



HAL
open science

Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi : Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein d'une Maison de l'Emploi

Solen Berhuet

► **To cite this version:**

Solen Berhuet. Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi : Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein d'une Maison de l'Emploi. Sociologie. Conservatoire national des arts et métiers - CNAM, 2013. Français. NNT : 2013CNAM0857 . tel-00840497

HAL Id: tel-00840497

<https://theses.hal.science/tel-00840497>

Submitted on 2 Jul 2013

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

École Doctorale Abbé Grégoire

Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Économique

Thèse pour obtenir le grade de docteur en sociologie

Présentée par Solen BERHUET le 11 février 2013

**Les chômeurs et les intermédiaires de
l'emploi.**

**Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein
d'une Maison de l'Emploi**

JURY :

Madame BENARROSH Yolande	Professeure, Université de Provence	
Monsieur LALLEMENT Michel	Professeur titulaire de chaire, LISE, CNAM	Directeur de thèse
Monsieur NIVOLLE Patrick	Chargé de recherche au CNRS, LISE	Directeur de thèse
Madame TUCHSZIRER Carole	Chercheuse au CEE	Rapporteuse
Monsieur VERDIER Eric	Directeur de recherche au CNRS, LEST	Rapporteur

Solen BERHUET
Doctorat de sociologie
Sous la direction de
Michel LALLEMENT
Patrick NIVOLLE

Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi.

**Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au
sein d'une Maison de l'Emploi.**

Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Économique
CNAM

Remerciements

Cette thèse est le résultat d'un travail collectif. De nombreuses personnes y ont participé, et je tiens par ces quelques lignes, à vous remercier toutes chaleureusement.

Je voudrais tout d'abord vous remercier, Michel Lallement et Patrick Nivolle. Pendant ces six années, j'ai été heureuse d'apprendre le métier de chercheur à vos côtés. Merci pour vos enseignements, votre rigueur scientifique, ainsi que vos « ficelles du métier ». Tout au long de cette expérience (qui a parfois été une véritable épreuve comme peut l'être celle du chômage), j'ai pu compter sur votre soutien sans faille, votre réactivité (Michel tu es décidément l'homme qui répond à ses mails plus vite que son ombre !) et vos encouragements répétés. J'ai apprécié la grande liberté que vous m'avez laissée pour mener cette recherche et votre respect concernant mes choix.

Je tiens également à vous remercier, Marie-Laure Meyer et Jérôme Dormoy, de m'avoir recruté et ainsi permis de faire cette thèse. Je vous remercie de m'avoir donné cette belle opportunité professionnelle. Merci Jérôme de m'avoir accueilli et ouvert le terrain de la Maison de l'Emploi. J'ai été heureuse de découvrir le « monde des intermédiaires de l'emploi » à vos côtés et d'échanger avec vous sur les réformes institutionnelles qui l'ont traversé. Je souhaite également vous remercier pour le temps que vous avez consacré à suivre ma thèse, dans toutes les étapes de sa réalisation, ainsi que vos encouragements et vos aides variées. Merci également pour la « virée » dans les Maisons de l'Emploi des quatre coins de France, ça n'était pas au programme, mais c'était indispensable !

Je voudrais ensuite te remercier, Colette Bec, pour m'avoir fait découvrir et aimer la sociologie alors que j'étais en DUT de carrières sociales. Merci pour tes conseils avisés, tes encouragements et ta confiance qui ont été déterminants dans ma réorientation. Merci à toi, Gurval (mon frère), ta présence a également été très précieuse dans cette étape. Tu as toujours suivi de très près mes choix, merci pour ton soutien inconditionnel.

De ma licence à mon DEA, j'ai eu la chance de rencontrer des professeurs attentifs et toujours présents. Merci à vous Dominique Desjeux, Olivier Schwartz et Denys Cuhe de m'avoir appris vos « ficelles du métier » et encouragé à faire une thèse.

Cette thèse n'aurait évidemment pas vu le jour sans vous, les nombreux enquêtés. Merci d'avoir accepté de vous raconter, de me livrer vos expériences de chômeur ou de conseiller avec tant de sincérité. Je tiens également à vous remercier, les acteurs politiques et du Service Public de l'Emploi, pour vous être rendus disponibles pour me rencontrer dans ce contexte institutionnel si mouvementé.

Je tiens également à vous remercier Yolande Benarrosh, Carole Tuchszirer et Éric Verdier d'avoir accepté d'être les membres du jury.

Merci à mes collègues de la Mef, pour votre patience, vos nombreux coups de main et nos discussions sur les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi. Je pense notamment à toi Cécile, la « marraine » du petit, pour ton écoute, ta disponibilité, ta confiance et tes lectures attentives. Avec Julie, vous faites de parfaites coachs pour doctorants ! Je pense aussi à vous Laëtitia, Nathalie, Gwënola, Sandrine, Rabah, Téfani, Souria, (pardon de vous avoir fait partager mes angoisses sur le sommaire automatique et le reste de la mise en page...), Jacques, Vincent.

Merci à mes collègues du Lise pour votre soutien, nos échanges et votre regard critique mais toujours bienveillant sur ma recherche. Une pensée particulière pour Julie (tu y arriveras aussi !), Diane et Frédéric (merci à tous les trois de m'avoir épaulé dans la dernière ligne droite de la rédaction), Léa, Isabelle, François, Anne, Nicolas, Christophe, Alexandra, Guillaume, Chrystelle (sans oublier Colleen), Zaëra. Marie-Christine, merci pour ton écoute, ta disponibilité, ta bonne humeur permanente.

Merci à vous Cyril et François pour votre aide dans la construction du questionnaire ; Fred, merci pour tes papiers sur le territoire.

Merci aussi à vous, Bernard Gomel et Pascale Schmit, d'avoir accepté de lire une partie de ma thèse et de me discuter lors de mes présentations à la Mef.

Catherine, Corinne, Cécile & Cécile, un grand merci pour votre lecture minutieuse et respectueuse de mon travail. Vos corrections m'ont été plus que précieuses. J'ai été touchée par l'intérêt que vous avez porté à ma thèse.

Je ne pourrai terminer sans vous adresser quelques mots, Mamine, Papa, Maman, Soazig, Gurval, Jean-Philippe. Merci pour vos nombreux encouragements, votre disponibilité, vos aides multiples et variées. Je vous remercie d'avoir d'emblée compris l'exercice de la thèse et ses difficultés. Heureusement que vous étiez là, je n'aurais pas réussi à poursuivre et finaliser cette thèse sans vous. Je pense aussi à mes grands-parents et à tante Zizo qui auraient été ravis d'assister à la soutenance. Faustine, Kristen, j'ai retrouvé le dessin avec les pingouins qui ont accepté de rester dans la thèse. Mais votre peluche aurait fait sensation dans le rôle du chômeur ou du conseiller Pôle Emploi ! (Faites-moi penser que je dois demander l'autorisation à vos parents de vous présenter à quelques collègues très impatients de voir vos petites bouilles !)

Juliette (tu y arriveras également !), Cyril, Estelle, Camille, Auré, Cécile, Laëtitia, Julie, Vonimbolana, Maud. Merci de m'avoir épaulé comme vous l'avez fait, pour la thèse et le reste. Merci d'avoir cru en moi.

Résumé

Ce travail est le résultat d'une enquête à dominante qualitative menée entre 2007 et 2012 dans une Maison de l'Emploi. À partir d'une centaine d'entretiens semi-directifs et d'observations en continue, nous nous sommes attachés à comprendre comment se construisent les rapports des chômeurs aux intermédiaires de l'emploi. Nous avons ainsi échangé (de manière formelle et informelle) avec des conseillers et des chômeurs au sujet de leurs usages et attentes à l'égard du Service Public de l'Emploi. Cette recherche a été réalisée dans un contexte de fortes mutations institutionnelles (mise en place des Maisons de l'Emploi en 2005, fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en 2008 et généralisation du RSA en 2009). Ces réformes visent notamment à simplifier les modalités de coordination entre les opérateurs du marché du travail et à simplifier les démarches des chômeurs tout au long de leur recherche d'emploi. Dans cette thèse, nous nous sommes intéressés aux différentes implications de la mise en œuvre des Maisons de l'Emploi. Dans une première approche, nous avons retracé les restructurations du paysage de l'emploi dans une perspective socio-historique. Nous avons porté une attention particulière aux partages des responsabilités entre l'État et les collectivités territoriales dans la définition des politiques publiques en matière d'emploi. Dans la seconde approche, nous nous sommes interrogés sur la place et le rôle des Maisons de l'Emploi au sein du Service Public de l'Emploi élargi. Sur la base de neuf monographies, nous avons cherché à comprendre la spécificité de leur champ d'action au regard des autres acteurs de l'emploi, ainsi que les articulations concrètes qui s'opèrent entre eux. La troisième approche traite plus directement des itinéraires administratifs des chômeurs au sein du maquis des intermédiaires de l'emploi. Nous y retraçons leurs démarches, ainsi que leurs rapports aux institutions au travers d'une analyse dynamique de leurs trajectoires institutionnelles. Cette option méthodologique nous a permis de mettre en évidence cinq profils idéal-typiques de chômeurs ; profils qui se construisent de manière itérative, au gré des effets d'interactions cumulées avec les acteurs de l'emploi.

Mots clefs : emploi ; Maison de l'Emploi ; chômeurs ; Service Public de l'Emploi ; territorialisation

Méthodologie : entretiens semi-directifs ; observations ; monographies ; questionnaire exploratoire

Résumé en anglais

This work is the result of a mostly qualitative study carried out in a *Maison de l'Emploi* from 2007 to 2012. Based on about one hundred semi structured interviews and continuous observation, we set out to understand how relations between the unemployed and employment intermediaries are constructed. We discussed (both formally and informally) with counselors and unemployed persons concerning their uses and expectations of the *Service Public de l'Emploi*. This research was conducted in a context of important institutional transformations (the creation of *Maison de l'Emploi* in 2005, the fusion of the Assedic and the ANPE networks in 2008 and the implementation of the RSA in 2009). These reforms notably aim to simplify the processed of coordination between job market operators as well as unemployment procedures throughout the search for employment. In this thesis, we took particular interest in the creation of the *Maison de l'Emploi*. In the first approach, we retrace the restructuring of the employment landscape through a socio historical perspective. We paid particular attention to the shared role of State and territorial collectivities in defining public policy regarding employment. In the second approach, we contemplated the place and role of the *Maison de l'Emploi* within the larger *Service Public de l'Emploi*. Using nine monographs, we sought to comprehend the specificity of their field of action regarding other employment agencies, as well as the connections between them. The third approach deals more directly with the administrative itineraries of the unemployed within the jungle of employment intermediaries. We retrace their procedure, as well as their relations to institutions through a dynamic analysis of their institutional trajectories. This methodological choice allowed us to identify five ideal type profiles of the unemployed; profiles constructed iteratively, over the course of accumulated interactions with employment agencies.

Key words : employment ; Maison de l'Emploi ; the unemployed ; Service Public de l'Emploi ; territorialisation

Methodology . : semi-structured interviews ; observations ; monograph ; exploratory questionnaire

Table des matières

INTRODUCTION	15
--------------------	----

PREMIÈRE PARTIE : FORMES ET CHAMPS D'INTERVENTION DE L'ÉTAT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL DEPUIS LE XIXE SIECLE. LA TERRITORIALISATION NON ABOUTIE DE LA POLITIQUE D'EMPLOI.....	47
--	-----------

Chapitre 1 : Les premières formes d'intervention sur le marché du travail : une double logique territoriale et professionnelle initiée par les chambres syndicales 55

1. L'émergence de la protection des travailleurs sans emploi : un soutien financier de l'État aux chambres syndicales pour secourir les « pauvres involontaires »	55
2. Une affirmation progressive du rôle de l'État à travers la planification et la gestion de la main-d'œuvre	59
3. De la mise en place des premiers opérateurs du marché du travail à la planification de l'appareil productif : des outils de régulation déterminants du marché du travail désormais orchestrés par l'État	63

Chapitre 2 : À partir des années 1980 : un double mouvement d'individualisation et de territorialisation dans le traitement du chômage

1. L'émergence de la logique d'individualisation dans le traitement du chômage : une option pour contrer la sélectivité du marché du travail.....	72
2. L'émergence du territoire comme échelle pertinente d'action pour résorber le chômage	84
3. Le développement de mesures aidées pour faciliter la création d'emplois dans les zones à faible développement économique.....	89
4. Flexibilité de la main-d'œuvre et activation des chômeurs : deux orientations convergentes de la politique d'emploi à l'échelle Européenne.....	94

Chapitre 3 : Un processus presque abouti de décentralisation en matière d'emploi. 101

1. La décentralisation de la formation et de l'action sociale, mais le maintien de l'emploi dans le giron de l'État : un enchevêtrement complexe de compétences entre l'État et les collectivités territoriales	103
2. La désignation des élus locaux comme chef de file de la gouvernance locale du marché du travail avec la mise en place des Maisons de l'Emploi : la phase la plus aboutie de la territorialisation.....	105
3. Pôle Emploi : l'entité issue de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE	132

DEUXIÈME PARTIE : L'INFLEXION DES MAISONS DE L'EMPLOI EN FAVEUR DU DEVELOPPEMENT LOCAL DE L'EMPLOI.....	161
--	------------

Chapitre 4 : La diversité des conditions d'émergence des Maisons de l'Emploi 171

1. Les logiques de mise en œuvre des Maisons de l'Emploi.....	171
2. Des projets qui résultent de jeux de pouvoir entre les acteurs politiques locaux.....	181

Chapitre 5 : Le rassemblement des intermédiaires de l'emploi au sein de la Maison de l'Emploi et de la Formation : entre conflits politiques et jeux d'acteurs institutionnels autour de la réorganisation du SPE local.....	191
1. Des tensions politiques entre le PS et le PC qui ont enlisé le projet de 2001 à 2004	192
2. Une Maison de l'Emploi et de la Formation qui s'articule autour de trois pôles	196
3. Un rapport de pouvoir favorable aux structures qui composent le noyau dur du SPE	204
Chapitre 6 : Le développement local de l'emploi : une double stratégie de lutte contre le chômage et d'attractivité économique du territoire.....	233
1. Une focalisation sur le développement local de l'emploi	234
2. Le choix du développement local soumis au cadre législatif et à des enjeux de compétitivité économique	240
Chapitre 7 : Les formes de coopération entre les acteurs locaux de l'emploi	245
1. Typologie des formes de coopération qui caractérisent les intermédiaires de l'emploi rassemblés au sein de la Mef.....	250
2. Développer une « sensibilité accrue au territoire » pour prendre en compte les problématiques émergentes	272
TROISIÈME PARTIE : LA CIRCULATION DES CHÔMEURS DANS LE MAQUIS DES INTERMÉDIAIRES DE L'EMPLOI. UNE ANALYSE DYNAMIQUE DES TRAJECTOIRES DES CHÔMEURS AU SEIN DE LA MEF.....	287
Chapitre 8 : Les itinéraires administratifs des chômeurs : entre réussites et rendez-vous manqués du rassemblement des intermédiaires de l'emploi.	295
1. Une multiplicité de trajectoires au sein de la Mef.....	297
2. « C'est parfois un peu flou, on a tendance à confondre les structures » (femme, 41 ans, CAP, inscrite à Pôle Emploi, questionnaire n°100)	310
3. Un regroupement qui répond à la marge aux difficultés des chômeurs ?	324
Chapitre 9 : Les chômeurs et leurs pratiques de (non)utilisation des acteurs de l'emploi.....	341
1. Une absence d'attente à l'égard des acteurs de l'emploi : entre « manque de confiance » et « manque d'intérêt dans l'offre publique ».....	346
2. Des chômeurs qui attendent qu'on leur donne du travail et seulement du travail	361
2.2 Entre incapacité et refus des intermédiaires de l'emploi de « donner » du travail ..	367
3. Des demandes d'accompagnement dans les techniques de recherche d'emploi.....	376
4. La question du non-recours au SPE ou l'inadaptation de l'offre et de ses conditions d'attribution	387
Chapitre 10 : Ajustements entre structures et pratiques d'orientation des chômeurs. Des évolutions contrastées depuis le rassemblement des intermédiaires de l'emploi.	397
1. Des coopérations qui se sont progressivement mises en place entre les partenaires de la Mef pour simplifier les démarches des chômeurs	399
2. Les « ratés » du regroupement des intermédiaires de l'emploi.....	413
3. La CDM : une structure qui s'adapte aux besoins des chômeurs.....	421
CONCLUSION	437
BIBLIOGRAPHIE	453

ANNEXES	477
Annexe n° 1 : Glossaire.....	479
Annexe n° 2 : Cahier des charges de 2005 portant création des Maisons de l'Emploi..	482
Annexe n° 3 : Second cahier des charges des Maisons de l'Emploi (2009).....	486
Annexe n° 4 : Profils des chômeurs rencontrés	493
Annexe n° 5 : Profils des professionnels rencontrés.....	494
Annexe n° 6 : L'organisation du SPE dans les pays de l'Union Européenne.....	495
Annexe n° 7 : La place des MDE dans la loi de réforme du SPE.....	499
Annexe n° 8 : La notion de territoire : une pluralité de définitions selon les disciplines académiques	500
Annexe n° 9 : Questionnaire exploratoire à destination des chômeurs.....	501
Annexe n° 10 : La constitution de l'échantillon pour le questionnaire.....	505
LISTE DES TABLEAUX.....	513
Tableau n° 1 : Nombre de structures visitées par les chômeurs à l'occasion de leur première venue à la Mef.....	515
Tableau n° 2: Nombre de structures visitées par les chômeurs à l'occasion de leur première venue à la Mef et de leurs venues ultérieures	515
Tableau n° 3 : Les circulations croisées des chômeurs entre les différentes structures qui composent la Mef.....	516
Tableau n° 4 : Profils détaillés des chômeurs. Des modèles en tension entre leurs rapports à l'institution et leurs évaluations personnelles de leurs positionnements sur le marché du travail.....	517
LISTE DES SCHÉMAS	519
Schéma n° 1 : Architecture de la Maison de l'Emploi et de la Formation.....	521
Schéma n° 2 : Statuts des structures présentes dans les locaux en 2007.....	522
Schéma n° 3 : Nature des relations économiques entre les structures présentes dans les locaux en 2007	523
Schéma n° 4 : Ventilation des chômeurs à leur arrivée dans les locaux de la Mef.....	524
Schéma n° 5 : Ventilation des chômeurs arrivés en premier lieu à l'agence Pôle Emploi de la Mef.....	525
Schéma n° 6 : Circulation des chômeurs arrivés à la Mef par les structures dites « spécialistes ».....	526
Schéma n° 7 : Positionnement des chômeurs en fonction de leur rapport à l'institution et de leur positionnement sur le marché du travail.	527
Schéma n° 8 : Plan de la Mef en 2007	528
Schéma n° 9 : Rez-de-chaussée de la Cité des Métiers.....	529
LISTE DES PHOTOS	531
Photo n° 1 : Façade de la Maison de l'Emploi et de la Formation (Mef)	533
Photo n° 2 : Façade de la Mef avec les deux entrées	533
Photo n° 3 : Mezzanine de la Cité des Métiers.	534
LISTE DES DESSINS	535
Dessin n° 1 : Pôle Emploi face aux chômeurs non diplômés et sans expérience.....	537

INTRODUCTION

Quand son mari l'a quitté, Zohra s'est retrouvée seule à élever ses trois enfants. En l'absence de revenu, elle s'est rendue chez une de ses amies qui les héberge. Elle s'est alors mise à chercher du travail pour la première fois, à vingt-neuf ans, persuadée qu'avec une bonne dose de volonté et de courage, elle parviendrait à ses fins. Elle ne s'est d'ailleurs pas inscrite à l'ANPE dès les premiers temps de sa recherche d'emploi, pensant que cette démarche n'était pas vraiment utile. Au bout de deux mois de recherches sans résultat convaincant, elle s'est résolue à se rendre à l'ANPE. Depuis, onze mois se sont écoulés et Zohra a réussi à obtenir deux heures de ménage par semaine, par le biais de son assistante sociale qui l'a orientée vers une entreprise d'insertion par l'activité économique. Quand nous l'avons rencontrée, Zohra nous a raconté ses démarches auprès des intermédiaires de l'emploi, ainsi que ses aspirations professionnelles. Elle nous a expliqué qu'elle préférerait travailler dans le secteur des services d'aide à domicile, auprès de jeunes enfants ou de personnes âgées, mais qu'elle est également prête à travailler « *dans les entreprises* ». À plusieurs reprises pendant l'entretien elle dit « *je prends tout ce qui vient* ». L'urgence est donc on ne peut plus claire, Zohra a besoin de travailler pour subvenir à ses besoins et le contenu de l'activité qu'elle exercera passe au second plan. De ce point de vue, Zohra semble avoir compris que son niveau d'étude (elle est allée jusqu'en première) ne lui permet pas d'avoir de quelconques exigences sur le marché du travail. Pour autant, elle semble considérer que l'obtention d'un diplôme n'est que secondaire pour « travailler dans la petite enfance ». Juste avant notre entretien, Zohra s'était rendue à l'ANPE, inquiète de ne pas avoir encore reçu d'offres d'emploi. Pour comprendre plus en détail ses démarches, nous lui avons demandé de raconter les structures vers lesquelles elle a été orientée ou vers lesquelles elle s'est spontanément rendue. Ses explications concernant son itinéraire institutionnel sont alors très confuses. Assez rapidement, nous comprenons que ses démarches ont été nombreuses (elle s'est rendue dans quasiment toutes les structures en charge de l'accompagnement des chômeurs), parcourues d'allers retours d'un opérateur vers un autre, d'incompréhensions quant aux dossiers à remplir, de confusions quant à l'ordre des structures sollicitées, etc. Zohra fait le récit d'un véritable « périple » au sein du maquis des intermédiaires de l'emploi, ses démarches se transformant en authentique « parcours du combattant ». Ses propos sont d'autant moins lisibles qu'elle identifie la plupart des structures par leur localisation et non par leur nom qu'elle oublie ou déforme. Comme d'autres chômeurs rencontrés, Zohra distingue mal les rôles et missions spécifiques de chacun des opérateurs du marché du travail. Elle se retrouve ainsi perdue au milieu des intermédiaires de l'emploi et des démarches qu'on lui demande de réaliser car elle n'en comprend que partiellement le sens. Son attente à l'égard des opérateurs du marché du travail est pourtant

simple de son point de vue, elle a besoin de trouver du travail, rapidement. L'autre difficulté majeure réside dans les attentes professionnelles de Zohra. Elle minore le rôle pourtant central du diplôme ou des certifications pour obtenir un emploi dans le secteur des services d'aides à domicile.

Contrairement à Zohra, d'autres chômeurs sollicitent les intermédiaires de l'emploi pour une expertise technique quant aux démarches à entreprendre. Ils n'attendent pas un emploi, mais des conseils pour optimiser leurs chances d'attirer l'attention d'un employeur potentiel. Le second élément de différenciation avec Zohra réside dans le fait que ces chômeurs semblent tout à fait au fait des différentes règles qui régissent le marché du travail, ou tout du moins le secteur, le métier dans lequel ils recherchent un emploi. Si les profils des chômeurs rencontrés ne se réduisent pas à ces deux modèles idéal-typiques, ces premiers éléments de description montrent que le rapport des chômeurs avec le Service Public de l'Emploi est en tension entre leur positionnement sur le marché du travail et leurs attentes à l'égard des différents intermédiaires de l'emploi. C'est la grille de lecture que nous avons choisi d'adopter pour comprendre comment s'organisent les itinéraires des chômeurs au sein du maquis institutionnel constitué par les intermédiaires de l'emploi. Quelles sont leurs attentes à l'égard du Service Public de l'Emploi ? Comment sollicitent-ils les différentes structures ? Quelles sont leurs souhaits professionnels ? Comment se situent-ils sur le marché du travail ? Tous ces éléments contribuent à dessiner des profils particuliers de chômeurs ; profils qui se construisent de manière itérative, au fur et à mesure de leurs interactions avec les professionnels du Service Public de l'Emploi. Notre démarche vise ainsi à comprendre comment se construisent les rapports des chômeurs aux intermédiaires de l'emploi, au travers d'une analyse dynamique de leurs trajectoires institutionnelles.

Comment se construisent les parcours des publics au sein du Service Public de l'Emploi ?

La littérature sociologique sur les chômeurs¹ est extrêmement riche. Deux grandes approches peuvent être schématiquement dégagées, soit que les chercheurs s'intéressent au vécu du chômage, soit qu'ils s'attachent aux démarches des chômeurs auprès des intermédiaires de l'emploi. Dans la première approche, de nombreux chercheurs se sont consacrés à analyser les multiples conséquences de la perte d'un emploi pour celui qui se retrouve au chômage. Ces travaux s'intéressent au vécu du chômage, à ses implications du point de vue identitaire, social, familial, politique, médical, etc.². Dans la seconde approche, les chercheurs privilégient les rapports qu'entretiennent les chômeurs avec les différentes institutions du Service Public de l'Emploi (SPE – voir annexe n°1 pour un glossaire des sigles et acronymes). Ces études s'attachent à analyser les modalités concrètes de la relation de service entre un chômeur et les agents d'une institution du SPE (Agence Nationale Pour l'Emploi, Mission Locale, Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, etc.). Ces approches mettent en évidence la diversité des profils des chômeurs, ainsi que les modèles d'interaction entre ces derniers et les professionnels en charge de leur entrée ou retour sur le marché du travail³. Ces travaux se centrent essentiellement sur les démarches des chômeurs au sein d'une seule administration, même lorsque ces derniers en sollicitent plusieurs.

Notre démarche de recherche s'inscrit dans la lignée de cette seconde série de travaux tout en s'en démarquant en partie. L'objet de notre thèse est de comprendre comment se construisent les parcours institutionnels des chômeurs au sein des différentes institutions qui constituent le SPE élargi. Le système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi est composé d'une multitude d'intermédiaires de l'emploi. L'image du mille-feuilles institutionnel est

¹ Nous dissociions ici de manière volontaire la littérature sur les chômeurs de celle sur le chômage. Une partie importante de la littérature socioéconomique est consacrée (entre autres) aux modalités de prise en charge de la question du chômage par les pouvoirs publics, à leur impact sur les chances de (re)trouver un travail ou encore à la construction de la catégorie sociale du chômage.

² Cette approche a été dominante jusque dans les années 1980 en France. Sans faire une revue de littérature exhaustive sur le sujet, quelques ouvrages clés abordant la question du chômage sous cet angle peuvent être cités : Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda, Hans Zeisel, *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris, Éditions de Minuit, 1981 (1^{ère} éd. 1960) ; Dominique Schnapper, *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard, 1981 ; Danièle Linhart, Barbara Rist, Estelle Durand, *Perte d'emploi, perte de soi*, Ramonville Saint-Agne, Erès, 2002 ; Annie Mesrine, « La surmortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage ? », *Économie et Statistique*, n°334/4, 2000.

³ La littérature est là aussi abondante et la recension des ouvrages qui suivent est loin d'être complète : Didier Demazière, *Le chômage de longue durée*, Paris, PUF, 1998 ; Philippe Labbé, *Les bricoleurs de l'indicible. De l'insertion en général, des missions locales en particulier*, Paris, Apogée, 2003 ; Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, *Les jeunes et le travail : 1950-2000*, Paris, PUF, 2001 ; Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, Paris, l'Harmattan, 2006 ; Lise Demailly, « Fortunes et ambiguïtés de l'accompagnement », *Empan*, 2009/2, n°74.

d'ailleurs régulièrement mobilisée pour décrire la multiplicité des acteurs qui le composent. Ainsi, certaines structures ont en charge le suivi des publics ; suivi qui se caractérise par l'attribution d'un conseiller référent pour chaque chômeur. Autour de ce noyau dur d'acteurs qui réalisent un accompagnement régulier des chômeurs (Pôle Emploi, Mission Locale, Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, Cap Emploi), gravitent d'autres structures qui interviennent de manière plus ponctuelle dans leurs parcours (Dispositif Académique de Validation des Acquis, Cité des Métiers, l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes, etc.). Si aucune étude n'a été réalisée (du moins à notre connaissance), sur l'itinéraire des chômeurs au sein du SPE, de nombreux rapports pointent du doigt la nébulosité du système qui complexifie leurs démarches. La critique majeure, et partagée, est que les chômeurs doivent multiplier les contacts auprès des intermédiaires de l'emploi pour mener à bien leurs démarches ou simplement trouver le ou les interlocuteurs aptes à les accompagner. Pour comprendre les trajectoires des usagers au sein du SPE, il faut donc sortir du face à face entre le demandeur d'emploi et le conseiller référent puisque plusieurs professionnels de différentes structures sont susceptibles d'intervenir dans la construction du parcours des publics. Dans cette perspective, l'analyse longitudinale de l'ensemble des interactions des chômeurs avec les professionnels du SPE doit apporter un éclairage complémentaire et plus exhaustif pour la compréhension de leurs parcours institutionnels. Cette lecture dynamique des trajectoires administratives des chômeurs permet de voir que les relations de service ne se jouent pas uniquement dans le face à face entre un chômeur et un professionnel en particulier, mais bien dans une relation plurielle entre le chômeur d'un côté et les différents agents du SPE de l'autre que le chômeur va rencontrer.

Des trajectoires institutionnelles des chômeurs marquées par de nombreuses interactions : une analyse des relations de service qui dépasse le face à face entre un chômeur et un professionnel

Pour Jean-Marc Weller, l'individu qui arrive dans une organisation a une façon singulière « d'exposer publiquement » sa trajectoire professionnelle et familiale qui « ne correspond pas nécessairement à celle qu'impose la législation (...) que l'agent administratif est tenu d'appliquer »⁴. L'inscription d'un individu dans un dispositif nécessite donc une « stabilisation de la description de la situation », une sorte de compromis entre les catégories

⁴ Jean-Marc Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administratives des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1992, p.62.

administratives des intermédiaires de l'emploi et les catégories indigènes des chômeurs. Ce compromis qu'Anselm Strauss qualifie d' « ordre négocié » est le résultat d'un « processus complexe », d'ajustements temporels qui peuvent être conclus de façon explicite ou sans échange de paroles. Selon ce modèle, les intermédiaires de l'emploi et les chômeurs « se trouvent engagés dans un processus de négociation complexe afin à la fois de mener à bien leurs projets personnels et de mettre en œuvre- dans la division du travail établie- des objectifs institutionnels énoncés (...) »⁵.

Notre démarche vise à comprendre comment les chômeurs sollicitent et utilisent les différents intermédiaires de l'emploi. Comment passent-ils d'une structure à une autre ? Comment évoluent leurs projets initiaux et sous quelle(s) influence(s) ? Les professionnels impliqués dans le suivi d'un même chômeur peuvent quant à eux se concerter ou non sur la situation dudit chômeur, s'accorder ou non sur les démarches à suivre, etc. Le caractère éclaté du système d'emploi laisse ainsi entrevoir le possible jeu de « re-négociations » permanentes autour de la définition de la situation des chômeurs du fait de leur passage d'une structure vers une autre. Le raisonnement préalablement adopté part du principe qu'une « stabilisation de la situation » finit toujours par être trouvée entre les protagonistes, ouvrant ainsi la possibilité d'un accompagnement, de mise en œuvre de démarches pour l'accès des publics à la formation, à l'emploi, etc. Pour autant, il nous semble important d'envisager un autre scénario, celui où la distorsion serait trop importante entre les définitions administrative et indigène. Comment et par qui est gérée cette absence de compromis autour de la définition de la situation ? Peuvent-elles conduire à une sortie définitive des chômeurs des circuits administratifs ? Quelles sont les modalités et conditions de sortie des circuits du SPE ? Ces départs impliquent-ils nécessairement l'obtention d'un emploi ?

Les déterminants des trajectoires administratives des chômeurs : formes et contenus des négociations entre les professionnels et les chômeurs

Notre approche vise à comprendre quels sont les objets de négociation entre les publics et les professionnels ainsi que les déterminants des trajectoires des publics. Du point de vue du contenu des négociations, deux enjeux majeurs nous semblent caractériser la position des publics : leurs souhaits professionnels (exigences en termes de contenu et de qualité de l'emploi ; urgence de l'accès à un emploi pour l'obtention de ressources ; etc.) ainsi que leurs

⁵ Anselm Strauss, *La trame de la négociation. Sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan, 1992, p.87-112.

attentes à l'égard du SPE (accès direct à l'emploi ou la formation ; aide pour la définition d'un projet professionnel ; etc.)⁶. Pour les professionnels, la trame de fond de la négociation ne peut s'abstraire du cadre général d'intervention de leur structure de rattachement (critères d'entrée et de sortie des publics ; types d'aides que l'institution peut solliciter ; accompagnement ou simple information et orientation des publics ; etc.). Outre ce cadre général d'intervention, les pratiques des professionnels sont en tension entre les critères mobilisés par l'institution pour évaluer les professionnels (nombre de sorties positives ; respect du volume des orientations de publics vers un partenaire co-traitant ; etc.) et le souci d'accompagnement des publics pour répondre au plus près de leurs besoins (les aider à réaliser leurs attentes professionnelles ; résoudre des situations périphériques avant d'entrer dans une démarche plus offensive d'accès à l'emploi ; etc.). Cette dernière tension tend à construire deux catégories opposables de « bons » professionnels. Les « bons » professionnels du point de vue de l'institution, c'est-à-dire ceux qui atteignent les objectifs chiffrés fixés par les financeurs, et les « bons » professionnels du point de vue de la professionnalité qui s'attachent à respecter autant que possible les *desideratas* des publics qu'ils suivent. De ce point de vue, les trajectoires des publics seront plutôt guidées par leur éloignement supposé à l'emploi dans le premier cas (que cette appréciation ait fait l'objet d'un traitement informatif ou d'un jugement subjectif de la part du conseiller) et plutôt déterminées par leurs souhaits professionnels dans le second cas (que ces projets soient aboutis ou non).

Les Maisons de l'Emploi : un dispositif qui vise à résoudre les dysfonctionnements liés à l'organisation locale du marché du travail

Les Maisons de l'Emploi : le dispositif le plus abouti de la territorialisation

Le SPE français s'est construit à partir de la fin des années 1950 pour faire face à un chômage limité et de courte durée. Mais les années 1980 seront marquées par la montée du chômage et son installation dans la durée. Pour faire face à cette situation, l'État va centrer son action sur des populations cibles et territorialiser son intervention⁷. Le système français

⁶ Ces deux couples d'opposition n'épuisent probablement pas la réalité, un des enjeux de notre thèse sera de définir s'il existe d'autres objets de négociation.

⁷ Christophe Guitton, « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », in Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan, 2008, p.23-40.

d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est ainsi développé sous l'effet conjugué de la décentralisation et de l'installation du chômage dans la durée pour finalement aboutir à un paysage de l'emploi extrêmement dense, où les compétences des structures sont très poreuses. Cet éclatement du système a produit un paysage confus et peu lisible de dispositifs. C'est pour simplifier ce paysage institutionnel que le Plan de Cohésion Sociale de janvier 2005⁸ a introduit le dispositif des Maisons de l'Emploi (MDE). Ce dispositif organise le rapprochement géographique et / ou organisationnel du noyau dur du SPE (l'État, le réseau opérationnel de l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unedic) et l'ANPE) et de ses partenaires à l'échelle locale⁹ (voir annexe n°2 présentant le premier cahier des charges des MDE). Outre la volonté de simplifier les démarches des chômeurs par la création d'un « poste d'orientation unique »¹⁰, les MDE ont vocation à résoudre toute une série d'insuffisances liées à l'organisation du marché du travail. Une première série de difficultés découle de l'absence de diagnostic partagé entre les membres du SPE et de ses partenaires concernant le marché du travail local. Cette absence de constat commun empêche les acteurs locaux d'anticiper les évolutions du marché du travail et conduit par la suite à un « décalage dans l'adaptation de l'offre de formation »¹¹. Une seconde série de difficultés renvoie à la trop forte centralisation des décisions en matière d'emploi ; centralisation qui conduit à la mise en place de mesures insuffisamment adaptées aux réalités locales. C'est sur la base de ces différents constats que le dispositif national des MDE a été pensé pour être un outil souple, dont l'architecture et le contenu des activités sont décidés et pensés par les acteurs locaux. La proximité ainsi organisée entre les acteurs de l'emploi est par ailleurs présentée comme une solution efficace pour une meilleure coordination de leurs actions respectives. Un des objectifs des MDE est de « compléter » les actions du SPE et de ses partenaires en fonction des besoins du territoire. Sur la base d'un diagnostic partagé, les acteurs locaux de l'emploi peuvent ainsi « conduire un plan d'action complémentaire, expérimental et innovant » pour permettre une harmonisation de « l'offre institutionnelle »

⁸ Plan de Cohésion Sociale, loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, JO n°15 du 19 janvier 2005.

⁹ Dans le cahier des charges des MDE, l'État, l'ANPE et le réseau des Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) constituent les trois membres constitutifs obligatoires. Les acteurs que nous nommons partenaires sont constitués des membres constitutifs « à leur demande » (le Conseil régional, le Conseil général, les intercommunalités et les communes distinctes de la collectivité territoriale fondatrice) et les membres associés (tous les autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle si ces derniers ont reçu l'accord préalable des membres constitutifs obligatoires). Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des MDE, JO n° 91 du 19 avril 2005, texte n°11.

¹⁰ Jean-Paul Anciaux, *Les maisons de l'emploi : mission d'évaluation du dispositif*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, 2008, p.6, [05/02/2010]. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000345/0000.pdf>, p.6.

jugée « trop sectorielle »¹². Un autre objectif du dispositif est d'améliorer les services rendus aux entreprises, notamment par la diffusion d'études sur le fonctionnement local du marché du travail et de ses évolutions potentielles afin que ces dernières puissent ajuster leurs activités (plans d'actions, recrutements, etc.). Les pouvoirs publics ont délibérément placés les MDE sous la responsabilité des élus locaux. Les élus doivent ainsi définir, en concertation avec les partenaires locaux de l'emploi, le territoire d'intervention, les partenaires composant la MDE, l'architecture territoriale de la structure, ainsi que le détail des activités développées. Loin d'être le signe d'un désengagement de l'État en matière d'emploi, cette stratégie vise à démultiplier ses interventions et à les rendre « plus souples, plus décentralisées, plus ajustées aux situations locales »¹³. L'intérêt général autrefois garanti par l'État central se transforme en un « intérêt général local »¹⁴. En dépit de cette apparente décentralisation, la mise en place des MDE ne s'est pas accompagnée d'un transfert de la compétence emploi aux élus locaux. Cette situation paradoxale entretient ainsi « l'ambiguïté, voire la contradiction »¹⁵ quant à la répartition des attributions entre les élus locaux et l'État. Cette ambiguïté centrale du dispositif interroge de manière aigüe la place dévolue aux MDE dans le paysage des intermédiaires de l'emploi.

Un dispositif traversé par de nombreuses contradictions : quelle place pour les MDE dans le maquis des intermédiaires de l'emploi ?

Les imprécisions relatives au rôle des MDE ne s'arrêtent pas là. Un second niveau d'indétermination est lié à la nature des interventions attendues concernant l'accompagnement des chômeurs. Les MDE sont-elles un intermédiaire supplémentaire ou des structures ayant vocation à coordonner l'ensemble des opérateurs locaux du marché du travail ?

Les Maisons de l'Emploi comme outil de développement économique local ?

Parmi les missions dévolues aux MDE, les textes de loi précisent qu'elles peuvent : « contribuer à la coordination des actions » ; « contribuer à la coordination des parcours individuels ou développer le rôle pivot d'une plateforme de reconversion » ; « participer à

¹¹ Ibid., p.6.

¹² Ibid., p.11.

¹³ Michel Lallement, « Transformation des relations du travail et nouvelles formes d'action politique », in Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier, (Dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p.111.

¹⁴ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.87.

¹⁵ Carole Tuchszirer, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n°324, 2006, p.65-66.

l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi » ; « animer, produire et fluidifier la transmission d'information » ; « élaborer un diagnostic » ; etc.¹⁶. Ce rapide passage en revue des missions dévolues aux MDE montre bien que leur définition est assez molle. Elles peuvent en effet mettre en place des mesures jusque là inexistantes ; coordonner les actions des intermédiaires de l'emploi ; accompagner des entreprises ou des publics ; etc. Les niveaux d'intervention prévus par le dispositif national des MDE sont en fait très disparates. Comment et par qui se décident ces niveaux d'intervention ? Peuvent-ils évoluer et si oui, sous quelles impulsions ?

À la suite de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a donné naissance à Pôle Emploi¹⁷ en février 2008, une seconde mouture du cahier des charges des MDE a été élaborée afin de mieux déterminer les missions respectives des MDE et du nouvel opérateur national (voir annexe n°3 présentant le second cahier des charges des MDE). Cette seconde version du cahier des charges affirme la place centrale du développement économique local parmi les activités des MDE. Trois niveaux d'intervention peuvent être regroupés sous le terme de « développement économique local » : initier ou soutenir le développement de secteurs d'activités spécifiques ; aider les entreprises (dans le maintien ou le développement d'emplois) ou encore accompagner les publics dans leur création / reprise d'entreprise. Ainsi défini, le champ d'action des MDE se situe bien en amont de l'accès à l'emploi direct puisque les actions visent finalement à assurer les conditions de possibilité d'une embauche pour tous les publics. De ce point de vue les MDE ne constituent pas un opérateur supplémentaire en matière d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi mais assurent davantage l'interphase entre les acteurs du SPE élargi (dans leur fonction de placement) et les structures de développement économique. Plus fondamentalement, le développement économique est-il le seul interstice où les MDE sont légitimes pour intervenir en l'absence de transfert des compétences emploi aux collectivités territoriales ? S'agit-il de l'option la plus rentable en ce qu'elle « alimente » le volume des sorties positives potentielles pour les acteurs de l'emploi ?

¹⁶ Arrêté du 7 avril 2005, op. cit.; Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, JO n°302 du 30 décembre 2009, texte n°14.

¹⁷ Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, JO n°38 du 14 février 2008.

Le modèle de la coopération comme norme d'action des Maisons de l'Emploi ?

En ce qui concerne la question de la coopération¹⁸, le texte de loi ne précise pas davantage quelles sont les formes de coopération attendues, ni même les contenus de ces coopérations. Plusieurs niveaux de coopération sont pourtant à distinguer. Le premier niveau concerne plus spécifiquement les professionnels en charge de l'accompagnement des publics. La coopération peut alors se faire de manière informelle, entre deux ou plusieurs professionnels autour de la situation d'un chômeur (par exemple pour échanger sur les démarches, dispositifs envisageables, l'utilité d'une orientation vers un partenaire, etc.). Le deuxième niveau touche plus les institutions et leurs modes respectifs de fonctionnement. Le regroupement sous un même toit des différents interlocuteurs ouvre la possibilité de partage d'ateliers, d'organisation d'évènements ou de réunions communes à destination des salariés. Les coopérations nécessitent ici des ajustements organisationnels qui ne modifient pas en profondeur les missions des structures ou leurs prérogatives. En revanche le troisième et dernier niveau de coopération implique que les acteurs se mettent d'accord pour la mise en place de projets, dispositifs nouveaux ou insuffisamment développés sur le territoire. Ce troisième niveau renvoie à un enjeu essentiel du dispositif des MDE qui est de compléter les actions du SPE élargi à l'échelle locale.

Ce découpage des niveaux possibles de coopération ne répond toutefois pas à l'ensemble des questions soulevées par cette fonction qui semble résumer à elle seule le projet des MDE. La coordination est finalement construite comme objet d'intervention des MDE et comme solution (infallible ?) pour résoudre les dysfonctionnements du SPE. Cette lecture du dispositif donne par ailleurs l'illusion qu'aucun rapport de pouvoir entre les différents acteurs ne peut se produire. Nous soutenons au contraire la thèse selon laquelle les opérateurs du marché du travail « se situent à divers niveaux d'autorité »¹⁹ et que la mise en place d'une MDE et le développement ultérieur de ses activités est source de jeux de pouvoirs importants.

¹⁸ Nous utilisons ici le terme de « coopération », mais les termes de « partenariat », de « coordination », de « concertation » ou encore de « collaboration » sont également largement mobilisés dans les différents textes de lois, rapports, ou arrêtés relatifs à l'organisation du SPE. Ces termes ne sont jamais précisément définis et sont utilisés comme de parfaits synonymes. Un rapide examen de la littérature sociologique sur le sujet indique que ces termes ne sont pas non plus précisément définis et qu'ils sont en partie substituables. Nous discuterons au cours de la thèse l'usage de ces termes.

¹⁹ Gérald Boutin, Frédéric Le Cren, *Le partenariat : entre utopie et réalité*, Montréal, Éditions Nouvelles, 2004, p.14-15.

La démarche et les différents terrains d'enquête

Quelques éléments de contexte sur la Maison de l'Emploi et son territoire d'implantation

Les acteurs locaux à l'origine de la Maison de l'Emploi où nous avons réalisé notre thèse ont tenu à ce que la structure héberge les opérateurs en charge de la formation des demandeurs de l'emploi. C'est à ce titre, qu'ils l'ont appelé, Maison de l'Emploi et de la Formation (Mef). La Mef regroupe sous un même toit l'ensemble des institutions du SPE et de ses partenaires locaux²⁰ (voir photo n°1 présentant la façade de la Mef). On y retrouve ainsi une Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) ; une permanence de l'Assedic²¹ ; une Mission Locale (ML) ; un Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (Plie) ; deux équipes de l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (Afp) : une en charge de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) et l'autre en charge du Service d'Orientation Professionnelle (Sop) des demandeurs d'emploi ; une antenne du Dispositif Académique de Validation des Acquis (Dava) ; un Cap Emploi et une Cité des Métiers. Cette configuration des locaux fait de la Mef le point de passage obligé pour tous les chômeurs de la ville où est implantée la MDE, mais aussi des communes alentours, voire des départements limitrophes selon les services sollicités par les chômeurs²². La structure constitue ainsi un terrain d'étude privilégié pour analyser comment s'organise la circulation des chômeurs au sein du SPE et de ses partenaires.

La commune sur laquelle est installée la Mef est située en région parisienne, dans un vieux bastion communiste. Les réflexions ayant amené à la mise en place d'une MDE sur ce territoire sont relativement anciennes. Préoccupés par l'ampleur du chômage et la précarité d'une partie de la population, plusieurs acteurs politiques et institutionnels ont impulsé dès la fin des années 1990 un groupe de travail visant à re-penser les modalités de prise en charge des chômeurs sur le territoire. C'est ce groupe de travail qui a préfiguré la mise en place de la Mef en juin 2006. À la fin des années 1990, une part importante de la population active est en effet frappée par le chômage et notamment par le chômage de longue durée. Les données du recensement de 1999 montrent que 56 % des chômeurs de la ville sont en recherche d'emploi

²⁰ De nombreux changements ont eu lieu entre janvier 2007, date de notre recrutement à la Mef comme chargée de mission sur l'Observatoire, et le second semestre 2012, période à laquelle nous avons achevé la rédaction de notre thèse.

²¹ Après la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE opérée en 2008, tous les agents de Pôle Emploi se sont installés dans les locaux de la Maison de l'Emploi.

depuis plus d'un an (contre 51 % dans le département et 53 % en France métropolitaine). Le taux de chômage enregistré sur la ville en 1999 est également plus élevé sur la commune (14,8 %) que dans le département (10,2 %) ou en France métropolitaine (12,8 %)²³. Les habitants de la commune sont par ailleurs sur-représentés parmi la population allocataire à bas revenu de la Caisse d'Allocations Familiales (Caf). Sur l'ensemble des foyers allocataires de la ville, 62,1 % sont des foyers à bas revenu à fin décembre 2006 (52,5 % dans le département et 54,7 % en Ile-de-France)²⁴.

Photo n° 1 : Façade de la Maison de l'Emploi et de la Formation (Mef)



*Source : Mef -
photo prise le
7 août 2007*

²² La Cité des Métiers par exemple, reçoit tous les publics, quelque soit leur lieu d'habitation. Certains d'entre eux viennent de toute l'Ile-de-France. Le Sop de l'Afpa reçoit quant à lui toutes les personnes qui habitent sur le département.

²³ Les données sont issues du recensement de la population de 1999 : <<http://www.recensement-1999.insee.fr/>> [2/08/2012]. Au sens du recensement, les chômeurs « sont les personnes (de 15 ans ou plus) qui se sont déclarées chômeurs (inscrits ou non à Pôle Emploi), sauf si elles ont, en outre, déclaré explicitement ne pas rechercher de travail ; et d'autre part les personnes (de 15 ans ou plus) qui ne se sont déclarées spontanément ni en emploi, ni en chômage, mais qui ont néanmoins déclaré rechercher un emploi ». Le taux de chômage au sens du recensement « est la proportion du nombre de chômeurs au sens du recensement dans la population active au sens du recensement ». (voir site internet de l'Insee, rubrique définitions et méthodes).

²⁴ Les données ont été consultées sur le site internet de la Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale en Ile-de-France (Mipes) : <http://www.mipes.org/-Statistiques-territoriales-.html?id_theme=3&id_annee=2006&id_dep=92> [2/08/2012]. Le foyer allocataire « au sens administratif de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (Cnaf) est composé de l'allocataire lui-même, de son conjoint éventuel, de ses enfants et des autres personnes à charge prises en compte pour le calcul de certaines prestations (...). L'ensemble de ces personnes constitue la population du foyer allocataire et peut être désigné par « population couverte par la Caf ». Le seuil des bas revenus est un indicateur de pauvreté monétaire calculé à partir du revenu annuel du foyer allocataire déclaré à la Caf. Le seuil est fixé « à la moitié du revenu médian par unité de consommation de la population d'âge actif et hors étudiants. Il s'élève à 738,86 euros par unité de consommation en décembre 2005. » (voir Stéphanie Callet, Danie Chemineau, Armelle Quiroga, « Les allocataires des Caisses d'Allocations Familiales à bas revenus », *Approches de la pauvreté en Ile-de-France*, Insee et Caf d'Ile-de-France, janvier 2007, p.14.

Une approche qualitative

Notre recherche s'inscrit dans une démarche qualitative. Ce type d'approche met « l'accent sur les effets de situation, les interactions sociales (...) ou le jeu des acteurs avec les normes sociales », et fait apparaître des « jeux, des ambivalences et des diversités, des permanences et des dynamiques (...) »²⁵. Nous avons notamment privilégié la réalisation d'entretiens semi-directifs. Cette méthodologie d'enquête place les individus comme les théoriciens de leur propre réalité, ce sont eux qui sont avant tout capables de donner sens à leurs pratiques, de les expliciter. Les propos des enquêtés sont ainsi « pris au sérieux » dans le sens où ils possèdent « un savoir, précieux, que l'enquêteur n'a pas »²⁶, une expérience directe et durable de leurs propres pratiques. Il existe pourtant des écarts entre ce que les gens disent faire et ce qu'ils font réellement. Cette re-construction de la réalité peut être liée au temps écoulé entre la pratique analysée et le moment de l'entretien, la volonté de l'enquêté de donner une « bonne image » à l'enquêteur, etc. Sans mettre en doute de manière systématique la parole des enquêtés, la réalisation d'entretiens nécessite donc de prendre du recul par rapport aux discours des enquêtés. Cette prise de distance peut se faire lors de l'entretien, en pointant certaines incohérences dans les discours des personnes, en leur demandant de préciser leurs pratiques concrètes pour aller au-delà du discours, ou encore en complétant les informations recueillies oralement par d'autres sources (comptes-rendus de réunion, rapports, etc.).

Les observations permettent également de compléter les informations obtenues lors des entretiens. Une première raison réside dans le fait que les enquêtés ne jugent pas utiles de tout raconter, soit qu'ils ne pensent pas que l'information soit importante, soit qu'ils la considèrent comme évidente. En tant que salariée de la Mef, nous avons été « immergés » sur une longue période (six ans) dans notre terrain²⁷. Cette présence continue sur le lieu d'enquête permet d'avoir les enquêtés « à portée de main », et progressivement de se familiariser avec le milieu étudié. Cette « immersion » permet de voir des « détails », des « petits rien » qui peuvent paraître anodins, mais qui « révèlent » des éléments plus profonds pour l'analyse. Les propos tenus « à la volée » par les chômeurs dans les couloirs, les interactions entre chômeurs et

²⁵ Sophie Alami, Dominique Desjeux, Isabelle Garabau Moussaoui, *Les méthodes qualitatives*, Paris, PUF, 2009, p.13-15.

²⁶ Jean-Claude Kaufmann, *L'enquête et ses méthodes. L'entretien compréhensif*, Paris, PUF, 1999, p.47.

²⁷ Nous avons également été amené à réaliser des observations participantes, en recevant les publics qui se rendaient à la Cité des Métiers. Nous avons donc tenu le rôle de chargée d'accueil de la structure en période de manque d'effectif. Cette situation a été privilégiée pour échanger avec les collègues sur l'activité d'accueil des publics, mais aussi pour comprendre comment les chômeurs se présentent à leur arrivée dans les locaux, leurs attentes et leurs manières de les formuler.

conseillers, les échanges informels entre professionnels ou dans le cadre de réunions, etc. Le « coup d'œil »²⁸ du chercheur est alors important pour saisir ce qui se joue dans ces situations, ce qui fait sens de ce qui relève de l'anecdote pure. L'observation « repose sur l'enchaînement de (...) trois savoir-faire fortement imbriqués : percevoir, mémoriser, noter » (...) et suppose un va-et-vient permanent entre (...) les perceptions [du chercheur], leur explication mentale, leur mémorisation et le cahier (journal de terrain) »²⁹. Mais cette « plongée » dans le terrain peut également conduire à un essoufflement de l'« attention aiguisée »³⁰ qu'implique l'observation ethnographique. Le quotidien des enquêtés devient celui de l'enquêteur qui ne se laisse plus surprendre par le terrain par « excès de familiarité (il n'y a pas de surprise, rien à dire, rien à noter) »³¹. L'alternance entre les moments passés sur le terrain et ceux passés au laboratoire, les échanges avec les collègues du Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Économique (Lise), nous ont alors permis de porter à nouveau attention au terrain, de le rendre à nouveau « étranger ».

Les imprévus du travail de recherche

La démarche inductive « demande de la souplesse dans le déroulement de l'enquête, comme par exemple de changer, en cours d'enquête, de technique de recueil de l'information, de populations à rencontrer ou de questionnements »³². Nous n'avions pas initialement prévu de mobiliser des travaux de la sociologie clinique et notamment ceux qui traitent des relations entre travail et santé. Mais dès les premiers entretiens avec les salariés de la Mef, nous avons été marqués par la « place » prise par le mal-être des conseillers. Les conseillers nous racontaient les difficultés de leur activité professionnelle ; difficultés liées à « l'usure » du métier qui implique d'écouter la souffrance des chômeurs sans parfois être en capacité de les aider, à la lourdeur des tâches administratives à réaliser au détriment de l'accompagnement des publics, au manque de solutions concrètes à proposer aux chômeurs (emplois, formations), etc. Par souci de politesse, nous écoutions les « misères » de nos collègues, en considérant que ces éléments ne seraient pas directement utiles à notre recherche. Mais les entretiens se suivaient et se ressemblaient, les conseillers ne cessaient de parler de leur « souffrance au travail », nous obligeant à nous ré-interroger sur le statut de ces propos et ce que nous devons « en faire » dans notre analyse. Outre les entretiens avec les conseillers,

²⁸ Cyril Desjeux, *Pratiques, représentations et attentes masculines de contraceptions*, thèse pour le doctorat de sociologie, octobre 2009, Paris, École des Hautes Études en Sciences Sociales, p.57.

²⁹ Stéphane Beaud, Florence Weber, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 1998, p.143.

³⁰ Ibid., p.143.

³¹ Ibid., p.145.

³² Sophie Alami, Dominique Desjeux, Isabelle Garabuau Moussaoui, 2009, op. cit., p.25.

c'est notre présence quotidienne auprès de ces professionnels de l'intermédiation qui nous a en quelque sorte obligée à être plus attentive à leurs propos. De même, la vie privée des chômeurs s'est en quelque sorte « invitée » en filigrane de notre analyse parce qu'elle n'est pas sans incidence sur les trajectoires des chômeurs. Les conséquences de l'épreuve individuelle du chômage ne peuvent pas être écartées de manière définitive puisqu'elles influent sur les échanges entre les publics et les professionnels de l'emploi. Elles déterminent aussi largement les choix des chômeurs quant aux démarches qu'ils sont en mesure ou non de réaliser. Le passage par une formation non rémunérée peut être envisageable pour un jeune pris en charge par ses parents mais bien plus compromis pour une femme seule avec ses enfants.

Dans une étude qualitative, l'objectif n'est pas de parvenir à la représentativité statistique mais davantage de saisir la singularité et la diversité des situations. Notre échantillon se veut « raisonné », dans la mesure où il vise la diversité des profils des chômeurs ou des salariés rencontrés et la possibilité de les comparer. Ainsi, au bout d'un certain nombre d'entretiens, la découverte de nouvelles situations ou profils est de plus en plus rare du fait des phénomènes de saturations théorique et empirique. Au fur et à mesure de la réalisation des entretiens, il nous a par ailleurs semblé nécessaire de les compléter par la réalisation d'un questionnaire exploratoire à destination des chômeurs. Notre hypothèse de départ, construite à partir des premiers entretiens avec les chômeurs, étant que les trajectoires administratives des chômeurs au sein du SPE sont tout sauf linéaires et restent pour la plupart d'entre elles marquées par des incohérences administratives (vaines sollicitations de certaines structures, allers-retours d'une entité vers une autre, etc.). Les propos de certains chômeurs sont d'ailleurs éloquents de ce point de vue car ils parlent de leurs démarches comme d'un « parcours du combattant ». Leurs itinéraires ne sont donc pas lisses, mais pleins d'aspérités, de tracasseries administratives. Passé entre octobre et novembre 2009, ce questionnaire³³ nous a permis d'obtenir des données plus « solides » sur la circulation des chômeurs au sein de la Mef, car basées sur un échantillon plus conséquent de la population en recherche d'emploi (744 questionnaires ont été exploités).

³³ Le questionnaire a été construit avec l'aide de Cyril Desjeux, docteur en sociologie, diplômé de l'École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), et François Sarfati, maître de conférence à l'Université de Paris Est Créteil et chercheur au Centre d'Études de l'Emploi (CEE).

Les différents terrains d'enquête

Quatre enquêtes spécifiques ont été menées dans le cadre de notre thèse. Trois enquêtes portent sur les conditions d'émergence des MDE (une au niveau national, une auprès d'acteurs locaux de neuf MDE et la troisième, plus conséquente, sur la Mef). La troisième enquête est consacrée aux trajectoires des chômeurs au sein de la Mef. Les résultats présentés dans cette thèse, comme dans toute autre enquête, informent sur ce qui s'est « produit [nécessairement] en un lieu donné »³⁴ et à un moment donné. Une enquête comporte toujours des biais et l'explicitation de ces biais permet de mieux comprendre d'où parle le chercheur. C'est à ce titre que nous présentons à la fois les terrains réalisés, mais également les conditions de réalisation de ces derniers.

Les conditions d'émergence des Maisons de l'Emploi

Le dispositif national des MDE a été adopté en 2005, notamment en vue de simplifier les démarches des chômeurs. Pour comprendre les conditions d'émergence des MDE, au-delà des intentions affichées dans le texte de loi ou le cahier des charges, nous avons souhaité rencontrer quelques uns des acteurs à l'origine de ce dispositif. Alors que nous démarrions tout juste notre thèse, le projet de fusion de l'ANPE et du réseau des Assedic s'accélérait sérieusement, mettant ainsi entre parenthèses l'avenir des MDE. La fusion finalement entérinée en février 2008 a complètement modifié la structure du paysage de l'emploi d'une part, mais également les objectifs assignés aux MDE d'autre part. Dans les deux premières années de notre thèse (2007 et 2009), le paysage des intermédiaires de l'emploi n'a cessé d'être traversé par des réformes de grande ampleur, rendant ainsi délicat le travail de prise de recul, d'explicitation du sens général de ces restructurations. Bref, le paysage institutionnel était en pleine reconfiguration et constituait un sujet brûlant de l'actualité. Cette situation peu confortable pour le chercheur est aussi une occasion « rêvée » pour rencontrer les acteurs de ces différentes réformes et les interroger sur le sens de ces dernières alors même qu'elles sont en construction. Nous avons ainsi rencontré sept acteurs impliqués plus ou moins directement dans ces deux grandes réformes (un secrétaire général de représentants de salariés, trois représentants nationaux du noyau dur du SPE, un parlementaire, une responsable de la Direction Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) et un consultant sollicité pour la conception du cahier des charges des MDE). Tous ces entretiens se sont

³⁴ Howard S. Becker, *Les ficelles du métier. Comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, La Découverte, 2002 (1^{ère} éd.1998), p.95.

déroulés sur le lieu de travail des enquêtés, entre novembre 2007 et janvier 2009. Ils ont porté sur la mise en place des MDE et la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. L'objectif était de comprendre les implications de ces réformes et les positionnements respectifs des acteurs rencontrés quant à ces transformations.

Le second terrain visait à comprendre les conditions d'émergence de la Mef. C'est la direction de la Mef qui nous a directement mis en contact avec les acteurs rencontrés, du fait de leur participation active au groupe de travail ayant préfiguré la mise en place de la Mef. Dix acteurs ont ainsi été rencontrés, entre octobre 2007 et janvier 2009 (trois élus locaux, deux fonctionnaires de la mairie, deux acteurs du noyau dur du SPE, trois responsables de structures spécialisées dans les questions d'emploi, de formation et d'orientation). Les entretiens se sont centrés sur les réflexions ayant menées à la mise en place de la Mef. Ce retour sur les conditions de création de la Mef est d'autant plus important que la structure a été pensée bien avant le vote du Plan de Cohésion Sociale ayant donné naissance aux MDE. Le troisième terrain nous a été proposé par la direction de la Mef qui souhaitait rencontrer d'autres directeurs de structures pour échanger avec eux sur les actions mises en place par leurs structures. Nous avons été associés à cette démarche, démarche qui nous a permis « d'élargir » notre terrain en nous rendant dans neuf autres MDE de la région parisienne ou de province. Nous y avons rencontré seize acteurs locaux (présidents, directeurs et chargés de mission de ces MDE). Les entretiens ont été centrés sur les conditions de mise en place des MDE, ainsi que les activités développées par ces dernières. Les échanges ont également beaucoup porté sur la fragilité du dispositif, notamment financière, en raison des baisses de financement de l'État.

Les trajectoires institutionnelles des chômeurs

La dernière enquête, plus conséquente par le nombre d'enquêtés rencontrés (quatre-vingt huit personnes) porte sur les trajectoires des chômeurs au sein du SPE élargi. Nous avons rencontrés quarante-quatre chômeurs et quarante-quatre salariés de la Mef. Ces entretiens se sont déroulés entre mai 2007 et avril 2009, dans un contexte institutionnel particulièrement chahuté³⁵ (la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en février 2008 ; la généralisation du RSA en juin 2009 et la fusion des Sop de l'Afpa en avril 2010). Tout au long de cette période, la situation du marché du travail a été particulièrement dégradée ; dégradation qui s'est manifestée par une hausse considérable de la Demande d'Emploi en Fin de Mois (DEFM).

Ainsi, la DEFM A³⁶ a progressé de 28 % entre le troisième trimestre 2008 et le troisième trimestre 2009 sur la commune d'enquête³⁷ et de 25 % en France métropolitaine³⁸. Ces différents éléments contribuent à expliquer la vision particulièrement dégradée que les chômeurs ont du SPE et notamment de Pôle Emploi (voir chapitres 9 et 10). Ces différentes restructurations ont en effet complexifié de manière drastique les démarches des chômeurs, cristallisant ainsi les reproches qu'ils formulent à l'égard des institutions dans un contexte de forte progression du chômage.

La situation n'est guère plus satisfaisante du côté des professionnels qui doivent s'adapter à la valse des restructurations institutionnelles, tout en continuant de recevoir et d'accompagner des chômeurs de plus en plus nombreux à les solliciter. Viennent s'ajouter à cela les effets de la « modernisation » du secteur public³⁹ ; modernisation amorcée dès la fin des années 1980 en vue de « rationaliser les dépenses de l'État »⁴⁰. Largement guidée par un souci d'efficacité, cette « modernisation » s'accompagne de « nouveaux outils de gestion », d'une « démultiplication (...) des procédures et des organismes d'évaluation », d'une « évaluation [accrue] de la performance »⁴¹ basée sur des indicateurs de résultats ou d'activité qui ne décrivent que très imparfaitement la réalité du travail⁴². Ces pratiques d'évaluation conduisent

³⁵ Les réformes qui ont traversé le champ de l'emploi depuis le début des années deux mille n'ont pas seulement été institutionnelles. Toute une série de restructurations juridiques, financières, statistiques... ont par ailleurs contribué à bouleverser en profondeur le paysage de l'emploi.

³⁶ La DEFM A représente l'ensemble des demandeurs d'emploi tenus d'accomplir des actes positifs de recherche d'emploi et qui sont sans emploi (voir encadré n°1 sur les nouvelles modalités de classification de la DEFM). Adoptées en février 2009, ces nouvelles modalités de classification de la DEFM empêchent de donner une évolution à plus long terme de la DEFM, et notamment entre 2007 et 2009. Ces calculs sont évidemment possibles à réaliser pour des institutions comme la Direction de l'Animation de la Recherche et des Études Statistique (Dares) ou Pôle Emploi qui disposent des fichiers complets des demandeurs d'emploi. Les statisticiens sont donc en mesure de « convertir » les anciennes catégories de demande d'emploi (1 à 8) dans la nouvelle classification (A à E) pour une analyse longitudinale fiable. À l'échelle locale, les données transmises (à l'observatoire de la Mef dans le cas qui nous concerne) ne peuvent pas être re-travaillées car seuls les totaux de chaque catégorie de DEFM sont transmis.

³⁷ Exploitation secondaire des données du service statistique de la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Direccte) pour les données communales.

³⁸ Dares, Pôle Emploi, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle Emploi en septembre 2009 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, octobre 2009, n°44.1, p.1.

³⁹ Parmi les professionnels rencontrés dans les entretiens, certains sont fonctionnaires (de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale) et d'autres salariés de droit privé (notamment pour les membres du Groupement d'Intérêt Public (Gip), c'est-à-dire les salariés directement recrutés par la Mef).

⁴⁰ Michel Lallement, *Le travail sous tensions*, Paris, Éditions Sciences Humaines, 2010, p.40.

⁴¹ Ibid., p.40-42.

⁴² Dans son ouvrage sur l'évaluation du travail, Christophe Dejours raconte que cette question de l'évaluation fait l'objet de discussions, de controverses depuis le XVIII^e siècle. Il rappelle, à la suite de Karl Marx, qu'à cette époque, « c'est par défaut que l'on passe de l'évaluation du travail à l'évaluation du temps de travail et que l'on tient les deux dimensions pour équivalentes » (p.9-10). À partir des années 1960, l'évaluation du travail se mesure « à la charge de travail », c'est-à-dire « les caractéristiques individuelles et singulières de l'effort en termes de production » (p.11). C'est dans les années 1970, avec l'émergence des nouvelles technologies que « la crise théorique de l'évaluation devient patente (...). Travailler, c'est dans ce cas, gérer les imprévus, prévenir les incidents, les dysfonctionnements, les pannes, les accidents industriels. (...) L'importance du travail intellectuel et des processus cognitifs engagés dans l'activité déstabilise en profondeur l'équation entre le travail comme

à de nombreuses « injonctions paradoxales » qui impliquent pour les professionnels rencontrés de « faire du chiffre et de la qualité en même temps »⁴³, c'est-à-dire de recevoir de plus en plus de chômeurs tout en enregistrant de plus en plus de sorties positives⁴⁴ dans un contexte économique fortement dégradé. Ces contradictions conduisent certains professionnels à un « désarroi [lié à la] perte de sens radicale de leurs activités »⁴⁵. L'essentiel des professionnels que nous avons rencontrés témoignent non sans émotion de ces conditions de travail.

Les enquêtés et la pluralité des rôles attribués à l'enquêteur

Les profils des chômeurs rencontrés et les statuts des entretiens

Nous avons sollicité l'essentiel des chômeurs rencontrés, soit directement dans les différents espaces d'accueil du bâtiment, soit en les contactant par téléphone ou par mail (certains d'entre eux avaient répondu au questionnaire et acceptés de laisser leurs coordonnées pour un entretien). Cette modalité de « sélection » des chômeurs nous a permis de cibler en priorité des profils de chômeurs que nous n'avions pas encore rencontrés. D'autres chômeurs nous ont été orientés par des conseillers.

Les chômeurs rencontrés se répartissent de manière équitable entre les hommes et les femmes (22 hommes et 22 femmes), la plupart ont entre 27 et 45 ans (17 personnes). On note une assez forte représentation des diplômés dans notre échantillon (9 personnes sont titulaires d'un Bac + 4 ou plus) et de personnes sans diplôme (8 personnes). La majorité des chômeurs rencontrés sont demandeurs d'emploi (15 personnes sont inscrites à Pôle Emploi) et 11 personnes sont inscrites comme demandeurs d'emploi et créent en parallèle leur entreprise. On note également une part importante de chômeurs de longue durée : 13 d'entre eux recherchent un emploi ou une formation depuis 13 à 24 mois ; 11 sont en recherche d'emploi depuis moins de 6 mois. (voir annexe n°4 pour une présentation plus détaillée des profils des chômeurs rencontrés).

effort et le temps de travail, dans la mesure où l'effort est discontinu et où la charge physique se double maintenant d'une charge mentale (...). » (p.12) Il existe donc un décalage entre le « travail prescrit » et le « travail réel », « grevé d'évènements inattendus » liés aux « incohérences organisationnelles, d'imprévus provenant aussi bien de la matière, des outils et des machines, que des autres travailleurs, des collègues, des chefs (...) », (p.13). Christophe Dejours, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel. Critique des fondements de l'évaluation*, Paris, INRA Éditions, 2003.

⁴³ Michel Lallement, 2010, op. cit., p.59.

⁴⁴ Les « sorties positives » correspondent aux sorties en emploi (CDI ou CDD de plus de six mois ou l'accès à une formation qualifiante).

⁴⁵ Michel Lallement, 2010, op. cit. p.59.

À chaque prise de contact avec les chômeurs, nous nous sommes présentés comme une doctorante ou étudiante travaillant sur les démarches des chômeurs au sein du SPE. Les entretiens se sont déroulés dans les salles de réunion de la Mef, soit dans notre bureau selon la disponibilité des salles. Notre bureau est situé dans les locaux de la ML, avec l'inscription « Mission Locale » affichée en toutes lettres sur notre porte. Cette situation a pu créer des confusions auprès de certains chômeurs, confusion qui s'est traduite par le rôle que les chômeurs nous attribuaient. Certains ont ainsi tenté de nous convaincre d'intervenir auprès de leur conseiller pour qu'il accède à leurs demandes : « *vous lui direz bien* ». Nul doute qu'ils attendaient que nous endossions le rôle de médiatrice parce qu'ils estimaient que le conseiller ne comprenait pas leur situation ou refusait, de manière injustifiée, de les aider. D'autres sont venus à l'entretien avec l'ensemble de leurs papiers attestant de leurs démarches effectives de recherche d'emploi ou avec les documents présentant leur projet de création d'activité, dans l'espoir que nous validions l'intérêt de leur projet et que nous les aidions éventuellement à l'améliorer : « *j'ai amené mon projet, vous me direz ce que vous en pensez ?* ». Dans d'autres situations, l'entretien a été pris comme un « défouloir » où les chômeurs « déballaient » toutes leurs rancœurs liées aux conditions de leur perte d'emploi (licenciement jugé abusif notamment), aux difficultés de retrouver du travail, soit en raison de la saturation du marché du travail dans leur secteur, ou encore à la complexité et aux contradictions des démarches imposées par le SPE. Pour d'autres, l'entretien a été l'occasion de « se raconter », d'évoquer toutes les difficultés personnelles actuelles et passées auxquelles ils devaient faire face, nous donnant ainsi l'impression d'être un « psy » à leurs yeux. Ces entretiens se sont généralement achevés par une formulation du type : « *merci pour votre écoute, ça m'a fait du bien* ». Plusieurs chômeurs (les plus diplômés d'entre eux), ont accepté l'entretien « *pour aider un étudiant* », comme une forme de solidarité qui s'impose entre « diplômés ». Ils étaient manifestement très soucieux de nous aider et se sont inquiétés à plusieurs reprises lors de l'entretien de « bien répondre à nos questions », se rendant également disponibles par la suite si nous avions d'autres questions à leur poser. Quelques entretiens nous ont semblé plus particulièrement compliqués à mener. Le quasi mutisme des chômeurs, nous a amené à « enchaîner » les questions, nous donnant la sensation désagréable de leur « arracher les mots de la bouche » et finalement de mener un « interrogatoire de police ». En tout état de cause, la confiance ne parvenait pas à s'installer entre nous et les chômeurs qui ne comprenaient absolument pas le sens de notre démarche. Au cours de l'entretien, nous leur avons ainsi demandé quelles étaient leurs attentes en venant à cet entretien, puisqu'ils avaient accepté de venir, mais ne semblaient pas disposés à « jouer le jeu ». Certains espéraient que nous avions

un emploi à leur proposer quand d'autres étaient sans papier et craignaient probablement que nous les dénoncions à la police⁴⁶. Alors que dans la première situation, les chômeurs ont accepté l'entretien dans l'espoir de repartir avec un emploi, dans la seconde situation, les chômeurs sont venus parce qu'ils pensaient que cette démarche était « imposée » par le SPE. Dans les deux situations, les entretiens ont rarement dépassé la demi-heure, nous laissant avec l'amer sentiment d'avoir involontairement « floué » ces personnes qui repartaient déçues ou inquiètes des suites de l'entretien en dépit de nos explications pour les rassurer. Plusieurs chômeurs ont pleuré ou eu les larmes aux yeux lors des entretiens. Certains d'entre eux étaient dans des situations extrêmement difficiles (perte du logement, absence de ressources, divorce, décès d'un proche, etc.). Dans ces situations, l'entretien semble complètement décalé au regard de la détresse exprimée par ces chômeurs. À plusieurs reprises, nous nous sommes sentis extrêmement mal à l'aise et comme « déplacée » d'embêter ces personnes avec nos questions sur leurs démarches pour (re)trouver du travail. Ce sentiment a été renforcé par le fait que certaines personnes attendaient, en échange de leurs confidences, une aide active de notre part pour qu'ils sortent rapidement de ce quotidien morose, tout du moins au niveau de leur recherche d'emploi. Si ces entretiens nous permettaient de faire par nous même l'expérience racontée par certains conseillers qui ne savent pas comment aider certains chômeurs et « ramènent » chez eux les « cas difficiles », ils nous donnaient également le sentiment de « voler »⁴⁷ ces chômeurs qui du fait de l'entretien ont été amenés à se confier, à se raconter. Ces situations, ainsi que les difficultés de maîtrise du français pour certains enquêtés, expliquent qu'une partie des entretiens n'ont pas directement été exploités (13 personnes). Tous les entretiens ont été retranscrits et lus, mais les propos tenus par ces enquêtés n'ont pas été repris pas dans l'analyse.

Les profils des professionnels rencontrés et les statuts des entretiens

Parmi les professionnels rencontrés, on note une très forte représentation des femmes, soit 34 personnes⁴⁸. L'essentiel des professionnels rencontrés assurent une fonction d'accueil et de

⁴⁶ Suite au décret du 11 mai 2007 relatif à « la vérification des autorisations de travail des étrangers », les agents de l'ANPE et de l'Assedic doivent transmettre à la Préfecture une copie des titres de séjours des demandeurs d'emploi étrangers. L'objectif affiché est de permettre aux préfetures de vérifier la validité des titres de séjour dans un délai de 48h. De nombreux agents de l'ANPE et de l'Assedic se sont mis en grève pour protester contre cette mesure. Décret n°2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail et modifiant le code du travail, texte n°8, article 1, sous section 8 relative à l'inscription à l'ANPE, JO n°110 du 12 mai 2007.

⁴⁷ Olivier Schwartz, *Le monde privé des ouvriers*, Paris, PUF, 1990, p.51.

⁴⁸ Cette proportion est légèrement sur-représentée par rapport aux données nationales des ML. En 2010, les femmes représentaient 78 % des effectifs. Compte rendu d'activité 2010 des missions locales et PAIO – ICARE, p.25, [5/08/2012], <http://www.cnml.gouv.fr/IMG/pdf_Bilan_chiffres_2010_activite_ML.pdf>. Nous avons fait

suivi des chômeurs, soit 33 d'entre eux, les autres assurant des fonctions de direction. La plupart des salariés rencontrés sont en Contrat à Durée Indéterminée (CDI), soit 35 des personnes rencontrées⁴⁹, 6 sont en Contrat à Durée Déterminée (CDD), dont la moitié est en contrats aidés et 3 sont salariés en CDI mis à disposition notamment par des services de la mairie. Concernant les niveaux d'études, on note une forte représentation des titulaires d'un Bac + 5 ou plus (18 personnes) et une répartition équivalente entre les titulaires d'un Bac + 3 et d'un Bac + 2 (7 personnes pour chacun des deux niveaux). La part des titulaires d'un Bac + 4 est également assez importante (8 personnes). Les autres ont soit le Bac (2 enquêtés), soit le niveau Bac (2 enquêtés). L'âge moyen des enquêtés est de 38 ans. (voir annexe n°5 pour une présentation plus complète des profils des professionnels rencontrés).

Comme avec les chômeurs, nous avons sollicité les professionnels « à visage découvert », en présentant notre double casquette de salariée de la Mef et de doctorante. Tout comme avec les chômeurs, les rôles attribués au chercheur et aux statuts de l'entretien sont variés. Nous avons tour à tour été considérés comme une potentielle « taupe de la direction », une « stagiaire / étudiante », une « psy » ou encore une « doctorante en sociologie ». Alors que l'accès au terrain a été très facile pour les salariés du Gip Mef, directement placés sous la même direction que nous, l'entrée a été nettement plus compliquée auprès de l'ANPE et de l'Assedic notamment. La situation s'est finalement décantée suite à une formation dédiée à l'auto-évaluation des MDE que nous avons suivie avec les deux directeurs de l'ANPE et de l'Assedic. À l'occasion de ces trois journées de formation, nous avons pu échanger avec eux, et notamment de notre sujet de thèse. Dès l'issue de la formation, le terrain nous a été ouvert et les salariés autorisés à prendre une heure ou deux heures de leur temps de travail pour être interrogés⁵⁰. L'ouverture du terrain ne signifie pas toutefois que toutes les difficultés sont levées. Nous avons dû à plusieurs reprises refuser l'aide de cadres qui, pour nous aider, mais peut-être aussi pour « utiliser » cette enquête, souhaitaient savoir quels salariés avaient acceptés de nous rencontrer et les éléments clefs qui ressortaient des entretiens. Plus encore

le choix de comparer les profils de nos enquêtés aux salariés des ML. Ce choix est évidemment contestable puisque tous les professionnels rencontrés dans le cadre de notre enquête ne sont pas des salariés de ML. Ils constituent toutefois une forte représentation de nos enquêtés (32 %) d'une part et des effectifs de la Mef d'autre part. Les données concernant les effectifs de Pôle Emploi sont en revanche plus compliquées à trouver. Le rapport d'activité de 2011 ne présente pas la répartition sexuée des effectifs, il est seulement indiqué que 91 % des salariés sont en CDI, soit une proportion plus forte que dans les ML, [7/08/2012], < http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/84/87/85/85/e10122_ra2011_pole_emploi_e7_21-438084381168105060.pdf>.

⁴⁹ Cette proportion est identique à celle recensée par le Conseil National des Missions Locales (CNML) en 2010. Compte rendu d'activité 2010 des missions locales et PAIO – ICARE, p.23. <http://www.cnml.gouv.fr/IMG/pdf/Bilan_chiffres_2010_activite_ML.pdf>, [5/08/2012].

⁵⁰ Notons, même si cela peut prêter à sourire, que la femme d'un des directeurs a réalisé une thèse et a une fille qui porte notre prénom. Pour l'autre directeur, sa nièce était en thèse en même temps que nous. Ces éléments ont

qu'avec les chômeurs, les entretiens auprès des professionnels impliquent un « devoir de vigilance ». Le sociologue salarié d'une entreprise qui sollicite les salariés de l'organisation (qui sont par ailleurs ses collègues de travail ou ses supérieurs hiérarchiques), doit « protéger ses sources » et le contenu des propos tenus par ces dernières. Dès le départ, nous avons indiqué aux enquêtés que leurs propos ne sortiraient pas de la pièce où ils avaient été tenus et que si nous étions amenés à les reprendre dans le cœur de la thèse, nous leur ferions relire les propos mobilisés, ainsi que l'interprétation qui en avait été faite. Aucun d'entre eux ne nous a demandé de supprimer des verbatims, mais nous avons, sciemment, limité le nombre d'extraits d'entretiens des salariés. La Mef est une petite structure (entre 45 et 49 salariés pour le Gip) et les expressions, les formulations des uns et des autres auraient été facilement identifiables. Outre ce problème de confidentialité, c'est aussi le souci de ne pas « déposséder »⁵¹ les propos tenus par les collègues, d'éviter des « approximations » et plus encore de les mettre en difficulté vis-à-vis de la hiérarchie⁵².

Les conditions de réalisation de la thèse

Démarrée en janvier 2007, cette thèse a été réalisée dans le cadre d'une Convention industrielle de formation par la recherche (Cifre). C'est un des élus de la ville, par ailleurs président délégué de la Mef, qui a souhaité que la fonction d'observation soit occupée par un doctorant en sciences sociales. Il s'est ainsi mis en contact avec un de nos directeurs de thèse (qu'il avait auparavant eu en cours) pour savoir si un de ses doctorants serait intéressé. Dès le démarrage de la Cifre, nous avons été recrutés en CDI, sur le poste de chargée de mission observatoire (il s'agissait d'une création de poste) ; poste que nous occupons toujours.

facilité la prise de contact avec ces deux directeurs qui, outre l'ouverture du terrain, nous ont aidés aussi par la transmission d'un certain nombre de documents.

⁵¹ En introduction de sa thèse, Martin Thibault expose les tiraillements qui l'ont traversé tout au long de son doctorat du fait de sa double casquette de « doctorant » et des liens d'amitié qu'il entretenait par ailleurs avec la plupart des enquêtés. Il évoque notamment le cas de la publication d'un article dans lequel il traite plus particulièrement de la situation de Mathieu, un de ses « copains », à qui il a fait lire l'article afin d'obtenir son aval et ainsi ne pas le trahir. Martin Thibault, *Une jeunesse ouvrière. Sédimentation des identités sociales de jeunes ouvriers de la maintenance de trains à la RATP*, thèse pour le doctorat de sociologie, novembre 2011, Paris, Université Paris V - Descartes, p. 15.

⁵² Dans notre cas, ce n'est pas tant la tension entre le statut de « doctorante » et de « copains » (même si certains de nos collègues le sont par ailleurs devenus), mais bien plus le fait que la direction de la Mef a lu tous nos écrits. L'aval des collègues quant aux propos repris dans notre thèse s'avérait donc d'autant plus important puisque les enquêtés se situent, comme nous, dans un lien de subordination avec la direction.

Comment être chercheur et salarié ? Retour sur les difficultés d'affirmation d'une double casquette

Les entretiens auprès des chômeurs et des salariés ont quasiment tous été réalisés dans les locaux de la Mef, sur notre temps de travail. Ces conditions d'enquête s'expliquent largement par des contraintes de temps. Le doctorant en entreprise, même recruté dans le cadre d'une Cifre, n'est pas toujours un doctorant à plein temps. En dépit de l'intérêt initial porté par la mairie et la direction de la Mef à la réalisation de notre thèse, l'importance de la charge de travail incombant à l'observatoire a de fait limité notre disponibilité pour le travail de recherche. Dès les premiers jours de notre arrivée dans la structure, la direction nous a alerté sur la nécessité de réaliser rapidement un certain nombre d'études attendues notamment par les élus locaux. Cela faisait à peu près six mois que la Mef recherchait un chargé de mission sur l'observatoire, un retard conséquent devait donc être rattrapé. Il fallait en outre, dès la première année, apporter les preuves aux divers financeurs de l'utilité de la Mef et commencer à résoudre un certain nombre de dysfonctionnements du marché local du travail. La réalisation d'un diagnostic emploi / formation faisait notamment partie des priorités, la finalité étant d'alerter les financeurs quant à la faiblesse des offres de formation au regard des besoins des chômeurs. En tout état de cause, l'urgence était à la production d'études courtes et directement opérationnelles et non à la réalisation d'une thèse, potentiellement trop théorique pour être directement exploitable⁵³. Les difficultés que nous avons eu à « imposer » la thèse comme une activité de travail parmi d'autres, s'expliquent entre autres par le fait que le choix d'un doctorant pour occuper ce poste a été imposé par l'élu président délégué de la Mef à la direction. Compte tenu des attentes de la direction de la Mef à l'égard de l'observatoire, le choix d'un doctorant semblait probablement trop périlleux de leur point de vue : il risquait d'être trop jeune, pas assez efficace et pas suffisamment concret. Pour mener de front notre activité professionnelle au titre de chargée de mission sur l'observatoire et notre travail de recherche, nous avons donc calé les entretiens entre deux réunions, deux rédactions de notes, ou analyses de données chiffrées sur la situation de l'emploi. Le travail de recherche, et plus

⁵³ Une étude du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Céreq) consacrée au recrutement des docteurs dans le secteur privé montre que les « représentations des titulaires de doctorat portées par les employeurs (...) reflètent une certaine méconnaissance des conditions de réalisation d'une thèse et de la nature de l'activité de recherche doctorale. (...) les entretiens auprès des employeurs font émerger des stéréotypes sur le docteur considéré comme un « pur esprit », probablement réticent à s'insérer dans un collectif et une réalité productive. Plus prosaïquement, les employeurs déclarent craindre les profils « sur-diplômés » ayant des compétences qu'ils identifient mal, et dont l'opérationnalité à court terme n'est pas assurée ». Céreq, « Intégrer l'entreprise privée avec un doctorat. L'exemple de la branche ingénierie, informatique, études et conseil », *Bref*, Céreq, n°268, octobre 2009, p.4.

particulièrement les entretiens, se sont glissés dans les interstices de notre activité professionnelle considérée comme prioritaire et majeure du point de vue de l'organisation.

Outre la question de la charge de travail, c'est le statut de doctorant et des activités inhérentes au travail de recherche qui sont ici en cause. Le cas des entretiens ou encore de la lecture est particulièrement symptomatique de cette difficulté à trouver sa place en tant que chercheur dans une entreprise. Ces activités légitimes et quotidiennes pour les chercheurs ne le sont pas nécessairement dans d'autres mondes professionnels. L'utilité des entretiens, des lectures ne pouvant pas être immédiatement visibles, ils peuvent vite être confondus avec du « bavardage » et du « bouquinage ». Bref, le travail du chercheur n'est pas d'emblée considéré comme légitime et ses activités apparaissent vite comme parasitant les activités du chargé de mission de l'observatoire.

La distorsion des temporalités entre le travail de recherche et les activités de chargée de mission de l'observatoire

Cette dépréciation des activités du chercheur est d'autant plus forte que les temporalités de la thèse ne sont pas du tout les mêmes que celles qui régissent d'autres activités professionnelles. En tant que chargée de mission sur l'observatoire, les délais de réalisation d'une note ou d'un rapport sont de l'ordre d'une à trois semaines (seul le diagnostic emploi / formation a demandé une année de travail) et les groupes de travail ne dépassent guère plus de six mois. La réalisation d'une thèse (et notamment la phase d'écriture) ne correspond en rien à ces délais. Cette distorsion ne fait que renforcer l'incompréhension quant au travail de recherche et ses différentes étapes. La légitimité de notre recherche (et donc de notre statut de doctorante) s'est construite de manière très progressive. La place du doctorant en entreprise est le résultat d'un « système d'interactions et d'apprentissages construit à un niveau microsocial »⁵⁴ sur une période plus ou moins longue. Le dispositif Cifre est en effet un « processus complexe et souvent difficile »⁵⁵. Dans notre cas, les négociations autour du partage du temps de travail entre les activités de l'observatoire et les activités de la recherche ont été permanentes et parfois très conflictuelles entre la direction de la Mef d'un côté et nous

⁵⁴ Christine Audoux, Anne Gillet, « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques*, 43/2011, p.16, [2/08/2012], <<http://interventionseconomiques.revues.org/1347>>.

⁵⁵ Ibid., p.4.

de l'autre côté, accompagnée de nos directeurs de thèse⁵⁶. De notre point de vue, la contradiction majeure résidait dans la nécessité de « devoir se battre au quotidien pour pouvoir travailler », du fait de la tension permanente entre la volonté affichée de la direction de la Mef que la thèse se fasse vite, sans pour autant répondre à notre demande de temps pour la réaliser. Du point de vue de la direction, les études commandées par la mairie ou les partenaires de la Mef devaient être réalisées dans les délais demandés, et comme ces études n'étaient pas sans lien avec notre sujet de thèse, leur réalisation devait nous permettre de faire « d'une pierre deux coups ». Du côté de la direction, comme du côté du doctorant, des ajustements permanents doivent donc être faits pour que les deux objectifs (études pour la Mef et thèse) soient réalisés.

Un net changement s'est amorcé à l'issue de la troisième année de thèse, sous l'impulsion de nos pressions constantes (les nôtres et celles de nos directeurs de thèse) pour obtenir du temps à « faire notre thèse »⁵⁷. La lecture de nos premiers papiers par la direction a par ailleurs été déterminante. Outre l'intérêt manifeste exprimé par la direction quant au contenu des papiers, les premiers écrits permettent de montrer l'utilité des lectures et des entretiens réalisés. Ces activités jusque là complètement abstraites finissent par prendre sens et cohérence. La validation de nos directeurs de thèse concernant ces premiers écrits a été absolument déterminante puisqu'elle a « prouvé » le caractère non seulement « sérieux », mais surtout scientifique des premiers pas de la recherche. L'« appartenance à un laboratoire de recherche », constitue en effet une « « référence scientifique » reconnue »⁵⁸, ainsi que la réputation du directeur de thèse. L'intervention dans des colloques ou la publication de papiers constituent également des gages de légitimité qui « autorisent » progressivement la recherche à devenir une activité de travail légitime et donc « permise » sur le temps de travail. L'implication de la direction a alors été plus nette pour nous aider à réaliser cette thèse, notamment en nous permettant d'aller une semaine par mois au Lise. Cette présence régulière au laboratoire pour avancer sur notre thèse a impliqué que la direction de la Mef négocie avec la mairie et les partenaires de la Mef, pour que certaines études soient faites ultérieurement. Ces demandes de délais supplémentaires ont été faites par la direction, qui décrit des négociations entre elle et les élus locaux. Le contrat de collaboration⁵⁹ entre la Mef, le Lise et

⁵⁶ Deux à quatre rencontres annuelles étaient organisées entre nous, nos directeurs de thèse et la direction de la Mef. Ces rendez-vous permettaient de faire un point sur l'état d'avancée de la recherche et les perspectives à venir.

⁵⁷ Ajoutons que parallèlement, nous avons finalisé un certain nombre d'études, de notes, qui semblaient répondre aux attentes de la direction, rassurant ainsi les craintes initiales de non opérationnalité.

⁵⁸ Christine Audoux, Anne Gillet, 2011, op. cit., p.9.

⁵⁹ Ce contrat de collaboration définit le partage du temps de travail entre les activités de thèse et celles réalisées pour l'organisme au sein duquel le doctorant réalise son doctorat.

le doctorant étant achevé, il n'y avait effectivement plus d'obligation légale pour la Mef de nous laisser du temps pour achever notre thèse.

Les négociations autour du contenu des écrits

La situation s'est avérée à nouveau délicate dès lors que les chapitres ont plus directement traité des activités des MDE (seconde partie de la thèse) ou des pratiques des professionnels (troisième partie de la thèse). Un exemple marquant de ces tensions est lié aux conditions de mise en place des MDE (chapitre 4). Dans ce chapitre, nous reprenons les propos d'un directeur d'une MDE qui suggère que la MDE avait initialement été mise en place à des fins électoralistes. Le dispositif des MDE ayant plusieurs fois été remis en cause (gel des MDE en octobre 2007), on peut suggérer que la crainte de la direction était que la lecture de ce passage (par des financeurs de la Mef) de la thèse ne donne du grain à moudre aux détracteurs des MDE. Les quelques désaccords concernant le contenu de certains écrits de la thèse ont ainsi donné lieu à d'autres tensions entre nous et la direction, les inquiétudes de cette dernière étant que certains passages ne mettent en danger la Mef à l'égard des élus qui ne manqueraient pas de lire l'intégralité du manuscrit. Ces demandes pour modifier le contenu de la thèse n'ont pas été sans difficulté, puisque rappelons-le, le doctorant en Cifre est aussi salarié de la structure et donc, de fait, dans une relation de subordination avec la direction. L'intervention des directeurs de thèse s'est là encore avérée salutaire pour trouver une solution. Le compromis finalement trouvé a été de s'engager à rédiger un résumé d'une vingtaine de pages de la thèse ; résumé qui serait mis à disposition des élus et des partenaires de la Mef.

Plan de la thèse

La première partie de cette thèse propose une mise en perspective historique des interventions de l'État sur le marché du travail pour endiguer le chômage. Cette partie est structurée autour de trois chapitres suivant une logique chronologique. Le chapitre 1 propose de retracer l'histoire des premières formes d'intervention de l'État pour soutenir les travailleurs privés d'emploi. Son action s'inscrit alors en soutien aux chambres syndicales. Les interventions de l'État seront plus offensives au cours du XX^e siècle pour finalement devenir centrales en matière de lutte contre le chômage. Le chapitre 2 s'attache à montrer le double mouvement de territorialisation et d'individualisation amorcé dans les années 1980 pour faire face à la montée du chômage et son installation dans la durée. Bien que l'État reste le seul compétent en matière d'emploi, les initiatives des collectivités territoriales vont se multiplier. Le chapitre 3 est consacré aux dernières réformes qui ont traversé le champ de l'emploi avec la mise en place des Maisons de l'Emploi en 2005 puis la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en 2008. Cette dernière réforme rompt ainsi avec le mouvement continu de territorialisation qui avait été amorcé dans les années 1980 et qui semblait s'achever avec la mise en place des Maisons de l'Emploi.

La deuxième partie de la thèse est consacrée aux conditions d'émergence et champs d'action des Maisons de l'Emploi. Le premier chapitre de cette partie (chapitre 4), traite des différentes modalités de mise en œuvre du dispositif par les acteurs locaux. Le chapitre 5 est consacré à l'exposé de la création de la Mef et aux conditions de participation des différents opérateurs locaux du marché du travail au projet. Le chapitre suivant (chapitre 6) met en évidence les actions des Maisons de l'Emploi et notamment leurs initiatives en matière de développement local de l'emploi. Le chapitre 7 montre les modalités de (non)coopération entre les différentes structures qui composent la Mef. Il permet de déconstruire la norme de la coordination pourtant fortement valorisée par les acteurs locaux rencontrés.

La troisième partie de la thèse s'attache à analyser les trajectoires des chômeurs au sein de la Mef. Le chapitre 8 s'appuie notamment sur l'exploitation du questionnaire présentant la circulation des chômeurs au sein de la Mef. Le chapitre 9 présente quant à lui les attentes des chômeurs à l'égard du SPE élargi et leurs pratiques de sollicitation des différentes structures. Il montre également, à partir des profils de chômeurs mis en évidence, les modèles de relation d'aide qui s'établissent entre les chômeurs et les professionnels. Le dernier chapitre (chapitre 10) présente les formes de régulation qui se construisent (ou non) entre les intermédiaires locaux de l'emploi pour faciliter les démarches des chômeurs.

PREMIÈRE PARTIE :

**FORMES ET CHAMPS D'INTERVENTION
DE L'ÉTAT SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL
DEPUIS LE XIXE SIECLE.**

**LA TERRITORIALISATION NON ABOUTIE
DE LA POLITIQUE D'EMPLOI**

Depuis le début des années deux mille, les interventions de l'État sur le marché du travail se multiplient. Les recompositions qui se mettent progressivement en place traversent l'ensemble des champs de l'emploi en redéfinissant les règles de fonctionnement du marché du travail, l'architecture et l'organisation territoriale du SPE. Aucune réforme n'était venue modifier avec autant de force le système d'emploi français depuis les années 1960 où les opérateurs du marché du travail se sont mis en place. Différents registres de justification sont mobilisés pour mener à bien ces réformes : le registre financier notamment sur la question de l'indemnisation du chômage⁶⁰ ; le registre juridique afin d'assouplir le fonctionnement du marché du travail (en enlevant les barrières à son entrée et à sa sortie), mais aussi le registre administratif visant à simplifier le paysage institutionnel. Les réformes portent également sur la question territoriale en redéfinissant l'échelon géographique le plus à même de résoudre la question du chômage. Régulièrement présentées comme le résultat de concertations menées à l'échelle européenne, ces refontes ont vocation à faire baisser le chômage en agissant de manière concomitante sur ses différentes causes : économique par la rigidité du fonctionnement du marché du travail ; institutionnelle par l'éclatement des acteurs de l'emploi ; individualiste par la responsabilisation des chômeurs face à leur absence d'emploi. Pourtant, les restructurations en cours ne suffisent pas à donner une vision claire et stabilisée du système d'emploi français à venir. Deux raisons majeures expliquent cette situation. Le premier niveau d'explication a trait au caractère non abouti du processus en cours. L'absence de planification des réformes se double d'une absence de mise en place d'un échancier articulant les différentes dimensions des politiques publiques en matière d'emploi. Il en résulte que les finalités poursuivies par l'État ne sont pas affichées et rendent complexe la tâche d'explicitation du système en reconstruction. Le deuxième niveau d'explication renvoie à l'absence de continuité dans les axes réformés du système d'emploi. La contradiction majeure étant liée aux mouvements de décentralisation et de recentralisation de la politique d'emploi ; mouvements qui rendent ainsi criantes les hésitations de l'État à décentraliser cette compétence.

L'exercice de délimitation du champ d'intervention des politiques de l'emploi s'avère délicat car leur mise en œuvre est encastrée à d'autres domaines de compétences comme la politique de la ville, le développement économique ou encore les actions de l'État en matière

⁶⁰ Le dispositif d'indemnisation du chômage a été élaboré « pour indemniser des chômeurs temporaires et de relativement courte durée à des salariés ayant des durées de cotisation longues. Pour être viable, il en suppose le rapide reclassement. » Il est mis à mal dans un contexte de chômage de masse, de longue durée et de précarité de l'emploi qui donne lieu à des affiliations courtes. Voir Jacques Rigaudiat, « Pauvreté, précarité, emploi : bilan et perspectives », *L'Économie politique*, n°26, 2005/2, p.30-45 ; Florence Lefresne, *Les mutations de l'emploi en France*, Paris, La Découverte, 2005, p.20-21.

d'assistance. Elles sont par ailleurs articulées à la Stratégie Européenne pour l'Emploi, même si cette dernière repose sur un caractère incitatif et ne contraint donc pas les États membres qui gardent leur propre compétence emploi. Ces différents niveaux de décision et champs d'intervention des pouvoirs publics s'entrecroisent et contribuent à expliquer les choix opérés en France en matière d'emploi. Plusieurs entrées sont possibles pour analyser les politiques publiques de l'emploi. Parmi ces approches on peut citer celles visant à mesurer l'impact des mesures adoptées sur le marché du travail⁶¹ ; l'approche politique insistant davantage sur les types de mesures prises en matière d'emploi, les priorités énoncées en fonction des majorités politiques se succédant⁶² ou encore l'approche budgétaire et monétariste, expliquant les contraintes économiques pesant sur les politiques d'emploi, les coûts engendrés par les mesures⁶³. L'approche ici adoptée analyse l'histoire des politiques publiques de l'emploi au regard de la place et du rôle de l'État dans la définition et la mise en œuvre des politiques. Elle vise à comprendre comment, au cours de la constitution du SPE et de ses évolutions, l'État est intervenu, comment s'est organisée la répartition des compétences emploi entre l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Elle s'intéresse en outre à la dimension territoriale des politiques pour saisir les causes et différentes modalités de mobilisation du local pour endiguer le chômage.

La thèse ici défendue est que le processus de réformes en cours est orchestré par un État central qui reste l'acteur majeur en matière d'emploi, en dépit des différents mouvements de territorialisation qu'il a amorcé⁶⁴. Cette partie de la thèse est ainsi consacrée à une analyse

⁶¹ Des études qualitatives et économétriques sont menées pour analyser les trajectoires des bénéficiaires ayant bénéficié de mesures. La Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques (Dares), réalise et publie tous les ans un bilan de la politique de l'emploi en France. Ces bilans permettent d'établir un panorama des différentes mesures existantes. Ils portent sur les caractéristiques des bénéficiaires entrés en dispositifs aidés, leur devenir professionnel à court, moyen ou long terme. Ils s'intéressent par ailleurs aux profils des employeurs mobilisant ces aides pour leur recrutement et à l'impact de ces mesures sur leurs pratiques ultérieures d'embauche notamment.

⁶² Norbert Holcblat, « La politique de l'emploi en France », in Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Cahiers du CEE, Paris, PUF, 1998, p.71-92.

⁶³ Les bilans annuels réalisés par la Dares sont également consacrés à cette question. Ils évaluent les coûts engendrés par les politiques d'emploi et de la formation professionnelle. La Dares est un organisme qui dépend conjointement du Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, du Ministère du Travail, des Relations Sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville. La Dares produit et diffuse des données sur l'emploi, le chômage, etc.

⁶⁴ Nous reprenons ici une partie de la thèse développée par Éric Verdier et Annie Lamanthe dans le champ de la formation professionnelle des jeunes selon laquelle en dépit de la décentralisation, l'État reste l'acteur majeur du système éducatif. Voir Éric Verdier, Annie Lamanthe, « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique », *Sociologie du travail*, vol. 41, n°4, octobre/décembre 1999, p. 385-409. Cette thèse est par ailleurs défendue par Michel Lallement dans le champ de l'emploi, notamment dans un chapitre d'ouvrage. Voir Michel Lallement, « Transformation des relations du travail et nouvelles formes d'action politique », in Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier, *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po, 2006, p.109-154.

historique des oscillations, des mouvements d'aller-retour de l'État entre centralisation et décentralisation. L'histoire récente des politiques publiques de l'emploi est particulièrement intéressante parce qu'elle montre les hésitations de l'État à opérer une véritable décentralisation de ses compétences en matière d'emploi. La phase la plus aboutie de la territorialisation a été actée en 2005 avec la mise en place des Maisons de l'Emploi. Dans le cadre de ce dispositif, les élus locaux ont été positionnés comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail. Mais en l'absence d'un transfert de la compétence emploi aux collectivités territoriales, c'est bien l'État qui reste le grand ordonnateur dans ce champ de compétence, entretenant ainsi « l'ambiguïté, voire la contradiction »⁶⁵ quant à la répartition des attributions entre les élus locaux et l'État. Même si elle n'est pas achevée, cette décentralisation atteste d'une volonté de l'État de démultiplier son action en soutenant les initiatives locales pour résoudre la question du chômage. Il reste toutefois le décisionnaire majeur en matière d'emploi en définissant les grandes orientations à suivre et en délimitant le cadre dans lequel peuvent s'inscrire les actions et innovations locales. Difficile dans ces conditions de parler d'un désengagement de l'État puisqu'il « continue de jouer un rôle important, pour ne pas dire déterminant (...) dans le champ du travail et de l'emploi, [ses interventions] deviennent simplement plus souples, plus décentralisées, plus ajustées aux situations locales »⁶⁶. La proximité s'est en effet progressivement construite comme un gage d'efficacité pour endiguer la montée d'un chômage de masse. Elle érige le « partenariat local »⁶⁷ comme une norme pour la construction d'une stratégie locale sur la base d'un diagnostic partagé par les acteurs locaux. Le postulat sous-jacent étant que le local permettrait une « gestion plus proche, plus informée des besoins locaux, plus souple et plus inventive »⁶⁸. Ces transformations s'inscrivent dans un contexte plus général de mutations de l'action publique dans ses processus de définition et de mise en œuvre. La politique publique de l'emploi vient en ce sens éclairer un phénomène plus large. Outre la prise en compte du territoire, les évolutions en cours impliquent la coordination d'une multiplicité d'acteurs pour la mise en œuvre de l'action publique. L'intérêt général autrefois garanti par l'État central se transforme en un « intérêt général local »⁶⁹. Un passage s'opère ainsi d'un système centralisé caractérisé par une logique descendante de l'action publique à une forme de « gouvernance

⁶⁵ Carole Tuchsirer, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n°324, 2006, p. 57-67.

⁶⁶ Michel Lallement, 2006, op. cit., p.111.

⁶⁷ Thierry Berthet, *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Bordeaux, 2005, PUB, p.173.

⁶⁸ Éric Verdier, Annie Lamanthe, 1999, op. cit., p. 385-409.

⁶⁹ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.87.

locale »⁷⁰ où les procédures de décision tendent à s'organiser de façon réticulaire. Le dispositif des Maisons de l'Emploi (MDE) constitue de ce point de vue un objet d'analyse privilégié pour observer les transformations en cours des politiques publiques et notamment des politiques publiques dans le champ de l'emploi.

Depuis le début du XIX^e siècle, la place et la nature des interventions de l'État ont considérablement évolué dans le champ de l'emploi. Cette première partie de la thèse s'attache à retracer les positionnements respectifs de l'État, des partenaires sociaux et des collectivités territoriales au cours de l'histoire en matière de lutte contre le chômage. Elle s'articule autour de trois chapitres qui reprennent trois grandes étapes de la prise en charge des chômeurs et des formes d'intervention de ces trois acteurs sur le marché du travail.

Le premier chapitre s'intéresse à l'émergence des premières formes d'indemnisation et de placement des travailleurs privés d'emploi au cours du XIX^e siècle. Le système de protection mis en place par les caisses syndicales est organisé à l'échelle des territoires et des professions. Les interventions de l'État restent alors timides et visent à soutenir les caisses syndicales dès lors qu'elles indemnisent les travailleurs involontairement privés d'emploi. Il faudra attendre la première moitié du XX^e siècle pour que l'État intervienne de manière plus volontariste sur le marché du travail. La mise en place des premiers opérateurs du marché du travail à la fin des années 1950 constitue une évolution majeure puisque les critères de prise en charge et de protection des chômeurs deviennent semblables pour tous, quels que soient leur profession et leur lieu d'habitation. De même, les actions de planification ou de reconversion des territoires par l'État constituent une rupture majeure avec le contrôle de la main-d'œuvre organisé par les caisses syndicales à l'échelle des métiers au XIX^e siècle.

Le second chapitre s'attache à montrer le changement radical des modèles d'action qui a été opéré à partir des années 1980. La situation sinistrée de l'emploi conduit à un double mouvement de territorialisation et d'individualisation des politiques publiques d'emploi orchestré par l'État. Le « local » apparaît comme un territoire d'action apte à penser des actions « sur mesure » et donc plus efficaces dans la lutte contre le chômage. Si l'État

⁷⁰ Dans sa proposition de définition de la « gouvernance », Patrick Le Galès invite à dissocier cette notion de gouvernance de celle de gouvernement. Pour le chercheur, la notion de gouvernance a émergé « face au diagnostic d'une « incapacité » des gouvernements à répondre aux problèmes qui leur sont soumis (...). Alors que le terme de « gouvernement » décrit le type d'autorité, hiérarchique et contraignante, qui s'exerce dans la plupart des États (...), la notion de « gouvernance » désigne quant à elle une forme plus souple de pouvoir politique (...). Elle peut être définie comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement. ». Voir Patrick Le Galès, « Gouvernance » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences Po, 2010 (1^{ère} éd., 2004), p. 300-301.

conserve la compétence emploi, il délègue en partie cette responsabilité aux collectivités territoriales désormais en mesure de mettre en place des politiques ascendantes, pensées et mises en œuvre par les acteurs locaux. L'objectif est bien de démultiplier les mesures destinées à endiguer le chômage, mais pas de décentraliser la compétence emploi. C'est ainsi que les collectivités territoriales vont s'investir dans le champ de l'emploi, en dehors de toute compétence légale. C'est aussi à compter de cette période que le système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est développé, sous l'effet conjugué de la territorialisation et de l'installation du chômage dans la durée. De nombreux opérateurs du marché du travail voient le jour pour prendre en charge des publics déterminés comme cibles comme les jeunes (avec la création des Missions Locales en 1982) ou les demandeurs d'emploi de longue durée (avec la création des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi en 1990).

Le troisième et dernier chapitre de cette partie traite des dernières restructurations qui ont impactées en profondeur l'organisation territoriale du SPE, mais également les missions dévolues aux différents acteurs. Les années deux mille ont été marquées par de nombreuses réformes qui ont transformé le paysage de l'emploi. La mise en place des Maisons de l'Emploi en 2005 dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale constitue un acte fort de territorialisation puisque les élus locaux sont alors positionnés comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail. L'ambition est de simplifier le paysage fortement éclaté des opérateurs locaux du marché du travail, de faciliter leur coordination, mais également de compléter les actions du SPE local lorsque ces dernières semblent insuffisantes. Trois années plus tard, la fusion du réseau des Associations pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce (Assedic) et de l'Agence Nationale Pour l'Emploi (ANPE) confirme ces tâtonnements récurrents de l'État. La loi opère en effet une double rupture par rapport à la logique territoriale dessinée auparavant avec les Maisons de l'Emploi. Les plans d'action locaux pour l'emploi sont désormais validés dans le cadre du Conseil Régional de l'Emploi où siège Pôle Emploi. Si les Maisons de l'Emploi décident de mettre en place des actions d'accompagnement des chômeurs, ces actions doivent impérativement être validées par Pôle Emploi avant d'être mises en place. Ce dernier chapitre montre ainsi les oscillations de l'État quant à la centralisation / décentralisation de la compétence emploi.

Chapitre 1 : Les premières formes d'intervention sur le marché du travail : une double logique territoriale et professionnelle initiée par les chambres syndicales

1. L'émergence de la protection des travailleurs sans emploi : un soutien financier de l'État aux chambres syndicales pour secourir les « pauvres involontaires »

1.1 Une protection organisée à l'échelle des professions et des territoires

Les premiers fonds de secours à destination des travailleurs privés d'emploi ont été mis en place à l'initiative des chambres syndicales, au début du XIX^e siècle. Cette première forme d'indemnisation visait à favoriser la résistance des travailleurs grévistes face aux baisses de salaires imposées par les employeurs. Ces fonds de secours étaient organisés à l'échelle des professions et des territoires et n'assuraient pas une protection homogène des travailleurs sur l'ensemble du territoire national. Le cadre réglementaire pour la délivrance des secours s'étoffera au fur et à mesure des années. Chaque syndicat définissait son propre référentiel, mais la plupart d'entre eux vont progressivement instaurer « (...) un véritable contrôle de la qualité de chômeur : attestation du patron, intervention du syndicat pour analyser la cause du chômage, suspension des indemnités en cas de refus d'offre d'emploi etc. »⁷¹. Au milieu du, XIX^e les chambres syndicales développent les fonds de secours en associant une fonction de placement à celle du secours. Outre la volonté des syndicats de « contrôler les mouvements de main-d'œuvre qui affectent leur profession », cette modalité de fonctionnement leur permet de

⁷¹ Carole Tuchszirer, Christine Daniel, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion, 1999, p.36.

garantir l'équilibre financier des caisses en incitant le chômeur à reprendre un emploi⁷². Le développement du machinisme amorcé à la fin du siècle vient gonfler la part des travailleurs sans emploi. Pour pallier à cette insuffisante protection des chômeurs, les syndicats vont redoubler d'efforts pour développer leur aide aux ouvriers ainsi privés d'emploi. Ils seront aidés par l'État qui va reconnaître par la loi Waldeck-Rousseau⁷³ du 21 mars 1884 les chambres syndicales, chambres jusque là tolérées, en leur donnant un statut légal. À travers cette officialisation, l'État souhaite neutraliser les mouvements de résistance des ouvriers qui se multiplient et qui sont encouragés par les syndicats. Pour bénéficier d'un soutien financier de la part de l'État, les caisses syndicales doivent en faire la demande. L'aide est ensuite accordée si la comptabilité des caisses sépare les secours alloués pour grève des secours alloués pour chômage. Cette dissociation comptable conduit indirectement à adopter la définition du chômage construite par les statisticiens de l'Office du Travail comme une privation involontaire, inhabituelle et imprévisible de travail. Tirillés entre leur souci de secourir les travailleurs privés d'emploi et d'entretenir la contestation pour assurer une pression sur le niveau des salaires, certains syndicats refuseront de solliciter les aides de l'État. Pour eux, l'absence de travail consécutive à des mouvements de grève laisse place à une absence d'emploi qualifiée de chômage et qui donne lieu aux versements de fonds de secours. Ces motifs soulignent ainsi « l'ambiguïté (...) sur la fonction de l'indemnisation : service de résistance ou service de chômage ? »⁷⁴. Ils montrent par ailleurs que la catégorie sociale du « chômeur » n'est pas encore stabilisée puisqu'elle fait l'objet d'appréciations différentes selon les acteurs concernés.

Suite au vote de la loi Waldeck-Rousseau, les interventions de l'État vont se succéder pour favoriser la généralisation de la protection des travailleurs. Le soutien de l'État est d'abord financier en période de ralentissement de l'activité économique pour venir en aide aux travailleurs qui ne cotisent pas dans les caisses syndicales par choix, manque de moyens ou encore parce que le syndicat de leur profession n'avait pas mis en place de fonds de secours spécifique pour le chômage. Le soutien est ensuite réglementaire, par le choix d'un certain nombre de critères déterminant les conditions d'éligibilité aux aides financières. Ces critères d'attribution des aides donnent à lire le modèle de référence soutenu par l'État qui est bien celui du travailleur stable puisque l'ouvrier « méritant n'est pas intermittent »⁷⁵.

⁷² Ibid., p.32-33.

⁷³ La loi porte le nom de Pierre Waldeck-Rousseau, à l'époque Ministre de l'Intérieur à l'initiative de cette loi.

⁷⁴ Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.93.

⁷⁵ Martine Muller, *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan, 1991, p.28.

1.2 Une gestion locale du chômage pour contrôler les mouvements de main-d'œuvre

Des bureaux de placement sont mis en place dans les communes pour compléter les services des caisses professionnelles⁷⁶. Ces bureaux de placement recensent les offres et demandes de travail et assurent le contrôle des chômeurs, pour que seuls les travailleurs involontairement privés d'emploi puissent bénéficier de secours⁷⁷. L'assurance sociale a vocation à protéger les travailleurs en cas d'absence d'emploi, mais également à permettre leur reclassement rapide sur le marché du travail. L'inscription locale de la fonction de placement constitue un premier niveau de réponse à « des exigences relevant de l'ordre public », elle participe à la volonté de combattre « l'errance et le vagabondage ». Il s'agit dans un second temps de « contribuer à l'élaboration progressive du concept de marché du travail »⁷⁸ notamment par le contrôle des mouvements de main-d'œuvre. Deux logiques co-existent ainsi au XIX^e en matière de placement : la logique professionnelle appuyée sur le métier et portée par les chambres syndicales ainsi que la logique spatiale, plutôt organisée sur une base interprofessionnelle et portée par les pouvoirs publics à l'échelon communal⁷⁹.

1.3 Le passage de la catégorie des « pauvres involontaires » à celle des chômeurs

À la suite de la thèse soutenue par Robert Salais, Nicolas Baverez, et Marie Reynaud, Christian Topalov affirme que le chômage ne provient pas d'une « prise de conscience » mais relève bien d'une « invention », d'une construction sociale. Les catégories de « chômage » et de « chômeur » anticipent en quelque sorte sur « la réalité d'une époque où le rapport salarial est encore instable et fragile. (...) Elles ne sont pas nées tout simplement du développement du salariat industriel : elles ont résulté du démantèlement et de la réorganisation » des catégories (...) ordinaires de la pauvreté inscrites dans les pratiques des dispositifs publics et

⁷⁶ La loi du 14 mars 1904 « relative au placement des employés et ouvriers des deux sexes et de toutes professions » avait déjà imposé à chaque commune de plus de 10 000 habitants de mettre en place un bureau municipal de placement. Cette loi prévoyait par ailleurs la suppression progressive des bureaux payants ainsi que la gratuité du placement.

⁷⁷ La majorité des secours alloués sont financés par les communes puisque l'État ne participe qu'à hauteur de 33% des aides versées. L'Office National de Placement conditionne l'allocation des aides à l'obligation de rechercher un emploi, mais les Bureaux Municipaux peuvent durcir les critères d'attribution des aides (trois aides pouvaient en effet être allouées : l'allocation de chômage versée par les syndicats, l'allocation de chômage versée par l'État et pour finir les aides au titre de l'assistance versée par les bureaux de bienfaisance et financés par les collectivités locales).

⁷⁸ Jean Luciani, « Logiques du placement ouvrier au XIX^e siècle et construction du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, n°3, septembre 1990, p.6.

privés d'assistance, et (...) des représentations du travail nées de l'expérience ouvrière et retraduites par les organisations de travailleurs. Dans ces deux ordres de discours, avant la fin du XIX^e siècle, le chômeur moderne n'existait pas. Une mutation des représentations a été nécessaire pour énoncer autrement l'identité de l'ouvrier sans ouvrage, la nature du mal à traiter, et du même coup, faire entrer de nouvelles solutions dans l'univers des possibles »⁸⁰. En ce sens, l'apparition du chômage résulte d'une opération de classification visant à qualifier les différentes « situations marquées par l'inoccupation professionnelle »⁸¹.

En janvier 1891, le Conseil Supérieur du Travail (ancêtre du Ministère du Travail) est créé. Il s'agit d'un organe consultatif composé de parlementaires, d'acteurs économiques et sociaux ayant vocation à apporter un appui indépendant au Ministre. Une commission permanente est créée au sein de ce Conseil Supérieur du Travail pour réfléchir aux « modes d'intervention sociale assis sur la charité, la bienfaisance, ou même l'assistance devenue publique »⁸². Cette commission doit également avancer des propositions pour déterminer le rôle des syndicats, du patronat et de l'État dans la mise en place d'une assurance sociale, ainsi que leurs modalités d'intervention respectives. Il s'agit également de définir quelle population aider, sous quelles conditions et pour prévenir quels risques ? C'est dans ce contexte que les réflexions relatives à la codification du chômage s'accroissent. L'exercice de classification de la pauvreté et de ses causes constitue un enjeu central pour les universitaires (juristes, économistes et sociologues notamment), les associations philanthropiques, les institutions d'assistance ou encore les administrations du travail⁸³. La dissociation des « pauvres volontaires » et des « pauvres involontaires » est au cœur de la « question sociale » en débats. C'est finalement un glissement de la catégorie des « pauvres involontaires » qui donnera naissance à celle des chômeurs. La préoccupation centrale des réformateurs sociaux est de « trier », définir les critères permettant de qualifier les différentes situations d'absence de travail. Car si le chômage est une « suspension de travail », toute suspension de travail n'est pas du chômage⁸⁴.

⁷⁹ Les Offices Départementaux de Placement seront mis en place en 1915 afin de créer un échelon intermédiaire entre le « cadre national trop large et celui trop étroit de la localité ». Ibid., p.16.

⁸⁰ Christian Topalov, *Naissance du chômeur : 1880-1910*, Paris, Albin Michel, 1994, p.9-16.

⁸¹ Didier Demazière, *Sociologie des chômeurs*, Paris, La Découverte, 2006, p.9.

⁸² Carole Tuchszirer, Christine Daniel, 1999, op.cit., p.54-55.

⁸³ Christian Topalov montre dans son ouvrage sur la naissance du chômeur que chaque crise accélère la « circulation internationale des hommes, des idées et des modèles » qui va devenir assez intense à partir de 1890 notamment en France, en Allemagne en Grande-Bretagne et aux États-Unis. Des conférences internationales sur la question du chômage sont d'ailleurs organisées. Ces conférences seront la scène de « conflits sociaux et politiques brûlants » en dépit de la volonté de faire du chômage un sujet autonome et dont les contours soient partagés par tous. Christian Topalov, 1994, op. cit.

⁸⁴ Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, PUF, 1986, p.37.

Le chômage est une absence d'emploi involontaire, imprévisible et inhabituelle. Elle peut résulter de l'irrégularité de la production, de déplacements d'industries ou encore de la transformation de l'organisation du travail. Ces « travailleurs réguliers privés d'emploi pendant des périodes courtes et de manière involontaire »⁸⁵ sont ceux qui doivent être secourus par les fonds de secours. Ce sont ces travailleurs involontairement privés d'emploi qui vont progressivement être désignés comme chômeurs. Le chômage devient une « catégorie autonome »⁸⁶, bien distincte de la maladie, de l'invalidité ou encore des sans profession comme les saltimbanques, les bohémiens ou les filles publiques.

2. Une affirmation progressive du rôle de l'État à travers la planification et la gestion de la main-d'œuvre

L'État multiplie ses formes et champs d'intervention en matière d'emploi dans le contexte de crise des années 1930. Jusque là, l'État s'était limité à inciter les chambres syndicales à développer des fonds de secours à destination des chômeurs involontairement privés d'emploi. Il avait par ailleurs apporté sa contribution financière aux bureaux de placement au moment du développement du machinisme. Mais face à la faiblesse de l'essor du système de protection des chômeurs, l'État marque un pas supplémentaire en complétant la seule indemnisation des chômeurs. Au soutien financier de l'État vient s'ajouter toute une série de mesures pour assurer le rapide reclassement des chômeurs. La seconde révolution industrielle amorcée à la fin du XIX^e siècle, exige de « nouvelles normes de production [basée] sur une main-d'œuvre stable, travaillant à temps plein et d'une manière régulière, effectuant une tâche précise sur des postes de travail fixes »⁸⁷. La « structuration d'un salariat consolidé autour d'un statut d'emploi »⁸⁸ contribue à consolider la définition du chômage et du chômeur.

⁸⁵ Didier Demazière, 2006, op.cit., p.9-10.

⁸⁶ Michel Lallement, *Le Travail. Une sociologie contemporaine*, Paris, Gallimard, 2007, p.57-58.

⁸⁷ Robert Castel, « Salariat », in Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement, Arnaud Mias (Dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF, 2012, p.705.

⁸⁸ Jérôme Gautié identifie trois dimensions dans la construction de la catégorie de chômage : « une dynamique aux dimensions indissociablement sociale (lutte contre la pauvreté), économique (institution d'un véritable marché du travail) et juridique (élaboration du statut salarié) ». Voir Jérôme Gautié, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, n°46, 2002/1, p.61.

2.1 Des interventions plus directes et plus volontaristes de l'État pour soutenir l'industrialisation en marche de l'économie

En dépit de la montée du chômage, le système d'indemnisation des chômeurs restera inchangé dans les années 1930. L'État accroît sa participation financière aux bureaux de placement. Les contrôles à l'égard des chômeurs seront également plus importants, afin de s'assurer de leur bonne foi et de leur remise à l'emploi effective. « Le chômage va devenir une catégorie normative, qui acquiert de plus en plus de prise sur les comportements des individus et les interprétations qu'ils font de leur situation »⁸⁹. La préoccupation centrale de l'État est de redonner du travail aux chômeurs. Il adopte pour cela deux nouvelles mesures : des aides financières aux collectivités locales pour l'embauche de chômeurs et la mise en place de formations professionnelles à leur attention. Ces mesures posent les bases de « l'histoire naissante des politiques de l'emploi ». Elles attestent également de la « préoccupation gouvernementale de recycler vers l'emploi les indemnités de chômage »⁹⁰. Concernant les aides versées par l'État en faveur de l'emploi public ou privé, elles doivent relancer l'économie du pays, ou du moins éviter son ralentissement. Elles ont par ailleurs vocation à maintenir le travailleur au chômage dans une activité professionnelle, même sans lien avec son métier d'origine. Du côté de la formation des chômeurs, cette mesure s'explique par les mutations du système productif français. L'industrialisation de l'économie est en marche et s'accompagne de bouleversements quant aux profils recherchés des travailleurs. Des chômeurs risquent en effet de ne pas retrouver d'emploi dans leur métier du fait de leurs compétences devenues obsolètes par les transformations de l'appareil productif. La formation de ces chômeurs apparaît indispensable, pour leur propre retour à l'emploi, mais également pour l'essor économique du pays qui manque de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité. Un changement majeur s'opère progressivement puisque c'est l'État qui intervient désormais dans la gestion de la main-d'œuvre jusque là uniquement maîtrisée par les chambres syndicales. Cette intervention s'explique essentiellement par la nécessité de répondre aux impératifs économiques liés au développement de la grande industrie. Les interventions de l'État sur le marché du travail deviennent alors plus volontaristes et plus directes.

À partir des années 1930, le modèle du marché du travail émergent repose sur la norme de l'emploi salarié avec une affirmation forte de l'État dont l'intervention doit assurer le plein

⁸⁹ Didier Demazière, *Le chômage. Comment peut-on être chômeur ?*, Paris, Belin, 2003, p.68.

⁹⁰ Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.136.

emploi. Ces conceptions sont au cœur de la convention keynésienne de plein emploi qui structurera le marché du travail après la seconde Guerre Mondiale⁹¹. La stratégie adoptée est donc de stimuler la demande pour faire baisser le chômage. En fait c'est le « rôle de l'entreprise qui s'estompe au profit de celui de l'État. (...) L'État devient le médiateur obligé, lointain et anonyme de la relation de travail »⁹². La consolidation du « statut d'emploi » modifie en profondeur le « contrat de travail lui-même » puisque le rapport salarial introduit un rapport de subordination, rapport de subordination qui met un terme aux « contraintes marchandes qui laissent l'employeur et l'employé face à face sans système de régulations collectives. » Paradoxalement, « l'inscription du lien de subordination dans le contrat de travail » introduit le contrat de travail comme « rapport social ». C'est parce que le travailleur sort de cette relation individuelle avec l'employeur qu'il gagne en protection. Le droit du travail devient un « droit social » qui « protège le corps du travailleur (...) par l'instauration progressive des lois et des réglementations relatives aux accidents du travail, à la sécurité et à l'hygiène sur les lieux de travail (...) et la sécurité du travailleur construite à partir de son travail : respect des conditions de travail préalablement négociées sur un mode paritaire (conventions collectives), garanties contre les licenciements arbitraires, réduction du temps de travail (...) »⁹³. L'entreprise devient l'espace de travail privilégié, avec un employeur clairement identifié, au détriment du travail indépendant, forme juridique d'emploi jusque là dominante en France⁹⁴. Le soutien financier apporté par l'État pour que les collectivités territoriales et les entreprises embauchent s'inscrit dans cette optique. L'affirmation du mouvement syndical sous le Front Populaire ne profitera pas au développement du système d'indemnisation des chômeurs. Car la priorité pour les syndicats est de défendre l'emploi des travailleurs occupés et d'améliorer leurs conditions de travail. Les avancées seront d'ailleurs majeures sur ce point⁹⁵.

⁹¹ Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, 1986, op. cit., p. 157.

⁹² Ibid., p.245.

⁹³ Robert Castel, 2012, op. cit., p.706.

⁹⁴ Florence Lefresne, 2005, op. cit., p.5.

⁹⁵ C'est sous le Front Populaire que des réformes bouleversent l'organisation du travail. C'est dans un contexte de grèves généralisées pour l'amélioration des conditions de travail que Léon Blum ouvre des négociations avec le patronat, la Confédération Générale du Travail (CGT) et la Confédération Générale de la Production Française (CGPF). Ces tractations débouchent sur les accords de Matignon le 7 juin 1936 ; accords qui permettent la revalorisation des salaires (entre 7 et 15 % d'augmentation selon les branches professionnelles) et plus particulièrement ceux des femmes et des ouvriers les moins qualifiés ; les salaires sont désormais définis par des conventions collectives ; la liberté d'exercice du droit syndical ainsi que l'élection de délégués du personnel pour la défense des salariés ; le développement et la généralisation des conventions collectives. Le mouvement de contestation amène par ailleurs d'autres réformes d'importance comme le passage de la semaine de 48h à 40h sans diminution de salaire, l'obtention de 15 jours de congés payés. Pour la première fois, les réformes ainsi obtenues sont votées à l'échelle du territoire national et non localement. Elles concernent par ailleurs toutes les professions.

2.2 De vaines négociations entre l'État et les partenaires sociaux pour la généralisation de l'indemnisation des chômeurs

Au début du XIX^e siècle, les membres du gouvernement de la III^e République, et en premier lieu les députés socialistes issus des milieux syndicaux⁹⁶, souhaitent que le système de protection du chômage soit rendu obligatoire pour l'ensemble des travailleurs involontairement privés d'emploi. Ce projet avait été reporté pour des raisons financières mais également dans le souci de trouver une organisation qui évite d'encourager l'éventuelle paresse des chômeurs. La mise en place de la Sécurité Sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 constitue un autre rendez-vous manqué de la consolidation du système indemnitaire et notamment de sa généralisation à l'ensemble des chômeurs, quelle que soit leur profession ou leur localité. À la sortie de la guerre, les pénuries de main-d'œuvre conduisent l'essentiel des efforts des syndicats comme de l'État à la mise à l'emploi des travailleurs. D'ailleurs la question du chômage ne constitue pas un problème immédiat, et apparaît comme un phénomène conjoncturel que la politique d'emploi d'inspiration keynésienne endiguera. Pour ces deux raisons, l'intégration du risque chômage dans le système de Sécurité Sociale n'apparaît pas nécessaire. Il faut pour finir, préciser que des raisons financières contribuent là encore largement à expliquer le refus de cette option, notamment parce que le patronat refusait de participer à son financement.

De fortes inégalités de protection existent donc toujours entre les chômeurs. La référence à la commune de résidence du chômeur constitue un élément d'explication majeur de cette situation. Ce sont en effet les communes qui délivrent les secours aux chômeurs, mais l'ensemble du territoire n'est pas couvert par les services régionaux et départementaux de la main-d'œuvre⁹⁷. Par ailleurs, le système d'indemnisation est soumis à une double logique d'assistance et d'assurance. Assurance d'une part puisque le chômeur peut bénéficier de secours s'il a déjà travaillé et qu'il est « apte » à reprendre une activité, mais assistance

⁹⁶ Camille Jouffray, Edouard Vaillant ou encore Jules Coutant proposeront des modèles d'organisation de l'assurance sociale. Si un consensus semble se dessiner autour de la nécessité de prendre en charge les risques sociaux, notamment celui du chômage, des divergences importantes existent quant aux modalités de mise en œuvre de l'assurance sociale (financement assuré par qui ? aides allouées sur quels critères ? faut-il une contrepartie des travailleurs en retour de l'aide allouée ?). Voir Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.54-76.

⁹⁷ Ces services dépendent du Ministère du Travail. Par l'ordonnance du 24 mai 1945, ces services obtiennent le monopole du placement.

d'autre part puisque le montant des allocations est calculé sur la base des ressources du ménage.

3. De la mise en place des premiers opérateurs du marché du travail à la planification de l'appareil productif : des outils de régulation déterminants du marché du travail désormais orchestrés par l'État

C'est à partir de la fin des années 1950 que naissent les premiers opérateurs du marché du travail. Depuis le centre, l'État élabore ainsi les outils propres à garantir l'impératif de plein emploi. Dans la mise en œuvre de l'action publique, le local et le territoire font l'objet de « méfiance parce qu'ils sont synonymes de clientélisme, de rupture avec le principe d'égalité des citoyens sur le territoire national ». Seule l'action de l'État est considérée comme garante de « l'idéologie du progrès visant une réduction des inégalités sociales et territoriales ». Le territoire est ainsi pensé comme « un espace administratif de mise en œuvre d'une politique nationale »⁹⁸. Cette situation rompt de manière radicale avec les modes de régulation antérieurs du marché du travail appuyés sur une logique territoriale et professionnelle. C'est aussi dans le courant des années 1950 que la société salariale aboutit, « l'intégration sociale passant alors de plus en plus par l'appartenance au salariat (...) »⁹⁹. La grande majorité de la « population active dispose alors, parce qu'elle est salariée, d'un statut social consistant (le statut de l'emploi) auquel sont rattachés des droits sociaux étendus, droit du travail et protection sociale »¹⁰⁰. Parallèlement, la définition de la catégorie sociale du chômage se stabilise dans le cadre de la Constitution de 1946 qui définit le chômeur comme tout individu disponible et à la recherche d'un emploi. L'absence et la recherche de travail deviennent les critères dominants du chômage, au lieu de la perte d'emploi dans un établissement¹⁰¹. L'article V stipule que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Le chômage devient un statut juridique, encadré par des garanties et des obligations, et le chômeur est reconnu comme « sujet de droit ». L'obligation de recherche d'emploi, « qui

⁹⁸ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.52.

⁹⁹ Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, *Les jeunes et le travail : 1950-2000*, Paris, PUF, 2001, p.43.

¹⁰⁰ Robert Castel, 2012, op. cit., p.703.

¹⁰¹ Robert Salais, Nicolas Baverez, Bénédicte Reynaud, op. cit., 1986, p.173-174.

traduit de manière plus tangible, mesurable et contrôlable la classique volonté de travailler, est au cœur des contreparties exigées »¹⁰².

3.1 Une gestion nationale de la main-d'œuvre pour accompagner les mutations de l'appareil productif

Les missions de ces opérateurs s'articulent autour des fonctions d'indemnisation et de placement des chômeurs. Ils doivent par ailleurs assurer la fonction de reconversion des demandeurs d'emploi dans un contexte de fortes mutations économiques. C'est l'État qui intervient sur le marché du travail afin de planifier l'économie et d'accompagner les restructurations industrielles. Il devient l'acteur central en matière d'emploi. Les lignes de fracture avec le système précédent sont nombreuses. La gestion locale de la main-d'œuvre, assurée par les syndicats laisse place à une action centrale de l'État. La protection des chômeurs est désormais organisée à l'échelle de l'ensemble des professions, sur la base d'un système assurantiel. L'enjeu est alors de faire face à un chômage considéré comme temporaire et lié à des déséquilibres macroéconomiques. À cette période, la France connaît un chômage limité, que l'on peut qualifier de « frictionnel », c'est-à-dire s'expliquant par le temps de latence nécessaire à la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi.

3.1.1 Solidification et généralisation du système assurantiel pour tous les chômeurs

C'est dans ce contexte qu'est signé l'accord interprofessionnel du 31 décembre 1958 portant création de l'Unedic (Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce) et du réseau des Assedic chargé du recouvrement des cotisations et du paiement des prestations. La mise en place de ce premier opérateur du marché du travail est négociée par le Conseil National du Patronat Français (CNPF) d'un côté et les représentants des syndicats ouvriers d'un autre côté avec la Confédération Générale du Travail – Force Ouvrière (CGT-FO), la Confédération Générale des Cadres (CGC) et la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC). Cet opérateur a vocation à uniformiser l'indemnisation des demandeurs d'emploi¹⁰³ à l'échelle du territoire national et des professions. La protection des chômeurs était jusque là très inégale et l'instauration d'un système obligatoire et répondant aux mêmes critères d'éligibilité pour tous les salariés a été pensée pour rompre avec cette situation. Dans

¹⁰² Didier Demazière, 2006, op. cit., p.13.

les faits, cette homogénéisation sera progressive puisque tous les syndicats ne signeront pas l'accord dès 1958¹⁰⁴.

Mais le chômage continue d'augmenter dans la seconde moitié des années 1960 pour dépasser en 1967 les 2 % de la population active. À compter de cette période, les problèmes d'emploi seront permanents. Le premier Ministre Georges Pompidou demande au Commissariat du Plan de réfléchir à une réforme de la politique d'emploi. Le rapport de François-Xavier Ortoli sur les « conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie » viendra répondre en 1967 à cette demande. Ce rapport préconise la fusion du régime d'indemnisation entre l'aide publique et le régime conventionnel géré par l'Unedic¹⁰⁵, la mise en place d'un appareil de placement, d'orientation et de conseil à destination de tous les demandeurs d'emploi, un relèvement des montants d'indemnisation ainsi que la mise en place d'un organe apte à prévenir les mutations économiques.

La mise en place de l'Agence Nationale Pour l'Emploi, ANPE, fait suite au rapport Ortoli. L'ANPE est créée par les ordonnances du 13 juillet 1967¹⁰⁶, établissement public placé sous l'autorité du Ministère des Affaires Sociales. L'ANPE devient le point de passage obligé pour l'accession au régime d'indemnisation du chômage. Elle assure les fonctions de prospection des offres d'emploi, d'orientation et de placement des demandeurs d'emploi. Une des ruptures majeure de la mise en place de l'ANPE est la fin de la référence au lieu de résidence pour l'attribution de secours au titre du chômage. Elle permet ainsi une couverture territoriale complète. La protection est par ailleurs généralisée à l'ensemble des salariés du secteur privé, la couverture du risque chômage devient ainsi « complète et plus égalitaire »¹⁰⁷. La mise en place de l'ANPE met par ailleurs fin à la participation financière des communes pour l'indemnisation du chômage désormais assurée par l'Unedic et l'État.

¹⁰³ Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi. Les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Paris, Vuibert, 1993, p.129.

¹⁰⁴ Les demandeurs d'emploi peuvent être indemnisés par l'Unedic ou par l'aide publique. Les aides publiques sont dispensées aux demandeurs d'emploi qui exercent leur activité professionnelle dans des branches professionnelles non signataires de l'accord interprofessionnel de 1958. Elles peuvent également être attribuées par les communes et départements où il existe effectivement un fonds de chômage. Les critères d'allocation des aides sont toutefois plus restrictifs dans le cadre de l'aide publique que l'Unedic. Pour maximiser l'effort de protection des chômeurs, un cumul des allocations spéciales (Unedic) et de l'aide publique est possible. Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.207-213.

¹⁰⁵ Cette recommandation ne sera pas retenue à l'époque. Cette fusion entre l'aide publique et le régime conventionnel (Unedic) était préconisée pour harmoniser les critères d'attribution des aides et leurs montants ; généraliser l'indemnisation à l'ensemble des chômeurs et faciliter leurs démarches, notamment ceux qui pouvaient bénéficier des deux aides (Unedic et aides publiques). Le maintien de deux régimes d'indemnisation sera à nouveau dénoncé en 1970 dans le cadre du rapport Raymond Soubie. Il faudra attendre 1979 pour que la fusion des deux régimes soit votée (loi n°79-32 du 16 janvier 1979), notamment sous l'impulsion du rapport publié par Bernard Jouvin qui rappelle les critiques déjà évoquées par les deux précédents rapports.

¹⁰⁶ Ordonnance n°67-578 du 13 juillet 1967, JO du 19 juillet 1967.

¹⁰⁷ Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.217.

3.1.2 Favoriser la mobilité professionnelle des salariés pour éviter les pénuries de main-d'œuvre

Au-delà de la volonté de protection des demandeurs d'emploi et d'égalité de traitement, la mise en place de l'Unedic a pour ambition de favoriser la mobilité professionnelle des travailleurs. L'entrée de l'économie nationale dans le marché commun s'accompagne de mutations technologiques conséquentes et parfois rapides. La reconversion professionnelle des salariés est alors importante pour éviter toute hausse du chômage, mais également pour rester compétitif économiquement. La croissance économique est importante à cette période, mais les pouvoirs publics craignent une « sensibilité plus forte de l'économie à des cycles conjoncturels récessifs »¹⁰⁸. Autre sujet d'inquiétude, la pénurie de main-d'œuvre dans certains secteurs ; pénurie liée à une « (...) insuffisante mobilité géographique et professionnelle de la main-d'œuvre »¹⁰⁹. Puisque le chômage reste limité, le système est pensé pour garantir des ressources stables aux chômeurs, mais pour une période courte, le reclassement des chômeurs devant être rapide. Par ailleurs, le caractère interprofessionnel du système de protection doit assurer la viabilité du système par la solidarité entre les travailleurs des diverses branches professionnelles. Les travailleurs d'un secteur d'activité en expansion cotisent ainsi pour les travailleurs au chômage d'un autre secteur d'activité en déclin. L'autre point de rupture majeur du système réside dans la fin de la logique d'assistance qui caractérisait en partie les modalités d'attribution des secours au chômage. Le secours, désormais appelé « salaire de remplacement » ou « salaire de substitution » est calculé sur la base de l'ancienneté de cotisation du travailleur et du niveau de son salaire antérieur.

En 1966, l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (Afp) est créée sous la forme d'une association nationale tripartite. Elle remplace ainsi l'Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main-d'Oeuvre (ANIFRMO), regroupement de centres de formation professionnelle pour adultes datant de 1949. La mise en place de l'Assedic puis de l'Afp devant favoriser la mobilité professionnelle espérée des salariés¹¹⁰.

¹⁰⁸ Ibid., p.186.

¹⁰⁹ Yannick L'Horty, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte, 2006, p.20-21.

¹¹⁰ Norbert Holcblat, « La politique de l'emploi en perspective » in Dares, *La politique de l'emploi*, Paris, La Découverte, 1997, p.9.

3.2 L'accompagnement des restructurations industrielles par l'État

L'axe majeur de la politique de l'emploi est d'accompagner les restructurations technologiques et industrielles. C'est dans ce cadre que sera créé le Fonds de Développement Economique et Social (FDES) dont la vocation est d'aider à la restructuration des entreprises en leur donnant des aides lorsqu'elles mettent en place des programmes de reconversion des salariés au lieu de les licencier. Des indemnités sont également allouées aux travailleurs en mobilité géographique. Le Fonds National de l'Emploi (FNE) lui sera substitué en 1963¹¹¹. À travers le FNE, des conventions peuvent être passées entre l'État, les entreprises et l'Unedic, conférant ainsi aux pouvoirs publics un « instrument direct de négociation avec les entreprises ou les fédérations de branches »¹¹². Ces conventions prévoient le versement d'allocations spéciales à destination de travailleurs de plus de soixante ans licenciés dont le reclassement n'est pas possible ou des allocations temporaires pour des travailleurs de moins de soixante ans dont le placement impliquerait un déclassement professionnel. Les aides sont négociées à l'échelle des entreprises et ne concernent que de manière indirecte les travailleurs privés d'emploi. Cette politique est dominante jusqu'au milieu des années 1980 ; politique qui « atteint les territoires à travers les publics »¹¹³ par le biais d'aides à la conversion, au reclassement ou à la mobilité des salariés. Le territoire n'est donc pas directement visé par les politiques publiques. Outre les préconisations déjà citées du rapport Ortoli, il amène un changement dans la vision du chômage « analysé comme un phénomène involontaire lié aux restructurations industrielles : il est transitoire représente une période de passage entre deux emplois »¹¹⁴. Le chômage s'explique par un volume trop faible d'emplois au regard de la population active. Cette représentation macroéconomique du chômage justifie une intervention de l'État sur le volume de la population active à la recherche effective d'un travail. Ce « consensus social en faveur d'une politique démographique de l'emploi » s'est traduit par « la massification des préretraites et la rétention des jeunes au sein du système éducatif permettant de concentrer les emplois disponibles sur les actifs d'âge adulte »¹¹⁵. Un passage va progressivement s'opérer de la politique macroéconomique à l'essor des politiques de l'emploi entendues comme « l'ensemble des dispositifs mis en œuvre pour

¹¹¹ Le FNE constitue un ensemble de crédits budgétaires mis à la disposition du Ministère du Travail.

¹¹² Carole Tuchsziere, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.213.

¹¹³ Thierry Berthet, Philippe Cuntigh, Christophe Guitton, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Document d'Études*, Dares, n°59, septembre 2002, p.9.

¹¹⁴ Carole Tuchsziere, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.224.

¹¹⁵ Mireille Elbaum, Olivier Marchand, « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Travail et Emploi*, Dares, n°58, 01/1994, p.111-121.

prévenir ou corriger les déséquilibres sur le marché du travail ou en réduire le coût social »¹¹⁶. Dans le même temps, les conditions d'indemnisation du chômage sont plus encadrées et plus restrictives. Jusque là considéré comme conjoncturel, le chômage commence à être considéré comme le résultat d'une « inadaptation structurelle de l'économie française aux exigences du marché (...) »¹¹⁷.

¹¹⁶ Jacques Freyssinet, « L'emploi », in Jacques Freyssinet (Dir.), *Travail et emploi en France. État des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française, n°5243, Paris, La Documentation Française, 2006, p.68-69.

¹¹⁷ Bernard Simonin, « Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société » », *Document de travail*, Centre d'Études de l'Emploi, n°13, février 2002, p.5.

C'est par le biais de la protection des chômeurs que l'État s'est initialement impliqué sur le marché du travail au cours du XIX^e siècle. Son intervention est alors indirecte puisqu'il apporte son soutien financier aux fonds de secours privés à destination des chômeurs. Les régulations sur le marché du travail sont essentiellement gérées par les chambres syndicales à l'échelle des professions et des territoires. Au cours du XX^e siècle, les actions de l'État vont progressivement s'intensifier et devenir plus volontaristes. Un tournant majeur est plus particulièrement opéré à partir des années 1950 où l'État décide des grandes orientations à donner en matière d'emploi par le biais de mesures macroéconomiques et accompagne les restructurations industrielles par des opérations de planification. La mise en place des premiers opérateurs du marché du travail a par ailleurs permis l'uniformisation de la protection des chômeurs, quelque soit leur métier ou leur lieu de résidence. Les aides et mesures décidées par l'État s'appliquent ainsi de manière identique sur l'ensemble du territoire national. L'objectif affiché étant de garantir un principe d'égalité pour l'ensemble des chômeurs. En outre, l'essentiel des mesures économiques visent à soutenir les transformations de l'appareil productif français.

Chapitre 2 : À partir des années 1980 : un double mouvement d'individualisation et de territorialisation dans le traitement du chômage

Avec la montée quasi continue du chômage, son installation dans la durée et la complexité des problèmes sociaux qui en découlent, l'État va multiplier ses plans d'action pour endiguer la hausse du chômage. Bien qu'il conserve l'emploi comme domaine de compétence privilégié, il va déléguer une partie de ses compétences aux collectivités territoriales. Cette territorialisation a pour ambition de compléter les dispositifs nationaux en laissant le soin aux collectivités territoriales de penser des mesures adaptées à la spécificité de chaque marché local du travail. La territorialisation « se présente comme le complément et le corollaire de l'individualisation¹¹⁸ au sens où le diagnostic et la globalisation de certaines mesures sont censés permettre une plus grande adaptation de l'action publique aux besoins des publics en difficulté. (...) autrement dit les trajectoires de vie et les démarches des chômeurs sont saisies en tant qu'elles s'inscrivent dans des espaces où ces derniers rencontrent à la fois des difficultés et des opportunités spécifiques »¹¹⁹. C'est à cette période que débute le ciblage des politiques d'emploi (autour de publics et de territoires déterminés). Cette pratique du ciblage ne cessera par la suite de se développer.

¹¹⁸ François Brun et Martin Thibault montrent l'exigence contradictoire entre l'accompagnement personnalisé « qui suppose une approche compréhensive de la personne véritablement et « l'accompagnement individualisé » qui prend en compte « l'individu statistique » dûment responsabilisé dans sa contribution involontaire à la production de chiffres ». Voir François Brun, Martin Thibault, « « L'accompagnement » au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales » in Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu (Dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Paris, Septentrion, 2012, p.219.

¹¹⁹ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.176-177.

1. L'émergence de la logique d'individualisation dans le traitement du chômage : une option pour contrer la sélectivité du marché du travail

Les années 1980 sont marquées par la poursuite de la montée du chômage et son installation dans la durée. En six années, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois a fortement augmenté en passant de 400 000 en 1974 à 1 500 000 en 1980. Sur la même période, l'ancienneté d'inscription à l'ANPE passe de 150 à 240 jours. Outre cette forte hausse de la demande d'emploi, c'est la structure des motifs d'inscription à l'ANPE qui évolue au début des années 1980. Les flux d'entrée au chômage continuent de s'expliquer par les licenciements pour motif économique, mais les inscriptions pour fin de Contrat à Durée Déterminée (CDD) et missions d'intérim progressent. En 1980, 27,3 % des raisons de dépôt d'une demande d'emploi s'expliquent par une fin de CDD contre 17,3 % en 1976. Toujours en 1980, 6,6 % des inscriptions à l'ANPE sont liées à une fin de mission d'intérim contre 4,1 % en 1976¹²⁰. Le chômage qui était jusque là regardé comme un problème conjoncturel devient structurel, à tel point que le plein emploi n'est plus un objectif visé par les pouvoirs publics.

L'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981 opère une « inflexion de la politique de l'emploi dans le sens d'un certain volontarisme »¹²¹. Les efforts portent sur la création d'emplois dans le secteur public, la réduction du temps de travail à 39 heures ainsi que des actions en faveur des jeunes, notamment sous l'impulsion du rapport Schwartz de 1981¹²². Les actions sur le volume de la population active (préretraites, abaissement de l'âge de la retraite à 60 ans) ainsi que l'accompagnement des restructurations industrielles perdureront. Mais en 1983, « le projet initial de la gauche est infléchi puis abandonné »¹²³, une politique de « rigueur » sera menée, avec la nécessité de la stabilité du franc dans le Système Monétaire Européen. Les critères d'éligibilité à l'assurance chômage se durcissent, notamment avec le calcul des indemnités chômage sur la base de la durée préalable de cotisation. Les mesures en matière de

¹²⁰ Olivier Marchand, Jean-Pierre Revoil, « Emploi et chômage : bilan fin 1980 », *Économie et statistique*, février n°130, 1981, p.34-36. Les données présentées dans cet article concernent la population des demandeurs d'emploi durables à temps plein. En effet, il existe en 1980 cinq catégories de demande d'emploi à l'ANPE, mais les Demandes d'Emploi en Fin de Mois (DEFM) concernent exclusivement la catégorie 1, c'est-à-dire les demandeurs d'emploi durables à temps plein. Voir Pierre Laulhe, « L'enquête sur l'emploi de mars 1980 : la montée du chômage féminin », *Économie et statistique*, n°126, octobre 1980, p.6.

¹²¹ Norbert Holcblat, 1997, op. cit., p.14-16.

¹²² Bertrand Schwartz, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, Éditions Apogée, 1981.

¹²³ Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998, p.79.

prétraitements sont revues à la baisse. La politique de l'emploi entre dans une nouvelle phase en concentrant ses efforts sur des publics cibles.

1.1 Les inégalités face au chômage : la détermination de « populations à risques » comme nouvelle catégorie de l'action publique

À partir d'une exploitation secondaire des données du recensement et de l'enquête emploi de l'Institut National de la Statistique et des Études Économiques (Insee), l'économiste François Michon prolonge la thèse de Raymond Ledrut développée dans son ouvrage de 1966 sur la *Sociologie du chômage* selon laquelle le chômage ne touche pas de façon indifférenciée l'ensemble de la population active, surtout lorsque le niveau de chômage est modéré. Pour le chercheur, les « critères de sélection du chômage ne sont pas seulement économiques » (liés aux professions et qualifications) ils sont aussi sociaux. En ce sens, le chômage ne serait pas uniquement un phénomène économique résultant de déséquilibres entre l'offre et la demande d'emploi mais serait « susceptible de jouer un rôle dans les processus d'ajustement »¹²⁴. Les exploitations statistiques sur plusieurs années des deux enquêtes montrent que lorsque le chômage est peu élevé, trois catégories spécifiques de la population active sont surreprésentées dans la demande d'emploi : les femmes, les jeunes et les « plus âgés ». Lorsque le chômage progresse, la sélectivité du chômage se réduit et touche plus largement l'ensemble des actifs. À l'inverse, lorsque l'activité économique reprend, les populations les plus rapidement touchées par le chômage sont celles qui ont tendance à retrouver le plus tardivement un emploi. Il serait possible de caractériser sur cette base une sorte de seuil séparant un chômage « de prospérité », d'un autre qualifié « de crise »¹²⁵.

1.1.1 Les jeunes, les femmes et les seniors : des populations plus exposées au risque du chômage

François Michon affine ensuite ses analyses en distinguant les risques d'entrée en chômage, des chances de (re)trouver un emploi. Il montre que les risques de perdre un emploi ou les chances d'en (re)trouver un ne sont pas également supportés parmi les trois populations les plus touchées par le chômage. Au milieu des années 1970, les jeunes ne souffraient pas de difficulté particulière d'embauche, mais perdaient plus que les autres tranches d'âges leur

¹²⁴ François Michon, *Chômeurs et chômage*, Paris, PUF, 1975, p.14.

¹²⁵ Ibid., p.150-151.

emploi. L'hypothèse de François Michon est que cette réalité ne s'explique pas par le fait que les jeunes sont dévalorisés dans le milieu du travail mais plutôt par « l'usage des « aptitudes » de mobilité de cette main-d'œuvre, acceptant ou subissant plus fréquemment que les autres les changements d'emploi ». Le chômage des jeunes constitue en ce sens un « chômage d'adaptation », parce qu'ils sont aussi facilement intégrés qu'écartés du marché du travail¹²⁶. Les jeunes rencontrent ainsi moins de difficultés que les plus âgés à trouver un emploi, indépendamment de tout autre critère de sexe ou de secteur d'activité. C'est en ce sens que le chômage des plus âgés peut être qualifié de « chômage d'exclusion ». Du côté des femmes, l'économiste parle d'une « fonction de réserve » en montrant qu'elles sont les premières à être licenciées en période de ralentissement économique. Comme les jeunes, les femmes réagissent plus vite que les autres actifs aux mouvements du marché du travail, notamment en raison du type d'emploi occupé (CDD, intérim notamment). Cette sur-réactivité s'explique donc en partie par le fait que les postes supprimés sont ceux prioritairement occupés par des femmes, même si le chercheur n'exclut pas un effet de discrimination. Une lecture marxiste du chômage apparente la population active inoccupée à une « armée industrielle de réserve », c'est-à-dire une « réserve de main-d'œuvre que le capital embauche ou débauche, de manière à gonfler ou dégonfler « l'armée industrielle en activité » (...) au gré des fluctuations de ses besoins »¹²⁷. En ce sens, le chômage ne peut pas être interprété comme un excès de main-d'œuvre mais comme une partie de la population qui se situe à la marge du système productif sans en être exclue¹²⁸. Dans cette perspective, le chômage remplit une fonction de régulation du marché du travail.

Dans leur ouvrage *Les jeunes et le travail*, Chantal Nicole-Drancourt et Laurence Roulleau-Berger¹²⁹ montrent que les jeunes ont toujours été situés aux marges du noyau dur du salariat. La dégradation du marché du travail des années 1980 n'a donc fait qu'accentuer, cristalliser des phénomènes antérieurs. À l'occasion du recensement de 1954, 68 % des jeunes Français déclarent travailler. 25 % d'entre eux sont employés en tant qu'aide familiale et 7 % apprentis. Les 36 % restants sont employés, mais la plupart d'entre eux auprès d'un employeur individuel, situation assurant moins de protections que les actifs employés dans les d'entreprises dotées de conventions collectives. Prolongeant les hypothèses de François

¹²⁶ Ibid., p.195-200.

¹²⁷ Alain Bhir, « La surpopulation relative chez Marx », *Revue interdisciplinaire en sciences de l'homme et de la société*, n°8, 2009, p.202-203.

¹²⁸ François Michon, 1975, op. cit., p.263.

¹²⁹ Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, 2001, op. cit.

Michon¹³⁰, elles montrent que le chômage des jeunes ne peut être interprété comme un défaut d'employabilité, entendu comme une moindre capacité à trouver et se maintenir dans un emploi, mais comme le résultat de choix sociaux dans la régulation du marché du travail. Elles défendent la thèse selon laquelle c'est pour préserver le système d'emploi bâti sur la norme du salariat en Contrat à Durée Indéterminée (CDI) à temps plein que des ajustements se font, notamment par le développement des formes particulières d'emploi. Suivant l'hypothèse de Mireille Elbaum et Olivier Marchand¹³¹, les deux sociologues expliquent que le marché protège ainsi l'emploi des adultes au détriment de celui des jeunes et des plus âgés qui se retrouvent plus que les autres actifs dans des emplois subalternes. Ils constituent en ce sens une variable d'ajustement permettant de préserver le modèle d'emploi qui s'est construit à partir des années 1930 en France. Comparativement à la situation des jeunes, les femmes quant à elles sont massivement entrées dans le salariat au moment des Trente Glorieuses.

1.1.2 Le chômage de longue durée comme risque individuel d'exclusion professionnelle

Avec l'installation du chômage dans la durée, une représentation individualiste du chômage va émerger dans les années 1980. La question des « trappes d'inactivité » constitue un argument récurrent pour mettre en avant la responsabilité individuelle comme facteur explicatif majeur du chômage, et notamment du chômage de longue durée. Reprenant les recommandations de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), Yolande Benarrosh explique que « l'*homo oeconomicus* a un rapport essentiellement instrumental au travail (l'intérêt financier) et, à revenu égal entre salaire et indemnités de chômage ou allocations, sa préférence va au loisir (...). De ce point de vue, les « systèmes de protection sociale de certains pays sont trop généreux et encouragent cette attitude (« désincitation au travail ») »¹³². Suivant cette logique, le chômeur de longue durée est celui qui « profite » de la générosité du système de protection sociale lui permettant de se trouver volontairement au chômage¹³³.

¹³⁰ Les deux auteures ne font pas de référence explicite aux travaux de François Michon, mais leurs conclusions prolongent et confirment l'hypothèse formulée par l'économiste quant à la fonction d'adaptation du chômage des jeunes.

¹³¹ Mireille Elbaum, Olivier Marchand, 1994, op. cit., p.111-121.

¹³² Yolande Benarrosh, « Les trappes d'inactivité : chômage volontaire ou chômage de résistance ? », *Travail et Emploi*, n°95, juillet 2003, p.73.

¹³³ Précisons que les résultats des travaux réalisés par Yolande Benarrosh invalident cette thèse. Premièrement parce que dans certaines situations, un emploi peut être accepté « à perte » parce qu'il permet à la personne de sortir de sa situation de chômage ou parce que l'emploi laisse entrevoir des évolutions intéressantes. Le deuxième argument majeur va dans le sens d'un « chômage de résistance », c'est-à-dire du refus d'un emploi « à

Analysant les flux d'entrée et de sortie du chômage en relation avec le volume d'offre et de demande de travail, Robert Salais montre que « l'ancienneté du chômage résulterait de l'écart croissant entre offre et demande (...) »¹³⁴. Le modèle économétrique mis en place montre que les « variables d'état du marché (nombre de demandeurs et nombre d'offres) affectent le rythme de décroissance de la fréquence de sortie du chômage selon l'ancienneté de ce dernier ». Selon ce modèle, la variabilité des anciennetés d'inscription est donc liée aux fluctuations des (dés)équilibres entre offres et demandes d'emploi. En période de faible création d'emplois, les chances de sortie du chômage décroissent d'autant plus que l'inscription à l'ANPE est ancienne. Si bien que l'augmentation du chômage s'explique par un phénomène de « file d'attente » où les demandeurs d'emploi les plus récemment inscrits ont plus de chance que les autres de trouver un emploi. Dans une période où commencent à se développer les formes atypiques d'emploi (intérim, CDD, temps partiel...) ¹³⁵, la persistance du chômage s'explique donc par les déterminants liés au fonctionnement du marché du travail. En aucun cas l'exigence trop forte des demandeurs d'emploi quant à leurs conditions de recrutement ne peut ainsi être mobilisée puisque ce sont des déséquilibres macroéconomiques concernant notamment le volume des créations d'emplois qui provoquent le chômage de longue durée. De cette manière, le modèle statistique bat en brèche les conclusions de certains observateurs expliquant le chômage de longue durée par des arbitrages individuels, arbitrages amenant à renoncer à certaines offres d'emploi jugées non satisfaisantes. Robert Salais invalide la thèse du « chômage paradoxal »¹³⁶ et montre que l'employabilité des nouveaux inscrits est plus forte que celle des demandeurs d'emploi plus anciens dans la file d'attente. Le modèle montre que statistiquement, ceux qui sortent le plus vite du chômage sont les plus « employables ».

tout prix ». Ce n'est donc pas le fait de travailler qui est refusé, mais le contenu ou les conditions des emplois proposés (horaires décalés, emplois peu intéressants, etc.).

¹³⁴ Robert Salais, « Le chômage : un phénomène de file d'attente », *Économie et statistique*, 1980, vol. 123, n° 1, p. 67-78.

¹³⁵ L'ordonnance n°86-948 du 11 août 1986 sur le travail différencié va faciliter le recours aux contrats à durée déterminée, au travail temporaire et favoriser le travail à temps partiel. Voir Norbert Holcblat, « La politique de l'emploi en perspective » in Dares, *La politique de l'emploi*, 1997, p.19. À partir du milieu des années 1980 se développe en effet l'idée selon laquelle le chômage s'explique aussi par des rigidités trop fortes dans le fonctionnement du marché du travail. En rendant le système plus souple aux embauches, le chômage diminuera.

¹³⁶ Philippe d'Iribarne explique que les différences d'évolution du chômage entre différents pays s'expliquent en partie par le fait que l'offre et la demande de travail ne s'ajustent pas selon des processus identiques. Il a ainsi mis en évidence deux logiques qui permettent d'ajuster l'offre et la demande : la logique de la concurrence et la logique de la légitimité qu'il définit comme une « logique sociale marquée par un souci de la dignité des personnes, dignité que la société française lie tout particulièrement au fait de « tenir son rang », ou, en d'autres termes, d'éviter d'être « déclassé » ». Cette logique est pour lui assez forte en France et contribue à expliquer la rigidité du marché du travail et donc la persistance du chômage. Voir Philippe d'Iribarne, *Le chômage paradoxal*, Paris, PUF, 1990, p.83-89.

Il bute toutefois sur la mise en lumière des déterminants sociaux de ces « ordres » de sortie du chômage. Le phénomène du chômage s'apparentant à des « dépôts successifs de flux de demandeurs d'emploi qui se cumulent », qu'est-ce qui explique que les plus récemment inscrits sortent plus vite ? Les représentations sociales imputent aux demandeurs d'emploi de longue durée des handicaps sociaux ou « intellectuels rendant impossible toute insertion dans des conditions normales sur le marché du travail. (...) Avec la crise, et l'apparition de l'exclusion durable de certains chômeurs, il a fallu étendre les critères de définition de l'employabilité (...) »¹³⁷. Le chômage prolongé s'explique ainsi par l'existence de trajectoires individuelles chaotiques. Par processus cumulatif, « les moins employables deviennent de moins en moins employables et reculent continuellement dans la file d'attente puisque, aux « inemployabilités » initiales s'ajoutent les effets de l'inactivité (perte de confiance en soi, apparition de problèmes de santé latents, diminution de la sociabilité...)»¹³⁸. L'enfermement, le repli sur soi et la perte d'identité constituent d'autres caractéristiques liées à l'expérience longue du chômage, caractéristiques qui nuisent à la « réappropriation d'une place dans le champ social »¹³⁹. Il s'opère selon Serge Ebersold, une « opération « magique » à partir de laquelle des demandeurs d'emploi « se sont trouvés invalidés et a été accréditée l'idée qu'aux handicapés physiques, mentaux et sensoriels s'ajoutaient désormais les « handicapés sociaux », ces « inemployables » (...) »¹⁴⁰. L'absence longue d'emploi se transforme ainsi en incapacité à occuper un emploi, en « inemployabilité ».

En tout état de cause, le chômage durable est appréhendé comme un risque individuel d'exclusion professionnelle. La mise en place de mesures ciblées à destination de ces publics doit ainsi opérer des effets contre-sélectifs sur le marché du travail aptes à organiser une rotation dans la file d'attente et à endiguer ce « noyau dur » du chômage. L'absence longue d'emploi entraînerait une (trop) grande distance à l'emploi qui ne s'explique pas uniquement par la trop faible création d'emplois sur le territoire, mais qui est liée à un manque d'expérience, de qualification des demandeurs d'emploi, voire de motivation de leur part. La redéfinition de la figure du chômeur en « inemployable » s'explique par des « problèmes individuels » voire « psychosociaux » qui ne peuvent trouver de solutions que par une

¹³⁷ Jérôme Gautié, 1993, op. cit., p.118-119.

¹³⁸ Hugues Sibille, *Les politiques de l'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros Alternatives, 1989, p.24-25.

¹³⁹ Didier Demazière, « L'accès à la formation : motivation mode d'emploi », in Hugues Sibille (Dir.), *Les politiques d'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros Alternatives, 1989, p.112.

¹⁴⁰ Serge Ebersold, *La naissance de l'inemployable. Ou l'insertion au risque de l'exclusion*, Rennes, PUR, 2001, p.18.

« réadaptation » sociale et professionnelle. Les sans-emploi sont alors perçus comme la cause de leur chômage, leur « inemployabilité » comme la cause de leur « non-emploi » pour lesquels il faut penser des mesures spécifiques, individualisées »¹⁴¹. L'approche individualiste dans le traitement du chômage est ainsi posée « comme principe et moyen de la réforme de la politique de la lutte contre le chômage de longue durée (...) »¹⁴².

1.2 La mise en place de mesures spécifiques pour les actifs les plus exposés au risque du chômage

Partant de ce constat de la sélectivité du chômage, des interventions plus ciblées ont été mises en place par les pouvoirs publics à destination des populations les plus touchées. L'idée étant de faciliter leur retour ou leur maintien sur le marché du travail par le « principe de discrimination positive » ; discrimination positive¹⁴³ ayant pour objectif de « modifier l'ordre de la file d'attente des chômeurs »¹⁴⁴.

1.2.1 La démultiplication des aides visant à former et / ou (re)mettre les chômeurs au travail

Ces mesures peuvent prendre la forme d'aides financières à l'embauche par des exonérations des cotisations sociales ou le versement de primes aux entreprises qui embauchent des salariés considérés comme les plus éloignés du marché du travail¹⁴⁵. Le constat sous-jacent renvoie au fait que le coût salarial est trop élevé, notamment pour les emplois les moins qualifiés et n'incite pas les employeurs à recruter. Un autre type de mesure réside dans la constitution d'un réseau institutionnel intermédiaire devant « intervenir directement sur la structuration du marché du travail en créant des relais qui pourraient constituer une parade aux effets d'étiquetage et à la rupture des réseaux sociaux et professionnels provoqués par la durée

¹⁴¹ Gérard Mauger, « Les politiques d'insertion. Une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n°136-137, 2001/1-2, p.11.

¹⁴² Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.70.

¹⁴³ La discrimination positive peut être définie comme « l'action qui vise à éliminer la discrimination passée ou actuelle subie par un groupe de personnes en leur accordant temporairement certains avantages préférentiels, notamment en matière de recrutement. » Définition publiée au JO n°173 du 28 juillet 2001, commission de l'économie et des finances.

¹⁴⁴ Liêm Hoang-Ngoc, *Les politiques de l'emploi*, Paris, Éditions du Seuil, 2000, p.45-46.

¹⁴⁵ Les demandeurs d'emploi de longue durée sont plus particulièrement concernés par ces mesures. Il y a eu une forte progression des demandeurs d'emploi de longue durée au cours des années 1980. Ils étaient 325 000 en 1980 et 515 000 en 1983, soit 27 % des demandeurs d'emploi inscrits malgré la stabilisation du nombre total de chômeurs. Voir Groupe de travail de la Dares, « Politique de l'emploi, fonctionnement du marché du travail et exclusion », *Travail et Emploi*, n°19, 03/1984, p.37-43.

même du chômage »¹⁴⁶. Cette alternative de l'insertion par l'économie organise, pour des publics cibles¹⁴⁷, « la mise en situation de travail protégée ou dérogatoire, perçue comme un sas, une modalité de passage à l'emploi normal »¹⁴⁸. Loin des explications en termes de compromis pour préserver la norme d'emploi du salariat, ces politiques ciblées peuvent être présentées comme nécessaires pour compenser un « manque d'employabilité » de ces catégories d'actifs. L'intervention des pouvoirs publics étant indispensable à leur intégration sur le marché du travail. Ce malentendu rend finalement les individus responsables de leur éloignement supposé à l'emploi. Ces mesures ont pour ambition de jouer un rôle de transition entre le chômage et l'emploi durable. Le registre de la responsabilisation individuelle du demandeur d'emploi quant à son accès au marché du travail s'en trouve d'autant plus conforté. Une autre solution au chômage est envisagée dans l'existence de « gisements d'emplois » correspondant à des demandes non ou insuffisamment satisfaites en raison d'une inorganisation de l'offre de services ou d'une solvabilisation insuffisante de la demande »¹⁴⁹. Ces emplois recouvrent notamment les services d'aide à la personne qui connaîtront un véritable essor dans le milieu des années deux mille. En raison des faibles qualifications exigées pour occuper ce type d'emplois, le développement de ce secteur apparaît comme une alternative intéressante pour les demandeurs d'emploi de longue durée.

Outre ces actions visant à (re)mettre les chômeurs au travail, d'autres mesures vont être développées pour former les chômeurs, ou organiser leur reconversion dans le cadre de plans sociaux. Plusieurs formules coexistent, soit en formant les demandeurs d'emploi dans les secteurs dits en tension (c'est-à-dire les secteurs où il existe des offres d'emploi non pourvues), soit en associant la formation à des périodes d'immersion en entreprise.

1.2.2 Du traitement individualisé du chômage à la responsabilisation des chômeurs face à leur absence d'emploi

L'enjeu du traitement individualisé du chômage pour le SPE est donc de prendre en charge individuellement les demandeurs d'emploi dans un contexte de chômage de masse. En partant d'une représentation classique du marché du travail, l'offre et la demande de travail se rencontrent de façon automatique par l'intermédiaire du salaire. La persistance du chômage

¹⁴⁶ Emmanuèle Reynaud, « Le chômage de longue durée : la théorie et l'action », *Revue Française de Sociologie*, vol. 34, n°2, 1993, p.271-291.

¹⁴⁷ Les jeunes ont été les premiers concernés par ces dispositifs avec le premier Pacte National pour l'Emploi des Jeunes en 1977. Voir Françoise Bouygard, Norbert Holcblat, « Baisse du coût du travail et créations d'emploi pour les jeunes », *Regards sur l'actualité*, La Documentation Française, n°285, novembre 2002, p 55-66.

¹⁴⁸ Denis Castra, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF, 2006 (1^{ère} éd. 2003), p.134.

¹⁴⁹ Norbert Holcblat, 1997, op. cit., p.18.

montre que cet ajustement est loin d'être automatique et questionne les comportements et caractéristiques individuels des demandeurs d'emploi. « Si les ajustements ne se font pas, il est légitime d'en chercher la raison dans les comportements des individus et de tenter de reconstituer les logiques des comportements à partir des caractéristiques des personnes »¹⁵⁰. C'est parce que l'absence (et plus particulièrement l'absence longue) d'emploi est nécessairement interprétée comme facteur de « marginalisation sociale et [de] désocialisation »¹⁵¹ qu'un suivi individualisé doit être organisé.

L'objectif est en quelque sorte de réaliser un « traitement de masse au cas par cas »¹⁵². La mise en place de mesures ciblées à destination de ces publics doit ainsi opérer des effets contre-sélectifs sur le marché du travail afin d'endiguer ce « noyau dur » du chômage. Paradoxalement, c'est également le développement de ces mesures ciblées qui va accroître la responsabilisation (voire la culpabilisation) des chômeurs et notamment des chômeurs de longue durée. Parce que ces mesures sont censées être adaptées à leur situation, ceux qui ne parviennent pas malgré ces dispositifs « sur-mesure » à trouver un emploi sont alors suspectés de ne pas réellement en chercher un, ou de ne plus être en capacité d'exercer une activité professionnelle. Mais dans les deux situations (absence de volonté ou incapacité), c'est bien le chômeur qui porte individuellement la responsabilité de sa situation.

1.2.3 Le suivi individualisé des chômeurs : une voie d'accompagnement privilégiée pour s'assurer de leur rapide retour à l'emploi

L'individualisation du traitement du chômage implique un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi, notamment autour de la construction d'un « projet » professionnel qu'ils sont vivement invités à construire, ou à co-construire en lien avec les intermédiaires de l'emploi. Cette question du projet occupe en effet une place centrale dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, notamment de longue durée. Car ce projet sert à la fois d'objectif à atteindre, mais il atteste par ailleurs de la motivation du demandeur d'emploi à sortir de sa situation de dépendance vis-à-vis de la société. En ce sens, le projet établit une frontière idéal-typique entre les « vrais » demandeurs d'emploi, dont les démarches sont guidées par un projet professionnel et les « faux » demandeurs d'emploi suspectés de ne pas rechercher d'emploi. Si bien que l'individualisation s'accompagne d'un contrôle plus serré des

¹⁵⁰ Emmanuèle Reynaud, 1993, op. cit., p.271-291.

¹⁵¹ Dominique Schnapper a montré trois modèles typiques de vécu du chômage, parmi lesquels le « chômage total » qui se caractérise notamment par la perte du statut social et la rupture des solidarités antérieures. Dominique Schnapper, *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard, 1994 (1^{ère} éd. 1981).

demandeurs d'emploi pour vérifier qu'ils accomplissent bien des « actes positifs de recherche d'emploi ». Le projet constitue en ce sens la contrepartie du système de protection sociale. Les actifs privés d'emploi bénéficient de revenus de compensation, mais doivent prouver leur souci « d'utilité sociale »¹⁵³ par la formulation d'un projet. Pour Jérôme Gautié, la logique de l'individualisation comporte un double risque : celui de « faire oublier que le chômage est le résultat de mécanismes qui renvoient au fonctionnement du système économique et pas seulement aux comportements et qualités des individus » d'une part ; et nécessite d'autre part de « veiller à respecter la dignité et la liberté des individus »¹⁵⁴.

1.2.4 De la pratique du ciblage au risque d'enfermement dans des formes d'emplois aidés

En dépit des difficultés que soulève l'évaluation des politiques d'emploi, les études économétriques portant sur les effets à court ou long terme de ces mesures font état d'une efficacité plus ou moins limitée de ces dernières. Les analyses visant à mesurer sur une longue période les effets microéconomiques des politiques ciblées sur les trajectoires des bénéficiaires montrent que d'une manière générale, elles ne permettent pas « d'effacer les phénomènes de sélectivité du marché du travail »¹⁵⁵ et ne « modifient [qu'] à la marge son fonctionnement »¹⁵⁶. Les passages en stages ou emplois aidés peuvent se succéder avant l'obtention d'un emploi stable. Mais pour le cas des jeunes par exemple, leur insertion sur le marché du travail est plus forte pour ceux qui détiennent un diplôme comparativement à ceux qui sont passés par des mesures aidées. Au-delà de certains effets pervers de ces mesures dans l'utilisation qui en est faite par les entreprises, le risque d'un effet stigmatisant du passage par les mesures aidées n'est pas à écarter.

Bien que ce ciblage ait pour ambition de concentrer les efforts sur les populations qui souffrent le plus du chômage, des effets pervers notables sont à souligner. Premièrement, la

¹⁵² Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.61-62. François Brun et Martin Thibault parlent d'un « accompagnement individualisé de masse ». François Brun, Martin Thibault, 2012, op. cit., p.219.

¹⁵³ Jacques Donzelot, Catherine Mevel, Anne Wyvekens, *Faire société. La politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil, 2003, p.236.

¹⁵⁴ Jérôme Gautié, 1993, op. cit., p.121.

¹⁵⁵ Didier Gélot, Bernard Simonin, « L'évaluation de la politique de l'emploi : impact sur les bénéficiaires et les entreprises » in Dares, *La politique de l'emploi*, 1997, p.80. Parmi les difficultés d'évaluation des politiques de l'emploi, les auteurs mettent notamment en avant la diversité des approches possibles (macroéconomique ; microéconomique ; impact sur les trajectoires des bénéficiaires ; impact sur les pratiques des entreprises). Ils précisent par ailleurs que les méthodologies d'évaluation ne sont pas « standards » et sont souvent adaptées aux types de mesures évaluées. Il en résulte une difficulté à comparer les effets des mesures d'une part et à présenter des résultats généraux sur les effets de la politique de l'emploi d'autre part.

¹⁵⁶ Jean-Claude Barbier, Alain Charraud, « Chômage de longue durée et évaluation des politiques d'emploi », Dares, *Travail et Emploi*, n°55, 1/1993, p.1-2.

rigidité progressive et croissante des critères administratifs et sociaux à remplir pour être éligible conduit à ce qu'une partie de la population pourtant en difficulté passe au travers des mailles du « filet de la protection pourtant tendu par l'État. Les deux autres touchent, à l'inverse, les populations intégrées au sein des dispositifs spécifiques »¹⁵⁷. Le passage par des mesures aidées opère une stigmatisation de ces publics qui ne garantit pas ensuite un accès à l'emploi classique entendu comme l'accès à un emploi à temps plein en CDI dans le secteur marchand. Dernier effet pervers de ces dispositifs, c'est que « ceux qui bénéficient des dispositifs sont ceux qui avaient déjà les atouts nécessaires à leur réinsertion ». De telle sorte que le ciblage « renforce des inégalités préexistantes » en ne permettant pas une inversion de la file d'attente.

1.3 Deux nouveaux systèmes de protection pour faire face à la progression du chômage de longue durée et à la précarisation d'une partie croissante de la population

1.3.1 Un désengagement du patronat pour la prise en charge des chômeurs en fin de droits à l'assurance chômage

Depuis la mise en place du régime, les préoccupations des pouvoirs publics et des partenaires sociaux étaient de réfléchir aux modalités d'élargissement de la protection pour qu'elle couvre l'ensemble de la population active non occupée, mais également qu'elle assure une stabilité des revenus pour tous les chômeurs entre deux périodes d'emploi. La réforme de 1984 constitue un tournant majeur dans la prise en charge des chômeurs puisqu'une scission est opérée entre le régime d'assurance chômage géré paritairement par l'Unedic et un régime dit de solidarité, géré par l'État (Allocation de Solidarité Spécifique, ASS) qui vient prolonger le premier régime pour les demandeurs d'emploi en fins de droits. C'est sous les pressions des représentants du patronat que cette séparation étanche entre l'assurance et l'assistance a été entérinée¹⁵⁸. Avec cette réforme, « un certain nombre d'évolutions sur le marché du travail ne sont plus considérées comme relevant de la responsabilité du régime conventionnel - et par là même de l'entreprise - sa responsabilité n'est plus engagée devant le salarié. C'est bien là une inversion très forte de la logique qui avait prévalu jusqu'alors. Le corollaire en est un transfert - encore partiel - de la responsabilité vers le demandeur d'emploi lui-même. Finalement, la différenciation croissante des droits à indemnisation apparaît comme le moyen de réduire la

¹⁵⁷ Michel Lallement, 2007, op. cit., p 532.

protection offerte à certaines catégories de demandeurs d'emploi - salariés précaires, chômeurs de longue durée, qui sont aussi les plus exposés »¹⁵⁹.

1.3.2 La mise en place du Revenu Minimum d'Insertion pour la prise en charge des populations sans ressources

Outre les restrictions des conditions d'indemnisation du chômage¹⁶⁰, de nouvelles situations familiales apparaissent (augmentation des divorces, développement des familles monoparentales, etc.), laissant ainsi une partie croissante de la population en-dehors de toute protection sociale¹⁶¹. Le Revenu Minimum d'Insertion (RMI), est mis en place le 1^{er} décembre 1988 à l'issue d'après négociations pour répondre à ces situations de détresse sociale. Le RMI, intégré à un programme plus large de lutte contre la pauvreté a vocation à permettre une insertion sociale et professionnelle pour « toute personne qui, en raison de son âge, de son état physique ou mental, de la situation de l'économie et de l'emploi, se trouve dans l'incapacité de travailler (...) »¹⁶². Son allocation n'est donc pas conditionnée à une cotisation préalable, ou à l'obligation de recherche d'emploi. Fondé sur une démarche d'insertion liant l'individu et la société, le RMI est un dispositif qui voit le jour au nom de la solidarité nationale. Le dispositif est donc géré par l'État¹⁶³ et son attribution n'a pas d'influence sur le versement d'autres prestations d'aide sociale. Le RMI est pensé comme un « filet provisoire », un droit pour tout citoyen âgé de plus de 25 ans.

Le durcissement des conditions d'indemnisation depuis 1984 notamment, et ensuite au début des années 1990 « (...) a eu pour conséquence qu'une partie de ceux qui n'avaient pas ou plus droit aux régimes d'assurance ou d'assistance chômage ont dû avoir recours, dès lors que leurs ressources se situaient au-dessous du plafond d'attribution, au revenu minimum

¹⁵⁸ Carole Tuchszirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.19.

¹⁵⁹ Ibid., p.295-296.

¹⁶⁰ Parmi les situations de durcissement des conditions d'indemnisation, la cause de la perte d'emploi (type de licenciement, démission, etc.) ne constitue plus un critère de référence clef pour le calcul du montant des indemnités. L'Unedic n'indemnise plus de manière spécifique les salariés licenciés pour motif économique ou encore les salariés en fin de carrière qui acceptent de se retirer du marché du travail de manière anticipée.

¹⁶¹ Marie-Thérèse Join-Lambert, Carole Tuchszirer, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie Politique*, n°19, 2003/3, p.25-32.

¹⁶² Art. 1 de la loi 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au Revenu Minimum d'Insertion.

¹⁶³ La décentralisation du RMI vers les départements a eu lieu en 2003, par la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003. Depuis le 1^{er} janvier 2004 les critères de conditions d'accès restent de la compétence nationale, mais l'ouverture des droits, les conditions de versement des allocations ou les radiations relèvent maintenant de la compétence du Conseil Général.

d'insertion (...) »¹⁶⁴. La part croissante des demandeurs d'emploi non indemnisés mais bénéficiaires du RMI montre le phénomène de report de l'indemnisation du chômage vers le RMI. Alors que le RMI a été mis en place pour prendre en charge de manière provisoire des personnes sans ressources, ce dispositif est progressivement devenu une troisième voie d'indemnisation possible du chômage, en plus du régime d'assurance et du régime de solidarité. Or « (...) les circuits du RMI ne sont pas ceux de l'indemnisation du chômage et de la recherche d'emploi. Les institutions de référence et les repères changent (organismes instructeurs, commission locale d'insertion, caisse d'allocation familiale au lieu du contact premier avec l'Assedic et l'agence locale de l'emploi). Les demandeurs d'emploi en difficulté qui n'y sont pas habitués découvrent un univers différent, où le maquis des aides est complexe et où ils se voient souvent renvoyés d'un endroit à un autre selon la nature du problème qu'ils rencontrent, avec un pénible sentiment d'absence de dignité et de recours à l'assistance »¹⁶⁵.

2. L'émergence du territoire comme échelle pertinente d'action pour résorber le chômage

La persistance du chômage pose la question de la pertinence des approches globales jusque là adoptées. Ce qui est également en cause, c'est une gestion trop centralisée, cloisonnée et uniforme des dispositifs¹⁶⁶. L'action descendante et homogène de l'État ne permet plus un traitement efficace de la question du chômage et n'assure plus une réponse adaptée à la diversité des besoins et situations locales. Le local apparaît alors comme une alternative pertinente puisqu'il permet de prendre en compte de manière globale les problèmes, mais assure également une « proximité avec les populations »¹⁶⁷ pour une meilleure compréhension des besoins.

¹⁶⁴ Marie-Thérèse Join-Lambert, *Chômage : mesures d'urgences et minima sociaux : problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998*, Rapport au premier Ministre, La Documentation Française, 1998, p.9.

¹⁶⁵ Ibid., p.9.

¹⁶⁶ Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi. Les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Paris, Vuibert, 1993 et Michel Lallement, *Les gouvernances de l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999.

¹⁶⁷ Philippe Warin, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, PUG, 2006, p.49.

2.1 Le territoire comme espace d'adaptation et de soutien aux mesures nationales

Fort de ces constats, l'État a cherché à soutenir des initiatives locales en matière d'emploi dès le début des années 1980. En plus de ces mesures de soutien au développement local, l'État a incité les acteurs locaux à adapter des mesures pensées nationalement aux situations et besoins du local. À double titre donc l'approche territoriale apparaît pertinente pour résoudre la persistante question du chômage.

En soutenant le développement local, un passage s'opère d'un État central à un État-facilitateur qui reconnaît les « capacités d'innovation du local » dans le sens d'une convergence des intérêts du national et du local¹⁶⁸. C'est aussi la prise en compte que les approches keynésiennes ne permettront pas à elles seules de résorber le chômage. Pour jouer nationalement sur le volume des offres et demandes d'emploi, il faut que les mesures macroéconomiques soient complétées par des actions locales. Une mission « promotion pour l'emploi » est mise en place en 1981 au sein de la délégation à l'emploi afin de promouvoir des emplois durables sur des activités ou services non couverts par les entreprises et les associations. « Ces programmes (...) se sont inscrits dans les démarches plus générales de réforme des services publics et de redéfinition du partage entre le secteur public et le secteur marchand en vue d'améliorer la qualité des services aux usagers »¹⁶⁹. Certaines régions ont par ailleurs mis en place des Comités de Bassin d'Emploi (CBE)¹⁷⁰ dans le but d'assurer une meilleure coordination et adaptation des dispositifs nationaux aux situations locales.

Au début des années 1980, 200 000 jeunes sortent chaque année du système scolaire sans qualification. La surreprésentation des moins de 25 ans parmi les chômeurs (le taux de chômage des jeunes est trois fois supérieur à celui des adultes) inquiète par ailleurs le gouvernement, au premier chef Pierre Mauroy, Premier Ministre de l'époque qui commande un rapport sur la question de l'insertion des jeunes. C'est suite à ce rapport rédigé par

¹⁶⁸ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, *L'État animateur. Essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit, 1993, p.169.

¹⁶⁹ Bernard Simonin, « Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société » », *Document de travail*, Centre d'Études de l'Emploi, n°13, février 2002, p.5.

¹⁷⁰ Les Comités de Bassin d'Emploi (initialement nommés Comités Locaux pour l'Emploi, de 1982 à 1984) ont été créés dans le cadre de la loi n°82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions. La loi définit ces structures comme des « instances locales d'animation du dialogue social, de concertation et d'action dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation locale de l'emploi et du développement local des territoires ». Sur la base de leurs connaissances fines des marchés locaux du travail, les CBE contribuent au « développement local des territoires » par la « structuration et valorisation des territoires, aide à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois, formation pour l'emploi et l'insertion et amélioration de la compétitivité des entreprises ». Site internet des Comités de Bassin d'Emploi, <www.clcbe.travail.gouv.fr>, [5/12/2010].

Bertrand Schwartz¹⁷¹ que les Missions Locales voient le jour en 1982. Ces structures d'accueil et d'accompagnement des jeunes de 16 à 25 ans ont vocation à être mises en place et portées à l'initiative des municipalités¹⁷². La circulaire de 1984 portant création du SPE¹⁷³ affirme par ailleurs l'importance de la prise en compte du territoire dans la mise en œuvre de l'action publique en matière d'emploi : « la mise en synergie des différents organismes en cause et non l'addition statique de leurs potentiels, en même temps qu'il doit conduire à une plus grande ouverture vers d'autres interlocuteurs publics ou privés (...). L'efficacité commande que soient également associés au fonctionnement du SPE les interlocuteurs naturels que sont les élus territoriaux et les partenaires sociaux »¹⁷⁴. Outre l'affirmation d'un ancrage territorial, les termes du rapport Schwartz tout comme ceux de la circulaire sur le SPE invitent les acteurs locaux à se concerter pour assurer une meilleure coordination des dispositifs à destination de leurs administrés en recherche d'emploi. Le territoire ne fait pas encore l'objet d'un « projet » il est l'espace privilégié de rencontres entre acteurs locaux pour adapter les mesures nationales aux spécificités du local et des besoins de la population. Il apparaît en quelque sorte comme le principal dénominateur commun des acteurs, dénominateur construit comme vecteur d'initiatives pour lutter contre le chômage. On voit par ailleurs en creux se dessiner l'idée que d'autres acteurs que ceux du SPE peuvent participer à la mise en œuvre (mais pas encore à la définition) d'actions en matière d'emploi. La notion de partenariat, de co-production d'un intérêt local est valorisée, du fait de la plus-value attendue de la concertation. « La volonté de partenariat et de concertation locale sera [par la suite] systématiquement réaffirmée jusqu'à devenir centrale dans la politique de territorialisation de lutte contre le chômage »¹⁷⁵.

¹⁷¹ Bertrand Schwartz, 1981, op. cit.

¹⁷² Philippe Labbé, Michel Abhervé, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou l'intelligence pratique des missions locales*, Paris, Apogée, PUF, 2005. Il était d'ailleurs initialement prévu que les Missions Locales n'emploient pas de façon massive de professionnels en propre, mais qu'elles fonctionnent sur la base de mises à disposition des institutions du Service Public de l'Emploi ou de ses partenaires.

¹⁷³ C'est par une circulaire de 1984 que les opérateurs du marché du travail (État, ANPE, Afpa et Assedic) acquièrent le statut de SPE. Le SPE est ainsi défini comme l'ensemble des fonctions de « placement, d'indemnisation, d'insertion, de formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi », par la circulaire n°11/84 relative à la mise en place du Service Public de l'Emploi, circulaire qui n'a pas de base légale. Il faudra attendre 2005 et le vote du Plan de Cohésion Sociale (loi n°2005-32 du 18 janvier 2005) pour que le SPE acquière un statut juridique en entrant dans le code du travail. Cette loi va par ailleurs redéfinir les contours du SPE en délimitant trois cercles. Le premier cercle constitué du noyau dur du SPE avec l'État, l'ANPE, l'Afpa et l'Assedic ; un second cercle avec les acteurs concourant au SPE, c'est-à-dire les collectivités territoriales et le troisième cercle rassemblant les institutions qui peuvent participer au SPE : organismes publics ou privés, entreprises et associations d'insertion, les entreprises de travail temporaires et les agences de placement privé.

¹⁷⁴ Circulaire n°11/84 relative à la mise en place du SPE.

¹⁷⁵ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.94.

2.2 Une implication de plus en plus forte des collectivités territoriales en matière de lutte contre le chômage

Outre, la montée du chômage, la fin des années 1970 est marquée par la complexité des problèmes urbains et économiques à résoudre. La poussée démographique et la crise industrielle de la période imposent aux municipalités de répondre à une diversité de besoins nouveaux : construction de logements, d'équipements et de services publics. Selon les territoires, ces besoins s'expriment de manière très différenciée, obligeant les communes à faire preuve d'inventivité pour résoudre ces différents problèmes. Pourtant, les modalités d'intervention de l'État apparaissent inadaptées parce que trop figées, standardisées, incapables de prendre en compte les besoins d'ajustements locaux des territoires. Bref, les « difficultés d'adaptation de l'État [central] à l'évolution des problèmes urbains »¹⁷⁶ deviennent criantes face à des autorités locales qui réclament de plus en plus la possibilité de mettre en place des « mesures de prêt-à-porter », adaptées au plus près des problématiques locales¹⁷⁷.

Les lois Defferre votées en 1982-1983, organisent la décentralisation de certaines fonctions de l'État. Ces lois opèrent une redistribution des rôles entre l'État et les collectivités locales au nom d'une plus grande efficacité de l'action publique. Ce premier niveau de la décentralisation transfère par « blocs de compétences » certaines des prérogatives étatiques aux collectivités. Les régions sont ainsi dotées d'une compétence de droit commun sur la formation professionnelle continue et d'apprentissage (loi du 7 janvier 1983). Elles auront par ailleurs en charge tout ce qui a trait à la planification et au développement économique. Les départements recevront un an plus tard une compétence générale en matière de prestations d'aide sociale et en matière de prévention sanitaire et de services sociaux. Cette compétence de droit commun concerne notamment l'aide médicale, l'aide sociale à l'enfance, aux familles et aux personnes âgées. Les communes quant à elles se verront attribuer les responsabilités liées à l'urbanisme, l'habitat, les transports et la politique de proximité avec les services collectifs. Ces dernières n'ont donc pas hérité de compétence propre en matière d'emploi, de formation ou d'insertion. Mais cette absence de transfert de compétence n'a pas empêché les communes de s'impliquer dans la lutte contre le chômage. D'abord en concentrant leurs

¹⁷⁶ Olivier Borraz, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, PUR, 1998, p.113.

¹⁷⁷ Olivier Borraz montre dans son ouvrage « Gouverner une ville » que des tensions plus ou moins fortes ont traversé les relations entre l'État central et les autorités municipales entre 1970 et 1980. Ces tensions ont amené une véritable « rupture » entre l'État et les autorités municipales dès 1977 ; tensions dont il suppose qu'elles peuvent constituer un facteur explicatif des lois de décentralisation.

efforts sur les publics jeunes dans le cadre de la mise en place des Missions Locales, puis en élargissant cette fonction d'animation et de coordination des acteurs de l'emploi avec la mise en place des premières Maisons de l'Emploi¹⁷⁸ et plus tardivement des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (Plie)¹⁷⁹. Dans un autre registre, les communes ont également participé à la mise en œuvre de la politique de l'emploi en employant des demandeurs d'emploi dans le cadre des dispositifs de contrats aidés. À ces deux titres, les communes sont intervenues dans le champ de l'emploi « en dehors de toute compétence de droit commun ». « Au fil des ans, cet investissement multiforme a positionné un nombre croissant de communes comme des opérateurs à part entière sur les marchés locaux du travail »¹⁸⁰. Tantôt regardée comme une remise en cause de l'action de l'État, voire de « méfiance vis-à-vis de ses services »¹⁸¹, tantôt comme une forme d'évidence de « l'intérêt local »¹⁸² compte tenu des difficultés d'insertion sur le marché du travail, cette progressive incursion des communes dans le champ de l'emploi pose de manière accrue la question de la répartition des responsabilités en matière d'emploi entre État et collectivités territoriales. Elle soulève par ailleurs la question de l'articulation, des possibilités de convergence entre les mesures décidées par un État central et qui s'appliquent selon un modèle descendant et les initiatives locales, pensées par l'échelon local.

Cette « décentralisation territoriale » ou « institutionnelle » se caractérise pour Christophe Guitton, par les principes de « proximité » et de « subsidiarité » justifiés « au nom d'un intérêt public local »¹⁸³. En matière d'emploi et d'insertion, cette décentralisation est avant tout guidée par la volonté d'individualiser le traitement du chômage. L'essentiel n'est donc pas de réformer les modalités de définition et de mise en œuvre de l'action publique, mais un moyen jugé plus efficace pour lutter contre le chômage car permettant de démultiplier les acteurs impliqués et les lieux de décision. En ce sens, la territorialisation qui se met en place doit permettre de « mieux prendre en compte les problématiques des publics et d'y adapter les mesures nationales en conséquence »¹⁸⁴ marquant ainsi le passage d'un État central à un État facilitateur où le « territoire devient le sujet de l'action et non plus objet de celle-ci »¹⁸⁵. La

¹⁷⁸ Les premières MDE datent de la fin des années 1980.

¹⁷⁹ Les Plie ont été mis en place en 1990. Ils ont vocation à mobiliser et coordonner les actions des partenaires intervenant dans l'insertion des publics en difficulté.

¹⁸⁰ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.38.

¹⁸¹ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.60.

¹⁸² Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.72.

¹⁸³ Christophe Guitton, 2008, op. cit., p. 29.

¹⁸⁴ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.145.

¹⁸⁵ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1993, op. cit., p.22-23.

dimension territoriale implique un « décloisonnement » des actions de l'État par une approche globale des problèmes et rompt ainsi avec l'approche sectorielle jusque là adoptée. Si la logique de projet est valorisée, les initiatives locales apparaissent toutefois bridées dans le sens où elles consistent fondamentalement en une utilisation de mesures pensées par le centre et appliquées localement. Le risque est alors fort d'opérer le passage d'une logique de projet à une logique de guichet¹⁸⁶ où la marge de manœuvre des acteurs locaux réside dans la simple possibilité de mobiliser les outils qui leur semblent pertinents. Il s'agit donc avant tout de programmes nationaux qui ne sont pas adaptés ou mis en œuvre de façon différenciée en fonction des territoires. Les politiques sont donc moins territoriales que territorialisées¹⁸⁷.

3. Le développement de mesures aidées pour faciliter la création d'emplois dans les zones à faible développement économique

À partir des années 1990, la politique publique de l'emploi poursuit les orientations prises dans le courant de la décennie précédente. Les possibilités de création d'emplois constitueront une dimension supplémentaire des réflexions des politiques publiques. Le territoire, regardé comme un espace d'adaptation dans les années 1980 sera progressivement construit comme un espace d'adaptation, mais également de concertation et de coopération avec le SPE local¹⁸⁸.

3.1 La création ou le partage d'emploi pour résorber le chômage

Outre le ciblage des mesures autour de catégories de demandeurs d'emploi, les politiques publiques s'attacheront à agir sur le volume global d'emploi. C'est ce basculement dans les politiques d'emploi que Christine Daniel qualifie de « révolution silencieuse »¹⁸⁹ dans le sens où ce sont les caractéristiques de l'emploi et non celles du demandeur d'emploi qui constituent les critères d'éligibilité pour disposer des aides de l'État. Dans cette perspective, le

¹⁸⁶ Ibid., p.169.

¹⁸⁷ Nous reprenons ici l'opposition proposée par Michel Autès définissant les politiques territorialisées comme des politiques descendantes, où le territoire est un espace de mise en œuvre des politiques nationales et les politiques territoriales comme des politiques ascendantes, construites depuis le territoire. Michel Autès, « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, n° 39, 1995, p. 57-70.

¹⁸⁸ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.145.

¹⁸⁹ Christine Daniel, « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit Social*, n°1, Janvier 1998, p. 3-11.

chômage résulterait de rigidités trop fortes du marché du travail, il faudrait donc en assouplir le fonctionnement¹⁹⁰. Le coût du travail est également jugé trop élevé, plus particulièrement pour les bas salaires. Trois types d'instruments ont été développés dans ce cadre : abaissement des charges sur les bas salaires ; aménagement / réduction du temps de travail et développement d'un tiers secteur avec les emplois non marchands ou emplois familiaux.

À l'été 1992 un système est voté qui permet aux entreprises de bénéficier de 30 % d'exonération des cotisations patronales de la Sécurité Sociale lorsque ces dernières recrutent à temps partiel ou qu'un salarié jusque là à temps plein accepte de passer à temps partiel¹⁹¹. En 1995, avec l'arrivée de Jacques Chirac au pouvoir, la baisse des charges patronales est organisée dans les Zones Urbaines Sensibles (Zus) ou dans certains secteurs d'activités. Une année plus tard, c'est le principe des Zones Franches Urbaines (ZFU) qui est mis en place. Les entreprises qui recrutent dans ces zones disposent d'exonérations, graduelles, pour inciter les entreprises à embaucher. Les mesures ciblées quant à elles ont été plus instables dans leur application pendant cette période. Elles connaîtront un regain d'essor avec l'arrivée de Lionel Jospin au pouvoir¹⁹². Cette inflexion a ainsi opéré une scission en matière de politiques d'emploi. Certaines mesures dites générales viseront ainsi à maintenir, créer ou partager des

¹⁹⁰ Cette lecture des causes du chômage renvoie à l'approche néoclassique du fonctionnement du marché du travail. Selon cette approche, les rigidités du marché du travail (les barrières existantes à son entrée et à sa sortie) expliquent le chômage. Depuis la fin des années 1980, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a mis en place un indice synthétique de protection de l'emploi constitué de trois composantes : « règles applicables aux licenciements individuels de titulaires d'un contrat permanent, les obligations complémentaires en cas de licenciements collectifs et l'encadrement de l'embauche pour des emplois temporaires ». Les différents travaux menés en matière de Législation de la Protection de l'Emploi montrent qu'une protection forte protège les emplois existants, mais pour la population en emploi stable (CDI, temps plein). Un système de protection conséquent peut favoriser la hausse des emplois temporaires au détriment des emplois en CDI, « les coûts de licenciement [étant] élevés pour les salariés titulaires de contrats permanents ». Il peut par ailleurs prolonger les périodes de chômage, notamment pour les jeunes et les femmes, qui sont plus nombreux à alterner les périodes d'activité et d'inactivité et qui sont donc le plus « pénalisés par la raréfaction des possibilités d'embauche ». Voir OCDE, « La protection de l'emploi : coûts et avantages d'une meilleure sécurité de l'emploi », *Synthèses*, janvier 2005, p.2-3.

Etudiant le système de protection sociale en Suède, Bernard Bruhnes montre que les barrières à l'entrée et à la sortie du marché du travail peuvent tout au contraire inciter les entreprises à faire des efforts de prévision, de formation des salariés... Bref, au lieu d'être un obstacle au développement des entreprises, voire au développement du chômage, la rigidité du marché du travail peut devenir un réel atout. Voir Bernard Bruhnes, 1988, « La Suède, paradis des relations sociales ? », *Études*, n° 5, tome 369, novembre 1988, p.449-458.

Parmi les approches qui n'établissent pas de lien de cause à effet entre les rigidités du marché du travail et le chômage, on peut évoquer la lecture Keynésienne, selon laquelle le chômage s'explique par le niveau de demande anticipée par les entreprises. Si les entreprises prévoient une demande peu importante, elles ne recruteront pas ou peu et une partie de la population active pourra se trouver sans emploi. Les salariés n'ayant pas la possibilité de se passer de revenu, le chômage ne résulte pas d'un arbitrage entre travail et loisir comme le définit la théorie néoclassique. Le chômage est de nature essentiellement involontaire, c'est-à-dire lié au niveau de la demande globale et non au niveau des salaires jugés trop faibles. Voir John Maynard Keynes, *La théorie générale de l'emploi, de l'intérêt et de la monnaie*, Paris, Payot, 1936, (traduction française de 1969).

¹⁹¹ Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, 1998, p.82.

emplois. D'autres mesures, dites ciblées, seront destinées à lutter contre l'exclusion professionnelle des publics considérés comme les plus éloignées de l'emploi. Cette scission entre des mesures dites générales et des mesures dites ciblées va provoquer une « autonomisation des politiques spécifiques, qui vont devenir déconnectées des politiques générales sans être vraiment articulées à la politique de soutien de développement économique locale et de création d'activité »¹⁹³. Autre élément de déconnexion entre ces deux grandes orientations, c'est que les politiques générales sont mises en œuvre depuis le centre alors que les politiques ciblées sont territorialisées afin de « coller » au plus juste aux besoins de la population¹⁹⁴.

La mise en place de mesures aidées pour faciliter le développement d'entreprises implantées dans des zones caractérisées par un faible développement économique et un taux de chômage important traduit une volonté d'agir sur les lieux, de les transformer. La question du chômage ne peut donc être réduite au « traitement des gens » et de leurs difficultés d'accès à l'emploi, il faut porter une attention aux territoires, les « traiter » pour rendre possible une vie économique et créer des emplois sur place. « Des années 1980 aux années 1990 on passe ainsi (...) de la dynamisation des gens à la compensation des territoires, du développement social à la discrimination positive territoriale. » C'est donc le « souci du territoire » qui est au cœur des préoccupations des politiques publiques pour « créer la ville sur place » et rompre avec la dépréciation des lieux « consécutive à la concentration de pauvres et d'immigrés qui entraîne une perte d'efficacité des services et une fuite des rares emplois qui y existent ! » On se situe donc bien dans l'option « place versus people », décrite par Jacques Donzelot en matière de politique de la ville où la priorité est de « réparer les défauts du territoire », en opposition à l'option « people versus place » des États-Unis où l'objectif majeur y est de permettre aux gens de franchir les barrières qui s'opposent à leur mobilité (...) »¹⁹⁵. Dans ce triptyque territoires / entreprises / individus, les individus sont touchés à travers les territoires et les entreprises.

¹⁹² Ibid., p.85-87.

¹⁹³ Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.74.

¹⁹⁴ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.28.

¹⁹⁵ Jacques Donzelot, Catherine Mevel, Anne Wyvekens, 2003, op. cit., p.57-127.

3.2 Aider les entreprises à créer des emplois tout en préservant les formes d'emplois classiques

Les précautions prises par les pouvoirs publics pour limiter les effets pervers dans les pratiques de recrutement ou de licenciement des entreprises traversent l'histoire des politiques publiques de l'emploi. Dans les années 1930 l'État est intervenu pour la première fois sur le marché du travail en apportant des aides financières aux entreprises et collectivités territoriales qui employaient des travailleurs inoccupés depuis au moins un mois. Ces aides avaient vocation à opérer une « rééducation professionnelle »¹⁹⁶ des chômeurs tout en relançant l'activité économique. Pour éviter toute dérive, l'État s'assurait que les emplois qu'il contribuait à financer ne soient des emplois que les entreprises ou les collectivités locales auraient de toute façon créés, même sans l'aide de l'État. Ce risque de l'effet d'aubaine « traduit l'idée que (...) la mesure semble alors ne rien avoir changé au comportement de l'entreprise »¹⁹⁷ et c'est précisément ce que souhaite éviter les pouvoirs publics. La mise en place de ces aides est guidée par la préoccupation de l'État de relancer l'économie en incitant la demande par des politiques publiques largement inspirées des théories keynésiennes. Les aides doivent donc financer des créations d'emploi nettes et non aider au financement d'emplois déjà existants¹⁹⁸. Elles rappellent par ailleurs la forte suspicion d'oisiveté qui pèse sur les chômeurs.

Par la suite, l'État continue de développer les formes d'aides aux entreprises pour faire baisser le chômage. Il contribue ainsi progressivement à normaliser les formes particulières d'emploi en portant toujours attention à ce que les entreprises ne contournent pas ces aides au « profit d'objectifs individuels de gestion de la main-d'œuvre »¹⁹⁹. Les publics cibles que sont notamment les jeunes, les seniors et les demandeurs d'emploi de longue durée sont plus

¹⁹⁶ Carole Tuchszirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.146.

¹⁹⁷ Gérard Cornilleau, Alain Gubian, « L'évaluation macroéconomique des politiques d'emploi » in Dares, *La politique de l'emploi*, 1997, p.56.

¹⁹⁸ Ces préoccupations de l'État montrent que la réduction du temps de travail était déjà une pratique mobilisée par les employeurs en cas de ralentissement de l'activité économique. Suivant la démonstration de Robert Salais, Bernard Friot et José Rose montrent dans leur ouvrage que « le diagnostic de bouleversement de l'emploi serait correct mais sa chronologie erronée et son ampleur exagérée ». Il n'y a pas selon eux de « linéarité dans le fonctionnement du marché du travail » pendant les Trente Glorieuses, période habituellement caractérisée par le plein emploi. Selon ces auteurs, les « premiers signes de grippage de l'emploi » datent du milieu des années 1960 et non des années 1970. Bien que ces données décrivent une situation d'emploi en période de crise, elles attestent malgré tout d'une certaine déstabilisation du marché du travail. Voir Robert Salais, « Observations sur les fondements historiques et conventionnels du concept « d'emploi » dans l'économie du travail » in Sabine Erbès-Seguin, *L'emploi en dissonances et défis : sociologues et économistes en débat*, Paris, l'Harmattan, 1994, et Bernard Friot, José Rose, *La construction sociale de l'emploi en France. Les années soixante à aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.10.

¹⁹⁹ Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, 2001, op. cit., p.122.

particulièrement visés par ces emplois aidés. Dans la continuité des précautions prises par l'État dans les années 1930, il s'assure que les entreprises ne recrutent pas des profils spécifiques de travailleurs pour alléger leurs coûts salariaux. Cet effet de substitution : « signifie que l'emploi aurait été créé mais que la mesure a conduit à une embauche sur le public cible (demandeur d'emploi de longue durée, jeune, femme...), ce qui n'aurait pas été le cas sinon »²⁰⁰. L'emploi dit « normal » doit donc continuer d'être une priorité dans les pratiques de recrutement des entreprises et ces aides ne doivent pas « concurrencer les emplois normaux du secteur privé »²⁰¹. L'emploi aidé ne doit en aucun cas être utilisé pour répondre aux exigences d'ajustement de la main-d'œuvre des entreprises selon l'activité économique. Elles ne doivent pas non plus représenter une possibilité d'embaucher des salariés à moindre coût en précarisant l'emploi. Pour l'État, ces emplois aidés ont une « valeur sociale » en venant en aide à des publics considérés comme éloignés de l'emploi ou qui subissent plus que d'autres la forte sélectivité du marché du travail. Ces emplois aidés doivent constituer un tremplin d'entrée ou de retour sur le marché du travail avant d'occuper un emploi durable et en aucun cas représenter la possibilité « d'une mise à disposition d'une main-d'œuvre temporaire à bon marché pour les entreprises »²⁰².

Mais les possibilités de contrôle de bonnes pratiques des entreprises demeurent faibles et délicates. Nul doute que ces mesures contribuent à stigmatiser les publics bénéficiaires en naturalisant « un profil de chômeur évincé du fait de ses moindres capacités. L'opération permet ainsi de fonder socialement l'introduction de formes d'emploi intermédiaires, leurs bénéficiaires devant se contenter d'emplois de moindre intérêt qui leur offrent pourtant une situation plus enviable que celle qu'ils occupaient précédemment »²⁰³. Elles permettent en outre de « préserver le système d'emploi classique sur un segment du marché du travail. À ce titre, les formes particulières d'emploi ont en France pour paradoxe d'être à la fois l'outil majeur de préservation de l'ancien système d'emploi et le fer de lance du développement des zones d'emploi précaires »²⁰⁴.

²⁰⁰ Gérard Cornilleau, Alain Gubian, 1997, op. cit., p.56.

²⁰¹ Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.137.

²⁰² Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, 2001, op. cit., p.129.

²⁰³ Bernard Friot, José Rose, 1996, op. cit., p.93.

²⁰⁴ Chantal Nicole-Drancourt, Laurence Roulleau-Berger, 2001, op. cit., p.102.

4. Flexibilité de la main-d'œuvre et activation des chômeurs : deux orientations convergentes de la politique d'emploi à l'échelle Européenne

L'analyse de l'influence directe de la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE) sur les politiques nationales d'emploi est délicate à opérer. Jean-Claude Barbier préfère utiliser la notion de « transformation » plutôt que celle d'effet qui suppose un lien de cause à effet direct. La SEE pouvant simplement accompagner les transformations des politiques publiques en matière d'emploi²⁰⁵. Plus que « d'influences « top-down » de la SEE », le chercheur privilégie l'option d'une approche en termes « d'interactions entre différentes pratiques et conceptions, émanant de différents pays »²⁰⁶. Dans la continuité de cette lecture, Florence Lefresne explique qu'il s'opère un « double mouvement (...) [entre des] effets de convergence et le maintien de spécificités » nationales »²⁰⁷. En dépit du caractère subsidiaire de l'intervention communautaire dans le champ de l'emploi, il existe une influence de la SEE sur les politiques nationales. Ce constat apparemment paradoxal s'explique par « l'élaboration, la diffusion et l'imposition progressive de règles, de concepts et de recettes d'action publique, venant s'inscrire dans des échanges politiques et techniques fortement institutionnalisés au sein des États membres »²⁰⁸. Les évolutions décrites ci-après sont à analyser comme des transformations plus que comme des effets directement imputables à la mise en place de la SEE.

4.1 Déstabilisation de la norme d'emploi à temps plein en CDI

Le Traité d'Amsterdam de 1997 a reconnu à l'Union Européenne la responsabilité de coordonner les politiques de l'emploi des États membres. Les États membres ont approuvé une SEE²⁰⁹, adoption marquant un tournant significatif dans l'histoire des politiques publiques d'emploi. Le titre emploi du traité prévoit « la promotion d'une coordination entre les politiques de l'emploi des États membres en vue de renforcer leur efficacité par l'élaboration

²⁰⁵ Jean-Claude Barbier, « Une « européanisation » des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Travail et Emploi*, n°100, octobre 2004, p.7.

²⁰⁶ Ibid., p.7.

²⁰⁷ Florence Lefresne, « Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels », *Chronique Internationale de l'Ires*, n°115, novembre 2008, p.4.

²⁰⁸ Sophie Rouault, « Européanisation et territorialisation des politiques d'emploi : la force des liens faibles », *Sociétés Contemporaines*, n°47, 2002, p.38.

²⁰⁹ Jacques Freyssinet, 2006, op. cit., p.74.

d'une stratégie coordonnée pour l'emploi »²¹⁰. Il fait par ailleurs référence à quatre champs d'action : améliorer la capacité d'insertion professionnelle – ou employabilité selon les versions ; développer l'esprit d'entreprise ; accroître la capacité d'adaptation des entreprises et des salariés ; renforcer l'égalité des chances. L'entrée de la Suède et de la Finlande dans l'Union au milieu des années 1990 a contribué à ouvrir la réflexion au seul domaine de l'emploi pour y intégrer les politiques économiques et sociales²¹¹. Cette approche intégrée a conduit l'Union Européenne à porter une attention accrue aux politiques sociales en tant qu'investissement et non plus seulement en tant que coût, dans le cadre d'un cercle vertueux combinant flexibilité et sécurité d'emploi, adaptabilité et employabilité²¹².

Le sommet de Lisbonne en 2000 introduit le terme de « méthode ouverte de coordination », indiquant l'objectif de mise en place de politiques convergentes. Toutefois cette affirmation de politiques convergentes n'est pas systématiquement et obligatoirement suivie d'objectifs communs à remplir²¹³. L'emploi reste en effet une compétence des autorités nationales. Toutefois, des mécanismes de « confrontation des pratiques, d'harmonisation des orientations et de suivi des résultats sont mis en œuvre » dans un contexte où les « orientations libérales prédominent dans l'Union Européenne »²¹⁴.

En matière de politiques économiques en revanche, les États membres disposent d'une marge de manœuvre très faible et sont contraints de suivre les directives européennes. Comme les politiques publiques d'emploi « doivent être compatibles avec les grandes orientations de politique économique »²¹⁵, des objectifs communs sont définis entre les États sur les questions d'emploi. Si les « traductions concrètes peuvent varier d'un espace national à l'autre », la SEE comporte bien un caractère « incitatif » et « procédural » dans le sens où la stratégie européenne « favorise un apprentissage collectif grâce à des évaluations croisées des performances des uns et des autres »²¹⁶. L'indicateur de référence adopté au niveau européen est celui du taux d'emploi « au détriment du taux d'activité et du taux de chômage, ce ratio porte avec lui une philosophie que condense parfaitement l'expression « any job is better than no job » (...) l'objectif qui fait consensus consiste à maximiser le taux d'emploi sous

²¹⁰ Olivier Dutheillet de Lamothe, *Politiques de l'emploi et dynamique des entreprises. Pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, Paris, Liaisons, 2005, p.44.

²¹¹ Ibid., p.46.

²¹² Ibid., p.46.

²¹³ Jean-Claude Barbier, 2004, op.cit., p.7. Jean-Claude Barbier précise qu'il rejoint la remarque initialement formulée par C.-M Radaelli, *The open method of coordination, a new governance architecture for the European Union ?*, SIEPS, 2003-1, Stockholm, p.14-15.

²¹⁴ Dares, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte, 2003, p.30.

²¹⁵ Ibid., p.30.

²¹⁶ Michel Lallement, 2007, op. cit., p.534.

contrainte de stabilité des prix »²¹⁷. La flexicurité devient ainsi un impératif économique visant à combiner la flexibilité de la main-d'œuvre notamment en assouplissement les conditions de recrutement et de licenciement, tout en lui assurant des garanties des niveaux de vie. Un document interne de l'ANPE de 2008²¹⁸ fait apparaître que les formes particulières d'emploi (CDD, intérim, temps partiels) représentent entre 14,4 % et 18,1 % du nombre total d'emplois en Union Européenne. Ces taux nuancent en ce sens de façon significative le baromètre européen du taux d'emploi, ces travailleurs n'étant pas recensés comme chômeur au sens du Bureau International du Travail (BIT)²¹⁹.

4.2 Durcissement des conditions d'indemnisation du chômage

Après avoir exposé les limites d'une comparaison des systèmes d'assurance chômage à l'échelle européenne, Florence Lefresne fait le constat de convergences partielles à l'échelle européenne des logiques indemnitaires²²⁰. Dans son intervention du 12 février 2009 aux entretiens de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (Ires) l'économiste décrit quatre tendances communes que sont le durcissement des critères d'éligibilité à l'assurance chômage ; le renforcement du processus de contractualisation entre les acteurs du SPE d'une part et entre les demandeurs d'emploi et les acteurs du SPE d'autre part ; la hausse du report de l'assurance chômage vers d'autres régimes de protection sociale ; la légitimation des nouvelles normes d'emploi atypiques pour l'insertion des publics précaires.

Ce rétrécissement des conditions d'indemnisation va aussi dans le sens de cette urgence de la mise à l'emploi, quelque soit la forme de l'emploi proposé. Les demandeurs d'emploi de plus en plus nombreux à être mal ou plus protégés au titre du chômage se trouvent « dans des

²¹⁷ Ibid., p.534.

²¹⁸ ANPE, *EmploisCopie, Tout ce que l'on doit savoir sur le travail et l'emploi*. Paris, Éditions Autrement, 2007/2008, p.65.

²¹⁹ Pour être considéré comme chômeur au sens du BIT il faut être une personne en âge de travailler (15 ans ou plus) et répondre simultanément à trois conditions : être sans emploi, c'est-à-dire ne pas avoir travaillé, ne serait-ce qu'une heure, durant une semaine de référence ; être disponible pour prendre un emploi dans les 15 jours ; avoir cherché activement un emploi dans le mois précédent ou en avoir trouvé un qui commence dans moins de trois mois. Les chômeurs au sens du BIT constituent donc la Population Sans Emploi à la Recherche d'un Emploi (PSERE). Le chômeur est celui qui non seulement doit faire preuve de sa volonté de travailler, mais doit également se rendre disponible pour occuper un emploi.

²²⁰ Propos repris lors de son intervention du 12 février 2009 au Conseil Économique et Social intitulée « Assurance chômage en Europe : une peau de chagrin ». Intervention réalisée dans le cadre des entretiens de l'Institut de Recherches Economiques et Sociales (Ires) sur « L'indemnisation du chômage : un défi pour les acteurs sociaux ». La diversité des systèmes d'assurance chômage à l'échelle européenne est due en partie aux différentes conditions d'émergence de la protection sociale. Selon les pays, ce ne sont donc pas les mêmes acteurs qui assurent cette protection, l'articulation entre les fonctions d'indemnisation et de placement est différente, ainsi que les échelles territoriales d'action.

situations où tout emploi est préférable au chômage (...). [En ce sens], l'indemnisation du chômage participe ainsi à son tour à la déréglementation du marché du travail, plus qu'elle ne permet de gérer les conséquences de ces nouvelles formes d'emploi que les entreprises ne cessent de développer »²²¹.

4.3 Une « activation » accrue des demandeurs d'emploi

Depuis la fin des années 1990, « les réformes intervenues ont contribué à rendre nettement plus attractive la prise (ou la reprise) d'un emploi »²²². Dans cette acception les « trappes à activité » auraient tendance à se substituer aux « trappes à inactivité », conduisant les demandeurs d'emploi à accepter des emplois même faiblement rémunérés²²³.

« Les politiques d'activation du marché du travail et de la formation professionnelle tout au long de la vie constituent un thème phare de la stratégie européenne pour l'emploi »²²⁴. Les jeunes et les demandeurs d'emploi de longue durée sont plus spécifiquement visés par les objectifs chiffrés qui ont été définis dans ce cadre. Ainsi, la SEE contribue à « renforcer les tendances nationales à considérer le chômage non plus comme un phénomène de masse mais comme une suite de cas individuels qu'il faut traiter ainsi (...). (...) l'accent mis sur l'employabilité renvoie aussi à une approche fondée sur l'offre de travail, plutôt que sur le manque de demande de travail, comme explication du chômage »²²⁵.

L'accompagnement individualisé du demandeur d'emploi suit le droit fil de cette volonté d'« activation » des chômeurs. Initié à la fin des années 1990 en France, cette modalité d'accompagnement devait initialement permettre de lutter contre le chômage de longue durée. La méthode s'est par la suite généralisée à l'ensemble de la population en recherche d'emploi. Cet accompagnement individualisé suppose la capacité à proposer des services au plus près des besoins du demandeur d'emploi. « Le résultat escompté est la réduction de la période sans emploi afin de contrecarrer le risque d'enracinement dans le chômage et d'entretenir, voire d'améliorer les chances d'accès à l'emploi »²²⁶. Depuis 2001, la mise en place du Projet

²²¹ Carole Tuchszirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p.337.

²²² Dares, 2003, op. cit., p.78.

²²³ « Une situation de trappe potentielle existe lorsqu'il n'y a pas de différence significative entre salaire et revenu de remplacement (allocation de chômage ou minima sociaux), c'est-à-dire lorsque des individus sans emploi n'ont pas financièrement intérêt à accepter les emplois auxquels ils peuvent prétendre ». Yolande Benarrosh, 2003, op. cit., p.73.

²²⁴ Philippe Pochet, « Une approche européenne de l'indemnisation du chômage ? », *Chronique Internationale de l'Ires*, n°115, novembre 2008, p.33.

²²⁵ Ibid., p.33.

²²⁶ Dares, 2003, op. cit., p. 73.

d'Action Personnalisé (PAP) renforce cette logique en définissant quatre catégories de chômeurs en fonction de leur éloignement supposé à l'emploi. Ce « profilage » a lieu lors du premier entretien du demandeur d'emploi, il détermine le type d'accompagnement dont bénéficiera par la suite le demandeur d'emploi²²⁷. Cette méthode illustre le « caractère ambivalent entre lutte contre la désincitation au travail imputée aux prestations sociales et secours aux chômeurs en voie de « perdre pied » sur le marché de l'emploi. (...) Si le chômeur ne doit plus être abandonné à lui-même, simultanément il convient de s'assurer que sa recherche d'emploi est active et efficace (...). Cette proximité avec les chômeurs renvoie à un contrôle de fait plus étroit de son activité de recherche d'emploi »²²⁸. Si des pratiques de contrôle des chômeurs existent depuis les premières formes d'indemnisation du chômage au début du XIX^e siècle, ces dernières se sont amplifiées depuis le milieu des années quatre vingt-dix. Mais ce n'est qu'à partir de cette période que le « faux chômage » et son contrôle font l'objet d'investissements aussi nombreux (« investissements intellectuels dans la production d'expertises juridique, économique ou managériale ; investissements techniques dans des systèmes informatiques ; investissements humains dans la formation de contrôleurs ; investissements politiques et institutionnels dans l'édiction de nouvelles règles, la création de dispositifs ou la réorganisation des relations entre acteurs »). Les orientations prises par la France rejoignent celles empruntées par les pays voisins. Plus qu'une « « européanisation » entendue comme l'effet d'injonctions supranationales (...), l'élaboration d'une politique de contrôle, obéissant avant tout à des logiques nationales, s'autorise de tendances européennes qu'elle contribue ce faisant à réaliser »²²⁹.

²²⁷ Le système du profilage des demandeurs d'emploi a été mis en place en France en 2006. Inspiré d'une expérience américaine du début des années 1980, il part du constat que les demandeurs d'emploi de longue durée présentent des caractéristiques individuelles les distinguant d'autres demandeurs d'emploi moins longtemps éloignés du marché du travail. Le modèle américain repose sur un calcul statistique quand le modèle néerlandais prend en compte l'avis du conseiller professionnel du SPE en sus du calcul statistique. C'est cette dernière option qu'a prise la France. Voir Nathalie Georges, « Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais », *Travail et Emploi*, n°112, octobre-décembre 2007, p.7-20. Le système mis en place en France repose sur les caractéristiques personnelles du demandeur d'emploi et celles du bassin d'emploi local. Le calcul de l'éloignement à l'emploi dès l'inscription doit ainsi prévenir le risque de chômage de longue durée en orientant le demandeur d'emploi vers un parcours personnalisé. Le résultat du profilage, réalisé par l'Assedic est ensuite transmis au conseiller ANPE qui peut, en fonction des autres informations qu'il recueille, élaborer son propre diagnostic. C'est le diagnostic du conseiller ANPE qui prévaut pour déterminer le type d'accompagnement mis en œuvre.

²²⁸ Dares, 2003, op. cit., p.75-76.

²²⁹ Vincent Dubois, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, 2007/1, n°21, p.73-75.

Du fait de la décentralisation et de la persistance du chômage à un niveau élevé, le système d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est développé à partir des années 1980. Les intermédiaires de l'emploi vont ainsi spécialiser leurs champs d'intervention autour de publics cibles (les jeunes, les chômeurs de longue durée...) pour assurer un accompagnement au plus près des besoins des publics concernés. Ce suivi individualisé doit ainsi permettre de mieux guider les chômeurs, mais également de contrôler au plus près leurs démarches, en vue d'un retour à l'emploi le plus rapide possible. Dans le même temps l'État conserve l'emploi comme domaine de compétence privilégié mais opère une véritable territorialisation de la politique d'emploi. Les collectivités territoriales s'impliquent de manière croissante dans la lutte contre le chômage. En soutenant les initiatives locales, l'État central se transforme progressivement en un « État-facilitateur », laissant ainsi la place aux acteurs locaux de penser des actions « sur mesure ». Le « local » devient ainsi un espace d'application des mesures nationales, mais aussi un espace d'adaptation pour mettre en place des solutions ajustées aux situations locales.

Bien que les effets directs de la Stratégie Européenne pour l'Emploi sur les politiques nationales soient délicats à analyser, une convergence des politiques françaises et européennes en matière d'emploi est observée. Les orientations prises par les différents États membres vont dans le sens d'une affirmation des orientations libérales.

Chapitre 3 : Un processus presque abouti de décentralisation en matière d'emploi

Au milieu des années deux mille, de profondes mutations bousculent le paysage de l'emploi. Le système français d'accompagnement des demandeurs d'emploi s'est développé sous l'effet conjugué de la décentralisation et de l'installation du chômage dans la durée. Ce processus a conduit à la multiplication des opérateurs du marché du travail, pour finalement aboutir à un paysage de l'emploi extrêmement complexe, régulièrement décrit comme un système en « mille-feuilles ». Cet éclatement du paysage de l'emploi a produit un paysage complexe et peu lisible de structures, dispositifs « sans qu'il soit établi *a priori* que la subtilité de cette mosaïque serait justifiée par la diversité des situations individuelles et territoriales à prendre en compte »²³⁰. C'est précisément pour simplifier ce paysage institutionnel que le plan de Cohésion Sociale de janvier 2005²³¹ a introduit les Maisons de l'Emploi (MDE). La fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a donné naissance à Pôle Emploi en 2008 est une autre transformation majeure du SPE. Restructurations auxquelles il faut ajouter la généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA) par la loi de décembre 2009. Dispositif qui se substitue au RMI et qui permettra aux bénéficiaires de minima sociaux retrouvant un travail de conserver pendant un temps une partie des aides de l'État en complément de leurs revenus. Ces réformes organisent au passage une redistribution quasi complète des cartes entre les acteurs de l'emploi quant à leurs rôles (respectifs mais aussi leurs modalités de coopération), leurs organisations et architectures territoriales.

²³⁰ Jean Marimbert, Benjamin Joly, *Rapport au Ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004, p.9, [10/02/2010]. <<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000018/0000.pdf>>.

²³¹ Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, *Plan de Cohésion Sociale*, 2005, [2/02/2007]. <http://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/Projet_de_loi_de_programmation_pour_la_cohesion_sociale.pdf>.

Les réformes touchent aussi une partie des règles régissant le marché du travail avec l'offre valable d'emploi. Elles sont aussi statistiques avec la mise en place d'une nouvelle définition statistique de la demande d'emploi (voir encadré n°1 sur les nouvelles modalités de classification de la Demande d'Emploi en Fin de Mois). Bref, le champ de l'emploi fait « peau neuve » et face à ces bouleversements successifs et permanents, les analyses qui suivent seront donc traversées par de nombreuses hypothèses. Hypothèses concernant les choix possibles à venir, hypothèses également quant aux conséquences, aux impacts des options choisies par les pouvoirs publics.

Encadré n°1 : Les nouvelles modalités de classification de la Demande d'Emploi en Fin de Mois (DEFM)

Depuis fin février 2009, les modalités de classification de la demande d'emploi ont évolué. Les données sur les demandeurs d'emploi sont présentées selon de nouveaux regroupements statistiques. Cette nouvelle codification fait suite à la publication de deux rapports : l'un réalisé conjointement par l'Inspection Générale des Finances, IGF, et l'Inspection Générale des Affaires Sociales, IGAS (septembre 2007); l'autre réalisé par le Conseil National de l'Information Statistique, CNIS (septembre 2008).

Deux variables structurent à présent les catégories :

- le fait d'avoir exercé ou non une activité professionnelle le mois précédent
- l'obligation ou non de faire des actes positifs de recherche d'emploi

Catégories de la demande d'emploi : définition de 2009			correspondance avec l'ancienne définition
DEFM catégorie A	personnes à la recherche d'un emploi tenues d'accomplir des actes positifs de recherches d'emploi	sans emploi	catégories 1,2,3 hors activité réduite
DEFM catégorie B		ayant exercé une activité réduite courte d'au plus 78 heures au cours du mois	catégories 1,2,3 en activité réduite
DEFM catégorie C		ayant exercé une activité réduite longue de plus 78 heures au cours du mois	catégories 6,7,8
DEFM catégorie D	personnes à la recherche d'un emploi non tenues d'accomplir des actes positifs de recherches d'emploi	en stage, ou formation, ou maladie..., et sans emploi	catégorie 4
DEFM catégorie E		par exemple bénéficiaires de contrats aidés	catégorie 5

Source : Direction Régionale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle d'Ile-de-France (DRTEFP) ; Service Études, Prospective, Évaluation et Statistiques d'Ile-de-France (SEPES)

Deux évolutions majeures sont à noter dans cette nouvelle définition :

- la disparition des informations relatives au type d'emploi recherché : CDI, CDD, intérim, temps partiel
- l'ajout d'un troisième niveau de lecture en distinguant clairement les demandeurs d'emploi n'ayant pas du tout travaillé (hors activité réduite), de ceux ayant exercé une activité réduite de moins de 78h et ceux ayant exercé une activité de plus de 78h.

1. La décentralisation de la formation et de l'action sociale, mais le maintien de l'emploi dans le giron de l'État : un enchevêtrement complexe de compétences entre l'État et les collectivités territoriales

Un pas supplémentaire est franchi en matière de décentralisation au début des années deux mille par la réforme constitutionnelle de 2003 sur l'organisation décentralisée de la République. Vingt ans après les premières lois de décentralisation, initiées par la gauche, c'est donc la droite qui confirme le mouvement en étendant encore davantage les responsabilités des collectivités locales. Cette étape conduit à la reconnaissance du droit à expérimentation des collectivités, renforce leur autonomie financière et élargit la démocratie locale (droit accordé aux collectivités locales d'organiser des référendums décisionnels et droit de pétition pour les électeurs).

Par la loi du 13 août 2004²³², chaque collectivité se voit attribuée de nouvelles compétences, compétences qui seront effectives à compter du 1^{er} janvier 2005²³³. La région qui avait depuis la loi quinquennale de 1993²³⁴ la responsabilité d'organiser la formation professionnelle continue des jeunes est désormais également responsable de définir et mettre en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle des adultes en recherche d'emploi. Son rôle de coordination en matière de développement économique est renforcé. Elle est par ailleurs en responsabilité de l'aménagement du territoire et de la planification. Le département quant à lui devient le « chef de file » en matière d'action sociale, de solidarité et de logement. C'est donc le département qui devient compétent pour définir et organiser la politique en matière d'action sociale (aide sociale à l'enfance, aide aux handicapés, insertion sociale et professionnelle (gestion du RMI-Revenu Minimum d'Activité (RMA) depuis le 1er janvier 2004), aide aux personnes âgées). Les compétences des communes en revanche restent inchangées par cette seconde vague de décentralisation. En matière de protection sociale, elles peuvent venir compléter les dispositifs mis en place par les départements à travers la création de Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS). En matière de développement économique là encore, leur action peut venir compléter celle de la région dans le sens où elles peuvent participer au financement d'aides directes aux entreprises dans le cadre de convention signées avec la région.

²³² Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n°190 du 17 août 2004.

²³³ Nous citons ici les champs de compétences qui touchent directement notre objet d'étude puisque d'autres redistributions ont été organisées entre l'État et les collectivités territoriales.

²³⁴ Loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

L'histoire des politiques d'emploi est traversée par les politiques menées en matière de formation et de protection sociale. Sur le plan de la formation, la création de l'Afpa en 1966 devait favoriser la mobilité professionnelle des travailleurs, notamment pour éviter des pénuries de main-d'œuvre dans certains secteurs d'activité. La période était marquée par une planification forte de l'économie par l'État central et la mobilité professionnelle des salariés apparaissait comme une possibilité de relance de l'économie. Aujourd'hui, la formation professionnelle a toujours vocation à reclasser les salariés, cette fois-ci dans un contexte de chômage de masse. La fusion de la Délégation à l'emploi avec la Délégation à la formation professionnelle pour créer une Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP)²³⁵ en 1997 n'est d'ailleurs pas sans rappeler l'interdépendance entre le champ de l'emploi et celui de la formation. Au niveau des services extérieurs, les structures en charge de l'emploi ont également été fusionnées avec celles de la formation. C'est ainsi que depuis 1993, les départements sont dotés de Directions Départementales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) et les régions de Directions Régionales du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DRTEFP)²³⁶. En matière de protection sociale ensuite, le chômage de longue durée épuise les droits à indemnisation et fait basculer une partie de la population active non occupée vers le régime de solidarité.

Les lois de décentralisation ne touchent pas les compétences de l'État en matière d'emploi qui reste le grand ordonnateur. Le paysage articule maintenant des compétences centrales en matière d'emploi avec des compétences régionales en matière de formation et départementales en matière de protection sociale. Ainsi, trois champs d'intervention aux frontières poreuses sont désormais mis en œuvre par trois échelons territoriaux distincts. Il résulte de cet enchevêtrement des compétences « une complexification des problèmes à gérer, y compris dans leurs contradictions, ainsi qu'un nombre accru de partenaires potentiels, porteurs de normes et de ressources pour l'action »²³⁷.

²³⁵ La DGEFP est chargée de proposer les orientations de la politique pour l'emploi et la formation professionnelle continue. Elle en construit le cadre juridique en concertation avec les départements ministériels et les partenaires sociaux, elle conduit et coordonne la mise en œuvre des dispositifs et en évalue les résultats. Elle veille à l'inscription de cette politique dans la stratégie européenne pour l'emploi et de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Voir la présentation sur le site internet du Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social, [20/04/2012]. <<http://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigrammes,294/conjointement-avec-le-ministre-de,742/la-delegation-generale-a-l-emploi,12662.html>>

²³⁶ Les DDTEFP et les DRTEFP seront fusionnées en 2009 pour créer les Directions Régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Directe).

²³⁷ Olivier Borraz, 1998, op. cit., p.185.

Quelques éléments de contexte relatifs aux acteurs rencontrés

Pour comprendre cette histoire récente et toujours en construction des politiques publiques en matière d'emploi, nous avons rencontré six acteurs que nous qualifions ici d' « acteurs politiques » ou d' « acteurs institutionnels ». Parmi les « acteurs institutionnels » rencontrés, certains appartiennent à la nouvelle entité fusionnée du réseau des Assedic et de l'ANPE, d'autres sont issus des services de l'État ou de l'Unedic. Les « acteurs politiques » sont des élus ou des secrétaires généraux de représentants de salariés, mais pas du patronat. Tous ces interlocuteurs ont eu, ou ont, des responsabilités à l'échelon national, d'autres à l'échelon régional. Pour préserver leur anonymat, nous ne précisons pas toujours leurs fonctions précises, ou leur âge, mais seulement leur structure de rattachement. Deux modalités de prise de contact nous ont permis de rencontrer ces personnes. La première personne que nous avons contactée est un secrétaire général de représentants de salariés, contact pris par l'intermédiaire de notre réseau personnel, mais sans affinité syndicale spécifique. Nous avons sollicité la seconde personne rencontrée lors d'une de ses interventions publiques sur le projet de fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. Ces deux personnes ont accepté de nous mettre en relation avec d'autres acteurs impliqués de manière directe ou indirecte dans les réformes en cours, tout en précisant que les personnes à contacter ne partageraient pas nécessairement le point de vue qu'elles-mêmes avaient pu évoquer lors de l'entretien, précision qui s'est avérée exacte. Ces entretiens ont porté sur les reconfigurations en cours du SPE et plus particulièrement relatives à la mise en place des MDE et de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. Ils ont été réalisés entre novembre 2007 et janvier 2009. Cet étalement dans le temps conduit à une « inégalité » des informations recueillies du fait de l'actualité. En 2007, la mise en place des MDE était en marche, puis le dispositif a été gelé en octobre 2007 pendant plusieurs mois dans l'attente de la mise en œuvre de Pôle Emploi. Bref, les informations détenues par les différents interlocuteurs sont en partie liées à l'état d'avancée des réformes au moment où nous les avons rencontrés.

2. La désignation des élus locaux comme chef de file de la gouvernance locale du marché du travail avec la mise en place des Maisons de l'Emploi : la phase la plus aboutie de la territorialisation

Le volet emploi du plan de Cohésion Sociale du 18 janvier 2005²³⁸ introduit les MDE dans le paysage de l'emploi. Ce dispositif doit organiser le regroupement géographique et / ou organisationnel du cercle réduit du SPE (État, ANPE, réseau opérationnel de l'Unedic) et de ses partenaires à l'échelle locale. La mise en place des MDE atteste d'une volonté de rationalisation du SPE élargi. Le dispositif des MDE a été adopté pour faciliter les démarches des chômeurs dans le paysage complexe des intermédiaires de l'emploi. Cette exigence de

²³⁸ Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, 2005, op. cit.

simplification a été évoquée dans plusieurs rapports (Marimbert²³⁹, Balmory²⁴⁰, Cahuc et Kramarz²⁴¹), soulevant ainsi la question des barrières institutionnelles dans la prise en charge et l'accompagnement des chômeurs vers la (re)prise d'un travail. Il a également pour ambition d'améliorer la fonction d'appariement entre offre et demande d'emploi en jouant un rôle d'intermédiation sur le marché du travail. Il met ainsi en question les modes de fonctionnement des intermédiaires de l'emploi ainsi que leur coordination réciproque pour répondre au mieux aux besoins des territoires. Plusieurs insuffisances relatives au fonctionnement du marché du travail ont ainsi été soulignées dans le plan de programmation des MDE. Ce dispositif doit ainsi contribuer à résoudre les multiples dysfonctionnements repérés.

2.1 Un dispositif devant contribuer à la résolution des contradictions des intermédiaires de l'emploi à l'échelon local

Deux grands dysfonctionnements ont préfiguré à la mise en place des MDE. Les premières difficultés renvoient à l'architecture territoriale du SPE. La première série de difficultés est liée à la multiplicité des intermédiaires de l'emploi qui complexifie la compréhension du schéma d'orientation des chômeurs, pour ces derniers mais aussi pour les professionnels. Ainsi, en dépit de la richesse apparente du système français, la complexité qui le caractérise ne garantit donc pas que soit apporté le « bon service à la bonne personne au bon moment »²⁴². La deuxième série de difficultés renvoie à la fonction d'appariement entre l'offre et la demande d'emploi. En amont tout d'abord avec la faiblesse des « prévisions de besoins en ressources humaines au niveau des bassins d'emploi » ; faiblesse des prévisions qui conduit par la suite à un « décalage dans l'adaptation de l'offre de formation »²⁴³.

²³⁹ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit.

²⁴⁰ Dominique Balmory, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Paris, La documentation française, 2004, [06/02/2010]. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/044000261/0000.pdf>

²⁴¹ Pierre Cahuc, Francis Kramarz, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au Ministre de l'Économie, des Finances, et de l'Industrie et au Ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, Paris, La Documentation Française, 2004.

²⁴² Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.168.

²⁴³ Jean-Paul Anciaux, *Les maisons de l'emploi : mission d'évaluation du dispositif*, Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Emploi, 2008, p.6, [05/02/2010]. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/docfra/rapport_telechargement/var/storage/rapports-publics/084000345/0000.pdf>

2.1.1 Simplifier un paysage institutionnel complexe

La multiplication des intermédiaires de l'emploi s'est accompagnée d'une plus grande spécialisation du champ d'intervention des acteurs : d'une part parce qu'ils se spécialisent dans la prise en charge de publics spécifiques (les jeunes, les femmes isolées, les chômeurs de longue durée, etc.); et d'autre part parce qu'ils traitent de problématiques spécifiques (recherche d'emploi, recherche de formation, accompagnement dans l'emploi, etc.). Cette spécialisation des intermédiaires de l'emploi accompagne en quelque sorte la segmentation des publics définis comme cibles. Elle conduit à terme à une plus grande rigidité des critères de prise en charge des structures. Cette catégorisation des individus permet à chaque structure de « limiter » son champ d'intervention à des problèmes spécifiques ou des profils de population déterminés. Le système s'organise en quelque sorte comme un « tuyaux d'orgue organisées sur des compétences frontières et des éligibilités des publics »²⁴⁴. L'orientation puis l'information qui ne devaient constituer que de simples étapes préalables à l'entrée dans un parcours d'insertion professionnelle peuvent devenir des étapes à part entière du parcours car déterminant une prise en charge effective ou non par une structure. Cet éclatement du système vient donc complexifier la construction de parcours professionnels cohérents du fait des multiples orientations qui peuvent être faites par les structures vers des partenaires. Mais ces orientations sont faites sans assurance d'une prise en charge réelle par la structure partenaire. Le risque de la pratique de « ping pong » entre institutions commence alors. L'absence de dispositif permettant d'assurer le suivi du parcours de la personne et de prise en charge fait de leur devenir une boîte noire. Lorsque les plus autonomes sont censés trouver par eux-mêmes les modalités d'une prise en charge malgré tout, les moins autonomes quant à eux sont voués à poursuivre leur pérégrination au sein de l'administration jusqu'au moment de leur prise en charge effective, si toutefois ils ne mettent pas un terme à leurs démarches. L'enjeu est alors de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi en regroupant les différentes structures pour éviter leur « perte » dans la multiplication des orientations. Cette multiplicité des acteurs contribue par ailleurs à rendre le système peu lisible, tant du point de vue des demandeurs d'emploi que des professionnels. Impossible dans ces conditions d'avoir une lecture exhaustive des services rendus sur le territoire, complexifiant ainsi l'information et l'orientation des chômeurs.

²⁴⁴ Philippe Labbé, Michel Abhervé, 2005, op. cit., p.124.

Le rapprochement géographique et / ou organisationnel du SPE et de ses partenaires doit ainsi permettre de recenser les dispositifs existants sur un territoire pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi. La liberté a été laissée à chaque territoire, de créer une MDE regroupant physiquement, sous un même toit, les intermédiaires de l'emploi ou de mettre en place une MDE dite virtuelle. La proximité entre les partenaires doit également assurer les conditions d'une meilleure coordination de leurs actions pour permettre une plus grande cohérence des dispositifs sur un même territoire. Placé sous la responsabilité des élus locaux, ce dispositif doit contribuer à résoudre les dysfonctionnements du SPE élargi à l'échelle locale. Il s'agit de « dynamiser » et « décloisonner »²⁴⁵ les fonctionnements des institutions, leur regroupement devant aboutir à « une chaîne articulée de services tournés vers le retour à l'emploi et non pas comme une addition de stratégies institutionnelles plus ou moins cohérentes, quelque soit la pertinence propre de chacune d'entre elles »²⁴⁶. C'est donc une fonction de régulation interinstitutionnelle qui est attendue à travers le rapprochement des intermédiaires de l'emploi.

Le cahier des charges des MDE prévoit la présence obligatoire de l'État, de l'ANPE, de l'Assedic et des collectivités territoriales portant le projet de MDE pour une labellisation de la structure et donc l'obtention de financements publics. Pour les interlocuteurs que nous avons rencontrés, le dispositif des MDE est à lire comme une préfiguration de la fusion de l'ANPE et du réseau opérationnel de l'Unedic :

Richard : « Le but de l'opération [des MDE] était de conduire vers la fusion mais en partant du bas et en se disant ils sont capables de bien travailler ensemble (...) ». Richard, homme, 62 ans, acteur politique ayant participé à la construction du cahier des charges des MDE, entretien réalisé en novembre 2008

C'est parce que le projet de fusion semblait trop complexe, politiquement et techniquement, que le dispositif des MDE réunissant une agence ANPE et une antenne Assedic a été imaginé par Jean-Louis Borloo²⁴⁷. Ainsi, le rapprochement des deux institutions n'impliquait pas une fusion jugée trop délicate à organiser, surtout compte-tenu de l'opposition des partenaires sociaux²⁴⁸. Le plan de Cohésion Sociale introduit ainsi l'assurance chômage comme acteur à part entière du SPE. En fait la loi donne un statut juridique au SPE et définit trois cercles : un premier cercle composé de l'État, l'ANPE, le réseau opérationnel de l'Unedic et l'Afpa ; un

²⁴⁵ Ministère de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion Sociale, 2005, op. cit.

²⁴⁶ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.10.

²⁴⁷ Nous développerons ces difficultés dans la partie consacrée à la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE.

²⁴⁸ Nous reviendrons plus en détail sur la nature de cette opposition dans la partie consacrée à la fusion du réseau opérationnel de l'Unedic et de l'ANPE.

deuxième cercle constitué des collectivités territoriales qui concourent au SPE et un troisième cercle composé des institutions qui peuvent participer au SPE où sont introduits les organismes publics ou privés, les entreprises et associations d'insertion, les entreprises de travail temporaires et les agences de placement privé. L'autre évolution majeure de la loi réside dans l'affirmation du rôle des acteurs privés dans l'action du SPE. Le Plan de Cohésion Sociale met par ailleurs un terme au monopole du placement de l'ANPE²⁴⁹. Elle ouvre ainsi la possibilité pour les MDE de développer leurs propres services d'accompagnement, voire de placement des demandeurs d'emploi : les « MDE (...) participent également à l'accueil et à l'orientation des demandeurs d'emploi, à l'insertion, à l'orientation en formation, à l'accompagnement des demandeurs d'emploi et des salariés et à l'aide à la création d'entreprise »²⁵⁰.

2.1.2 Compléter les actions du SPE à l'échelle locale

Ce passage soulève une ambiguïté centrale de la loi dans le sens où il ne permet pas d'établir une frontière étanche entre les fonctions des MDE et celles des autres intermédiaires de l'emploi. La loi entretient par ailleurs le trouble quant au statut réel des MDE. Ces nouvelles structures constituent-elles un maillon d'intermédiation supplémentaire (et si oui, comment est déterminée la répartition des missions entre les différents acteurs) ou sont-elles exclusivement une entité de coordination ? Par ailleurs, la loi prévoit que les MDE peuvent venir « compléter » les actions du SPE et de ses partenaires en fonction des besoins du territoire. Le rapprochement des structures doit en effet permettre d'identifier des situations pour lesquelles aucune prise en charge n'existerait sur le territoire. La MDE peut en ce sens « conduire un plan d'action complémentaire, expérimental et innovant »²⁵¹ pour permettre une harmonisation de « l'offre institutionnelle » jugée « trop sectorielle ». Les MDE peuvent ainsi s'insérer « (...) dans le vide laissé par le relâchement des liens territorialisés »²⁵².

²⁴⁹ Cette fin du monopole de placement contribue à affirmer la place du secteur privé dans l'activité d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi et permet aux entreprises d'intérim de mettre en place des activités de placement. Elle permet en outre aux MDE de collecter et de placer les demandeurs d'emploi. Cela marque également la possibilité pour l'ANPE de créer des filiales, c'est-à-dire de développer des activités payantes. Elle peut ainsi facturer ses services aux entreprises engagées dans un plan de sauvegarde de l'emploi. Cette fin du monopole.

²⁵⁰ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005, op. cit., titre 1^{er} « Mobilisation pour l'emploi », chapitre 1^{er} « Service Public de l'Emploi », article L.311-10.

²⁵¹ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.11.

²⁵² Cécile Baron, Marie-Christine Bureau, Éliane Le Dantec, Patrick Nivolle, *Les intermédiaires de l'insertion*, coll. Dossiers, Noisy-le-Grand, Centre d'Études de l'Emploi, 1994, p.7.

2.2 Construire une stratégie locale en matière d'emploi : la commune comme lieu d'articulation entre des politiques nationales et des initiatives locales

Le plan d'actions des MDE doit s'articuler autour de trois axes de travail : « l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire » ; « l'accès et le retour à l'emploi » ; « le développement de l'emploi et la création d'entreprises ».

2.2.1 Favoriser un processus suivi de concertation entre les acteurs locaux de l'emploi : comment construire un projet de territoire sans compétence en matière d'emploi ?

Cette affirmation du niveau local comme échelle pertinente d'action pour résoudre la question du chômage tend à « transformer les modes d'intervention publique »²⁵³ et pose le « partenariat local »²⁵⁴ entre les intermédiaires de l'emploi comme une norme. La territorialisation des politiques publiques implique ainsi la construction d'une stratégie locale en matière d'emploi sur la base d'un diagnostic partagé par les acteurs locaux autour des besoins des publics et des entreprises. Ainsi, les différents acteurs constituant une MDE, qu'ils soient des acteurs publics ou privés, sont amenés à se retrouver autour de la table pour définir ensemble un projet de territoire. La loi ouvre ainsi la possibilité pour tous les acteurs en lien avec les questions d'emploi, de formation et d'insertion, de négocier, d'aménager avec les membres du cercle réduit du SPE, les politiques publiques édictées par le centre. L'intérêt général autrefois garanti par l'État central se transforme en un « intérêt général local »²⁵⁵ que les acteurs présents sur un territoire sont amenés à définir, au fur et à mesure des études et des rencontres menées localement :

Bruno : « Je reste accroché à cette notion de territoire qui est le lieu où l'on peut le mieux appréhender les situations et le mieux mettre en place des dispositifs pragmatiques. Ma vision et mon expérience m'ont appris à comprendre que tout ce qui était décidé au niveau national et décliné [localement] ensuite n'était pas forcément... je vais reprendre un terme mécanique, ne permettait pas les mêmes résultats en terme de rendement. Cette notion de territoire [permet] plus d'implication de tous les acteurs, pour plus de pragmatisme et de réalisme par rapport aux situations et plus de capacité à immédiatement décider en termes de dispositif sur des objectifs arrêtés en commun ». Bruno, homme, âge non connu,

²⁵³ Thierry Berthet, « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale : postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation emploi-formation », intervention dans le cadre des Journées d'étude à l'Institut d'Études Politiques de Grenoble, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, [en ligne], 15 et 16 juin 2006, [05/03/2010]. <http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_BERTHET-AFSP.pdf>.

²⁵⁴ Sébastien Ségas, « Territoires en négociation : enjeux et formes de la négociation dans les services publics locaux de l'emploi », in Thierry Berthet, 2005, op. cit., p.173.

²⁵⁵ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.87.

acteur institutionnel (consultant), a participé à la construction du cahier des charges des MDE, entretien réalisé en novembre 2008

Les actions standardisées de l'État central n'apparaissent plus à même de répondre à la question du chômage. La pertinence des actions serait davantage à rechercher dans la construction d'un projet issu de réflexions menées par l'ensemble des acteurs d'un même territoire. Cette option rejoint la thèse de Patrick Le Galès selon laquelle « la politique locale dépend de plus en plus d'acteurs non gouvernementaux »²⁵⁶. Le chercheur a introduit la notion de « gouvernance locale » pour expliquer et déconstruire les transformations à l'œuvre dans les mécanismes de construction des politiques publiques. Sans proposer une définition unique de la gouvernance, le sociologue précise que cette notion renvoie « aux fonctions et actions de gouvernement mais sans l'idée d'uniformisation, de rationalité, de standardisation. Le terme de gouvernance (...) suppose une plus grande diversité dans la manière d'organiser les services, une plus grande flexibilité, une variété des acteurs (...). [II] permet de reconnaître la fragmentation, l'incohérence et suggère de mettre l'accent sur les formes de coordination verticale et horizontale de l'action publique. Il permet de mieux prendre en compte la capacité stratégique des acteurs, la diversité des processus de légitimation, la dynamique de négociation entre acteurs. (...) le gouvernement local ne se contente pas de gérer des services de façon bureaucratique (ou au quotidien) mais qu'il est devenu plus stratège, moins routinier, plus opportuniste, plus flexible, plus sensible à l'environnement »²⁵⁷. Un passage s'opère ainsi d'un système centralisé caractérisé par une logique descendante de l'action publique à une forme de « gouvernance locale » où les procédures de décision tendent à s'organiser de façon réticulaire. En ce sens, la transformation de l'action publique est « analysée comme une forme d'action collective »²⁵⁸ où les acteurs publics comme privés acquièrent une légitimité théorique à participer activement à la définition de stratégies à mener en matière d'emploi. Ainsi, les professionnels sont amenés à passer « d'une culture administrative sectorisée à une démarche de projet concertée entre les acteurs concernés d'un territoire ». Ce qu'on attend d'eux, c'est qu'ils soient « porteurs de projets, [qu'ils prennent place] dans les jeux décisionnels locaux »²⁵⁹. Les MDE constituent en ce sens un instrument d'adaptation des politiques nationales aux problématiques locales. De cette manière, le dispositif vient répondre à deux préoccupations centrales en matière d'emploi : qui assure la gouvernance de

²⁵⁶ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995, p.60.

²⁵⁷ *Ibid.*, p.60.

²⁵⁸ *Ibid.*, p.90.

l'emploi et à quelle échelle territoriale ? Il marque ainsi l'aboutissement de la territorialisation des politiques publiques en matière d'emploi. La loi affirme en effet le rôle prépondérant des élus locaux dans la régulation du marché du travail sans organiser la décentralisation de la compétence emploi à l'échelon communal. Elle « entretient [ainsi] l'ambiguïté, voire la contradiction »²⁶⁰ et laisse finalement la porte ouverte à des jeux de pouvoir entre acteurs politiques et institutionnels.

2.2.2 Favoriser l'accès et le retour à l'emploi : un positionnement délicat des MDE vis-à-vis de l'ANPE

Le diagnostic de territoire, réalisé dans le cadre de la fonction « observatoire » des MDE, doit apporter des éléments d'analyse objectifs pour aider les acteurs locaux à mettre en place des plans d'actions partagées. Le rôle du directeur d'une MDE est ici déterminant puisqu'il doit, en dehors de toute autorité hiérarchique, jouer un rôle de synthèse des intérêts des acteurs du territoire pour parvenir à une stratégie locale partagée ; stratégie qui concerne prioritairement les questions d'emploi, mais qui de fait, touche nécessairement aux questions de formation, d'insertion, voire de développement économique et de politique de la ville.

Ce second axe de travail stipule que les MDE doivent participer à l'amélioration de l'accueil et de l'information des demandeurs d'emploi ou des salariés. Les MDE peuvent donc recruter du personnel pour accompagner, voire placer des demandeurs d'emploi. Selon les territoires, cette situation a positionné les MDE en concurrence directe avec l'ANPE ou l'Assedic, complexifiant ainsi les possibilités de coordination et de partenariat entre les deux entités :

Gabrielle: « (...) ça n'a pas forcément été toujours facile notamment dans les MDE qui hébergeaient une Agence Locale pour l'Emploi (ALE), une antenne Assedic etc. On a senti au début certaines frictions où le directeur de la MDE soit s'érigeait, soit était perçu comme se voulant être le directeur des différents services qui étaient présents dans la MDE effectivement là ça n'a pas trop marché on a eu quelques remontées soit d'Assedic soit d'ALE ». Gabrielle, femme, 51 ans, acteur institutionnel, Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, DGEFP, entretien réalisé en novembre 2008

Ce type d'exemple éclaire les conséquences possibles de l'ambiguïté originelle du dispositif des MDE : s'agit-il d'un acteur supplémentaire, d'un outil de coordination ou encore d'un dispositif venant combler les besoins locaux non couverts ?

²⁵⁹ Thierry Berthet, Philippe Cuntigh, Christophe Guitton, « 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », *Premières Informations, Premières Synthèses*, Dares, n°24.2, juin 2002.

²⁶⁰ Carole Tuchsirer, 2006, op. cit., p.65-66.

2.2.3 Favoriser l'attractivité économique du territoire : une compétence régionale mais qui s'exerce en concertation avec les autres collectivités territoriales

Le troisième axe du plan d'actions des MDE stipule que ces dernières doivent aider au « développement de l'emploi et à la création d'entreprises ». Les MDE sont ainsi positionnées comme des structures en charge du développement économique du territoire, fonction pourtant placée sous la responsabilité des régions depuis la loi du 13 août 2004²⁶¹. Depuis cette date, les régions élaborent, en concertation avec les départements, les communes et leurs groupements, un schéma régional de développement économique pour favoriser « l'attractivité du territoire » et « prévenir les risques d'atteinte à l'équilibre économique ». Ce sont des arbitrages politiques locaux qui conditionnent les champs d'intervention des MDE. Ainsi, les municipalités qui disposent déjà d'un service de développement économique peuvent faire le choix de ne pas confier la mission de développement économique à la MDE. Le dispositif des MDE tend ainsi à lier les champs de l'emploi et du développement économique et à les construire comme les deux extrémités d'une même chaîne. Sur le papier, la mécanique semble particulièrement bien huilée entre d'un côté les intermédiaires de l'emploi qui accueillent, informent, orientent et placent les demandeurs d'emploi et de l'autre côté, les acteurs en charge du développement économique (qu'ils dépendent des collectivités territoriales ou qu'ils dépendent d'une MDE) qui assurent en quelque sorte les arrières en développant les possibilités d'emploi à venir. Le diagnostic de territoire prend ici tout son sens puisqu'il vise à guider les décisions de ces différents acteurs en réalisant une « analyse des besoins du marché du travail, de la situation de l'emploi, des besoins en compétences et en formation » pour « caractériser l'évolution du marché du travail local et d'anticiper les mutations économiques, sociales et démographiques du territoire »²⁶². De cette façon, le marché du travail apparaît schématiquement sous la forme d'un stock de demandes d'emploi et d'un stock d'offres d'emploi qu'il suffit de relier pour endiguer le chômage. La représentation sous-jacente étant que l'anticipation des mutations économiques doit permettre de « préparer » les demandeurs d'emploi à ces opportunités. Dans ce schéma, la formation apparaît comme une variable d'ajustement tout à fait efficace puisqu'elle permet de faire le lien entre les profils recherchés par les entreprises et celles de la population active. Cette représentation du marché du travail fait écho au « fantasme de l'adéquationnisme » qui rêve d'ajuster offre et demande d'emploi, oubliant que « les gens n'ont pas un bracelet électronique à la patte : ils peuvent partir, revenir, changer de travail (...) et que plusieurs

²⁶¹ Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, JO n°190 du 13 août 2004.

²⁶² Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.13.

temporalités s'entrechoquent : celle des entreprises qui rêvent de personnes qualifiées, motivées, immédiatement disponibles et congédiables (...) celle des chômeurs qui demandent du temps pour se former ; celle des structures d'insertion ou de formation, écartelées entre le temps - long - de l'accompagnement et le temps- court- de la rentabilité des mesures (...) ». Un autre fantasme évoqué par Philippe Labbé renvoie au « tout-formation », comme s'il existait une « corrélation statistique » entre le niveau de formation recherché par les entreprises et celui des demandeurs d'emploi²⁶³. Le point mort de la démonstration renvoie à la mobilité professionnelle attendue des demandeurs d'emploi qui n'apparaît qu'en creux, mobilité professionnelle conditionnée prioritairement aux besoins économiques territoriaux²⁶⁴.

La deuxième remarque majeure concernant ce troisième axe de travail renvoie à une évolution récente des politiques publiques en matière d'emploi qui invite les demandeurs d'emploi à créer leur propre emploi en mettant sur pied leur entreprise. Dans un contexte où le marché du travail est sinistré, la responsabilité incombe aux chômeurs de créer par eux-mêmes les conditions de leur reclassement. Parmi les mesures adoptées, le dispositif d'Aides aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises (Accre) permet à certains demandeurs d'emploi (salariés d'une entreprise en redressement ou liquidation, jeunes de 18 à 26 ans, les moins de 30 ans ayant une reconnaissance travailleur handicapé, personnes créant une activité dans une ZUS...) de conserver leurs droits à assurance chômage ou minima sociaux pour une durée déterminée ainsi qu'une exonération des cotisations sociales. Ces aides financières sont complétées par un dispositif d'accompagnement technique à la création ou reprise d'entreprise (Nouvel Accompagnement pour la Création et la Reprise d'Entreprise, Nacre). Un autre dispositif facilite le passage à temps partiel pour les salariés désireux de monter une « jeune entreprise innovante ». La toute dernière mesure en date est celle du statut d'auto-entrepreneur. Mis en place en 2009 dans le cadre de la loi sur la modernisation de l'économie²⁶⁵, ce dispositif permet à un particulier de monter son entreprise, tout en continuant à percevoir ses revenus du travail (qu'il soit salarié ou fonctionnaire) ou continuer de percevoir sa retraite. Pour compléter ce statut, le dispositif n'impose pas de montant minimum pour le capital de départ et calcule les charges sociales au prorata du chiffre

²⁶³ Philippe Labbé, « Les sept fantasmes des politiques de l'emploi », in Philippe Gagnebet, *Les 16-25 ans et la vie active. Le rôle des Missions Locales*, Paris, Éditions Autrement, 2006, p.158-160.

²⁶⁴ Martine Muller montre comment les politiques de main-d'œuvre puis de l'emploi orientent la population active vers les secteurs/métiers en tension en période de pénurie de main-d'œuvre, comme cela a été le cas à la sortie de la seconde Guerre Mondiale. Ces mécanismes d'incitation peuvent également être notés en période de forte poussée du chômage. Martine Muller, 1991, op. cit.

²⁶⁵ Loi n° 2008-776 du 4 août 2008 sur la modernisation de l'économie. C'est dans le chapitre 1 de la loi que « le statut de l'entrepreneur individuel » est développé.

d'affaires dégagé. Outre les facilités d'inscription²⁶⁶, le statut d'auto-entrepreneur permet de protéger les biens personnels des entrepreneurs en cas de faillite de l'entreprise²⁶⁷. Dans un entretien accordé au Monde sur le statut d'auto-entrepreneur, le sociologue Michel Villette explique que « la plupart des auto-entrepreneurs le sont par défaut²⁶⁸. S'ils n'ont pu trouver mieux et plus sûr, c'est qu'ils sont en surnombre dans des métiers où l'offre est supérieure à la demande solvable. (...) les auto-entrepreneurs ne sont pas forcément bien armés pour se développer. Sans appui, sans amis, sans soutien institutionnel apportant cautions, prescriptions et contacts, sans organisation professionnelle défendant le tarif et limitant les sureffectifs, l'auto-entrepreneuriat est un mythe dangereux, un miroir aux alouettes »²⁶⁹. Une autre limite majeure reste à souligner : le statut d'auto-entrepreneur, comme toute profession libérale, n'ouvre pas de droits à l'assurance-chômage. En cas de dépôt de bilan, l'entrepreneur se retrouve au chômage, sans indemnité.

Cette incitation à la création d'activité est une voie d'action pour dynamiser économiquement les territoires en s'appuyant sur des catégories spécifiques d'actifs, mais aussi d'inactifs. Elle esquisse par ailleurs une fragilisation des frontières entre le statut de salarié et de travailleur indépendant, mais également entre le statut d'actif et d'inactif.

2.3 Le territoire d'intervention des MDE : des choix en tension entre des problématiques locales et des préoccupations politiques

Des jeux de pouvoirs entre les acteurs locaux se laissent saisir à différentes étapes de la mise en œuvre du dispositif. Ils apparaissent en premier lieu au moment de définir la zone géographique d'intervention de la MDE, de la constitution de ses membres ou encore pour déterminer les champs d'activité de la structure.

Les pouvoirs publics ont délibérément laissé une marge d'autonomie importante aux acteurs locaux pour constituer une MDE. Cette absence de cadre fixe, rigide et déterminé par le haut

²⁶⁶ Les inscriptions se font sur internet. Le futur entrepreneur doit simplement remplir quelques informations relatives à son état civil et à l'activité qu'il entend mettre en place (type d'activité : transport, commerce de gros, etc. ; lieu d'implantation de l'activité, date de démarrage). L'inscription est payante, 79 euros et l'inscription immédiate après envoi des informations pré-citées.

²⁶⁷ Un statut supplémentaire a été créé en ce sens. Il s'agit de l'Entreprise Individuelle à Responsabilité Limitée, EIRL.

²⁶⁸ Michel Villette, entretien dans *Le Monde Économie*, in Anne Rodier, Adrien de Tricornot, 2 février 2010, « Créer son propre emploi, la solution anti-chômage ? », *Le Monde Économie*, n°20 225, p.13. Une enquête réalisée conjointement par l'Insee et l'Association pour le Droit à l'Initiative Économique (Adie), montre que 49% des auto-entrepreneurs sont au chômage (30 % d'entre eux sont bénéficiaires du RSA ou sans aucun revenu ; 10 % sont inscrits à Pôle Emploi, une partie n'est pas indemnisée). Les autres auto-entrepreneurs sondés sont salariés actifs (29 %), fonctionnaires (3 %), étudiants (2 %) ou retraités (17 %).

doit permettre aux acteurs de mettre en place une structure à géométrie variable, adaptée aux différents territoires (urbains / ruraux ; mobilité facilitée ou non par l'existence d'un réseau de transport en commun) ; à la nature des bassins d'emploi (tissu économique dense ou non ; secteurs d'activité en expansion / déclin ...) ; aux alliances politiques envisageables ou non ainsi qu'aux partenariats institutionnels déjà existants sur le territoire.

2.3.1 Un découpage territorial qui s'ajoute aux découpages administratifs des intermédiaires de l'emploi

Le territoire d'intervention des MDE n'a pas été pré-déterminé par la loi puisque ce dernier devait être « adapté à la configuration des bassins d'emploi, ne pas excéder la région ou, en Corse, la collectivité territoriale » et couvrir au moins deux communes. Il s'agissait pour les pouvoirs publics de laisser l'initiative aux acteurs locaux de dessiner les contours géographiques de leur MDE en fonction de leur connaissance du terrain. La volonté affichée était de considérer que les acteurs locaux étaient les plus à même de définir l'échelle d'intervention la plus adaptée aux problématiques locales, tant du point de vue des demandeurs d'emploi que des entreprises et qu'il ne fallait donc pas que l'État détermine, par le haut, un territoire d'intervention unique qui ne prendrait pas en compte les spécificités locales.

Trois difficultés majeures résultent de cette liberté laissée aux acteurs locaux de définir le territoire d'intervention de la MDE. La première difficulté renvoie à la multiplicité des découpages administratifs ; multiplicité qui conduit à des (non)recouvrements totaux ou partiels entre le territoire délimité par la MDE et les territoires couverts par les différentes entités composant la MDE. Chacun des membres du cercle réduit du SPE, pour ne parler que de ces acteurs, est organisé selon un maillage territorial qui lui est propre. L'ANPE est organisée en bassin ; bassin composé d'une ou plusieurs agences locales pour l'emploi. Il existe en France 906 agences locales pour l'emploi et 374 bassins ANPE. Du côté des Assedic, le découpage territorial est fonction du nombre de demandeurs d'emploi et des distances maximales domicile du demandeur d'emploi / antenne Assedic sur le territoire. En 2008, 643 antennes Assedic couvraient le territoire²⁷⁰. Les Services d'Orientation Professionnelle (Sop) de l'Afpa sont organisés à l'échelle des départements. Ainsi, une MDE qui souhaiterait définir avec ses partenaires une politique locale en matière d'emploi peut faire

²⁶⁹ Ibid.

²⁷⁰ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.12.

appel à plusieurs agences locales pour l'emploi, agences qui ne couvrent pas nécessairement le même bassin ANPE. Un Sop peut être sollicité par toutes les Maisons de l'Emploi implantées sur le département où il intervient. Un demandeur d'emploi peut également être rattaché à l'agence locale de sa commune, mais devoir se rendre pour d'autres services dans une MDE à l'extérieur de sa commune de résidence... Il existe ainsi une multiplicité de situations. En quelque sorte, les MDE dessinent un maillage territorial supplémentaire ; maillage territorial qui ne se superpose pas aux découpages préexistants. Et cette (non)superposition constitue une limite majeure pour la définition d'une stratégie locale en matière d'emploi. Puisque les membres constitutifs d'une MDE et ses partenaires, peuvent être sollicités par plusieurs MDE pour la constitution d'un diagnostic de territoire, puis d'un plan d'actions. Ces diverses sollicitations peuvent d'abord être source de démobilisation. Elles peuvent ensuite conduire à des divergences de projets, d'orientations dans les actions à mener.

2.3.2 Un découpage territorial largement déterminé par les alliances politiques locales

La seconde difficulté est d'ordre politique. Sur certains territoires, ce sont des enjeux politiques qui ont déterminé le découpage géographique des MDE et non des préoccupations liées aux caractéristiques du territoire en matière d'emploi :

Bruno : « Sur certains territoires, les élus locaux ne souhaitant pas se mettre d'accord entre eux, vous pouviez avoir l'installation de deux, trois maisons de l'emploi. Ça a mis des préfets dans des situations difficiles d'arbitrage pour remonter le projet de dossier de labellisation au niveau de la commission nationale de labellisation. Certains préfets ont tenu bon, pour conserver une sorte de cohésion bassin d'emploi et d'autres ont cédé. C'est ce qui nous a amené parfois à des multiplications de MDE sur des territoires qui ne justifiaient pas un nombre important de structures. Chacun a valorisé la spécificité de son territoire et les préfets ont parfois été soumis à de fortes pressions d'élus locaux. Certains préfets ont donc remonté les éléments au niveau national et au niveau national on n'est pas non plus toujours allé à l'encontre des décisions des préfets ». Bruno, homme, âge non connu, acteur institutionnel (consultant), a participé à la construction du cahier des charges des MDE, entretien réalisé en novembre 2008

Dans ces situations, le territoire délimité par la MDE est le résultat d'alliances politiques locales. Les missions et activités couvertes par ces MDE risquent alors d'être soumises aux aléas des élections et des majorités politiques qui se succèdent.

2.3.3 Le territoire d'intervention des MDE : des périmètres géographiques pas toujours adaptés pour l'analyse du marché du travail et de ses évolutions

La dernière difficulté est d'ordre méthodologique²⁷¹. Elle renvoie au périmètre géographique d'observation. Dans l'espace urbain ou péri-urbain, « autour des grands pôles d'emploi, les déplacements domicile-travail semblent déterminants en tant qu'élément de structuration spatiale. Ils fournissent des représentations géographiques permettant de réconcilier emploi et habitat, activité économique et vie sociale »²⁷². Les zones d'emploi de l'Insee délimitent l'espace à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Les déplacements domicile-travail constituent la base de référence pour la détermination de ce zonage ; zonage à partir duquel sont réalisées une partie des études concernant les mutations économiques. L'accès aux équipements, et notamment aux réseaux de transports y apparaît comme un facteur déterminant. Or les territoires d'intervention des MDE ne recouvrent pas nécessairement les zones d'emploi de l'Insee. Le risque est que le territoire couvert par les MDE ne soit pas adapté à des analyses fiables du marché du travail, ou à anticiper certains de ces mouvements, risque d'autant plus important si ce sont des préoccupations politiques qui ont déterminé le périmètre d'action de la structure.

2.4 Un dispositif à re-configurer pour une meilleure articulation avec Pôle Emploi

2.4.1 Un dispositif mis entre parenthèses dans l'attente de la mise en place du nouvel opérateur national Pôle Emploi

Le gel de la labellisation²⁷³ des MDE a été annoncé à l'Assemblée Nationale en octobre 2007 par Christine Lagarde, Ministre des Finances, de l'Économie et de l'Emploi. Cette suspension du dispositif a été décidée dans l'attente d'une stabilisation du paysage institutionnel. Plusieurs élus locaux qui étaient entrés dans la démarche ont manifesté leur désaccord avec cette interruption. Certains projets étaient bien avancés, mais l'absence de conventionnement

²⁷¹ Ce point n'a pas du tout été abordé par les acteurs locaux rencontrés dans les différentes MDE (voir seconde partie de la thèse).

²⁷² Robert Reynard, « Statistiques et découpages territoriaux », *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°2, 1995, p.126.

²⁷³ Le processus de conventionnement des MDE n'a pas été interrompu tout au long de cette période. Le conventionnement constitue la première étape de validation du projet de MDE. Mais pour obtenir des subventions de l'État, les MDE doivent être labellisées. Le gel des MDE renvoie en ce sens à un gel du financement par l'État de ce dispositif.

empêchait toute participation financière de l'État, mettant ainsi en péril la bonne marche de ces MDE :

Bruno : « Les députés, de tous bords confondus, sont montés au créneau, et ont rencontré Christine Lagarde pour lui expliquer que les MDE représentaient plus que la fusion des deux grands opérateurs pour l'accompagnement des publics à la recherche d'emploi. C'était aussi des questions de diagnostics, c'était aussi de la coordination des acteurs locaux, c'était du développement de la gestion de l'emploi, c'était de la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC), la participation à l'attractivité du territoire, euh c'était de l'accueil, de l'information et de l'orientation coordonnés et ça pouvait être de l'accompagnement sur des publics non connus par les structures du services public de l'emploi etc. (...). Elle a très rapidement compris l'enjeu des MDE et a d'ailleurs considéré que ses services, aussi bien son cabinet que l'administration centrale, la DGEFP, l'avait mal informée de la situation des MDE qu'elle avait été mal ou sous informée en la matière. Elle a immédiatement confiée au député Anciaux²⁷⁴ la réalisation d'une étude, d'une évaluation du dispositif qui devait conclure à la formulation d'un nouveau cahier des charges des MDE de façon à mettre en cohérence la travail de fusion ANPE / Assedic qui restait une priorité du Ministère de l'Emploi de l'Économie et des Finances, avec les MDE. Donc de prendre en compte ce nouveau projet de fusion et d'adapter en fait le rôle et les missions des MDE selon le contexte. Parallèlement, elle a demandé au député Anciaux de lui préparer un amendement au projet de loi sur la réorganisation du SPE, de façon à réintroduire dans la loi les MDE. Elle avait donc bien été convaincue du rôle particulier des MDE (...) ». Bruno, homme, âge non connu, acteur institutionnel (consultant), a participé à la construction du cahier des charges des MDE, entretien réalisé en novembre 2008

D'autres arguments largement financiers ont également été avancés pour expliquer l'interruption du déploiement du dispositif. Le gel du dispositif est en effet intervenu avant toute évaluation des MDE. À la demande de la Ministre Christine Lagarde, le député Jean-Paul Anciaux a mandaté la Dares pour réaliser une étude sur l'état d'avancée du dispositif. La Dares a ainsi élargi l'état des lieux des MDE conventionnées qu'elle avait engagé en 2006. Sur la base des données issues des dossiers de conventionnement et d'un questionnaire rempli par 151 MDE, la Dares a réalisé une étude qui rend compte des principales caractéristiques des MDE : architecture, moyens humains et financiers, actions supplémentaires ou spécifiques menées par les MDE, nature de l'implication de chacun des membres composant les structures, synergies existantes²⁷⁵. Six monographies ont par ailleurs été menées ; monographies qui avaient pour objet d'observer les conditions de mise en place des MDE et d'analyser leur apport sur le fonctionnement local du marché du travail. Le rapport remis en

²⁷⁴ Jean-Paul Anciaux est le député de Saône-et-Loire, président de la commission nationale de labellisation des MDE.

²⁷⁵ Céline Gratadour, Olivier Mazel, « Les MDE conventionnées avant fin juillet 2007 », *Premières Informations, Premières Synthèses*, Dares, mars 2009, n°13.2.

mai 2008 au Ministre de l'Économie présente une évaluation des 180 MDE conventionnées ainsi que des recommandations concernant l'articulation entre les MDE et l'entité issue de la fusion de l'ANPE et des Assedic. Le rapport présente une proposition d'un cahier des charges renouvelé des MDE, cahier des charges travaillé en lien avec la DGEFP, la Dares, la DG ANPE, l'Unedic et Alliance Villes Emploi (AVE)²⁷⁶. Trois évolutions majeures du rapport sont à souligner.

2.4.2 Le rapport du député Jean-Paul Anciaux : une clarification en demi-teinte du dispositif

Premièrement, les MDE y sont clairement positionnées comme des structures n'ayant pas « vocation à assurer des services déjà rendus, ou susceptibles de l'être. En revanche leur mission est d'innover et d'expérimenter pour trouver collectivement des solutions à des problèmes non ou insuffisamment résolus ». Et si les MDE peuvent « contribuer à compléter et améliorer le service rendu aux personnes et aux entreprises », c'est bien dans le « respect des compétences des régions et des départements »²⁷⁷. De cette manière, le nouveau cahier des charges met un terme avec une des ambiguïtés majeures du dispositif en les positionnant comme des structures de coordination des intermédiaires de l'emploi. Les risques de concurrence entre les MDE et Pôle Emploi sont ainsi *a priori* définitivement écartés. Les MDE peuvent toutefois proposer de nouveaux services, à la condition que ces derniers ne dépendent pas d'une compétence régionale ou départementale et que d'autres structures du territoire ne répondent pas déjà aux besoins identifiés.

La deuxième proposition d'évolution du cahier des charges touche un autre point central puisqu'elle préconise la dissolution des Missions Locales (ML) et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (Plie) au bénéfice des MDE : « Certains partenaires (mission locale, plans locaux pour l'insertion et l'emploi...) pourront faire évoluer leurs statuts afin de créer une maison de l'emploi ou pour fusionner avec elle »²⁷⁸. Ce choix prend appui sur le rapport annuel 2008 de la Cour des Comptes qui souligne les (non)superpositions des territoires d'intervention entre les différents acteurs de l'emploi. Comme les ML, les Plie et les MDE

²⁷⁶ L'Alliance Ville Emploi (AVE) est une association de 1993 qui regroupe les réseaux des MDE et des Plie. Les élus locaux qui s'y réunissent, réfléchissent aux moyens de « lutte contre le chômage, de l'insertion et de l'emploi ainsi que les directeurs des MDE et des Plie ». La structure réunit les élus locaux « de toute obédience politique » pour partager leurs « initiatives ». Site internet d'AVE : <<http://www.ville-emploi.asso.fr/nous/president.php>>.

²⁷⁷ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.13.

²⁷⁸ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.36.

sont placées sous la responsabilité des élus locaux, l'option du rassemblement apparaît pertinente pour rationaliser les modes de gestion et de décision des élus locaux. Pour autant, le rapport ne préconise pas une fusion totale des structures, mais bien que l'identité propre de chacune d'entre elles soit respectée, notamment par le principe « d'individualisation budgétaire et comptable avec le développement d'une comptabilité analytique ».

Troisièmement, le rapport Anciaux propose d'organiser une Gestion Territorialisée des Ressources Humaines (GTRH). Cette nouvelle fonction aux contours assez flous semble prolonger l'axe trois du précédent cahier des charges consacré au « développement de l'emploi et à la création d'activité ». Elle s'apparente à une forme de GPEC appliquée aux territoires. L'accent est mis sur le lien que les MDE doivent entretenir avec les acteurs économiques, c'est-à-dire les « entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles » pour anticiper les besoins en main-d'œuvre du territoire. La gestion territorialisée des ressources humaines doit ainsi permettre de « venir en soutien des TPE/PME/PMI pour les accompagner dans la gestion des ressources humaines, les sensibiliser à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, définir des parcours professionnels incluant la mobilité, développer les dispositifs de professionnalisation, favoriser la coopération interentreprises, développer le dialogue social territorial, aider à la création, transmission et la reprises d'entreprises... »²⁷⁹. Les deux interlocuteurs que nous avons rencontrés et qui ont participé aux réflexions amenant à cette nouvelle version du cahier des charges s'accordent à dire qu'il s'agit d'un objectif très ambitieux, et probablement du point le moins abouti de la réflexion :

Bruno : « (...) la Gestion Territorialisée des Ressources Humaines, nouveau terme qu'on introduit d'ailleurs et qui même introduit et qu'on avait même formulé dans l'amendement, le mot, la formule GTRH a été formulée dans l'amendement, on avait bien prévenu Anciaux en lui disant attention vous pouvez avoir des interventions au sein de l'hémicycle en disant qu'est ce que c'est que ce truc ? Parce que c'est quand même un concept assez nouveau hein et qui en tout cas est en construction hein, gestion territorialisée des ressources humaines on n'a pas encore été un peu au bout, euh on y travaille évidemment, mais on n'a pas encore été au bout de ce que véritablement ça pouvait signifier hein, on sait bien que c'est une question de recrutement, de la GPEC, de l'aide au conseil sur les cartes des compétences pour les entreprises, de la prospective, de l'anticipation, de la sécurisation des parcours, des contrats de professionnalisation, de la formation professionnelle, euh on sait que c'est tous ça mais sans en avoir pour autant une vision encore très structurée quoi ». Bruno, homme, âge non connu, acteur institutionnel (consultant), a participé à la construction du cahier des charges des MDE, entretien réalisé en novembre 2008

²⁷⁹ Ibid., p.14.

Selon cette définition, les MDE doivent se positionner comme des services des ressources humaines pour les petites entreprises du territoire, service de développement économique, mais également s'immiscer dans le « dialogue social territorial »²⁸⁰ en contribuant à renforcer les liens entre les partenaires sociaux et les autres acteurs des politiques de l'emploi.

La dernière évolution ouvre les champs d'intervention des MDE puisque ces dernières n'ont pas seulement en charge la coordination des acteurs de l'emploi, mais également de la formation, de l'insertion et du développement économique. Cette proposition de redéfinition renvoie à la volonté de faire des MDE des sites polyvalents. Ainsi présentées, les MDE constituent un lieu de synthèse, « d'intégration politique et de définition d'un projet commun »²⁸¹ en matière d'emploi dans son acception la plus large. Elles doivent ainsi rassembler les problèmes et les demandes de tous les acteurs du territoire afin de les mettre en délibération pour définir des plans d'actions qui intègrent l'ensemble des problématiques / enjeux soulevés par les différents acteurs. Ce mode de gestion doit ainsi limiter « l'émiettement des intérêts [et assurer une forme de] médiation entre politique et société urbaine »²⁸² et plus particulièrement entre la population active occupée ou non occupée, et les acteurs économiques au sens large du terme. Cette proposition d'évolution apparaît à première vue quelque peu naïve puisqu'elle fait comme si le rassemblement de tous les acteurs constituait une solution (miracle ?) au chômage à l'échelle locale. Tout se passe comme si la connaissance de la prévision des acteurs économiques quant à leurs futurs besoins d'embauche ou de développement d'activité permettrait de dérouler toute une série d'actions, de mesures à mettre en place et donc d'organiser un plan d'attaque apte à résoudre de manière définitive la question du chômage. Pourtant, les prévisions des entreprises ne se font pas nécessairement toutes sur la base d'analyses fines du marché du travail. Ensuite elles ne peuvent que préempter d'un niveau de commandes, de signatures de contrats et ne peuvent en ce sens prédire de manière absolument fiable le niveau futur de leur activité.

²⁸⁰ Frédéric Rey explique que le dialogue social territorial ou « négociation collective territoriale » « implique l'établissement d'un ensemble de règles par et pour les acteurs sociaux du territoire. En ce sens, les structures paritaires territoriales sont à la fois objet et lieu de négociation ». Frédéric Rey, « Le territoire, un niveau pertinent de négociation collective pour les petites entreprises ? », *Le dialogue social dans les petites entreprises*, actes du colloque du 30 juin 2006, Dares-DRT, p. 23-24.

Les règles qui y sont négociées appartiennent aux trois registres distingués par Jean-Daniel Reynaud : règle d'efficacité (procédures de négociation, feuille de route pour atteindre tel ou tel objectif), de coopération (co-reconnaissance et apprentissage de la négociation), et de division du travail (ressources et légitimités respectives) ». Jean-Daniel Reynaud, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Collin, 1997.

²⁸¹ Olivier Borraz, 1998, op. cit., p.189.

²⁸² Ibid.

Outre cette redéfinition du cahier des charges, le député Jean-Paul Anciaux a apporté un amendement à la loi relative à la réforme du SPE portant création de Pôle Emploi. Cet amendement a été ajouté à la loi, à la demande de Christine Lagarde, suite aux contestations des élus locaux face au gel des MDE. Cet amendement permet d'introduire les MDE dans la loi précitée. Elle réaffirme ainsi le rôle des MDE dans la « coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique ». Elle précise par ailleurs qu'elles « contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 [Pôle Emploi], les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements : à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ; au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise »²⁸³.

2.4.3 La publication de deux autres rapports qui privilégient le développement économique comme champ d'action majeur des MDE

En dépit de la nouvelle proposition de cahier des charges des MDE formulée en juin 2008 par Jean-Paul Anciaux et de l'amendement à la réforme sur la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en février 2008, il faudra attendre décembre 2009 pour que le Ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi valide le cahier des charges définitif des MDE. Deux autres rapports ont d'ailleurs été publiés entre juin 2008 et décembre 2009 ; rapports présentant une version renouvelée du cahier des charges des MDE²⁸⁴.

²⁸³ Loi n° 2008-126 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, JO n°38 du 14 février 2008, article L. 311-10.

²⁸⁴ Parmi les mobilisations qui ont eu lieu, nous pouvons également citer le « Manifeste des élus territoriaux délégués aux politiques de la formation, de l'Insertion, de l'Emploi et du Développement Économique » de février 2009 porté par AVE qui sollicite la formalisation d'un partenariat entre l'État et les collectivités territoriales autour des politiques de l'emploi. Ce manifeste ne présente pas de proposition de cahier des charges mais revendique le rôle central des collectivités territoriales en matière d'emploi, par l'exercice d'une « compétence de fait » exercée depuis vingt ans, en opposition avec la compétence légale détenue par l'État central. Dans ce manifeste AVE se positionne en faveur de la « construction d'un véritable partenariat Collectivités – État sur l'ensemble des territoires » du fait du rôle de chef de file que les élus locaux assurent en matière de politiques de l'emploi ; la généralisation du dispositif des MDE sur l'ensemble du territoire national ; la prise en compte des Plie et des MDE dans les politiques d'insertion et dans la mise en œuvre du RSA ; la « prise en compte des pratiques développées et des compétences exercées sur les territoires, des outils territoriaux, MDE, Plie, ML, dans le cadre de l'évolution de Pôle Emploi.

Le premier rapport est issu de la commission des affaires culturelles, familiales et sociales, présenté en juin 2008 par la députée Marie-Christine Dalloz²⁸⁵. Ce rapport est sorti quelque temps avant le rapport Anciaux. C'est l'absence des MDE dans le projet de loi relatif à la réforme du SPE qui a motivé la constitution d'une mission d'information sur les MDE. Les membres de la commission ont ainsi rencontré dix-huit acteurs institutionnels et politiques²⁸⁶, rencontres ayant abouti à la proposition de huit amendements au projet de loi portant réforme du SPE. Ils ont ensuite recueilli le témoignage d'une vingtaine de présidents et directeurs de MDE. C'est sur la base de ces rencontres que le rapport propose un nouveau cahier des charges des MDE ; cahier des charges qui confirme le rôle central des MDE pour fédérer en un même lieu tous les acteurs locaux²⁸⁷ en lien avec les questions d'emploi, mais aussi de formation, d'insertion ou de développement économique.

Le rapport préconise ainsi l'intégration progressive des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi (Plie) et des Comités de Bassins d'Emploi (CBE) aux MDE. Dans le rapport, l'intégration des Plie²⁸⁸ est présentée comme indispensable pour favoriser l'insertion des « personnes en situation d'exclusion » et notamment les chômeurs non indemnisés²⁸⁹. Le rapport suggère en quelque sorte que les MDE s'attachent plus spécifiquement à accompagner les demandeurs d'emploi bénéficiaires de minima sociaux, ceux dont l'inscription à Pôle Emploi n'est pas systématique. Du côté des CBE, les rapporteurs préconisent ce rapprochement afin d'associer les partenaires sociaux aux Maisons de l'Emploi et d'asseoir le rôle de développement économique que doivent jouer les MDE : « Constitués à l'origine pour dynamiser au plan local la diffusion des politiques d'aide à l'emploi et aux formations, [les CBE] ils ont des missions semblables à celles des MDE, missions qu'ils remplissent toutefois de manière plus spécifique par la place essentielle qu'ils réservent à l'organisation et à l'animation du dialogue social. Sur leurs axes 1 (observation, anticipation et adaptation au territoire) et 3 (développement de l'emploi et création d'entreprise), les MDE partagent des objectifs communs avec les CBE. Ces derniers s'attachent en effet à participer à une mise en cohérence des politiques de développement de l'emploi et, en conséquence, ils mettent en

²⁸⁵ Depuis 2007, Marie-Christine Dalloz est députée UMP du Jura. Elle est par ailleurs présidente de la MDE du Haut-Jura, de 2006 à 2011.

²⁸⁶ La mission décline quatre groupes d'acteurs : les observateurs (Centre d'Études de l'Emploi, Comité de suivi de la loi de Cohésion Sociale...); des responsables administratifs (DGEFP, mission chargée de la gestion du Dossier Unique du Demandeur d'Emploi, Duede), Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des Territoires, Diact); des représentants du SPE (ANPE, Unedic, ML, Afp); principaux partenaires des MDE (Associations des Régions / Départements et Maires de France, ARF, ADF et AMF ; chambres consulaires...).

²⁸⁷ Marie-Christine Dalloz, Rapport d'information de la Commission des Affaires Culturelles, Familiales et Sociales, n°952, 11 juin 2008, p.7.

²⁸⁸ L'intégration des Missions Locales aux MDE n'est pas évoquée dans ce rapport.

place des actions afin d'atteindre quatre objectifs : la structuration et la valorisation du territoire (observation et suivi des mutations économiques) ; l'aide à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois ; la formation pour l'emploi et l'insertion (VAE, formations mutualisées...) et l'amélioration de la compétitivité des entreprises »²⁹⁰. Le rapport ne précise pas si l'intégration de ces deux types de structures doit se faire sous la forme de fusion complète (avec à terme une seule comptabilité, un statut juridique unique, etc.) ou de regroupement opérationnel.

Le rapport préconise ensuite de mettre en place un comité de suivi national des MDE. Ce comité permettrait de structurer et animer le réseau en organisant des échanges de pratiques entre structures, en diffusant des recommandations sur la mise en œuvre des plans d'actions, en jouant un rôle de médiation entre les MDE et Pôle Emploi à l'échelle nationale et en répondant « aux demandes d'avis du gouvernement sur les conditions d'application de la politique de l'emploi au niveau local »²⁹¹. Ce comité aurait également pour fonction d'établir un modèle d'évaluation partagé des MDE à l'échelle nationale.

Le second rapport a été publié plus tardivement, en juillet 2009. C'est le secrétaire d'État à l'Emploi, Laurent Wauquiez, qui a mandaté l'Inspection Générale des Affaires Sociales (Igas) pour constituer un groupe de travail chargé de faire des propositions de modification du cahier des charges des MDE autour de quatre axes de travail : la redéfinition des axes d'intervention ; des modalités d'évaluation sur la mesure de l'impact ; la gouvernance des MDE et leurs modalités de financement²⁹². L'arrêté du 30 décembre 2009 qui entérine le nouveau cahier des charges des MDE s'inspire largement des préconisations de ce rapport. Cette filiation peut être lue comme le signe fort de la volonté de l'État d'asseoir ses compétences en matière d'emploi, notamment en positionnant Pôle Emploi comme l'opérateur majeur et central dans le paysage des intermédiaires de l'emploi.

²⁸⁹ Marie-Christine Dalloz, 2008, op. cit., p.42.

²⁹⁰ Ibid. Les CBE sont constitués de quatre collèges, comprenant chacun des représentants des élus locaux, des chefs d'entreprises, des représentants de salariés et des représentants du monde associatif et de l'économie sociale et solidaire.

²⁹¹ Ibid., p.46.

²⁹² Michel Thierry, Rapport du groupe de travail sur l'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour le conventionnement des MDE, Igas, rapport n°RM2009-085P, 2009.

2.5 La seconde mouture du cahier des charges définitif des MDE : un positionnement plus clair vis-à-vis de Pôle Emploi et un recentrage des activités sur le développement économique local

La deuxième version du cahier des charges des MDE clarifie leur position institutionnelle par rapport à Pôle Emploi. Les MDE pourront ainsi accompagner certaines catégories de demandeurs d'emploi, mais dans des conditions qui seront encadrées par Pôle Emploi et le Conseil Régional de l'Emploi. Mais la « nouvelle formule » du cahier des charges produit une autre zone d'ambivalence en positionnant les structures en tension entre un rôle de développement économique du territoire et de service des ressources humaines, notamment pour les TPE et PME.

2.5.1 Des possibilités d'accompagnement des chômeurs fortement encadrés par Pôle Emploi et l'État à l'échelle régionale

Le rapport définitif confirme la volonté des pouvoirs publics de recentrer les missions des MDE sur la fonction de coordination des intermédiaires de l'emploi à l'échelle locale : « (...) les MDE n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination »²⁹³. Le présent arrêté va également plus loin dans le cadrage de leurs missions en précisant qu'elles peuvent par ailleurs compléter les actions du SPEL, mais uniquement en concertation avec Pôle Emploi et le Conseil Régional de l'Emploi et uniquement si « l'offre de service » est cohérente avec « l'organisation territoriale de Pôle Emploi ». De telle sorte que les actions en matière d'accueil, d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi par les MDE sont toujours envisageables, à la condition sine qua non qu'elles soient encadrées par Pôle Emploi et l'État à l'échelle régionale. Dans ces situations, une convention tripartite (MDE – État – Pôle Emploi) doit être signée dans le cadre du Conseil Régional de l'Emploi. Plus généralement, une convention annuelle sera conclue tous les ans, au nom de l'État pour définir les conditions dans lesquelles Pôle Emploi coopère avec ses différents partenaires, c'est-à-dire les MDE, les Missions Locales, l'Afpa, et les autres intervenants du SPE²⁹⁴. Cette disposition de la loi réaffirme la position centrale de la région dans le champ de l'emploi en

²⁹³ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, JO n° 302 du 30 décembre 2009.

restructuration ainsi que le rôle central que les pouvoirs publics souhaitent donner à Pôle Emploi. Les pouvoirs publics ont donc clairement tranché en faveur de la « coordination » et de la « complémentarité » des MDE avec Pôle Emploi et les autres intermédiaires de l'emploi.

2.5.2 Un dispositif en tension entre un service de développement économique et de ressources humaines partagé pour les entreprises du territoire

Dans le rapport de juin 2008 présenté par le député Jean-Paul Anciaux, l'ancien axe trois des MDE (« développement de l'emploi et création d'entreprise ») est redimensionné pour organiser une Gestion Territorialisée des Ressources Humaines (GTRH). Le rapport de l'Igas, repris dans l'arrêté définitif statuant sur le nouveau cahier des charges des MDE propose d'approfondir le concept de GTRH en le subdivisant en deux logiques : « animer la gestion territoriale des emplois et des compétences » et « contribuer au développement local », logiques qui constituent les axes 2 et 3 du nouveau cahier des charges. Pour ce qui est de la gestion territoriale des emplois et des compétences, l'arrêté présente toute une série de mesures que les MDE pourraient mettre en œuvre (coopération interentreprises en matière d'emploi et de gestion des ressources humaines, aide au recrutement en amont de l'embauche, concertation locale sur l'application de dispositifs paritaires de branches, coordination des parcours individuels, pivot d'une plate forme de reconversion du territoire...). Du côté du développement local, le rapport de l'Igas précise que cet axe est lié à l'élaboration d'une stratégie territoriale couvrant des actions telles que l'appui à la création ou reprise d'entreprise ; la participation ou la mise en œuvre de plate formes de services aux personnes ; la prospection et la promotion des « emplois verts » ; la mise en place de démarches d'insertion dans les entreprises, notamment avec les clauses d'insertion dans les marchés publics, etc. D'ailleurs l'arrêté de décembre préconise que les MDE se rapprochent des CBE lorsque les territoires d'intervention des deux structures coexistent. Il stipule que leur intégration pourra s'accompagner de la mise en place d'un comité d'orientation pour définir un « plan d'actions dans le champ de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territorialisées »²⁹⁵.

D'une manière générale, la définition des niveaux d'intervention des MDE est ici très molle puisque ces dernières peuvent mettre directement en œuvre, faciliter la mise en place ou

²⁹⁴ Loi n°2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, JO n° 38 du 14 février 2008, article 3.

²⁹⁵ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, JO n°302 du 30 décembre 2009, titre I, chapitre 1.3.

encore participer à la mise en place. En outre, les actions présentées concernent tout aussi bien des acteurs publics ou privés, des entreprises ou des individus, etc. La seconde mouture du cahier des charges des MDE tend à créer une autre ambivalence. Les MDE ne peuvent plus se revendiquer comme un intermédiaire supplémentaire dans le paysage de l'emploi. Dans la première version du dispositif, les MDE était en tension entre le modèle de « l'acteur coordination » et de « l'acteur placement ». La version actuelle les positionne en tension entre le modèle d'un « acteur de développement économique » et un « service de ressources humaines ». Schématiquement, les MDE s'apparentent à un modèle hybride entre un service mutualisé de ressources humaines pour les entreprises du territoire qui n'en disposeraient pas et à un service de développement économique, sans s'épuiser non plus totalement dans ces deux grands axes d'intervention. De ce point de vue, les pouvoirs publics invitent clairement les MDE à se positionner comme chef de file d'une politique volontariste en matière d'emploi à l'échelle de leur territoire. Mais la lecture des illustrations de ces deux axes, tant dans le rapport de l'Igas que dans l'arrêté de décembre 2009, laisse craindre qu'à la stratégie locale individualisée et adaptée au territoire se substitue une « liste d'actions prêt-à-porter » dans laquelle les acteurs locaux pourraient piocher, sans avoir pris le temps au préalable de s'assurer que ces actions correspondent bien aux besoins éventuels du territoire.

Le dernier axe d'intervention des MDE confirme d'autant plus cette ambivalence en demandant aux MDE de « réduire les obstacles culturels et sociaux à l'accès à l'emploi ». Ce quatrième axe d'intervention des MDE est le moins développé du cahier des charges. Il ne précise que de façon famélique la nature des obstacles culturels et sociaux qui empêchent l'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi : « (...) parallèlement aux axes précédemment présentés, les maisons de l'emploi doivent participer à la coordination et à l'animation des acteurs agissant dans le champ de la mobilité sociale et professionnelle, notamment en développant les informations spécialisées et en diffusant les bonnes pratiques. Il s'agit notamment d'intervenir dans le champ de la lutte contre les discriminations à l'embauche, de la lutte contre l'illettrisme, de la mobilité géographique.... »²⁹⁶. Les freins d'accès à l'emploi concernent donc aussi bien les entreprises dans leurs pratiques de recrutement, que les demandeurs d'emploi insuffisamment mobiles ou ne maîtrisant pas l'écrit. Ils peuvent également concerner les intermédiaires de l'emploi si l'appellation « acteurs agissant dans le champ de la mobilité sociale et professionnelle » fait bien référence à eux. Dans cette hypothèse, le cahier des charges ne précise pas en quoi leurs pratiques contribuent à freiner

l'accès des chômeurs à un emploi. Mais les freins peuvent également concerner les territoires si ces derniers ne disposent pas d'un réseau de transport en commun pour faciliter la mobilité géographique des demandeurs d'emploi. Les pouvoirs publics attendent-ils que les MDE interviennent dans le champ de la politique de la ville, de l'aménagement du territoire ? Demandent-ils aux MDE d'« éduquer » les entreprises et les intermédiaires de l'emploi en mettant en avant de « bonnes pratiques » ? Bref, de nombreuses imprécisions subsistent quant aux rôles que les MDE doivent jouer en matière d'emploi.

2.5.3 Un périmètre d'intervention qui doit s'articuler au schéma territorial de Pôle Emploi

Les rapports publiés autour du renouvellement du cahier des charges des MDE ont abordé la question de la zone géographique couverte par les structures²⁹⁷. Le rapport publié par le député Jean-Paul Anciaux n'amène pas de véritable rupture comparativement au précédent schéma. Il est en effet indiqué que « le bassin d'emploi est le périmètre de référence de la maison de l'emploi » mais que selon la « réalité économique, sociale, démographique et géographique des territoires, le ressort de la maison de l'emploi peut recouvrir plusieurs bassins d'emploi. ». De cette façon, les critères pris en compte dans la définition du territoire d'intervention des MDE ne sont pas si différents d'un cahier des charges à l'autre.

La précision supplémentaire apportée au cahier des charges définitif concerne le « souci de présence des services publics en milieu rural, et en aucun cas doubler la présence de Pôle Emploi au niveau local ». Le nouveau cahier des charges suggère ainsi que les marges d'action des MDE seront plus importantes sur les territoires où la présence de Pôle Emploi est moins importante. Il est en outre précisé que le périmètre géographique devra « s'adapter aux territoires dans lesquels s'inscrivent les partenariats les plus pertinents, tout en intégrant les conséquences du schéma territorial de Pôle Emploi »²⁹⁸. La nouvelle organisation territoriale de Pôle Emploi se décline en trois échelons territoriaux : les régions ; les territoires²⁹⁹ et les territoires délégués³⁰⁰ qui constituent le plus petit échelon territorial. Les territoires délégués

²⁹⁶ Ibid., titre II, chapitre 3.1.4.

²⁹⁷ À l'exception de celui de Marie-Christine Dalloz qui précise que cette question sera traitée dans le rapport de Jean-Paul Anciaux.

²⁹⁸ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, JO n°302 du 30 décembre 2009, titre V.

²⁹⁹ Selon les régions, les territoires peuvent regrouper plusieurs départements. Ainsi, la région Ile-de-France est découpée en quatre territoires. Certains territoires regroupent un département (Paris) et d'autres trois départements (le territoire Ouest Francilien est composé du 92, du 78 et du 95). Dans certaines régions, notamment en zone rurale, l'échelon territorial n'existe pas. Deux échelons territoriaux existent donc : la région et les territoires délégués.

³⁰⁰ Organisation présentée en février 2009 dans le cadre du rapport du groupe de travail présidé par Bernadette Malgorn sur l'organisation territoriale de Pôle Emploi. Ce rapport ne semble pas avoir été publié, mais on le

sont les unités polyvalentes où sont reçus les demandeurs d'emploi³⁰¹. Trois critères majeurs ont orienté la mise en place de cette architecture territoriale : la volonté de prendre en compte la diversité des territoires ; la nécessité de délivrer des services de proximité et enfin le souci de garantir une offre de service national cohérente³⁰². Afin de mettre en place un schéma territorial cohérent avec celui de Pôle Emploi, il est par ailleurs précisé que des « mutualisations entre structures sont largement préconisées » dans des territoires où plusieurs MDE avait été mises en place. L'arrêté précise que l'organisation territoriale retenue sera arrêtée par le Conseil Régional de l'Emploi présidé par le Préfet de Région.

Toujours dans ce souci d'une plus grande harmonisation territoriale des acteurs de l'emploi, le député Jean-Paul Anciaux préconisait dans son rapport de 2008 que les ML et les Plie fassent « évoluer leurs statuts afin de créer une maison de l'emploi ou pour fusionner avec elle »³⁰³. L'arrêté du 30 décembre 2009 n'organise pas la fusion des MDE avec les Plie et les ML. Les pouvoirs publics en revanche incitent à un regroupement opérationnel de ces structures, lorsque les périmètres territoriaux sont identiques ou proches. Le rapprochement de ces structures, ne va donc pas jusqu'à la fusion et implique ainsi de mettre en place une comptabilité analytique qui permette la traçabilité des actions et des financements en fonction des structures (la question de la traçabilité des crédits du Fonds Social Européen (FSE) pour les Plie est explicitement citée dans l'arrêté).

2.5.4 Des refontes majeures des modalités de financement

Dans le précédent cahier des charges des MDE, le financement était calculé sur la base « des caractéristiques du bassin d'emploi, de l'adéquation des actions prévues ou déjà conduites aux besoins de ce bassin, des contributions apportées par les intervenants et de la coordination établie entre eux »³⁰⁴. Les actions financées doivent nécessairement s'inscrire dans l'un des trois axes d'intervention précités du dispositif. En outre, il est précisé que « les subventions de l'État (...) ont vocation à financer des actions ou des services nouveaux et non à se substituer

trouve hébergé sur des sites internet relatifs aux questions d'emploi. Bernadette Malgorn est, entre 2006 et 2009, secrétaire générale du Ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales. C'est l'instance nationale provisoire de Pôle Emploi qui lui a confié la tâche de mettre en place un groupe de travail afin de réfléchir à la nouvelle organisation territoriale de Pôle Emploi. [2/12/2009]. <<http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250155146875&blobheader=application%2Fpdf>>.

³⁰¹ Lors de nos observations, nous avons pu constater que dans les premiers temps de la fusion, le terme employé pour parler des sites mixtes était celui de « site » puis progressivement le terme « d'agence » semble avoir été plus largement utilisé. Avant la fusion, l'Assedic parlait au niveau local d'antenne et l'ANPE d'agence ou d'Agence Locale pour l'Emploi (ALE).

³⁰² Bernadette Malgorn, op. cit., 2009.

³⁰³ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.36.

³⁰⁴ Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des MDE, JO n°91 du 19 avril 2005.

à des financements déjà existants. (...) il convient pour l'État de veiller à ne pas financer deux fois des organismes qu'il subventionne déjà. Ainsi pour l'investissement immobilier, l'État n'a pas à prendre en charge l'implantation d'organismes tels que les Plie, ML (...). » Le montant de la convention ainsi que les conditions de son utilisation font l'objet d'une convention signée entre le Ministre de l'Emploi et la MDE. Initialement, l'apport des autres partenaires était également pris en compte dans les critères de subvention des MDE.

Les rapports portés par Marie-Christine Dalloz et Michel Thierry proposent une refonte significative de ces modalités de financement. Faisant le constat de fortes disparités de subventions selon les structures concernées, le rapport de la députée Dalloz préconise que les financements se fassent sur la base « du nombre des habitants d'un bassin d'emploi et de celui des salariés d'une maison de l'emploi » à hauteur d'un Équivalent Temps Plein (ETP) par tranche de 20 000 habitants et sans dépasser la prise en charge de 10 ETP dans les bassins d'emploi comprenant plus de 200 000 habitants.

C'est le rapport présenté par Michel Thierry qui va le plus loin dans le renouvellement des modalités de financement. Il rejoint le constat d'importants écarts de subventions évoqué par Marie-Christine Dalloz et souligne l'illisibilité du système de financement (du fait des doubles conventionnements et / ou de la budgétisation des dépenses ainsi que l'absence d'harmonisation dans les échéanciers budgétaires). Pour finir, le rapport met en cause la gestion centralisée du système de conventionnement qui ralentit les circuits de validation et d'allocation des ressources. Sur la base de ces différents constats, les rapporteurs de l'Igas investissent quatre voies d'évolution possibles, toutes sur la base d'une déconcentration des modalités de financement à l'échelle régionale. La première piste permettrait de plafonner les subventions les plus élevées pour réduire la dispersion des financements sur le territoire. Cette option semble la moins satisfaisante du point de vue des rapporteurs puisqu'elle n'envisage qu'un aménagement à la marge des modalités actuelles de financement. La seconde option table sur une affectation des ressources en fonction des moyens déployés sur chacun des axes d'intervention des MDE, avec la possibilité d'introduire des « éléments de financement à la performance ». La proposition de Marie-Christine Dalloz fait partie des scénarii envisageables du point de vue l'Igas, avec toutefois l'inconvénient majeur « d'être passif et sans aucun caractère incitatif ». La dernière piste prévoit la détermination d'un « forfait d'appui de l'État aux missions de coordination, variant en fonction de la population couverte » auquel s'ajouterait un second niveau de financement évalué en fonction des programmes d'actions de chaque structure ». C'est cette voie qui est clairement privilégiée par les membres du groupe de travail parce qu'elle permettrait « de donner le plus de contenu et de portée à la

déconcentration et de coller assez bien à ce qu'on attend des MDE : produire des synergies entre les acteurs locaux et conduire des projets prioritaires en matière de territorialisation des politiques de l'emploi »³⁰⁵.

Le schéma arrêté dans le cadre du nouveau cahier des charges constitue un modèle hybride entre les différentes propositions du rapport Michel Thierry. Le premier critère de financement voté met un terme au principe de « valorisation globale de l'offre de services des partenaires ». Ainsi, seules les actions portées directement par les MDE seront prises en compte dans le calcul de la participation financière de l'État. Dans la continuité des préconisations de Michel Thierry, les subventions des MDE seront réparties en une part fixe, déterminée selon la population couverte de la structure et une part variable, liée à la « nature des projets et des résultats atteints ».

3. Pôle Emploi : l'entité issue de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE

La fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE a été entérinée par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du SPE³⁰⁶. Pôle Emploi, la nouvelle entité issue de la fusion des Assedic et de l'ANPE lie ainsi les fonctions d'indemnisation et de placement³⁰⁷. Elle poursuit deux grands objectifs : celui de la rationalité économique dans les moyens de gestion des deux entités ; celui de la réduction des périodes de chômage en jouant sur le temps de latence entre l'inscription et le placement.

3.1 Un projet de fusion aux origines anciennes, réactivé à chaque poussée du chômage

Le projet de fusion des réseaux opérationnels de l'Unedic et de l'ANPE n'est pas récent. C'est une idée qui date de la fin des années 1980, dans un contexte de forte progression du chômage. C'est Philippe Seguin qui avait évoqué le premier cette idée, en 1987 alors qu'il

³⁰⁵ Michel Thierry, 2009, op. cit., p.19-20.

³⁰⁶ Loi n° 2008-126 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, JO n°38 du 14 février 2008.

³⁰⁷ Sous le régime de Vichy, en octobre 1940, les fonctions d'indemnisation et de placement avaient été fusionnées afin de faciliter l'affectation des travailleurs sans emploi dans les secteurs où il existait une pénurie de main-d'œuvre (agriculture et entreprise de défense nationale notamment). Cette politique « autoritaire du contrôle de la main-d'œuvre » avait par ailleurs pour objectif de dissocier plus facilement les « chômeurs valides » des travailleurs en incapacité de travailler [du moins dans les secteurs où existent une pénurie de

était Ministre des Affaires Sociales et de l'Emploi. En 1992, cette option sera à nouveau proposée par Dominique-Jean Chertier, alors qu'il venait d'être élu directeur général de l'Unedic³⁰⁸. La proposition sera à nouveau renouvelée en 1993 par Bernard Bruhnes³⁰⁹ puis en 2004 par le conseiller d'État Jean Marimbert dans le cadre de son rapport au Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi³¹⁰. La recherche d'efficacité dans l'aide au reclassement des demandeurs d'emploi est au centre de ces propositions de fusion. La France a la particularité d'avoir un système d'emploi particulièrement éclaté et la fusion est présentée comme un gage de rapidité dans le retour à l'emploi et de meilleure performance du système.

Pourtant, trois obstacles majeurs expliquent les raisons de l'échec répété de la fusion. Les premiers arguments sont d'ordre sociopolitique, ils renvoient au refus des partenaires sociaux d'opérer cette fusion³¹¹ et à l'attachement fort des personnels à l'identité de leur structure de rattachement. Plusieurs observateurs évoquent le risque de « polémique à l'échelon national et des troubles dans le fonctionnement des services »³¹². Le deuxième obstacle est à la fois financier et juridique. La fusion impliquerait d'unifier deux régimes aux statuts sociaux différents. L'Unedic est un organisme paritaire, avec un statut associatif. Les 14 000 salariés composant le réseau des Assedic sont des salariés de droit privé dont les rémunérations sont de 30 à 40 % plus élevées que les salariés de l'ANPE³¹³. L'ANPE est un établissement public administratif, composé de 22 000 salariés, agents contractuels sous statut public. La fusion impliquerait donc une uniformisation des statuts des agents des deux entités et « le surcoût annuel d'une fusion, dans l'hypothèse très vraisemblable d'un alignement du régime des agents de l'ANPE sur celui de l'Unedic, s'élèverait au minimum à 200 millions d'euros par an »³¹⁴. Sans compter que la fusion impliquerait par ailleurs de ré-agencer le parc immobilier des deux entités, réagencement dont le coût financier n'est pas à négliger. Le troisième niveau de difficulté renvoie à des questions organisationnelles. Reprenant les propos de Jean-Luc

travailleurs] pour planifier au mieux la main-d'œuvre effectivement disponible ». Carole Tuchsirer, Christine Daniel, 1999, op. cit., p. 155-157

³⁰⁸ Dominique-Jean Chertier a été le directeur général de l'Unedic de 1992 à 2002. C'est lui qui a été élu président de l'instance nationale publique provisoire issue de la fusion ANPE-Unedic en avril 2008. Il sera par la suite élu président du Conseil d'Administration de Pôle Emploi.

³⁰⁹ Bernard Bruhnes, *Choisir l'emploi*, Paris, La Documentation Française, 1993.

³¹⁰ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit.

³¹¹ Arguments sur lesquels nous reviendrons plus en détail dans le paragraphe relatif aux conditions de réalisation de la réforme.

³¹² Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.150-151.

³¹³ Référé n°49 730 de la Cour des Comptes sur des observations dans la perspective d'une fusion de l'ANPE et de l'Assurance-chômage (Unedic), 24 janvier 2008 ; propos de Marie-Thérèse Cornette, présidente de la 5^{ème} chambre de la Cour des Comptes.

Outin³¹⁵, Jean-Claude Barbier explique que la réforme a été pratiquée constamment depuis la fin des années 1990 mais qu'à chaque fois ses versions radicales ont été écartées. En fait depuis cette période, les activités des deux entités tendent à se rapprocher, sans jamais aller jusqu'à opérer une fusion des instances. Pour Jean Marimbert, la fusion viendrait ainsi s'ajouter à un contexte de réorganisation permanente des structures et risquerait « d'être vécu comme un facteur de déstabilisation plutôt que de mobilisation, et pourrait détourner les énergies de l'objectif prioritaire de progrès dans l'accessibilité, l'individualisation et l'efficacité des services d'aide au reclassement professionnel et à la satisfaction des besoins de recrutement »³¹⁶.

3.2 Un rapprochement des deux entités en marche depuis la fin des années 1990

Le premier pas d'un rapprochement opérationnel entre l'Assedic et l'ANPE a été franchi en 1997. C'est en effet à cette date que le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux Assedic a été effectif³¹⁷. Ce transfert a été opéré pour réduire le délai de liquidation de l'indemnisation par l'Assedic et décharger les agents ANPE de la tâche purement administrative de l'inscription afin qu'ils se concentrent sur le premier entretien d'orientation professionnelle. À partir de cette date, le demandeur d'emploi est tenu de se présenter à l'Assedic dans un premier temps, pour s'inscrire en tant que demandeur d'emploi ; puis à l'ANPE pour réaliser un premier entretien de recherche d'emploi. Dans les années suivantes, le rapprochement s'est fait à trois niveaux supplémentaires. Il a commencé par concerner les systèmes d'information des deux entités, l'accompagnement des demandeurs d'emploi ensuite et pour finir le rapprochement a été géographique avec la mise en place des guichets uniques.

3.2.1 Un rapprochement des systèmes informatiques

Jusqu'au milieu des années 1990, l'ANPE utilisait le système d'information de l'Unedic. Mais le potentiel d'exploitation des données n'était pas suffisamment élaboré pour les traitements de l'ANPE. Le système informatique limitait à deux le nombre de métiers sur lesquels le conseiller ANPE pouvait positionner les demandeurs d'emploi ; de même le

³¹⁴ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.151.

³¹⁵ Jean-Luc Outin, « Le deuxième contrat de progrès entre l'État et l'Agence nationale pour l'emploi (1994-98) », rapport d'évaluation, Matisse, miméo, 1999.

³¹⁶ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.151.

logiciel n'offrait pas toute satisfaction pour l'analyse des mobilités professionnelles possibles en fonction des profils et expériences passées des demandeurs d'emploi. De plus, les échanges d'informations en temps réel n'étaient pas possibles entre les deux structures et augmentaient ainsi les délais de traitement. Il devenait urgent pour toutes ces raisons d'améliorer les systèmes d'information. « Plutôt que de demander de nouvelles adaptations du fichier commun », l'ANPE a préféré se doter de son propre système d'information, option qui lui permettait également de se libérer « de nouvelles négociations avec l'Unedic »³¹⁸. C'est ainsi que le projet de Gestion Opérationnelle de la Demande d'Emploi (Géode) de l'ANPE a été pensé en 1996. Pour toute une série de raisons techniques, ce système de l'ANPE a été retardé à plusieurs reprises, puis définitivement écarté en 2005.

Mais le rapprochement va malgré tout s'accélérer en 2006 puisque la convention État/ANPE/Unedic du 5 mai 2006 précise que « le renforcement de l'accompagnement vers l'emploi du demandeur d'emploi nécessite l'amélioration de leurs systèmes d'information, en vue d'une meilleure connaissance de la situation individuelle du demandeur d'emploi et d'un accès de l'ensemble des partenaires du service public de l'emploi aux données nécessaires à leurs missions »³¹⁹. La convention prévoit à cette fin la mise en place d'un système d'information commun aux deux structures à travers l'adoption d'un Groupement d'Intérêt Économique (GIE). C'est ainsi que se mettra en place le Dossier Unique du Demandeur d'Emploi (Dude) prévu par le plan de Cohésion Sociale, afin d'organiser le « suivi personnalisé » du chômeur. Ce logiciel permet de faciliter le partage des informations relatives au profil du demandeur d'emploi, aux démarches mises en place entre les différents partenaires du SPE (Pôle Emploi, Afpa, DDTEFP et les ML). En partageant les informations relatives à la situation du demandeur d'emploi, l'outil doit permettre d'assurer une meilleure coordination des actions entreprises par les différents acteurs intervenant dans la construction du parcours du demandeur d'emploi. Le Dude doit en outre faire gagner du temps aux professionnels en évitant les doubles saisies et en permettant le partage en temps réel des informations recueillies par les professionnels.

³¹⁷ Ce transfert, organisé par la loi n°96-452 du 28 mai 1996 et par une convention ANPE-Unedic du 4 juillet 1996, est devenu effectif le 1er décembre 1997. Ce transfert avait été recommandé par l'Inspection Générale des Affaires Sociales en 1994.

³¹⁸ Cour des Comptes, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi. Rapport public thématique - mars 2006*, Paris, La Documentation Française, 2006, p.63.

³¹⁹ Délibération n° 2006-435 du 26 octobre 2006, Approbation des projets de convention Unedic-ANPE relative à la convergence vers un système d'information unique, et de contrat constitutif du GIE Unedic-ANPE, Préambule de la Convention, p.1.

3.2.2 Une incursion progressive de l'Unedic dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

La convention du 1er janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage a organisé la mise en place du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (Pare). L'introduction de cette mesure a modifié en profondeur le système en commençant à « (...) « casser » la séparation symbolique entre ANPE et l'Unedic »³²⁰. L'Unedic intervenait jusque là pour inscrire les demandeurs d'emploi et leur verser leurs revenus d'indemnisation. La mise en place du Pare et de son outil opérationnel, le Projet d'Action Personnalisé (PAP) rompt avec cette logique puisque le Pare organise l'incursion de l'Unedic dans le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés par les Assedic. L'objectif du Pare est d'« offrir aux demandeurs d'emploi indemnisés un reclassement rapide grâce à la mobilisation de toute une panoplie d'aides à l'emploi »³²¹. Un rapport de la Cour des Comptes montre que le Pare « a [aussi] conduit à multiplier les entretiens de suivi : aux entretiens semestriels généralisés par l'ANPE dans le cadre du PAP s'ajoutent, pour les allocataires de l'assurance chômage, les entretiens de suivi par les Assedic des conditions d'exécution du PAP »³²². Les entretiens d'inscription deviennent ainsi plus denses puisque en plus de « [leur] contenu habituel – formalités d'inscription, liquidation des droits -, ils doivent résumer la logique du Pare en insistant sur l'entretien professionnel à l'ANPE et la nécessité de le préparer. Il doit aussi mentionner le rôle de suivi joué par l'Assedic - notamment par des convocations éventuelles à des entretiens- et donner des informations sur les aides financées par l'assurance chômage ainsi que sur les secteurs qui recrutent localement »³²³.

Le Pare marque ainsi les prémices d'une collaboration nécessaire entre l'Assedic et l'ANPE dans le suivi et l'accompagnement des chômeurs. Mais cette forme de « double accompagnement » auquel peuvent s'ajouter les entretiens réalisés par les prestataires dans le cas de demandeurs d'emploi suivis par des co-traitants³²⁴, n'est pas sans complexifier les

³²⁰ Jean-Claude Barbier, *Réforme du marché du travail et du Service Public de l'Emploi : le serpent de mer enfin capturé ?*, Document de travail, Centre d'économie de la Sorbonne - Matisse, 2007, p.5, [4/03/2008]. < <http://matisse.univ-paris1.fr/semtemps/RefSPE2JCB-1.pdf>>.

³²¹ Carole Tuchsirer, *Réforme de l'assurance chômage : du PAP au PAP/ND. Le Programme d'Action Personnalisée pour un Nouveau Départ*, Document de travail, n°02.02, Ires, 2002, p.2.

³²² Cour des Comptes, 2006, op. cit., p. 24. Les rapporteurs précisent que les entretiens par l'Assedic ne « sont pas systématiques mais ils concernent un nombre fortement croissant de personnes -39 000 en 2002, 252 000 en 2004- représentant, conformément aux objectifs de l'Unedic, une fraction de plus en plus grande des allocataires atteignant une échéance semestrielle de leur indemnisation : 10 % en 2003, 20 % en 2004 et 30 % en 2005. ».

³²³ Ibid., p.24.

³²⁴ L'ANPE a conclu des conventions avec 550 co-traitants issus de trois grands réseaux : l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), Cap Emploi (public handicapé) et les missions locales (public des jeunes de moins de 25 ans) (...). Dans cette configuration, le demandeur d'emploi est conduit à suivre un parcours qui, de l'Assedic, le conduit à l'ANPE pour aller chez un co-traitant avant d'éventuellement revenir à l'ANPE et à l'Assedic pour l'entretien à six mois. Ibid., p.25.

démarches des demandeurs d'emploi et l'appropriation des informations à retenir. Selon les rapporteurs de la Cour des Comptes, les demandeurs d'emploi qui bénéficient du Pare estiment que « la répartition des rôles entre l'ANPE et les Assedic est compliquée ». Ils jugent par ailleurs « insatisfaisantes » les informations données, à l'occasion de l'entretien d'inscription, « sur l'entretien professionnel à l'ANPE (...) de même que celles concernant les possibilités locales d'emploi et les métiers qui recrutent ». Au final, les demandeurs d'emploi semblent surtout attentifs « aux aspects les plus concrets de l'entretien : dates et montants des allocations, pièces à transmettre, rendez-vous à prendre avec l'ANPE », au détriment des informations relatives aux aides qui peuvent être apportées par l'Assedic dans le cadre du Pare, mais prescrites par l'ANPE. L'accumulation d'information semble devenir source de confusion pour les demandeurs d'emploi, mais aussi de perte de temps³²⁵. Le Pare confirme également la logique d'activation des demandeurs d'emploi, logique qui tendra à se généraliser par la suite à l'ensemble des chômeurs, quelque soit leur filière d'indemnisation.

3.2.3 Un rapprochement géographique par la mise en place des guichets uniques

La nouvelle entité issue de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE est présentée comme la suite logique du rapprochement des deux entités déjà amorcé par la mise en place des MDE en 2005. L'option des guichets uniques a par la suite été confirmée dans le cadre de la convention tripartite État-ANPE-Unedic du 5 mai 2006³²⁶. Le guichet unique se définit « comme étant soit un site commun aux deux réseaux, soit des sites mitoyens ou distants de moins de 200 mètres, soit des sites d'un réseau accueillant des agents de l'autre réseau »³²⁷. Le rassemblement dans un même lieu des agents de l'Assedic et de l'ANPE doit permettre de réduire le délai entre l'inscription du demandeur d'emploi et le premier entretien de conseil réalisé par le conseiller ANPE. La convention tripartite imposait un délai maximal de 8 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2006 et de 5 jours ouvrés à partir du 1^{er} juillet 2007 entre le premier entretien à l'Assedic et celui de l'ANPE³²⁸. En février 2007, les données issues des deux structures montrent que ces délais sont en partie respectés puisque 80 % des demandeurs d'emploi sont reçus par l'ANPE moins de 8 jours après leur premier entretien d'inscription à l'Assedic.

³²⁵ Ibid., p.24-25.

³²⁶ Convention tripartite du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du Service Public de l'Emploi, [12/03/2008]. < http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Signature_de_la_convention_Etat-Anpe-Unedic_-_vendredi_5_mai_2006.pdf>.

³²⁷ Cour des Comptes, 2008, op. cit.

³²⁸ Ibid.

Si une telle importance est accordée au rapprochement des deux entités, c'est parce qu'à terme ce rapprochement doit conduire à une baisse du chômage. Et sur ce point, plusieurs estimations ont été faites : le secrétaire d'État à l'Emploi, Laurent Wauquiez estime que « l'amélioration du service public de l'emploi pouvait agir sur la baisse du chômage de l'ordre d'un point »³²⁹. Le directeur général de l'ANPE, Christian Charpy estime quant à lui que « réduire d'une journée le délai entre l'inscription à l'Unedic et celle à l'ANPE se traduit par 12 500 emplois de plus sur un an. Aujourd'hui, ce délai a été réduit à quinze jours, l'objectif est de le faire passer à sept »³³⁰. Ce qu'il faut toutefois préciser c'est que ce rapprochement des deux entités peut faire baisser le chômage frictionnel, c'est-à-dire réduire le temps de latence nécessaire à la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi. Il réduit en ce sens une partie des imperfections du marché du travail en fluidifiant la transmission d'informations entre employeurs et demandeurs d'emploi. Mais ce rapprochement ne permet en aucun cas de répondre de manière pérenne à la question du chômage de masse.

La mise en place des guichets uniques n'a été que très relative dans un premier temps et les rapprochements se sont surtout effectués au gré des opportunités immobilières. Les rapprochements se sont réellement accélérés au moment de l'annonce de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. La question du coût immobilier a été abordée par plusieurs de nos interlocuteurs pour expliquer le faible essor des guichets uniques :

Arnaud : « La problématique rencontrée, tant je pense du côté ANPE que du côté Assedic, mais plus du côté Assedic très clairement, c'est que l'assurance chômage est propriétaire en gros des 2/3 de ses locaux et a beaucoup investi dans ses locaux lors du transfert de l'Inscription comme Demandeur d'Emploi (IDE) de 96 à 98-99. Ce sont des locaux qui sont récents, agencés en fonction du référentiel immobilier des Assedic et adaptés aux équipes et c'est vrai que repartir sur un nouveau site nécessairement plus grand pour accueillir les demandeurs d'emploi était compliqué. Avec l'ANPE il y a en gros un rapport de un à deux, c'est-à-dire que quand vous avez dix agents Assedic y'a 20 agents ANPE, il faut tout de suite un site dont la surface soit multipliée en gros par 3. Ceci a des impacts financiers conséquents, à une époque où l'assurance chômage avait un déficit cumulé de plus de 10 milliards. Pour ces raisons, cela paraissait difficile aux partenaires sociaux d'accepter l'idée de reconfigurer leur réseau. Donc ça s'est plus fait quand y'avait des opportunités c'est-à-dire quand un site mal agencé, mal configuré, pas adapté, trop petit, vieillot, bon effectivement on considérait qu'il y'avait urgence ou besoin de se réinstaller ailleurs et là évidemment quand il y avait une opportunité ça a été fait, mais c'est vrai que ça a été fait de manière assez ponctuelle ». Arnaud, homme,

³²⁹ Serge Dassault, Sénat, « Fusion ANPE UNEDIC : quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi ? », *Rapport d'information du Sénat*, n°409, séance du 19 juin 2008.

³³⁰ François-Xavier Bourmaud, « Sarkozy reste ferme sur la fusion ANPE Unedic », *Le Figaro*, 28 mars 2007, [29/03/2007], <http://www.lefigaro.fr/economie/2007/03/28/04001-20070328ARTFIG90127-sarkozy_reste_ferme_sur_la_fusion_anpe_unedic.php>.

âge inconnu, membre de l'instance nationale provisoire préfigurant la mise en place de Pôle Emploi, entretien réalisé le 6 janvier 2009

À fin juin 2007, seuls 254 sites correspondant à la définition du guichet unique telle que définit préalablement existaient en France. À la même date, seules sept MDE hébergent dans leurs locaux un guichet unique. Un an plus tard, le rythme s'accélère puisque 628 sites communs aux deux entités sont recensés sur le territoire national. En dépit de cette progression, le processus de rapprochement des deux entités est jugé « largement inabouti » et la mise en place des MDE n'apparaissent pas comme « une réponse adaptée »³³¹ pour réaliser le même jour l'inscription et le premier entretien de conseil.

3.3 Les conditions de réalisation de la réforme : une série d'opportunités économiques et sociopolitiques réunies

Le projet de fusion entre les deux instances n'est donc pas nouveau puisque « (...) les arguments en faveur de la réforme et les critiques du fonctionnement du service public de l'emploi datent de la fin des années 1980. Ce n'est donc pas la rationalité technique de la réforme qui a changé, mais les conditions de sa faisabilité sociale »³³². Pour Jean-Claude Barbier, c'est une « construction très progressive des justifications de la réforme » qui s'est opérée. Outre les rapprochements de différents ordres énoncés plus haut entre le réseau opérationnel de l'Unedic et l'ANPE en France depuis les années 1990, Jean-Claude Barbier met en évidence des éléments essentiels qui « convergent pour bousculer le statu quo ante et (qui) pourraient, dans les prochaines années – « fusion » complète ou pas – engager une réforme nettement plus radicale ; ils constituent les bases d'un changement profond de « référentiel » en matière de gestion du marché du travail »³³³.

3.3.1 Des conditions de réalisation économiques et politiques sous l'influence de la Stratégie Européenne pour l'Emploi

Un des éléments majeurs tient dans l'introduction de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et la méthode ouverte de coordination de 2000 qui invite de plus en plus la France à suivre les choix opérés par ses voisins européens. Si cette coordination a un caractère procédural (...),

³³¹ Serge Dassault, Sénat, 2008, op. cit., p.6.

³³² Jean-Claude Barbier, 2007, op. cit., p.3.

³³³ Ibid., p.5.

« les élites françaises sont cependant, de plus en plus soumises aux questions et investigations de la Commission Européenne et à ses conseils répétés. Dans le domaine de l'emploi, elles ont très longtemps résisté à l'extension de l'évaluation, maintenant une gestion du marché du travail opaque. Cette attitude est de moins en moins tenable, au moment où, par contraste, l'Allemagne – dont le système et les circonstances sont relativement proches, par leur « bismarckisme » - s'est engagée dans une réforme d'ampleur »³³⁴. Ainsi, les réformes menées dans les pays européens, notamment en matière de rapprochement des fonctions d'indemnisation et de placement des demandeurs d'emploi opèrent sur la France comme une invitation forte à se rallier aux choix faits par ses pays voisins³³⁵. Au-delà des réformes menées à l'étranger sur l'architecture du SPE (voir annexe n°6 sur l'organisation du SPE dans les pays de l'Union Européenne), ce sont les représentations liées au marché du travail et à la politique économique qui amènent la France à se conformer aux options de ses voisins (voir encadré n°2 relatif aux orientations convergentes prises par les pays de l'Union Européenne en matière de politique d'emploi), représentations inspirées de la « micro-économie néoclassique du marché du travail ». Cette vision amène les pouvoirs publics à appréhender le travail comme tout autre bien marchand qui s'échange sur le marché. La rencontre entre l'offre et la demande de travail déterminant ainsi le niveau de salaire et d'emploi d'équilibre. Dans cette vision, le fait d'accepter un emploi résulte d'un calcul, d'un arbitrage travail / loisir et plus « le prix du travail est élevé, plus ils sont incités à proposer et vendre leurs services ou à rechercher des heures supplémentaires lorsqu'ils ont déjà un emploi, au détriment des loisirs ». L'employeur de son côté est incité à embaucher « tant qu'un salarié supplémentaire lui rapporte autant qu'il lui coûte (...) »³³⁶. Dans cette vision néoclassique du fonctionnement du marché du travail, ce sont les rigidités du marché qui expliquent le chômage. Le chômage est alors volontaire, il « correspond à la situation d'individus qui refusent de travailler au salaire que fixe le marché »³³⁷ ou le chômage est transitoire, il renvoie dans ce cas au temps nécessaire pour l'ajustement entre l'offre et la demande de travail par la modification des salaires. La persistance du chômage à un niveau élevé est le fait de déséquilibres, de dysfonctionnements dans le marché du travail se manifestant par des barrières à la baisse des salaires. Dans cette acception, « l'existence de syndicats (qui coalisent les travailleurs pour

³³⁴ Jean-Claude Barbier, 2007, op. cit., p.5.

³³⁵ « Les Pays-Bas ont été le plus loin dans la réforme, mais l'exemple britannique est *naturellement* cité, pour ses « new deals » [sic], dans la lettre du 11 juillet 2007 du Président de la République à Mme Lagarde, Ministre des finances, pour qu'elle « procède sans tarder, par fusion de l'ANPE et de l'Unedic à la création d'un grand service public de l'emploi ». Ibid., p.5.

³³⁶ Patrice Pourcel, *Le chômage*, Paris, Bréal, 2002, p.57-58.

³³⁷ Ibid., p.59.

faire pression sur les salaires), d'un salaire minimum, d'allocations de chômage, de conventions collectives... sont autant de freins, de rigidités qui empêchent les mécanismes du marché de jouer leur rôle équilibrant »³³⁸.

C'est l'ensemble de ces conditions qui expliquent pour Jean-Claude Barbier, « l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » pour la réforme, fenêtre qui n'a pas eu de précédent depuis plus de quinze ans »³³⁹. Les éléments précédemment cités ont essentiellement un caractère économique. D'autres éléments d'ordre sociopolitique expliquent les conditions de faisabilité de la fusion. Des entretiens réalisés auprès de partenaires sociaux et d'acteurs des deux entités fusionnées nous permettent de préciser certaines des conditions franco-françaises de la fusion.

³³⁸ Ibid., p.59-60.

³³⁹ Jean-Claude Barbier, 2007, op. cit., p.6.

Encadré n°2 : Les orientations convergentes prises par les pays de l'Union Européenne en matière de politique d'emploi

À partir d'une petite revue de la littérature sur les récentes transformations de la politique d'emploi, il est possible de dégager quelques grandes orientations prises par les pays de l'UE.

La fonction d'indemnisation :

- La poursuite de « l'érosion des systèmes indemnitaires » amorcée dans les années 1990 (durcissement des critères d'éligibilité, réduction des montants et des durées d'indemnisation, redéfinition de « l'emploi convenable ») ;
- Le « renforcement des processus de contrôle et de sanction [des chômeurs]. La « chasse aux « faux » chômeurs » constitue en ce sens une inflexion commune observée dans les différents pays et qui se matérialise par un « renforcement (...) des contrôles de la recherche active d'emploi (...) » ;
- Le rétrécissement de l'assurance chômage qui conduit à un « report sur d'autres régimes de protection sociale »³⁴⁰.

La structure institutionnelle du Service Public de l'Emploi :

- Le renforcement des liens entre les fonctions d'indemnisation et de placement des chômeurs qui se caractérise par la fusion des deux fonctions ou leur rapprochement par l'adoption d'outils permettant une plus grande coordination³⁴¹ ;
- Le regroupement sous un même toit des acteurs de l'emploi par la mise en place de « guichet unique »³⁴² ;
- Le rapprochement des structures ayant en charge le placement des chômeurs avec les structures de l'aide sociale³⁴³ ;

Les logiques d'accompagnement et de placement des chômeurs :

- La fin du monopole du SPE en matière de placement s'accompagne d'une plus grande intervention des Opérateurs Privés de Placement (OPP) sur le marché du travail³⁴⁴ ;
- Le recours au profilage des demandeurs d'emploi pour lutter contre le chômage de longue durée et rationaliser les dépenses du SPE. Ce profilage s'accompagne d'ailleurs régulièrement de la mise en place d'un guichet unique pour les demandeurs d'emploi (...) [ainsi que la nomination] d'un référent pour chaque demandeur d'emploi (...) ³⁴⁵ ;
- La volonté d'une plus grande coopération entre le SPE et les entreprises par le développement des « produits et services proposés aux employeurs » (avec une co-existence de services de base gratuits et de services plus élaborés et payants ...) ³⁴⁶ ;
- La contractualisation entre le SPE et le chômeur d'un plan d'action individualisé de retour à l'emploi³⁴⁷.

³⁴⁰ Florence Lefresne, novembre 2008, op. cit., p.3-24.

³⁴¹ Carole Tuchsirer, « La fusion entre indemnisation et placement se renforce partout en Europe », *Le Monde Économie* du 25 novembre 2003, propos recueillis par Antoine Reverchon, p.III. Plutôt que « fusion », nous avons volontairement utilisé le terme de « rapprochement » qui montre bien que les entités peuvent conserver leur indépendance (juridique, financière...) mais mettre en place les outils nécessaires à une meilleure coordination.

³⁴² OCDE, *Politiques de marché du travail et service public de l'emploi : actes de la conférence de Prague de juillet 2000*, 2001, p.20.

³⁴³ Carole Tuchsirer, 2003, op. cit.

³⁴⁴ Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, « Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni », *Rapport de Recherche du Centre d'Études de l'Emploi*, n°41, décembre 2007, p.16.

³⁴⁵ Nathalie Georges, « Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais », *Travail et Emploi*, n°112, octobre-décembre 2007, p.15-16.

³⁴⁶ OCDE, 2001, op. cit., p.21.

³⁴⁷ Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, 2007, op. cit., p.22.

3.3.2 Des conditions de réalisation sociopolitiques : fruits de négociation entre l'État et les partenaires sociaux

À plusieurs reprises au cours de l'histoire récente, l'idée de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE a été évoquée. Le refus des partenaires sociaux constitue une raison majeure expliquant le report de la fusion. Les positionnements des partenaires ne sont pas identiques pour s'opposer à la fusion, mais un point d'accord subsiste néanmoins. Ils ont toujours tous souhaités garder leurs prérogatives en matière d'assurance chômage, c'est-à-dire la possibilité de définir les règles relatives à l'indemnisation du chômage ainsi que le taux des cotisations payées par les salariés et les employeurs du secteur privé. Le projet initial des pouvoirs publics était de fusionner l'ANPE et l'Unedic. La position commune des partenaires sociaux a consisté à défendre le caractère paritaire de l'Unedic :

Stéphane : « Les partenaires sociaux ne voulaient pas de cette fusion parce que l'Unedic est paritaire, syndicats de salariés et syndicats d'employeurs, et que c'était un des champs dans lequel ils intervenaient assez fortement et je dirais plutôt bien d'ailleurs, par rapport à l'assurance maladie, par rapport à d'autres sujets. Ils étaient plutôt excédentaires. Donc c'était leur ôter une partie de leurs prérogatives, et de l'autre côté l'ANPE c'est l'État, le bras armé de l'État. Donc la fusion allait provoquer un machin tripartite avec les partenaires sociaux d'un côté et l'État de l'autre. Donc ça ils n'en voulaient pas, il y avait déjà l'expérience de la Caisse Nationale d'Assurance Maladie etc. Donc y compris encore au printemps 2007, il y a eu des délibérations unanimes au niveau du bureau de l'Unedic, où l'ensemble des administrateurs, l'ensemble des syndicats de salariés et le patronat disaient « on rejette la fusion, on en veut pas » ». Stéphane, homme, âge non connu, directeur délégué d'une des entités ayant donné naissance à Pôle Emploi, homme, âge non connu, entretien réalisé le 22 août 2008

Outre le fait qu'il s'agisse d'une mission historique des syndicats³⁴⁸, les partenaires sociaux souhaitent se prémunir d'une ingérence de l'État dans la définition de la convention de l'assurance chômage. Ils craignent plus spécifiquement une utilisation par l'État des fonds de l'Unedic pour couvrir d'autres risques que le chômage, c'est du moins une hypothèse proposée par un des interlocuteurs rencontrés :

Arnaud : « Je pense que le risque qu'envisagent les partenaires sociaux c'est que les finances de l'assurance chômage soient globalisées dans les ressources de sécurité sociale par l'État. Lorsque les fonds de l'assurance chômage seront excédentaires, l'État pourra ainsi financer les retraites ou d'autres risques sociaux. (...) Leur angoisse ce serait de dire bon dans les périodes favorables on va détourner les cotisations pour financer les retraites mais bon au moment où ça ira mal on ne pourra plus financer l'assurance chômage. (...) c'est vrai que dans les débats au parlement, les partenaires sociaux ont posé une ultime condition en disant qu'ils souhaitaient garder la main sur la gestion du régime d'assurance

³⁴⁸ Des syndicats de salariés dans les premiers temps de la protection des travailleurs involontairement privés d'emploi, puis des représentants du patronat à compter de 1958.

chômage. C'est ça qui a conduit effectivement à conserver l'Unedic en tant qu'organisme bras armé des partenaires sociaux dans la gestion de l'assurance chômage, c'est « l'Unedic maintenue ». » Arnaud, homme, âge non connu, membre de l'instance nationale provisoire préfigurant la mise en place de Pôle Emploi, homme, âge non connu, entretien réalisé en janvier 2009

La fusion organise le transfert du recouvrement des cotisations de l'assurance chômage à l'Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales (Urssaf) organisme qui assure la gestion de la trésorerie de la Sécurité Sociale³⁴⁹. Ainsi, en dépit du maintien de l'Unedic, l'État a déjà organisé les possibilités d'une mise en commun des ressources de la Sécurité Sociale et de l'assurance chômage. C'est en tout cas une hypothèse envisagée par plusieurs des interlocuteurs rencontrés. En 2003, François Fillon alors Ministre des Affaires Sociales, du Travail et de la Solidarité, avait avancé l'idée de profiter de la baisse des cotisations chômage pour augmenter les cotisations de retraite. La dégradation du marché du travail qui a suivi a fait renoncer les pouvoirs publics à tout transfert de cotisations de ce type. Pourtant, l'idée est à nouveau évoquée en 2010, dans un contexte de crise économique, toujours par François Fillon, désormais Premier Ministre.

Au-delà du front commun des partenaires sociaux pour conserver l'Unedic, des inflexions ont pu être notées au cours de ces dernières années, dans le sens d'une possibilité de fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. Car pour les partenaires sociaux, nul doute que les démarches imposées aux demandeurs d'emploi sont complexes du fait de l'éclatement du système d'emploi. De ce point de vue, la mise en place des guichets uniques n'a pas rencontré d'opposition de leur part :

Claude : « Si on fusionne l'Unedic et l'ANPE ça sera beaucoup plus simple pour les demandeurs d'emploi puisqu'au lieu d'aller à l'Assedic d'abord, puis ensuite à l'ANPE qui peuvent être distantes de 3-4-5-6 kilomètres, s'ils ont tout sous le même lieu ça sera beaucoup plus simple. Présenté comme ça personne n'est contre. (...) le rapprochement physiquement s'est fait. Ça tout le monde, enfin tout le monde, quasiment tout le monde était sur cette démarche puisqu'on l'a décidé patronat / syndicat au niveau de l'Unedic, donc ça ça pose pas de problème ! » Claude, homme, âge non connu, secrétaire général d'un syndicat de salarié, homme, âge non connu, entretien réalisé le 20 novembre 2007

Deux points d'accord ont donc traversé les positions des partenaires sociaux. Le premier pour conserver le caractère paritaire de l'Unedic et le second pour opérer une simplification des démarches des demandeurs d'emploi. En revanche concernant la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE, les avis divergent selon les confédérations.

³⁴⁹ C'est plus spécifiquement l'Agence Centrale des Organismes de Sécurité Sociale (Acooss), la caisse nationale du réseau des Urssaf qui a désormais en charge le prélèvement des cotisations chômage.

Force Ouvrière (FO) était le syndicat le plus farouchement opposé à la fusion, considérant que l'accompagnement et le placement des demandeurs d'emploi est une action qui doit relever exclusivement de l'État. L'autre opposition majeure à la fusion pour FO réside dans le fait qu'elle va amener à terme à un pilotage unique de l'État. Pour l'organisation, le maintien de l'Unedic n'est qu'une étape intermédiaire, avant que l'État ne soit associé à la définition de la convention d'assurance chômage. Pour FO, le tripartisme risque de conduire à une ingérence forte de l'État d'une part et à une déresponsabilisation des partenaires sociaux d'autre part. Bref, à terme, le système risque d'être étatisé, et c'est pour cette raison que FO s'est opposée à la fusion. Pour finir, FO craint que la fusion des fonctions d'indemnisation et de placement ne facilite les contrôles des demandeurs d'emploi quant à leurs recherches effectives d'emploi et donc une « accélération des radiations de chômeurs, principale motivation (...) [pour eux] du projet gouvernemental »³⁵⁰. Ces craintes sont d'autant plus fortes pour l'organisation dans un contexte où le gouvernement a introduit la loi sur l'offre valable d'emploi.

La Confédération Générale du Travail (CGT) quant à elle est opposée à la fusion parce qu'elle légitime l'intervention des opérateurs privés de placement. Pour la CGT, l'opération proposée n'est qu'une fusion opérationnelle des deux institutions, au détriment d'une reconfiguration en profondeur du SPE qui doit être tournée vers l'ensemble des demandeurs d'emploi et des salariés. Du point de vue de l'organisation, la fusion ne permet pas de prendre en compte la situation des précaires qui se retrouvent exclus du système. Le dernier argument de leur opposition renvoie au fait que la fusion relègue l' Afpa au second plan en ne l'intégrant pas au cercle réduit du SPE comme l'avait fait le plan de Cohésion Sociale en 2005³⁵¹.

Les oppositions des autres partenaires sociaux sont plus modérées :

Claude : « Hier y'avait le Comité Supérieur de l'Emploi, c'est une structure qui donne un avis sur des textes réglementaires et législatifs que le gouvernement envisage de prendre en matière d'emploi. Donc ils sont obligés de saisir le Conseil Supérieur de l'Emploi, par exemple sur la fusion Assedic / ANPE. Donc la réunion s'est tenue hier, alors c'est un avis consultatif, donc même si tout le monde avait dit non hier, le gouvernement peut s'asseoir dessus. Mais le vote hier, y'a eu deux organisations qui ont voté contre : FO et CGT et tous les autres, tous les autres l'ont accepté plus ou moins ». Claude, homme, âge non connu, secrétaire général

³⁵⁰ Site internet de Force Ouvrière (FO) : <http://www.force-ouvriere.fr/page_principal/semaine/index.asp?rec=o&id=1554&p2=&p1=s> David Rousset, « Unedic : les personnels très mobilisés contre la fusion avec l'ANPE », *Jour après jour* du 23/01/2008, propos tenus par Jean-Claude Mailly, secrétaire général de Force Ouvrière [24/01/2008].

³⁵¹ Site internet de la Confédération Générale du Travail (CGT) : <<http://www.cgt.fr/Fusion-ANPE-UNEDIC-Avis.html>> Maurice Marion, « Fusion ANPE-Unedic : avis défavorable de CGT au Conseil Supérieur de l'Emploi », rubrique *Travail/Chômage/Assurance chômage et service public de l'emploi* du 20/11/2007 [25/11/2007].

d'un représentant de salarié, homme, âge non connu, entretien réalisé le 20 novembre 2007

Pour la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) le rapprochement des deux entités est en effet envisageable pour améliorer l'efficacité du service rendu aux demandeurs d'emploi : « Des réformes sont nécessaires. Le service public de l'emploi constitué notamment de l'Unedic et de l'ANPE doit gagner en transparence et en lisibilité pour rendre encore plus performants les services rendus. L'accueil des demandeurs d'emploi peut être amélioré, notamment par la poursuite de la politique actuelle de recherche d'un local commun pour faciliter les premières démarches des demandeurs d'emploi. Des simplifications peuvent être organisées, des doublons supprimés (...) »³⁵². Fusion donc pourquoi pas, mais à condition qu'elle s'accompagne de moyens financiers et humains supplémentaires. La formation des agents doit ainsi être assurée dans de bonnes conditions et à terme un agent suit 30 demandeurs d'emploi et non 120 comme c'est le cas actuellement selon les estimations de l'organisation³⁵³.

Quant à la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) l'attribution des aides en fonction du statut indemnitaire des chômeurs conduit à un système non seulement complexe, mais aussi à un système à double vitesse non équitable. La fusion apparaît en ce sens comme une solution envisageable pour simplifier et rendre plus juste le système. Option possible à condition que les moyens du futur opérateur mettent bien le « demandeur d'emploi au centre du système. (...) l'objectif n'est pas forcément l'accès à l'emploi rapide, mais l'accès à l'emploi durable (...) objectif qui mérite qu'on prenne le temps d'obtenir le meilleur pour les demandeurs d'emploi »³⁵⁴.

Du côté du patronat en revanche, les oppositions sont nettement plus atténuées. Laurence Parisot, la présidente du Medef avait d'ailleurs indiqué dans son livre blanc intitulé « Besoin d'air » qu'elle était favorable à la fusion. Cet ouvrage est paru au tout début de l'année 2007, quelques mois avant les élections présidentielles au cours desquelles le candidat Nicolas Sarkozy avait annoncé dans sa profession de foi qu'il souhaitait opérer cette fusion.

³⁵² Site internet de la Confédération Française des Travailleurs Chrétiens (CFTC) : <http://www.cftc.fr/ewb_pages/a/actualite-6700.php> Philippe Louis, « La CFTC pour une amélioration opérationnelle du Service Public de l'Emploi », rubrique *Actualités* du 06/09/2007 [08/09/2007].

³⁵³ Site internet de la CFTC : <http://www.cftc.fr/ewb_pages/c/communiqu_6867.php> Philippe Louis, « Rapprochement ANPE-Unedic: le oui... mais de la CFTC », rubrique *Accueil/Salle de presse* du 08/11/2007 [12/11/2007].

³⁵⁴ Site internet de la Confédération Française Démocratique du Travail (CFDT) : <<http://www.cfdt.fr/rewrite/article/14743/actualites/emploi---travail/assurance-chomage/fusion-anpe-assedic:au-service-du-demandeur-d-emploi.htm?idRubrique=6889>>, Aurélie Seigne, « Fusion ANPE-Assedic : au service du demandeur d'emploi », propos tenus par Annie Thomas, secrétaire nationale de la CFDT, rubrique *Les actualités* du 15/09/2008 [25/09/2008].

La question qui reste toutefois en suspend est celle du moment. Qu'est-ce qui peut expliquer que la fusion ait pu avoir lieu à ce moment de l'histoire ? Les acteurs interrogés s'accordent tous à dire que la volonté du Président de la République a été déterminante. Deux des interlocuteurs rencontrés se risquent à une autre explication, que nous proposons ici sous forme d'hypothèse, compte-tenu de leur refus à nous expliquer plus avant les « dessous » exacts des évènements. L'échange ci-dessous retranscrit la formulation la plus claire exposée :

Solen : « Outre la conservation de l'Unedic, comment expliquer que la fusion a été opérée en dépit des réticences des partenaires sociaux ? Comment expliquer que la fusion ait eu lieu à ce moment précis ? »

Stéphane: « C'est Sarkozy qui (silence) qui l'a clairement imposée (silence) et qui a tenu (silence) Je... (silence) Mais il était quand même un peu le seul à y croire. Un peu contre... pour la petite histoire, Borloo ne voulait pas de cette fusion, ça c'était clair, ensuite Christine Lagarde, on ne peut pas dire qu'elle se soit beaucoup battue pour cette fusion, du côté de Matignon, pas un chat, c'est vraiment du côté de l'Élysée qu'ils ont souhaité cette fusion. Et donc effectivement, ensuite il a tenu, comme il sait le faire donc... quand la machinerie est en route, ensuite, elle s'installe jusqu'au bout. Effectivement, on s'est retrouvé avec l'affaire de l'UIMM³⁵⁵ en même temps, où le président de l'Unedic, Denis Gaultier Sauvagnac a été mis en examen, a été obligé de démissionner et c'était sans doute le plus fervent opposant à la fusion. Certains diront même que le dossier est sorti de manière opportune, au bon moment. Voilà. Si, peut-être que du côté du Medef, Laurence Parisot, il y avait une plus grande ouverture à la fusion. Du côté patronal, je pense que ça a un peu bougé avec l'arrivée de Sarkozy, nouveau gouvernement, etc, ça a un peu bougé ». Stéphane, homme, âge non connu, directeur délégué d'une des entités ayant donné naissance à Pôle Emploi, homme, âge non connu, entretien réalisé le 22 août 2008

Voici les conditions de faisabilité de la réforme. De nombreuses hypothèses jalonnent les dernières explications relatives aux conditions sociopolitiques de la réforme en France. Le caractère hypothétique de ces arguments réside dans le positionnement des acteurs rencontrés, les difficultés éventuelles qu'ils avaient à exprimer clairement les négociations et enjeux de la fusion, les positions défendues par leur structure d'appartenance. Ensuite les entretiens ont été réalisés à divers moments du projet de loi, certains avant la promulgation de la loi, rendant ainsi délicat l'exercice d'une analyse stabilisée.

³⁵⁵ L'Union des Industries et Métiers de la Métallurgie (UIMM) est une fédération professionnelle française regroupant, dans le domaine de la métallurgie, les principales entreprises françaises. L'UIMM est membre du Medef. Denis Gaultier-Sauvagnac, à l'époque président de l'Unedic a démissionné le 23 octobre 2007, à la suite des révélations sur l'existence d'une importante « caisse noire » aux destinations controversées.

3.4 Entre souci d'économie et volonté de simplification du paysage institutionnel : retour sur les objectifs de la fusion

Les années deux mille se caractérisent par une restructuration en profondeur du champ de l'emploi. En ce sens la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE ne constitue qu'une des pièces du puzzle mis en place par les pouvoirs publics pour redéfinir les règles régissant le marché du travail. La définition des droits et devoirs des demandeurs d'emploi, la négociation des règles d'indemnisation du chômage, la réforme de la formation professionnelle et un peu plus tard la généralisation du RSA constituent quatre autres chantiers majeurs des réformes en cours.

3.4.1 Simplifier un paysage institutionnel complexe pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi

La fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE a été annoncée à Dijon, lors d'une allocution du Président de la République Nicolas Sarkozy sur la réinsertion par le travail. Il y présentait la fusion comme une option pour mettre fin « au parcours du combattant du demandeur d'emploi en le plaçant, enfin, au centre du système. Il n'aura plus à aller d'un organisme à l'autre pour remplir ses différentes obligations. Le devoir d'un chômeur, c'est de rechercher un emploi, pas de supporter le fardeau de la complexité administrative. Et le devoir de la collectivité nationale, c'est de mobiliser ses moyens au service du retour du chômeur à l'emploi »³⁵⁶. À d'autres occasions, la fusion sera présentée par les pouvoirs publics comme une solution pour rompre avec la « multiplicité des organismes et des dispositifs », multiplicité qui constitue une « entrave à la modernisation du service rendu aux demandeurs d'emploi ».³⁵⁷ La fusion permettra ainsi aux demandeurs d'emploi de réaliser lors d'un même entretien leur inscription et leur premier entretien de conseil.

Ce registre de justification affirme implicitement que le chômage a des causes institutionnelles. Les raisons ayant amené à la mise en place des MDE rejoint également cette vision des causes institutionnelles du chômage. La complexité du système et le cloisonnement des administrations conduit les demandeurs d'emploi à multiplier leurs démarches et donc à s'éloigner de la reprise effective d'un emploi. La simplification du système doit ainsi conduire à réduire la période d'absence d'emploi pour chaque demandeur d'emploi et entraîner ainsi à

³⁵⁶ Allocution du Président de la République Nicolas Sarkozy le 2 octobre 2007, à Dijon. Table ronde sur la politique en faveur de la réinsertion par le travail au Conseil général de Côte d'Or : <<http://discours.vie-publique.fr/notices/077002974.html>> [25/092008].

l'échelle nationale, une baisse du chômage. Au même titre que la mise en place du guichet unique, il est probable que la simplification du système réduise le temps de latence nécessaire à la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi. Il est toutefois difficile d'imaginer que cette réponse institutionnelle puisse constituer une solution satisfaisante sur le long terme à la question du chômage de masse.

Toujours dans ce souci de simplifier le paysage institutionnel, la loi portant création de Pôle Emploi évoque l'éventualité d'intégrer les Services d'Orientation Professionnelle (Sop) de l'Afpa à la nouvelle entité fusionnée³⁵⁸. L'Afpa assure aujourd'hui quatre grandes missions : l'accompagnement des mutations économiques et des transitions professionnelles ; l'ingénierie des dispositifs ; la formation des adultes (demandeurs d'emploi et salariés sur 265 sites de formation) et plus en amont l'aide à la construction d'un projet de formation (210 sites d'orientation). C'est dans le cadre de la convention tripartite de 1998 signée entre l'État, l'ANPE et l'Afpa que le service intégré d'appui au projet professionnel, autrement appelé S2 a été mis en place, prestation assurée par les psychologues du travail de l'Afpa. Depuis la signature de cette convention, le service d'orientation de l'Afpa ne s'adresse pas seulement aux candidats pour une formation dispensée par l'Afpa mais à tous les demandeurs d'emploi dont le besoin de formation a été identifié par l'ANPE. C'est cette prestation de l'Afpa qui est concernée par le projet de fusion avec Pôle Emploi, intégration qui sera finalement entérinée par la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie³⁵⁹. C'est ainsi que soixante ans après la création de l'Afpa, le transfert de la fonction « orientation professionnelle » est organisé. Les psychologues du travail des différents Sop ont eu la possibilité de proposer leur candidature à Pôle Emploi pour poursuivre leur fonction d'orientation professionnelle ou d'intégrer une des entités de l'Afpa pour exercer d'autres fonctions que le S2³⁶⁰. Les salariés de l'Afpa transférés à Pôle Emploi constituent depuis le 1^{er} avril 2010 des Équipes d'Orientation Spécialisées (Eos) en charge de

³⁵⁷ Serge Dassault, Sénat, 2008, op. cit.

³⁵⁸ Loi n°2008-126 du 13 février 2008, op. cit., article 12, « Dans un délai de douze mois après la promulgation de la présente loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur les modalités du transfert éventuel à l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du code du travail des personnels de l'Association pour la formation professionnelle des adultes chargés de l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi. », p.9.

³⁵⁹ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, JO n°273 du 25 novembre 2009, article 53, « Au plus tard le 1^{er} avril 2010, les salariés de l'Association nationale pour la formation des adultes qui participent à l'accomplissement des missions d'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi vers la formation sont transférés, pour exercer ces mêmes missions, à l'institution mentionnée à l'article L.5312-1 du code du travail. » p.20.

³⁶⁰ En Ile-de-France, les psychologues pouvaient s'orienter vers l'ingénierie de formation, le service régional des Ressources Humaines ou Afpa Transitions, nouvelle entité de l'association en charge du recrutement des

la Prestation d'Orientation Professionnelle Spécialisée (Pops) ; prestation qui se substitue au S2.

3.4.2 Une fusion qui entend mettre en place un traitement « plus équitable » des chômeurs

Le deuxième enjeu annoncé de la fusion est de mettre en place un « traitement plus équitable de tous les demandeurs d'emploi »³⁶¹ en proposant une « gamme de prestations unifiées se substituant au régime complexe des aides actuelles (...) »³⁶². La spécificité de la France par rapport à ses pays voisins est qu'elle a « calqué ses dispositifs d'accompagnement sur le statut indemnitaire des chômeurs (...) »³⁶³. Les dispositifs d'accompagnement dépendent ainsi de la filière d'indemnisation du demandeur d'emploi : Allocation de Retour à l'Emploi (ARE), géré par l'Unedic ; Allocation de Solidarité Spécifique (ASS) géré par l'État ; RMI, désormais Revenu de Solidarité Active (RSA) géré par les Conseils Généraux. À chacune de ces trois filières d'indemnisation sont rattachés des dispositifs spécifiques d'accompagnement des chômeurs. La fusion permettrait de réduire cette segmentation de l'offre en unifiant les prestations proposées par l'Unedic et l'État dans le cadre de l'ASS et marquerait ainsi une plus grande égalité de traitement entre les chômeurs. Analysée sous cet angle, la fusion ne porte donc pas tant sur le rapprochement du « couple indemnisation-placement, que sur la réunification des réseaux d'accompagnement des chômeurs relevant de ces deux institutions »³⁶⁴. En centrant les dispositifs d'accompagnement sur les besoins des chômeurs plus que sur leur statut indemnitaire, la fusion casserait la logique d'un système à trois vitesses. Reste à voir comment va concrètement s'organiser l'offre de service de la nouvelle entité fusionnée et si un déplacement des segmentations ne sera pas organisé sous d'autres modalités³⁶⁵. Autre point également en suspens : c'est la question de la refondation des dispositifs mis en place pour les bénéficiaires du RSA, la fusion ne touchant pas directement ce « régime indemnitaire » et les mesures emploi qui lui sont associées.

stagiaires pour les centres de formation de l'Afpa, de la réalisation de bilans de compétences pour les demandeurs d'emploi et salariés (bilan de compétences et bilan de compétences mi-carrière).

³⁶¹ Allocation du Président de la République Nicolas Sarkozy le 2 octobre 2007, à Dijon. Table ronde sur la politique en faveur de la réinsertion par le travail au Conseil général de Côte d'Or.

³⁶² Serge Dassault, Sénat, 2008, op. cit., p.16.

³⁶³ Carole Tuschziner, « France : un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail. » *Chronique Internationale de l'Ires*, n°115, novembre 2008, p.107.

³⁶⁴ Ibid., p.107.

³⁶⁵ Ibid., p.107.

3.4.3 Une incitation à la (re)prise d'emploi : une priorité forte des récentes réformes

L'autre lecture de la fusion proposée par Carole Tuchsirer est celle de la « volonté actuelle des pouvoirs publics de durcir les conditions de maintien des chômeurs dans le régime d'assurance chômage »³⁶⁶. En d'autres termes, l'accès à l'emploi constitue une priorité réaffirmée des réformes actuelles ; accès à l'emploi qui doit par ailleurs constituer la préoccupation première des chômeurs. Pour cela, la fusion prévoit la généralisation du suivi individualisé des chômeurs³⁶⁷ avec un nombre croissant d'agents au contact direct des demandeurs d'emploi : 60 000 selon le rapporteur de la mission « Travail et Emploi »³⁶⁸. L'objectif visé à terme est qu'un agent de Pôle Emploi ait sous sa responsabilité le suivi et l'accompagnement de trente demandeurs d'emploi. Quinze jours maximum doivent s'écouler entre l'inscription à Pôle Emploi et le rendez-vous avec le « référent unique ». À compter du quatrième mois d'absence d'emploi, chaque demandeur d'emploi sera convoqué tous les mois par Pôle Emploi pour faire un entretien de suivi auprès de son conseiller « référent ».

Trois « parcours personnalisés » ont par ailleurs été mis en place pour « accélérer le retour à l'emploi » des chômeurs en leur proposant une « personnalisation accrue (...) des prestations, des services et des conseils les plus adaptés (...) »³⁶⁹. Lors de l'inscription, le « profilage » permet de mesurer la distance à l'emploi du chômeur, selon sa situation, un dispositif spécifique d'accompagnement est alors déclenché. Le « parcours appui » pour les demandeurs d'emploi considérés comme les moins éloignés du marché du travail ; le « parcours accompagnement » pour les bénéficiaires du RSA³⁷⁰ ou plus largement les personnes dont le

³⁶⁶ Ibid., p.107.

³⁶⁷ L'entretien de suivi mensuel personnalisé est effectué par l'ANPE pour les nouveaux inscrits depuis le 1er janvier 2006 ainsi que pour les seniors. Il a été élargi aux moins de 26 ans depuis 2009 et doit concerner à terme la plus large part possible des demandeurs d'emploi.

³⁶⁸ Serge Dassault, Sénat, 2008, op. cit., p.14.

³⁶⁹ Conseil de l'instance nationale provisoire, mardi 9 septembre 2008, point n°3, propositions relatives à l'offre de services du nouvel opérateur, p.5.

³⁷⁰ Institué le 1^{er} décembre 2008, puis généralisé à compter du 1^{er} juin 2009, le RSA organise la fusion de deux minima sociaux (l'Allocation de Parents Isolés (API) et le RMI) ainsi que les divers mécanismes d'intéressement à la reprise d'un emploi. Le principe d'activation tel que le définit Jean-Claude Barbier établit un lien entre la protection sociale et l'accès au marché du travail par « l'existence d'une préférence systématique accordée à l'engagement des bénéficiaires sur le marché du travail (...) voire d'une condition plus ou moins contraignante d'activité introduite par l'éligibilité aux prestations ». Jean-Claude Barbier, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue Française de Sociologie*, n°43-2, 2002, p.308. La mise en place du RSA a opéré un véritable glissement des politiques d'insertion vers les politiques d'emploi. L'objectif d'insertion se retrouve réduit à l'accès à l'emploi, l'attribution des revenus d'existence étant conditionnée à la recherche d'emploi du bénéficiaire (et même élargie à son conjoint). Cette disposition du RSA va dans le sens d'une contractualisation grandissante du social comme « modèle de solidarité contractuelle ». Michel Lallement, « Transformation des relations du travail et nouvelles formes d'action politique », 2006, op. cit., p.110. Reste toutefois à préciser que le lien entre l'attribution des aides sociales et l'accès à l'emploi n'est pas nouveau. Dans l'histoire récente, l'adoption du Contrat d'Insertion – Revenu Minimum d'Activité (CI-RMA) en est une très bonne illustration. En mettant l'accent sur l'insertion professionnelle, cette disposition de la loi contient un

ciblage laisse craindre des difficultés dans le retour ou l'accès à l'emploi et un troisième parcours dédié aux créateurs d'entreprise. Ces parcours personnalisés doivent permettre une « prise en charge plus rapide (...) et une meilleure adaptation à l'évolution de la situation des demandeurs d'emploi au cours de leur recherche d'emploi »³⁷¹.

La définition des « droits et devoirs des demandeurs d'emploi » a fait l'objet de la loi du 1^{er} août 2008³⁷². Cette loi constitue un des éléments centraux des réformes en cours, elle vise à « contrôler l'effectivité de la recherche d'emploi par l'obligation faite aux chômeurs d'accepter sous certaines conditions les offres d'emplois proposées »³⁷³. Cette loi réaffirme l'obligation faite aux chômeurs « d'accomplir des actes positifs et répétés de recherche d'emploi »³⁷⁴. Elle introduit par ailleurs un certain nombre de critères définissant ce qu'est une « offre raisonnable d'emploi » ; critères évoluant avec le temps et qui se durcissent avec l'ancienneté d'inscription à Pôle Emploi. Plus l'inscription au chômage se prolonge et plus le chômeur est tenu d'accepter un emploi s'éloignant des critères initialement définis dans le cadre de son projet personnalisé d'accès à l'emploi. L'offre raisonnable d'emploi s'articule autour de deux critères majeurs que sont les caractéristiques individuelles du demandeur d'emploi (qualifications, compétences et connaissances acquises lors des expériences professionnelles précédentes, de sa situation personnelle et familiale) et la situation du marché du travail local. « Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de trois mois, est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec ses qualifications et compétences professionnelles et rémunéré à au moins 95% du salaire antérieurement perçu. Ce taux est porté à 85 % après six mois d'inscription. Après un an d'inscription, est considérée comme raisonnable l'offre d'un emploi compatible avec les qualifications et les compétences professionnelles du demandeur d'emploi et rémunéré au moins à hauteur du revenu de remplacement prévu à l'article L. 5421-1. Lorsque le demandeur d'emploi est inscrit sur la liste des demandeurs d'emploi depuis plus de six mois, est considérée comme raisonnable une offre d'emploi entraînant, à l'aller comme au retour, un temps de trajet en transport en commun, entre le domicile et le lieu de travail, d'une

risque fort d'imputer aux chômeurs « plus fréquemment que nécessaire (...) la responsabilité de leur sort du fait de leur supposée « paresse » à la recherche d'un emploi ». Carole Tuchszirer, Marie-Thérèse Join-Lambert, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie Politique*, 2003/3, n°19, p.29.

³⁷¹ Conseil de l'instance nationale provisoire, mardi 9 septembre 2008, point n°3, propositions relatives à l'offre de services du nouvel opérateur, p.5.

³⁷² Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, JO n°179 du 2 août 2008.

³⁷³ Carole Tuchszirer, 2008, op.cit., p.107-108.

³⁷⁴ Loi n°2008-758 du 1^{er} août 2008, op. cit., article 1, L. 5411-6 du code du travail.

durée maximale d'une heure ou une distance à parcourir d'au plus trente kilomètres »³⁷⁵. En cas de deux refus d'offres d'emploi répondant aux critères préalablement définis, tout demandeur d'emploi se verra radié ou suspendre ses indemnités. Finalement, plus l'absence d'emploi est ancienne et plus la demande de mobilité professionnelle et géographique devient forte pour les demandeurs d'emploi.

Il faut pour finir sur ce point, préciser que les partenaires sociaux étaient hostiles à l'adoption de cette loi qui risque selon eux de déstabiliser et dégrader les normes d'emploi régissant le marché du travail. En dépit de ces oppositions, l'État a voté la mise en place de cette loi, à la veille de la renégociation de l'assurance-chômage³⁷⁶, traduisant ainsi sa volonté de se positionner comme le grand ordonnateur en matière d'emploi. Cette affirmation du rôle central de l'État est par ailleurs clairement affichée par le secrétaire d'État à l'emploi qui fait part du souhait d'une « implication plus forte de la tutelle de l'État dans la gouvernance du futur opérateur et l'élaboration d'un cahier des charges assorti de clauses d'évaluation dans la future convention tripartite État-Unedic-opérateur public de l'emploi »³⁷⁷.

3.4.4 La réalisation d'économies

La fusion doit pour finir permettre de réaliser des économies par « l'émergence d'économies d'échelle dans la gestion du nouvel opérateur » ; la « rationalisation du parc immobilier »³⁷⁸. Pour certains observateurs, cette fusion évite à l'État de recruter des conseillers placement pour réaliser le suivi individualisé des demandeurs d'emploi. Mais dans l'attente de la réalisation de ces économies, les frais occasionnés par la mise en place du nouvel opérateur ne sont pas sans inquiéter les pouvoirs publics. Ces frais sont liés au financement des différents cabinets d'études sollicités pour la mise en place de Pôle Emploi, la création de la nouvelle identité visuelle. Ils s'expliquent par ailleurs par l'alignement des salaires des ex-agents ANPE sur ceux du réseau des Assedic, frais estimés à 350 millions d'euros pour les seules dépenses en ressources humaines³⁷⁹.

Plus fondamentalement, le système d'assurance chômage a été conçu à la fin des années 1950 pour faire face à des indemnités de courte durée et pour une portion congrue de la population active. Depuis la création de l'Unedic jusqu'aux années 1980, les critères

³⁷⁵ Ibid., article 1, L. 5411-6-3.

³⁷⁶ La convention d'assurance-chômage a été signée le 19 février 2009.

³⁷⁷ Serge Dassault, Sénat, 2008, op. cit., p.16.

³⁷⁸ Ibid., p.9.

³⁷⁹ Ibid., p.9.

d'éligibilité à l'assurance chômage se sont élargis pour assurer une protection plus large et plus solide des chômeurs. À partir des années 1980, la progression du chômage n'a pas conduit à élargir les critères d'éligibilité, ils se sont au contraire durcis, durcissement qui n'a cessé de se confirmer depuis lors. Si bien que sur la longue période, les conditions d'indemnisation des chômeurs se rétrécissent lorsque le chômage progresse, conférant ainsi à l'assurance-chômage un caractère « pro cyclique ». Cette situation s'explique par la volonté des partenaires sociaux de maintenir l'équilibre financier de l'Unedic, très sensible aux fluctuations conjoncturelles de l'emploi³⁸⁰. Le niveau des cotisations d'une part et des indemnités d'autre part étant identique quelque soit la situation du marché du travail, l'effort d'indemnisation est moins important en période de hausse du chômage et plus faible en période de baisse du chômage. Ce mécanisme explique la contrainte forte qui pèse également sur l'Unedic pour que les chômeurs indemnisés retrouvent rapidement un emploi.

3.5 L'organisation de Pôle Emploi ou la réaffirmation du rôle central de l'État en matière d'emploi

3.5.1 La région comme lieu de synthèse entre les politiques nationales et les initiatives locales

La loi portant création de la nouvelle entité fusionnée, Pôle Emploi, instaure la mise en place du Conseil National de l'Emploi, instance se substituant au Comité Supérieur de l'Emploi. Le Conseil National de l'Emploi est placé sous la responsabilité du Ministre de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi, alors que le Comité Supérieur de l'Emploi était placé sous la responsabilité d'une personnalité nommée par le Président de la République. Certains observateurs y voient le signe de la mainmise de l'État en matière d'emploi. Cette instance est composée des partenaires sociaux, des représentants de l'État, des représentants des collectivités locales, et de personnalités qualifiées. C'est ce conseil qui chapote Pôle Emploi et l'Unedic en assurant le pilotage stratégique des politiques de l'emploi, de la cohérence des actions menées par les différents opérateurs du marché du travail ainsi que l'évaluation des actions engagées par ces derniers. Dans cette perspective, cette instance émet un avis sur les

³⁸⁰ Mireille Elbaum, Gérard Cornilleau, « Indemnisation du chômage. Une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n°307, lundi 2 février 2009, p.2-3.

projets de loi, d'ordonnance et de décret relatifs à l'emploi ; sur les mesures contenues dans la convention d'assurance chômage ainsi que sur les systèmes d'information du SPE³⁸¹.

La direction générale de Pôle Emploi a en charge la définition et le pilotage des activités opérationnelles. Outre la détermination de la stratégie nationale, c'est cette direction qui assure deux missions essentielles dans les premiers temps de création de Pôle Emploi : la mise en place des sites mixtes (qui devaient être opérationnels d'ici la fin de l'année 2009) et la formation des agents au métier du placement pour les ex-salariés des Assedic et à l'indemnisation pour les ex-salariés de l'ANPE (l'objectif étant de former 30 000 agents à partir de novembre 2008 et 45 000 pour l'année 2009). Les directions régionales sont dotées d'un Conseil Régional de l'Emploi, présidé par le Préfet de région. Ces directions régionales sont composées de représentants des employeurs et des salariés, du directeur régional de Pôle Emploi, du conseil régional et des principales collectivités territoriales intéressées, des administrations intéressées et des universités, des représentants d'organisations participant au SPE local, notamment des MDE. Ces directions régionales assurent la mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi à l'échelle des régions. Dans cette perspective, une convention est signée chaque année au nom de l'État pour définir les objectifs locaux de la politique de l'emploi. Cette convention précise notamment : « les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions de Pôle Emploi ; les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (...) ; l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution ; les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement ; les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées, à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit »³⁸². Ces directions régionales sont en outre constituées d'Instances Paritaires Régionales (IPR) chargées de la bonne application de l'accord d'assurance chômage à l'échelle du territoire. Elles sont par ailleurs compétentes pour examiner certains cas particuliers de demandes d'allocations.

La région est ici clairement identifiée comme le lieu d'articulation privilégié entre les mesures nationales et leur mise en œuvre locale. Le choix de cet échelon territorial rompt avec la logique territoriale qui s'était dessinée en 2005 avec le plan de cohésion sociale qui impliquait fortement les communes pour « renouveler la politique de l'emploi »³⁸³. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce « revirement » territorial. Tout d'abord la politique

³⁸¹ Loi n°2008-126 du 13 février 2008 op. cit., article 1.

³⁸² Ibid.

³⁸³ Albane Exertier, Agnès Gramain, « Décentralisation et accompagnement des chômeurs », *Connaissance de l'Emploi*, n°29, Centre d'Études de l'Emploi, avril 2006, p.1.

d'apprentissage et de formation professionnelle ayant été confiée aux régions en 2004, la région peut apparaître comme un lieu d'articulation à privilégier pour mieux coordonner les politiques d'emploi à celles de la formation sans toutefois transférer les compétences emploi aux régions. La seconde hypothèse est à rechercher dans le projet de réforme annoncé des collectivités territoriales. Là encore le projet n'est pas nouveau, il s'oriente vers une disparition d'un échelon territorial pour « simplifier » et « clarifier » le paysage institutionnel en supprimant « les structures devenues obsolètes ou redondantes » et en achevant les « regroupements nécessaires trop longtemps différés »³⁸⁴. Si les débats antérieurs portaient sur la suppression de l'échelon départemental, le présent projet vise plutôt à opérer le rapprochement de la région et des départements à travers l'élection d'un élu commun qui « développera à la fois une vision de proximité du fait de son ancrage territorial et une vision stratégique en raison des missions exercées par la région »³⁸⁵. Sur ce point spécifique, le projet de loi souhaite « réorganiser les collectivités autour de deux pôles, un pôle départements-région et un pôle communes-intercommunalité »³⁸⁶. La troisième voie d'explication possible réside dans l'affirmation de la dimension territoriale des politiques au niveau de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. « Le développement de la logique de subsidiarité portée par l'Union Européenne justifie une construction des politiques publiques « au plus près » des besoins des citoyens ; principe de subsidiarité qui s'accompagne d'une « exigence de connaissance de plus en plus fine des problèmes sociaux »³⁸⁷. La région y occupe une place centrale puisque c'est ce niveau territorial qui apparaît comme pertinent pour constituer un « lieu de synthèse », d'articulation entre le centre et le local en permettant de « dégager de nouvelles cohérences en matière de développement économique »³⁸⁸. La région apparaît comme un lieu de « synthèse inter-sectoriel brisant à la fois les cloisonnements organisationnels et territoriaux pour dégager de nouvelles cohérences »³⁸⁹ sur le plan de l'emploi et de la formation. Cet échelon peut également s'avérer efficace pour « éviter la « remontée » sur Paris de la pression locale », c'est-à-dire créer un niveau

³⁸⁴ Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, session ordinaire du Sénat du 21 octobre 2009, rapport n°60, p. 4.

³⁸⁵ Ibid., p.6.

³⁸⁶ Ibid., p.5.

³⁸⁷ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op.cit., p.88.

³⁸⁸ Pierre Grémion, *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, PUF, 1976, p.31.

³⁸⁹ Ibid., p.34.

« d'arbitrage qui réunisse et synthétise toutes les demandes exprimées localement, afin de transformer la relation au centre »³⁹⁰.

3.5.2 La place des MDE dans le paysage de l'emploi : un rôle finalement mineur quant à l'élaboration des politiques locales

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme du SPE prévoit une représentation nationale et régionale des acteurs locaux de l'emploi au sein du Conseil National de l'Emploi et des Conseils Régionaux de l'Emploi : « Le Conseil national de l'emploi est présidé par le Ministre chargé de l'emploi et comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des administrations intéressées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi, notamment l'institution publique mentionnée à l'article L. 311-7 (ANPE), l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 351-21 (Assedic) et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, et des personnalités qualifiées ».³⁹¹ Cette représentation nationale et régionale des MDE était souhaitée par le député Jean-Paul Anciaux pour que les MDE puissent être associées à la définition des politiques publiques en matière d'emploi : « La création d'un opérateur unique national et le renforcement du pilotage stratégique des politiques de l'emploi au niveau régional doit s'accompagner de la mise en place d'un cadre de concertation souple et efficace au niveau local. Pour cela, les MDE doivent devenir les interlocuteurs des Conseils Régionaux de l'Emploi en s'appuyant sur leur capacité de gouvernance des politiques territoriales au niveau des bassins d'emploi. À condition de faire de ces structures de pilotage de véritables organes de décision, définissant des priorités communes et répartissant leurs moyens en fonction des objectifs à atteindre ».³⁹² À l'échelle nationale comme à l'échelle régionale, c'est un représentant des MDE qui est respectivement nommé par le Ministre de l'Emploi et par le Préfet de région. Concernant les représentants nationaux des collectivités territoriales, trois d'entre eux seront nommés par le Ministre de l'Emploi sur proposition des présidents de l'Association des maires de France, de l'Assemblée des départements de France et de l'Association des régions de France. Au niveau régional, c'est un représentant des Missions

³⁹⁰ Ibid., p.49. Dans son ouvrage, Pierre Grémion montre comment la réforme de 1964 organisant la régionalisation a échoué, sous la pression des élus locaux. Parmi les raisons de cet échec, il montre que la régionalisation « court-circuitait » les possibilités de négociation des élus locaux directement avec le centre. Cette réforme constituait en ce sens une menace parce qu'elle supprimait « les arrangements au coup par coup avec le centre pour obtenir localement des avantages propres ». C'est la relation directe avec le centre qui constitue une zone de pouvoir.

³⁹¹ Loi n°2008-126 du 13 février 2008, op. cit., article L. 311-1-1.

Locales qui sera nommé par le préfet de région³⁹³. Si le Conseil Régional de l'Emploi est une instance consultative, le Conseil National de l'Emploi en revanche « concourt à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi. Il veille à la mise en cohérence des actions des différentes institutions et organismes (...) »³⁹⁴ précités composant le Conseil National de l'Emploi. Le positionnement des MDE s'avère finalement nettement moins ambitieux que celui qui leur était initialement dévolu dans le premier cahier des charges de 2005 (voir annexe n°7 présentant la place des MDE dans la loi de réforme du SPE). Alors que les élus locaux avaient été désignés comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail en 2005, ils se retrouvent, dès 2009, relégués au second plan. L'État a fait machine arrière et s'est repositionné au cœur des décisions à prendre (soit directement, soit par l'intermédiaire de Pôle Emploi). Si les collectivités territoriales sont toujours fortement sollicitées pour la proposition d'initiatives locales, elles n'ont plus les marges de manœuvre suffisantes pour acter la mise en œuvre d'un certain nombre d'actions ; actions qui doivent être validées par l'État et Pôle Emploi.

³⁹² Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.31.

³⁹³ Décret n° 2008-1010 du 29 septembre 2008 relatif à l'organisation du service public de l'emploi, JO n°228 du 30 septembre 2008, articles R. 5112-1 et R. 5112-2.

³⁹⁴ Loi n° 2008-126 du 13 février 2008, op. cit.

En l'espace de cinq années, le champ de l'emploi a été radicalement transformé. La mise en place des MDE dans le cadre du Plan de Cohésion Sociale de 2005 positionne les élus locaux comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail. De cette façon, le dispositif des MDE s'inscrit dans la continuité du mouvement de territorialisation amorcé dans les années 1980. En aucun cas il ne s'agit d'un aboutissement de la logique de décentralisation puisque l'État n'a pas transféré les compétences emploi aux collectivités locales et a conservé cette compétence. De ce point de vue, la position de l'État est assez ambivalente puisqu'elle demande aux élus locaux d'orchestrer les actions des acteurs locaux pour la définition d'une stratégie locale dans le champ de l'emploi sans leur reconnaître de compétence en la matière. Un revirement radical de situation est amorcé en février 2008 avec la loi organisant la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE, puis confirmé en décembre 2009 avec le nouveau cahier des charges des MDE. L'échelon régional est ainsi défini comme un espace d'articulation (entre des politiques nationales descendantes et des politiques locales ascendantes) et d'arbitrage dans la mesure où la mise en œuvre des actions locales est soumise à l'accord de Pôle Emploi et des membres du Conseil Régional de l'Emploi. Le rôle des MDE apparaît en ce sens bien moins ambitieux que celui qui leur était dévolu en 2005. Les dernières orientations prises par les pouvoirs publics vont dans le sens d'une reprise en main ferme de l'État en matière d'emploi.

Bien que l'emploi reste une compétence nationale, une convergence des politiques d'emploi s'opère à l'échelle de l'Union Européenne. Le rapprochement des fonctions d'indemnisation et de placement se généralise, ainsi que la mise en place de guichets uniques. Concernant les logiques d'accompagnement des chômeurs, la logique de la contractualisation entre le SPE et les chômeurs tend également à se banaliser. De même, le mouvement de décentralisation du SPE se développe, il acquiert ainsi une plus grande autonomie vis-à-vis de chacun des États membres. Ces tendances communes résultent notamment des échanges répétés et croisés entre les différents pays plus que d'une « européanisation » des politiques d'emploi.

DEUXIÈME PARTIE :

L'INFLEXION DES MAISONS DE L'EMPLOI EN FAVEUR DU DÉVELOPPEMENT LOCAL DE L'EMPLOI

Les actions standardisées et descendantes de l'État n'ont pas réussies à venir à bout du chômage, et les collectivités territoriales ont ainsi été invitées à compléter les mesures nationales par des initiatives locales censées être plus adaptées aux réalités locales parce que construites sur la base d'une connaissance fine du territoire. Dans la continuité de cette logique, le dispositif des MDE répond à un cahier des charges extrêmement souple quant au territoire d'intervention des structures, à leur architecture territoriale ou encore aux acteurs impliqués dans le dispositif. Cette absence de cadrage strict a été voulue afin que les plans d'action collent au plus près des situations locales. L'objet de cette partie est de comprendre comment les acteurs locaux se saisissent du dispositif des MDE. Comment les structures se mettent en place ? À l'initiative de qui ? Quelles sont les actions mises en œuvre par les structures ? Pour répondre à quels besoins ? Quelles sont précisément les actions mises en place par les MDE ? Comment et par qui ces actions sont-elles décidées ? Un des objectifs des MDE est de « compléter » les actions du SPE et de ses partenaires en fonction des besoins du territoire. Sur la base d'un diagnostic partagé, les acteurs locaux de l'emploi peuvent ainsi « conduire un plan d'action complémentaire, expérimental et innovant » pour permettre une harmonisation de « l'offre institutionnelle » jugée « trop sectorielle »³⁹⁵. Les éléments recueillis auprès des acteurs locaux mettent en évidence une forte inflexion des MDE en faveur du développement local de l'emploi (voir chapitre 6). Ils ont tous pour volonté de saisir ou de construire des opportunités aptes à créer des emplois sur leur territoire. Cette seconde partie de la thèse s'attache donc à comprendre comment les acteurs locaux sont amenés à centrer leurs efforts sur le développement local. Du point de vue de ces acteurs, de tels efforts doivent permettre d'assurer l'attractivité économique du territoire tout en contribuant à faire diminuer le chômage. Mais quelles actions concrètes se cachent derrière cette notion assez floue qu'est le développement local de l'emploi ?

C'est en tant que chargée de mission « observation » au sein de la MDE que nous avons été amenée à travailler avec d'autres professionnels de MDE de la région parisienne, ou de province. C'est donc plus spécifiquement notre position de salariée au sein de l'observatoire qui nous a donné l'occasion d'échanger, de travailler avec d'autres chargés de mission de MDE, et plus spécifiquement ceux en charge de l'observatoire³⁹⁶. Ces diverses occasions de

³⁹⁵ Jean-Paul Anciaux, 2008, op. cit., p.11.

³⁹⁶ Le département sur lequel est implanté la MDE dont nous sommes salariée a mis en place un « observatoire partagé » aux MDE du territoire. Plusieurs réunions de travail ont ainsi été organisées. Nous avons par ailleurs organisé des rencontres plus informelles pour échanger sur nos pratiques de travail. Une autre occasion déterminante de rencontre s'est faite dans le cadre d'une formation organisée par l'AVE sur l'autoévaluation des MDE. Les directeurs et chargés de mission observation étaient plus particulièrement concernés par cette

travail nous ont permis de constater la diversité des organisations, architectures et activités des MDE ; diversité par ailleurs confirmée par la Dares dans le cadre de bilans réalisés auprès de MDE conventionnées³⁹⁷. C'est le directeur de la MDE au sein de laquelle nous avons réalisé la Cifre qui nous a proposé de prendre contact avec d'autres MDE. Compte tenu de l'hétérogénéité des modalités d'application du dispositif national, il nous a semblé nécessaire de donner suite à cette proposition pour ne pas centrer notre terrain sur une seule MDE. Outre cet objectif de recherche, la réalisation d'entretiens auprès de professionnels d'autres MDE constituait une opportunité intéressante pour notre structure d'appartenance d'imaginer d'autres projets à mettre en place. De ce point de vue, notre démarche s'apparente à une forme de *benchmarking*³⁹⁸. Il s'agissait de recueillir auprès d'autres professionnels des possibilités d'enrichissement, des idées d'actions nouvelles à créer. C'est à ce titre qu'une partie des entretiens ont été menés avec le directeur de la structure au sein de laquelle nous avons réalisé notre thèse. Cette option méthodologique a permis « d'entrer » plus facilement dans un registre d'échanges de pratiques. Certaines des interactions se sont rapprochées de l'échange informel entre pairs. Les interlocuteurs ont ainsi comparé les modalités de gouvernance et de fonctionnement de leurs structures respectives et longuement échangé sur les niveaux de financement de l'État et des différentes collectivités locales. Sans aller jusqu'à qualifier ces interactions de « relation d'enquête pure »³⁹⁹, enquêteur et enquêté se retrouvent « au même niveau », dans un certain climat de confiance leur permettant de faire part de leurs inquiétudes respectives quant à l'avenir du dispositif, aussi bien à l'échelle nationale que locale. D'autres entretiens ont été réalisés avec Patrick Nivolle, chargé de recherche au Centre National de Recherche Scientifique/Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Economique, CNRS/Lise, co-directeur de notre doctorat. Ce terrain n'avait pas été initialement prévu dans le cadre de la thèse et c'est pour nous aider dans ce travail supplémentaire que Patrick Nivolle s'est proposé de participer à cette démarche. Son implication lui permettait par ailleurs de renouer avec certaines de ses propres thématiques de recherches passées. Les interviews se sont déroulées en deux temps, entre avril et septembre

formation, où plusieurs MDE de France étaient conviées. La MDE où nous travaillons a été labellisée avec une autre MDE sur la fonction « Observatoire ». Plusieurs études ont été réalisées avec le chargé de mission observation de cette structure. En plus des diagnostics, des contacts réguliers ont été pris afin de mettre en commun des outils de travail, échanger sur des aspects méthodologiques, etc.

³⁹⁷ Céline Gratadour, Olivier Mazel, mars 2009, op. cit.

³⁹⁸ La notion de *benchmarking* est ici entendue comme un outil de comparaison des modalités d'organisation et des activités mises en œuvre par d'autres MDE. Il ne s'agit pas d'une pratique d'évaluation des performances, mais plutôt d'échanges de pratiques. Du point de vue de la recherche, cette démarche nous permettait d'avoir un terrain supplémentaire.

2009 puis entre juillet et août 2010⁴⁰⁰. Nous avons sollicité les directeurs de neuf MDE, sur la base de plusieurs critères dont : l'ancienneté de création ; le caractère urbain ou rural du territoire d'implantation ; les acteurs composant la MDE et les principales activités mises en place par la structure (voir encadré n°3 sur la présentation des MDE). Parmi les neuf structures où nous nous sommes rendus, une est identifiée comme MDE (sur le site internet ou à l'entrée des locaux) bien que le projet de conventionnement⁴⁰¹ n'ait pas encore été validé par l'État. C'est notamment pour cette raison que les deux responsables du projet ont hésité à accepter notre venue. Elles nous ont finalement exposé toutes les difficultés de mise en œuvre effective de la structure. Une autre MDE était en pleine restructuration au moment de notre visite. La ville porteuse a spécifiquement missionné un de ses chargés de mission pour la formulation d'un nouveau projet. Dans sept MDE, nous avons échangé avec la directrice ou le directeur de la structure qui a associé dès le début ou en cours d'entretien un de ses proches collaborateurs dont les missions ont été présentées comme essentielles au bon fonctionnement de la MDE. Dans une autre structure, c'est le président qui nous a accordé l'entretien, aux côtés des deux cadres intermédiaires (le directeur étant en cours de recrutement). Dans la dernière MDE, c'est un des proches collaborateurs du directeur qui nous a contacté, en nous expliquant que son supérieur préférerait que ce soit lui qui nous reçoive. Nous apprendrons par la suite que le directeur ne voyait pas ce qu'il pourrait nous apporter comme information. Au total, nous avons rencontré seize personnes dans le cadre d'entretiens semi-directifs, essentiellement centrés sur la création, les activités majeures des neuf MDE ainsi que les évolutions à venir du dispositif. Pour une analyse plus exhaustive de l'histoire des structures, il aurait été intéressant de confronter le point de vue des directeurs rencontrés avec d'autres acteurs, politiques ou institutionnels, également impliqués dans la mise en place du projet. C'est en raison de contraintes de temps que nous avons fait le choix de ne pas « élargir » le champ de l'enquête et de limiter nos entretiens aux directeurs. Le récit qui suit de la constitution des structures montre que la mise en place d'une MDE implique l'intervention de plusieurs acteurs, aux positionnements et enjeux parfois divergents. La lecture proposée par les enquêtés n'est donc qu'une lecture parmi d'autres. Des recherches complémentaires sur internet ont été réalisées pour tenter de démêler certaines des incohérences apparues dans les

³⁹⁹ Pierre Bourdieu décrit la « relation d'enquête pure » comme une relation où il n'existe pas « d'effet d'imposition, voire de domination » de l'enquêteur sur l'enquêté. Pierre Bourdieu, « Préface », Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda, Hans Zeisel, *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris, Éditions de Minuit, 1981 (1^{ère} éd. 1960), p.8.

⁴⁰⁰ Les directeurs des deux dernières structures contactées n'ont pas pu nous rencontrer au moment où nous les avons sollicités, dans le courant de l'année 2009. C'est la raison pour laquelle le terrain a été réalisé en deux temps. L'AVE nous a aidé à sélectionner les MDE rencontrées sur la base des critères préalablement cités.

⁴⁰¹ La labellisation constitue la première étape de validation du projet de MDE. Mais pour obtenir des subventions de l'État, les MDE doivent être conventionnées.

récits des enquêtés, notamment sur des dates évoquées⁴⁰². Il faut pour finir préciser que les sept premiers entretiens ont eu lieu au moment du renouvellement du cahier des charges national des MDE. En octobre 2007, la Ministre des finances, de l'économie et de l'emploi, Christine Lagarde annonce le gel de la labellisation des MDE dans l'attente de la stabilisation du paysage de l'emploi (voir chapitre 3). C'est donc dans un contexte de fortes incertitudes que nous avons réalisé ces entretiens. Ces incertitudes sont liées à des (non)décisions politiques et économiques nationales qui se déclinent en cascade au niveau local.

Pour ce qui concerne l'historique de la Mef, les informations sont plus riches que pour les autres MDE. Nous avons en effet rencontré les acteurs « clefs » qui ont participé aux réflexions ayant amené à la mise en place de la Mef (par l'intermédiaire de la direction de la Mef qui nous a mis en contact avec ces interlocuteurs). Les entretiens n'ont pas été réalisés sur la base d'hypothèses de travail *a priori* à valider, mais à partir d'une démarche inductive. Ils retracent le positionnement de la structure d'appartenance des acteurs rencontrés. Le recours à la méthode par entretien a toutefois ses limites puisque les enquêtés peuvent « être en représentation »⁴⁰³ dans le sens où ils contrôlent leur discours en représentant le positionnement de leur structure d'appartenance sans faire apparaître les tensions et divergences qui ont pu les traverser. Cet effet de l'entretien est d'autant plus vrai que les enquêtés sont encore impliqués d'une façon ou d'une autre dans la Mef. Notre position de salariée au sein de la structure rend d'autant plus présents les mécanismes de « contrôle » des discours. L'autre effet induit par l'entretien concerne la période qui s'est écoulée entre la participation des acteurs au projet et le moment de l'entretien, période qui peut conduire à des mécanismes de reconstruction *a posteriori* des événements. Dix acteurs politiques et institutionnels ont été rencontrés en face à face dans le courant de l'année 2007. Ces prises de contact ont été réalisées par l'intermédiaire de la direction de la Mef. Nous avons par ailleurs eu accès à un certain nombre de documents (comptes-rendus de réunion, rapports et courriers) produits par les acteurs composant le groupe de travail qui a donné naissance à la Mef. La lecture de ces documents a été indispensable pour affiner le travail d'analyse des entretiens (notamment pour re-préciser des incohérences concernant les dates citées par les uns et les autres enquêtés). Il faut, pour finir, préciser que les documents obtenus sont ceux du service de la vie économique, service qui a initialement porté le projet de la Mef. Les courriers et

⁴⁰² Les actions développées par la MDE n°7 ne sont pas évoquées dans ce texte puisque les acteurs locaux ont été rencontrés au moment de la mise en place de la MDE. Les thèmes abordés lors de l'entretien concernaient essentiellement les différentes étapes de mise en place de la structure et les difficultés rencontrées par les acteurs locaux.

notes des différents partenaires adressés aux porteurs du projet auraient probablement permis d'apporter des éléments de réflexion complémentaires. Des entretiens réalisés par un cabinet auprès d'acteurs institutionnels ont par ailleurs pu être exploités. Ces entretiens ont été réalisés entre 1999 et 2000, au moment de la structuration des réflexions ayant amené à penser le regroupement du SPE sur la ville. Pour des raisons de respect de l'anonymat des enquêtés, les signalétiques restent parfois volontairement incomplètes, notamment concernant la fonction précise des personnes rencontrées. La seule indication permet d'opérer une distinction entre les acteurs politiques (élus de la ville) et institutionnels (les porteurs du projet, membres du SPE élargi ou fonctionnaires de la mairie) rencontrés.

Le premier chapitre de cette deuxième partie (chapitre 4) s'intéresse aux conditions d'émergence des MDE. Les pouvoirs publics ont délibérément laissé une marge d'autonomie importante aux acteurs locaux pour qu'ils élaborent une MDE répondant aux atouts et contraintes de chaque territoire. Cette absence de cadre fixe et déterminé par le haut doit permettre aux acteurs de mettre en place des actions « sur-mesure », adaptées aux situations locales. Ainsi, la liberté a été laissée aux acteurs locaux de définir la zone géographique d'intervention des MDE, leur composition (outre les membres constitutifs obligés), leurs champs d'activités⁴⁰⁴ ainsi que leur architecture (regroupement des intermédiaires de l'emploi dans un site unique ou MDE dite « virtuelle »). Comment les acteurs locaux décident de mettre en place une MDE ? Pour répondre à quels besoins ? Comment est défini le territoire d'intervention de ces structures ? Quels critères sont pris en compte pour sa délimitation ? Quels acteurs sont impliqués dans ce type de décision ? Comment se décident les plans d'action mis en place par les MDE ? Quelle est la place accordée au diagnostic de territoire dans la détermination des champs d'action des MDE ?

Le second chapitre de cette partie (chapitre 5) traite des conditions dans lesquelles la Mef a été élaborée. Le projet était en gestation à la fin des années 1990, à l'initiative de la section PS de la ville. L'historique de la naissance du projet met en évidence les négociations entre les groupes PS et PC de la ville pour la mise en place d'une stratégie volontariste en matière d'emploi. Il montre également que la participation des opérateurs du marché du travail est liée

⁴⁰³ Erving Goffman, *Stigmates. Les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éditions de Minuit, 1963.

⁴⁰⁴ Le plan d'action des MDE s'articule autour de trois axes de travail : « l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire » ; « l'accès et le retour à l'emploi » ; « le développement de l'emploi et la création d'entreprises ». Si les activités menées par les MDE doivent nécessairement être intégrées à ces axes de travail, le dispositif prévoit justement que les structures aient la possibilité de conduire des missions adaptées au diagnostic de territoire.

à des opportunités locales et à des incitations réglementaires, notamment pour les structures qui constituent le noyau dur du SPE.

Le troisième chapitre de cette partie (chapitre 6) s'intéresse précisément à la question du développement local. Comment et pourquoi les acteurs locaux tendent à faire des MDE un outil de développement local de l'emploi ? S'agit-il de l'option la plus efficace pour lutter contre le chômage ou s'agit-il du seul champ d'action réellement envisageable pour les MDE depuis la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a restreint leurs possibilités d'action ? Quelles sont précisément les actions développées par les MDE ? Comment ces actions voient le jour ?

Le quatrième et dernier chapitre de cette partie (chapitre 7) porte sur les modalités de coopération qui se construisent entre les intermédiaires de l'emploi réunis dans une MDE. Les éléments présentés dans ce chapitre concernent exclusivement la Mef, ou MDE n°10 (voir encadré n°3)⁴⁰⁵. La question de la coopération entre les intermédiaires de l'emploi réunis dans une MDE, de leur coopération ou de leur partenariat est largement mobilisée dans les deux cahiers des charges des MDE. Ce vocabulaire est également largement utilisé par les acteurs locaux rencontrés dans les différentes structures. La coopération y est construite comme le moyen et la solution pour répondre à la question du chômage, du moins à l'échelle locale. Reste à observer les pratiques concrètes de (non) coopération entre les différents opérateurs du marché du travail ainsi que les déterminants de ces formes de coopération.

⁴⁰⁵ Les entretiens auprès des acteurs locaux des neuf autres MDE se centrent essentiellement sur l'historique de la création de la structure ainsi que sur les actions mises en place. Nous disposons ainsi d'assez peu d'éléments concernant les modalités de coordination entre les structures qui composent ces MDE.

Encadré n°3 : Présentation des Maisons de l'Emploi

	Territoire d'intervention	Date de labellisation	Structure portée par...	Type de bâtiment
MDE n°1	128 communes (103 000 habitants) Rural	Juillet 2006	Communauté d'agglomération	Un site unique (possibilité de 2 antennes en cours d'analyse)
MDE n°2	24 communes (800 000 habitants) Urbain	Octobre 2005	Communauté d'agglomération	Un « siège » où le public est accueilli et 7 espaces de proximité
MDE n°3	29 communes (228 000 habitants) Urbain	Décembre 2005	Communauté d'agglomération	Site unique
MDE n°4	55 communes (89 000 habitants) Rural	Avril 2006	Pays	Site unique qui n'accueille pas le public (pour le moment)
MDE n°5	6 communes (220 000 habitants) Rural	Septembre 2006	Ville	Site unique qui accueille le public
MDE n°6	4 inter-communalités (220 000 habitants) Urbain	Février 2007 mais mise en œuvre du projet en décembre 2008 du fait du gel du dispositif	Communauté d'agglomération	Site unique mais qui n'accueille pas le public
MDE n°7	160 communes (78 885 habitants) Rural	Projet labellisé mais pas encore conventionné	Pays	Projet en cours
MDE n°8	20 communes (410 000 habitants) Urbain	Juin 2005	Communauté d'agglomération	Site principal qui accueille le public et 19 espaces de proximité
MDE n°9	60 communes (100 000 habitants)	Juillet 2005	Pays	Site principal qui accueille le public et 5 espaces de proximité
MDE n°10 Mef	1 commune (90 000 habitants)	Juin 2005	Commune	Site principal qui accueille le public et 2 espaces de proximité

Chapitre 4 : La diversité des conditions d'émergence des Maisons de l'Emploi⁴⁰⁶

L'exposé des conditions de création des structures montre que la loi a influencé de diverses manières les décisions des acteurs locaux. La loi a pu accélérer la mise en place d'une structure, modifier le projet initialement décidé par les élus politiques, etc. L'établissement d'un lien de cause à effet tangible entre le vote de la loi et la volonté des acteurs locaux de mettre en place une MDE, répondant en tous points au cahier des charges défini par les textes législatifs s'avère en réalité assez complexe. Il existe donc un jeu social sous les effets d'imposition juridique ; jeu social qui rappelle que la loi ne détermine pas à elle seule une procédure mais qu'il existe tout un ensemble d'arrangements entre l'interprétation juridique des textes, les élus politiques et les intermédiaires de l'emploi.

1. Les logiques de mise en œuvre des Maisons de l'Emploi

Cinq types d'arguments ont été mobilisés par les acteurs locaux pour expliquer les conditions de mise en place des MDE : renforcement de la fonction d'intermédiation, rationalisation du SPE à l'échelle locale, soutien au développement économique et à la consolidation d'une gouvernance unique en matière d'emploi. Le cinquième et dernier argument mobilisé va dans le sens d'une logique d'affichage, logique selon laquelle la MDE est une coquille vide, portée par des élus politiques désireux de faire « comme si » ils se préoccupaient des questions d'emploi.

⁴⁰⁶ Les éléments présentés dans ce chapitre sont issus d'une communication. Solen Berhuet, «Les conditions d'émergence des Maisons de l'Emploi», colloque interdisciplinaire *Territoires, Emploi et Politiques Publiques*,

1.1 Renforcer la fonction d'intermédiation sur le marché local du travail

Sur le territoire où nous avons réalisé notre thèse (Mef ou MDE n°10), les acteurs locaux considèrent que la persistance du chômage s'explique par l'importance du décalage entre le niveau de formation des chômeurs (majoritairement inférieur ou équivalent au CAP / BEP) et le niveau requis pour occuper les postes recherchés par les entreprises (essentiellement Bac + 3). Inquiets de cette inadéquation et de ses conséquences en matière d'emploi, les élus locaux ont décidé de mettre en place un groupe de travail réunissant des entreprises, des syndicats, des centres de formation et des intermédiaires de l'emploi. C'est ce groupe de travail qui a préfiguré la mise en place de la Mef. Du point de vue des intermédiaires de l'emploi, cette problématique de la formation est d'autant plus forte sur le territoire qu'ils font le constat d'un manque d'actions de formations accessibles en transport en commun⁴⁰⁷ et d'une inadéquation des offres de formation existantes aux besoins des chômeurs (en termes de secteurs professionnels et de niveau de qualification) et des entreprises. Rapidement après la mise en place de la Mef, les élus politiques ont demandé la réalisation d'un diagnostic emploi / formation. Le postulat sous-jacent était d'une part, d'analyser si les offres de formation étaient accessibles pour les chômeurs, mais d'autre part, de voir si ces offres de formation correspondaient aux compétences recherchées par les entreprises du territoire. La finalité étant de solliciter les financeurs afin de les convaincre d'étoffer leurs actions de formation au regard des besoins des entreprises, tout en prenant en considération les possibilités de déplacement des chômeurs. L'offre de formation est régionalisée et le parti pris des élus politiques et institutionnels à l'origine de cette commande est de dire que la région est trop vaste pour que l'offre de formation ne tienne pas compte des logiques de déplacement de la population.

C'est depuis les années 1980 que la thématique emploi / formation est devenue centrale en matière de politique publique. La formation des demandeurs d'emploi devient une action importante pour qu'ils obtiennent les niveaux de qualification attendus par les entreprises. « La représentation sous-jacente est qu'une partie des causes du chômage renvoie à l'inadéquation des qualifications offertes et demandées, qui dépend de la mobilité

[en ligne], Université de Metz, 23 et 24 juin 2011. [08/02/2012], <<http://www.tepp.eu/metz-2011/communications/1B/1B1.pdf>>.

⁴⁰⁷ L'aire de mobilité des populations a été évaluée par les différents partenaires de l'étude à 45 minutes de transport en commun. Il a été établi par les différents acteurs qu'au-delà de ce temps moyen de transport,

géographique et professionnelle des travailleurs (...) »⁴⁰⁸. Du côté des entreprises, l'enjeu est de leur apporter des aides en matière de recrutement notamment. La question de l'inadéquation entre les offres et les demandes d'emploi constitue toujours une représentation récurrente des causes du chômage. Dans cette logique adéquationniste⁴⁰⁹, les chômeurs doivent être formés dans les métiers recherchés par les entreprises. L'adéquation entre la formation et l'emploi a été construite comme une « source d'un développement économique et social équilibré » dont la pratique avait déjà été mise à l'épreuve dans les grandes entreprises ou dans les politiques régionales de reconversion industrielles »⁴¹⁰.

1.2 Une double rationalisation du SPE à l'échelle locale

Dès les premiers temps de leurs échanges sur la configuration de la Mef (MDE n°10), les acteurs locaux se sont mis d'accord pour organiser le regroupement géographique des intermédiaires de l'emploi. Ce rapprochement apparaît comme une voie privilégiée pour simplifier les démarches des chômeurs et permettre une meilleure coopération entre les institutions. Il opère ainsi une double rationalisation dans le sens où le regroupement doit optimiser les démarches des chômeurs et des professionnels. Le regroupement des intermédiaires de l'emploi constitue ici un moyen pour réduire autant que possible le temps des démarches des chômeurs et au final, le temps de latence entre la perte d'un emploi et le retour sur le marché du travail. Ce rapprochement fait suite à plusieurs obstacles soulevés dans le cadre du groupe de travail. Le premier d'entre eux est lié à l'éloignement géographique des intermédiaires de l'emploi sur la ville qui impose de nombreux déplacements aux chômeurs. Le Plan de Déplacement Urbain réalisé en 2003 évoque les difficultés de déplacement de la population pour se rendre d'un point à un autre de la ville (près de 45 minutes en transport en commun pour traverser la commune). Pour certains des acteurs de l'emploi participant au groupe de travail, cette situation accentue les risques de

l'importance de l'éloignement géographique constitue un frein quant aux possibilités d'exercice d'un emploi sur le long terme ou de la finalisation d'une formation longue.

⁴⁰⁸ Yannick L'Horty, 2006, op. cit., p.4.

⁴⁰⁹ Plusieurs limites majeures relatives à la vision adéquationniste du fonctionnement du marché du travail ont été développées par des chercheurs. Parmi ces limites, on peut évoquer le fait que la logique adéquationniste part du principe que tous les sortants de formation vont occuper des emplois auxquels ils ont été préparés. Or les trajectoires professionnelles peuvent être discontinues. Selon les secteurs professionnels, le lien entre formation et emploi est plus ou moins fort. Dans le domaine de la santé par exemple, « 86 % des diplômés de la santé exercent effectivement des métiers dans cette spécialité ». Sylvie Dumartin, « Formation-emploi : quelle adéquation ? », *Économie et statistique*, n°303, mars 1997, p.59-60.

⁴¹⁰ Lucie Tanguy, « La recherche de liens entre la formation et l'emploi : une institution et sa revue – un point de vue – », *Formation Emploi*, n°101, janvier-mars 2008, p.25.

non-recours⁴¹¹ des chômeurs au SPE dans un paysage de l'emploi particulièrement éclaté. Plusieurs acteurs du SPE local se trouvent ainsi peu accessibles du fait de leur localisation géographique pour les populations non motorisées. Conscients de ces difficultés de mobilité au sein même de la ville, certains professionnels de l'accompagnement en viennent à « limiter » leurs orientations vers des partenaires ou à les espacer dans le temps pour ne pas démotiver les chômeurs. Cette situation jugée insatisfaisante par les professionnels est pourtant parfois nécessaire selon eux pour ne pas décourager les publics qu'ils suivent :

Acteur politique : « Le problème de la population c'est ce sentiment d'abandon quand on vit dans les quartiers, quand on est loin de tout. Mais c'est aussi ce sentiment d'être un pion, de se balader d'un endroit à un autre avec ce jeu idiot de « c'est pas moi, c'est un autre » là dans un seul site, ça n'est plus possible de répondre ça, ça n'est plus possible de dire « c'est pas moi qui répond c'est l'autre » sans dire qui et où, parce que normalement ils sont tous à un endroit ou à un autre de ce bâtiment ». Mef (MDE n°10)

L'orientation puis l'information qui ne devaient constituer que des étapes préalables à l'entrée dans un parcours d'insertion professionnelle deviennent en réalité des étapes à part entière du parcours car déterminant une prise en charge effective ou non par une structure. Cet éclatement du système conduit les structures à orienter vers des partenaires les publics qu'elles ne peuvent par elles-mêmes prendre en charge. Mais ces orientations sont faites sans assurance d'une prise en charge réelle par la structure partenaire. Le risque de la pratique de « ping pong » entre institutions commence alors. L'absence de dispositif permettant d'assurer le suivi du parcours de la personne et de prise en charge fait de leur devenir une boîte noire. Deux hypothèses sont évoquées par les professionnels en fonction du degré d'autonomie supposé des individus. Lorsque les plus autonomes sont censés trouver par eux-mêmes les modalités d'une prise en charge malgré tout, les moins autonomes sont quant à eux voués à poursuivre leur pérégrination au sein de l'administration jusqu'au moment de leur prise en charge effective, si toutefois ils ne mettent pas un terme à leurs démarches. L'enjeu est alors de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi en regroupant les différentes structures pour éviter leur « perte » dans la multiplication des orientations. De ce point de vue, le regroupement peut aussi être analysé comme un facteur de responsabilisation des

⁴¹¹ Pour Philippe Warin, le « non-recours renvoie à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre. » Le chercheur propose une typologie des formes de non-recours permettant de dissocier le non-recours par « non connaissance » ; « non demande » ou « non réception ». Philippe Warin, *Le non-recours : définition et typologies*, [en ligne], Document de travail, Observatoire des non-recours aux droits sociaux et services (Odenore), laboratoire Pacte, Maison des Sciences de l'Homme des Alpes, juin 2010, [10/02/2012]. <http://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf>.

professionnels qui se doivent de trouver une solution, un interlocuteur apte à prendre en charge les publics qui se rendent devant sa porte.

La présence en un seul lieu des opérateurs est par ailleurs vue comme une opportunité pour les partenaires de « travailler en commun, analyser les problèmes rencontrés, les faire remonter aux financeurs et décideurs et élaborer des actions spécifiques correspondant aux besoins locaux non couverts »⁴¹². La préoccupation des acteurs locaux touche aussi à l'organisation des structures de l'insertion professionnelle, ou plutôt à leur réorganisation :

Acteur politique : « Assez vite on rejoint la démarche Cité des Métiers⁴¹³, on arrête de partir des logiques institutionnelles, on part du besoin de la personne. À un moment donné on s'est rendu compte qu'il y avait des trous dans le maillage, c'est-à-dire que tout le monde avait l'impression qu'il y avait une multitude d'acteurs de l'emploi et de la formation sur le territoire, qu'il y avait une offre pléthorique et qu'il suffisait de coordonner. Mais non ! Mais non ! Non parce qu'en fait c'est un maillage à trous parce qu'il peut y avoir sur le même genre de public plusieurs acteurs. En gros sur les publics faciles, pas trop éloignés de l'emploi, dans la tranche d'âge actifs genre 30-50 ans et ni trop peu, ni trop qualifiés. Alors là effectivement il y a beaucoup d'acteurs, mais par contre après y'a des espèces de poches de demandeurs d'emploi ou de personnes éloignées de l'emploi... ou de personnes en emploi qui souhaitent bouger en mobilité. Et ces poches là ne sont traitées par personne ! Et c'était ça l'intérêt de la démarche, de dire on arrête de raisonner comme ça sans regarder ce qui se passe à côté, on fait dans l'autre sens, on part du besoin et on essaie de voir qui et comment peut répondre ». Mef (MDE n°10)

Au-delà de cet enjeu de coordination, le projet vise à remédier à certains des dysfonctionnements du SPE local. L'objectif est finalement de « dynamiser » et « décloisonner »⁴¹⁴ les fonctionnements des institutions. Le regroupement du SPE doit aboutir à « une chaîne articulée de services tournés vers le retour à l'emploi et non pas comme une addition de stratégies institutionnelles plus ou moins cohérentes, quelle que soit la pertinence propre de chacune d'entre elles »⁴¹⁵. Bien plus qu'un simple rôle de coordination, le dispositif ainsi défini a vocation à mettre en place de nouvelles réponses sur le territoire. Cette affirmation du niveau local comme échelle pertinente pour résoudre la question du chômage implique que les structures portent un « projet de territoire » à partir d'une connaissance

⁴¹² Quat'alyse, Groupe quaternaire, note de présentation, *Étude de faisabilité d'une Maison de l'Emploi et des Métiers*, décembre 2000.

⁴¹³ Les Cités des Métiers sont des espaces d'accueil, d'information, d'orientation et de conseil pour toutes les personnes qui se posent des questions sur leur vie professionnelle. Ces structures ne réalisent pas d'accompagnement des publics. Elles reçoivent tous les publics, quelle que soit l'étape de leur itinéraire professionnelle ou leur statut : scolaires, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi, retraités, etc. L'accueil des publics est gratuit, sans rendez-vous et anonyme. *La charte des Cité des Métiers*, [en ligne], avril 2004, [16/07/2008].

<<http://www.citedesmetiers.ch/var/cdmt/storage/original/application/def877160dbd90031505069099a5d860>>.

⁴¹⁴ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, op. cit.

commune et partagée des publics, des potentiels de développement économique et des dispositifs existants à l'échelle locale. Cette territorialisation des politiques publiques « tend à transformer les modes d'intervention publique »⁴¹⁶. Ainsi, les professionnels sont amenés à passer « d'une culture administrative sectorisée à une démarche de projet concertée entre les acteurs concernés d'un territoire »⁴¹⁷. Ce que l'on attend d'eux, c'est qu'ils soient « porteurs de projets, [qu'ils prennent place] dans les jeux décisionnels locaux »⁴¹⁸.

1.3 Une Maison de l'Emploi comme outil de développement local de l'emploi

Trois des structures dans lesquelles nous nous sommes rendus ont présenté la mise en place de la MDE comme une solution idoine en faveur du développement local de l'emploi. Cette option peut être prise pour soutenir une stratégie déjà existante (MDE n° 6) ou au contraire pour en impulser une (MDE n°4 et n°10⁴¹⁹).

L'une des structures (MDE n°6) qui répond à cette logique de mise en œuvre a été portée par une communauté d'agglomération désireuse d'accompagner et de soutenir le développement économique déjà important de son territoire en mettant en place une MDE. Mais le projet a été refusé par l'État qui considérait que la zone géographique délimitée n'était pas suffisamment étendue et a invité l'intercommunalité à se rapprocher de ses communes voisines, toutes regroupées en intercommunalités. L'alliance avec un de ces territoires sera facilitée par le regroupement déjà opéré de la Mission Locale, de l'Agence Locale pour l'Emploi et le service emploi de l'intercommunalité dans un même bâtiment. Les élus locaux à l'origine de ce rapprochement souhaitaient franchir une étape supplémentaire en mettant sur pied un plan d'action plus offensif en matière d'emploi. L'autre territoire a été convaincu de participer au projet de MDE afin d'accéder à la main-d'œuvre manquante pour satisfaire les entreprises. Il s'agit en effet d'un territoire pourvoyeur d'emplois saisonniers mais dont une dizaine de milliers d'offres par an ne sont pas satisfaites. L'intégration au projet de MDE laisse ainsi entrevoir la possibilité de satisfaire ces offres. Le dernier territoire associé au

⁴¹⁵ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit., p.10.

⁴¹⁶ Thierry Berthet, 2006, op. cit.

⁴¹⁷ Thierry Berthet, Philippe Cuntingh, Christophe Guitton, 2002, op. cit.

⁴¹⁸ Maïten Bel, Thierry Berthet, « Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines », *Espaces et sociétés*, n°136-137, 2009 / 1-2, p.43.

⁴¹⁹ En ce qui concerne la MDE n°10, le projet a évolué entre sa création et la période actuelle (second semestre 2012). Sans abandonner leurs objectifs antérieurs, les acteurs locaux accordent une importance accrue au développement économique du territoire, enjeu qui n'était pas aussi présent au moment de la mise en place de la MDE. Cette précision permet de montrer que les projets portés par les MDE ne sont pas figés dans le temps. Le

projet ne souhaitait pas y participer, compte-tenu de son caractère essentiellement résidentiel et du faible niveau de chômage enregistré. Mais la configuration géographique dessinée par les trois intercommunalités parties prenantes du projet a rendu plus compliqué le refus de ce dernier territoire qui se retrouvait « encerclé » et dont la persistance du refus compromettrait la cohérence territoriale de la structure. C'est à ce titre que la participation de ce territoire nous a été présentée. La genèse de cette structure montre que la loi peut contraindre les acteurs locaux à modifier leur projet. Dans ce cas, ce n'est pas le fond du projet qui est modifié, mais les contours du territoire d'intervention de la MDE et donc *in fine*, les acteurs impliqués dans la réalisation du projet. Contrairement aux autres enquêtés rencontrés, le directeur de cette MDE n'a pas évoqué les clivages ou ententes politiques entre les élus locaux autour de la mise en place de la structure. Pourtant, la présidence de deux de ces intercommunalités est assurée par des élus du Parti Socialiste (PS) et les deux autres n'ont pas de couleur politique affichée. Si l'appartenance à la même famille politique ne garantit pas un accord systématique et absolu des élus sur le projet de mise en place de la MDE, elle peut toutefois faciliter une entente des acteurs locaux. L'absence d'information sur ce point peut s'expliquer par le fait que les jeux d'acteurs politiques n'ont pas été déterminants dans le processus de mise en place de la MDE, ou au contraire que l'alliance politique n'a pas été complexe à obtenir.

1.4 La mise en place d'une Maison de l'Emploi pour favoriser les conditions d'une gouvernance locale unique en matière d'emploi

Dans ces deux MDE, les acteurs politiques locaux voient dans la mise en place de ce type de structure, une opportunité intéressante pour désigner un chef de file unique dans les décisions à prendre en matière d'emploi. De ce point de vue, c'est le rôle de coordination des acteurs locaux de l'emploi qui est mis en avant, afin de définir une stratégie d'emploi cohérente et partagée entre les différents acteurs locaux.

Sur un territoire, c'est la Cité des Métiers (CDM) qui a été transformée en MDE (MDE n°3). Le Conseil Général (PS) et la ville (Parti Communiste), ont créé à la fin des années 1990 une CDM⁴²⁰ à vocation départementale. Le candidat de l'Union pour un Mouvement Populaire (UMP) sorti vainqueur aux élections municipales de 2001 met un terme au financement de la CDM, dont les actions ne lui apparaissent pas suffisamment solides pour mener une politique

terrain réalisé dans les autres MDE ne nous permet pas d'observer de manière aussi manifeste un changement d'orientation dans les activités menées par les structures.

d'emploi satisfaisante. De son point de vue, la stratégie à mener en matière d'emploi ne peut s'arrêter à l'accueil et au conseil des publics dans le cadre de la CDM. Au moment du vote du plan de Cohésion Sociale, le maire et le président de la communauté d'agglomération proposent de transformer l'espace d'accueil en MDE. Contrairement au label CDM, le dispositif Borloo apporte en effet des subventions. Opposé à cette décision politique et assumant difficilement seul le financement de la CDM, le Conseil Général préfère se retirer du jeu et laisse ainsi la communauté d'agglomération s'emparer de la structure pour la transformer en MDE. Ce changement d'appellation s'accompagne d'une double mutation : réduction du territoire d'intervention à la communauté d'agglomération et volonté des acteurs politiques de développer une stratégie en matière d'emploi sur le territoire. En revanche, l'organisation et les modalités d'accueil des publics restent calquées sur le modèle des CDM⁴²¹. En dépit de ces affirmations, la mise en place de cette MDE semble en partie relever de « l'effet d'aubaine ». De par sa définition, l'effet d'aubaine « traduit l'idée que l'emploi aurait été créé sans la mesure et qu'il aurait concerné la même personne ou une personne de même caractéristique. La mesure semble alors ne rien avoir changé au comportement de l'entreprise »⁴²². Si dans cette définition l'effet d'aubaine concerne exclusivement les conditions de création d'emploi, il ressort de notre enquête que les mêmes mécanismes peuvent être à l'œuvre dans la mise en place d'un dispositif ou d'une structure. Premièrement parce que le programme à mener en matière d'emploi ne semblait pas pré-établi à cette époque. Deuxièmement parce que les élus politiques locaux ont pour projet de « mettre la main » sur les intermédiaires de l'emploi du territoire portés par le Conseil Général ou la Région situés à gauche de l'échiquier politique :

Directeur de la MDE : « (...) il y a la volonté de reprendre un peu la main, il faut dire les choses (...). Si on a une gouvernance unique, on va nécessairement aller de manière plus pertinente vers les problématiques du territoire et aujourd'hui, la communauté d'agglomération n'a pas toujours la main sur le pilotage de [ces intermédiaires de l'emploi], compte tenu à la fois de la présence du Conseil Général et du Conseil Régional [situés à gauche]. Je dirais que la gouvernance s'est faite un peu grignoter, que la gouvernance n'est pas à la communauté d'agglomération et c'est ce qui pose d'ailleurs parfois des problèmes ». MDE n°3

⁴²⁰ La CDM répond en tous points à la Charte des Cités des Métiers telle que nous l'avons préalablement présentée.

⁴²¹ La Charte des Cités des Métiers se caractérise par la « nécessité de partir des besoins des individus et non des dispositifs et prestations dispensées par l'institution d'appartenance du salarié ». Toutes sont structurées autour de cinq pôles : l'accès à l'emploi, trouver sa formation, trouver son orientation, créer son activité et connaître ses droits. *La charte des Cités des Métiers*, 2004, op.cit., p.2.

⁴²² Gérard Cornilleau, Alain Gubian, 1997, op. cit., p.56.

Pour cette municipalité de droite, l'enjeu à terme est de pouvoir décider seule des orientations et mesures à prendre en matière d'emploi sur le territoire. Mais le soutien financier de l'État semble avoir joué un rôle déterminant pour transformer la CDM en MDE.

1.5 La mise en place d'une Maison de l'Emploi à des fins électoralistes

Sur un autre territoire, c'est la ville qui a porté le projet de MDE, « poussée » par la Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) dont le directeur était convaincu de l'intérêt du dispositif. Outre la mise en place d'une Mission Locale, les deux maires UMP qui se sont succédés entre 1983 et 2008 avaient toujours refusé, à leur échelle, d'intervenir dans le champ de l'emploi :

Directeur par intérim de la MDE : « J'ai l'habitude de dire que si la MDE est ce qu'elle est aujourd'hui, c'est parce que la naissance s'est faite au forceps et que le bébé ne s'en est jamais tout à fait remis. (...) On n'a pas eu dans l'histoire récente de [Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi] Plie ou de [Comité de Bassin d'Emploi], CBE, sur le territoire (...). Les deux derniers maires, disaient deux choses, de façon schématique : l'emploi est un sujet où on est sûr de prendre des coups et je préfère que ce soit les autres qui prennent les coups que moi-même. La deuxième chose est que dès lors qu'on entre dans une réflexion préalable à la mise en place d'un projet d'animation sur l'emploi, on est sur une usine à gaz et donc je n'accepterais d'entrer dans une dynamique CBE ou autre qu'à partir du moment où quelqu'un aura montré qu'il y aurait une plus-value par rapport à ce que font actuellement les acteurs ». MDE n°5

En dépit de ce positionnement, la ville a proposé un projet pour mettre sur pied une MDE, projet validé par l'État à la condition que la structure s'installe dans les mêmes locaux que l'espace d'accueil, d'information et d'orientation porté par la région et dont les caractéristiques sont très proches de celles des CDM (accueil gratuit, anonyme, sans rendez-vous, pôles thématiques, etc.). Du point de vue du directeur rencontré, la mise en place de la MDE s'est donc faite sans grande conviction de la part des élus politiques, avant tout désireux de « sauver les apparences » en donnant l'illusion que la ville se préoccupe des questions d'emploi sur le territoire :

Directeur par intérim de la MDE : « Ça donne quand même une situation.... Avec une absence de projet au départ, une volonté politique de combler un vide, de ne pas laisser passer le train malgré tout. (...) donc absence de projet, plutôt une construction de bric et de broc (...) ». MDE n°5

Expliqué ainsi, le plan de Cohésion Sociale semble avoir été utilisé à des fins électoralistes, mais sans aucune volonté réelle de définir et de mettre en œuvre une politique en matière

d'emploi. Cette lecture de la situation peut tenir au fait que le directeur par intérim que nous avons rencontré était le directeur adjoint à la DDTEFP au moment où le plan de Cohésion Sociale a été voté. Convaincu de la nécessité de mettre en place une politique d'emploi sur le territoire, il voyait très bien une structure de type MDE porter un tel projet. En soutenant la thèse de l'« approche électoraliste », il affirme ainsi la pauvreté du projet porté par les élus locaux de l'époque. En 2008, lorsque le PS remporte les élections municipales, la première intention des élus est de dissoudre la MDE. L'interlocuteur que nous avons rencontré est à nouveau intervenu pour défendre le projet, à la condition que ce dernier fasse l'objet d'une restructuration en profondeur. C'est de cette manière qu'il s'est retrouvé directeur par intérim de la structure, avec pour mission principale la formulation d'un projet en matière d'emploi.

1.6 Des absences d'explication délicates à interpréter

Pour les quatre autres MDE (MDE n°1, 2, 8 et 9) la genèse du projet n'a pas été exposée. Pour l'une de ces structures, le proche collaborateur du directeur nous a expliqué qu'il avait été recruté après la mise en place de la MDE et qu'il n'avait pas d'élément d'information à nous apporter. Il nous a conseillé de nous tourner vers son directeur, directeur qui avait par ailleurs refusé de nous rencontrer et qui avait confié à son collaborateur le soin de nous voir, si ce dernier le souhaitait.

Plusieurs hypothèses peuvent être avancées pour comprendre cette absence de données sur les conditions de création de ces structures. Ces dernières ont été séparées pour les besoins de l'analyse, mais ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres. Tout d'abord le manque de relances de la part de l'enquêteur ; relances d'autant plus nécessaires que certains des enquêtés étaient particulièrement inquiets quant à l'avenir de leur structure et se sont centrés sur les difficultés à venir du dispositif plus que sur sa genèse. Ensuite, l'absence d'information peut s'expliquer par la volonté du directeur de ne pas dévoiler les détails de la constitution de la structure et les probables jeux de pouvoir qui ont eu lieu :

Directrice de la MDE : « (...) c'est un peu compliqué d'en expliquer l'histoire, quand la MDE a été constituée ici, elle s'est constituée sans le Plie, donc il y a bien eu deux associations distinctes, une portant le projet de MDE, l'autre portant le projet Plie, je ne rentrerai pas dans les détails, détails de structure, politico N., ça n'intéresse personne, bref... ». MDE n°2

Une autre piste d'explication renvoie au fait que la mise en place d'une MDE a pu permettre de financer des projets plus ou moins éloignés du programme gouvernemental initial mais

répondant à des préoccupations locales. La dernière hypothèse à envisager est celle de la « logique d’affichage » où la mise en place du dispositif permet aux élus locaux de montrer à leurs administrés qu’ils s’intéressent à une préoccupation majeure pour eux qui est celle de l’emploi au détriment d’une réflexion solide sur le contenu du projet.

2. Des projets qui résultent de jeux de pouvoir⁴²³ entre les acteurs politiques locaux

Parmi les enseignements qui ressortent des genèses des structures observées, il apparaît que le diagnostic de territoire ne détermine pas nécessairement le contenu des actions des MDE ou leurs territoires d’intervention. Le contenu du projet peut être pensé et défini après la mise en place de la structure. La délimitation des territoires d’intervention, ainsi que les activités menées par les MDE dépendent en réalité de (non)alliances politiques locales plus que de la nature des problématiques en matière d’emploi, soulevées à l’occasion d’un diagnostic de territoire partagé par les acteurs locaux.

2.1 La réalisation d’un diagnostic de territoire : une étape inégalement mobilisée par les acteurs locaux pour mettre en place leurs plans d’actions

Dans le plan de Cohésion Sociale, c’est sur la base des pistes esquissées suite à la réalisation d’un diagnostic territorial que les acteurs locaux doivent définir le contenu du projet de la MDE ainsi que le territoire d’intervention : « La maison de l’emploi assure la convergence des politiques publiques de l’emploi et de la formation professionnelle dans le cadre d’un diagnostic, d’une stratégie et d’un plan d’actions partagés, adaptés au développement économique et social du territoire »⁴²⁴. La place du diagnostic de territoire sera par la suite réaffirmée dans le cadre du second cahier des charges des MDE : « Un accent tout particulier

⁴²³ Pour Michel Crozier et Erhard Friedberg, le pouvoir peut se définir de la façon suivante : « le pouvoir de A sur B correspond à la capacité de A d’obtenir que dans sa négociation avec B les termes de l’échange lui soient favorables. » Plus largement, ils définissent le pouvoir non comme un attribut, mais comme une relation, relation « non transitive », « réciproque mais déséquilibrée ». En outre, « le pouvoir d’un individu ou d’un groupe, bref d’un acteur social, est bien ainsi fonction de l’ampleur de la zone d’incertitude (pertinente, c’est-à-dire une zone d’incertitude dont l’existence et la maîtrise conditionnent la capacité d’action des uns et des autres) que l’imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires ». Michel Crozier et Erhard Friedberg, *L’acteur et le système. Les contraintes de l’action collective*, Paris, Le Seuil, 1992 (1^{ère} éd. 1977), p.65-72.

⁴²⁴ Arrêté du 7 avril 2005, op. cit., texte n°11, préambule à l’annexe.

est mis sur les problématiques de diagnostic partagé, d'observation du marché de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques »⁴²⁵. Les entretiens réalisés auprès des MDE tendent à montrer un usage variable du diagnostic de territoire sur ces deux points. La mise en place des MDE, ainsi que le territoire d'intervention des structures est conditionné par des jeux de (non)alliances politiques locales et non sur la base des pistes esquissées suite à la réalisation d'un diagnostic territorial partagé par les acteurs locaux.

2.1.1 La délimitation du territoire d'intervention des MDE

Le territoire « choisi » ne résulte pas de l'état des lieux du marché du travail, mais bien d'accords ou de désaccords entre les acteurs politiques locaux. Dans les textes, le bassin d'emploi est présenté comme le « périmètre de référence de la MDE. En fonction de la réalité économique, sociale, démographique et géographique des territoires, le ressort de la maison de l'emploi peut recouvrir plusieurs bassins d'emploi. Les grandes agglomérations pourront être traitées de façon spécifique. Pour favoriser l'accès à ses services, la maison de l'emploi peut se structurer en réseau de proximité, notamment dans les zones rurales et certaines zones urbaines »⁴²⁶. Aucune des dix MDE où nous nous sommes rendus n'a pris le bassin d'emploi comme territoire d'intervention de la structure. À l'exception de deux structures qui interviennent à l'échelle d'un pays⁴²⁷, les huit autres MDE agissent à l'échelle d'un territoire administratif qui se superpose à celui des collectivités territoriales. Les territoires correspondent ainsi à des zones administratives et non à des réalités économiques locales comme dans le cas des bassins d'emploi⁴²⁸. Tous les interlocuteurs rencontrés ont justifié *a posteriori* le choix de la zone géographique délimitée par la spécificité du territoire ;

⁴²⁵ Arrêté du 21 décembre 2009, op. cit., texte n°14, préambule à l'annexe.

⁴²⁶ Arrêté du 7 avril 2005, op. cit.

⁴²⁷ La notion de pays ne correspond pas à une entité administrative en tant que telle. Ce statut a été instauré par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Le pays est défini dans la loi comme « la communauté d'intérêts économiques et sociaux ainsi que, le cas échéant, les solidarités réciproques entre la ville et l'espace rural. Les collectivités territoriales et leurs groupements définissent, dans le cadre du pays, en concertation avec les acteurs concernés, un projet commun de développement (...). Lorsqu'un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, la commission départementale de la coopération intercommunale constate qu'il peut former un pays ». Articles 22 et 23 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, JO n°31 du 5 février 2005.

⁴²⁸ Il faut toutefois préciser que l'Insee et l'Assedic par exemple, n'ont pas la même définition du « bassin d'emploi ». L'Insee utilise d'ailleurs plutôt la terminologie de « zone d'emploi » qui correspond à « l'espace géographique à l'intérieur duquel la plupart des actifs résident et travaillent. Effectué conjointement par l'Insee et les services statistiques du Ministère en charge du travail, le découpage en zones d'emploi constitue une partition du territoire adaptée aux études locales sur l'emploi et son environnement. Les déplacements domicile-travail constituent la variable de base pour la détermination de ce zonage » ; site de l'Insee, rubrique « définitions », article *zone d'emploi*, [en ligne], [11/2/2011]. <<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-emploi.htm>>. L'Assedic utilise la notion de bassin d'emploi dans le cadre de l'étude annuelle Besoin en Main-d'Oeuvre (BMO). Il s'agit de découpages infra-départementaux qui ne se superposent pas aux découpages par zone d'emploi.

spécificité qui légitime les contours préalablement délimités par la MDE. Les contours géographiques des MDE sont le résultat de négociations entre acteurs politiques locaux. On peut ici faire un parallèle avec les espaces de négociations collectives dans le champ des relations professionnelles. La délimitation du territoire constitue « un objet de négociation et un enjeu de pouvoir »⁴²⁹. La délimitation d'un espace commun entre les organisations syndicales, patronales et l'État vont déterminer « l'ensemble des pratiques et des règles qui, [s'appliqueront] dans une entreprise, une branche, une région ou l'économie toute entière (...) »⁴³⁰. Dans le cas des MDE, la délimitation du territoire d'intervention constitue un enjeu majeur puisqu'elle détermine l'espace où s'appliquera la politique locale de l'emploi, ainsi que les acteurs qui participeront à sa définition (voir encadré n°4 sur le territoire comme « enjeu de pouvoir »⁴³¹ entre les acteurs locaux). Si les acteurs politiques locaux semblent alors jouer un rôle déterminant dans cette définition, les acteurs du SPE élargi prennent également une large part aux discussions et notamment Pôle Emploi⁴³².

L'absence de superposition entre les territoires d'intervention de la MDE et les structures qui les composent a été abordée dans chacune des dix MDE. Sur certains territoires, l'uniformité des zones géographiques d'intervention est indispensable pour définir une stratégie cohérente en matière d'emploi. Ce positionnement peut toutefois cacher des velléités politiques plus qu'une conviction réelle quant à l'impossibilité de mener à bien des projets du fait de cette superposition partielle des territoires d'intervention. Sur d'autres territoires, cette situation est considérée comme une bonne illustration du caractère éclaté des intermédiaires de l'emploi, de son organisation en mille feuilles. Pour autant, cette situation n'apparaît pas comme une menace quant aux possibilités de définir une politique d'emploi partagée et adaptée aux besoins du territoire.

⁴²⁹ Frédéric Rey, « Les relations professionnelles en mouvements », *Sociologies Pratiques*, n°19, 2009/2, p.3.

⁴³⁰ Michel Lallement, *Sociologie des relations professionnelles*, Paris, La Découverte, 2008, p.3.

⁴³¹ Frédéric Rey, 2009, op. cit., p.3.

⁴³² Pôle Emploi, l'entité issue de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE, joue en effet un rôle primordial. L'arrêté du 21 décembre 2009 précisant le rôle des MDE définit que : « (...) les MDE n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination ». Annexe à l'arrêté.

Encadré n°4 : Le territoire comme « enjeu de pouvoir »⁴³³ entre les acteurs locaux de l'emploi

La notion de territoire s'est imposée dans les années 1980 parallèlement aux mouvements de décentralisation et de déconcentration⁴³⁴. Dans le même temps, « la mise en concurrence des territoires pour l'attraction des entreprises et des salariés qualifiés s'est durcie dans un contexte de mondialisation accélérée (...) »⁴³⁵. En ce sens, le territoire n'est pas seulement le support, le lieu de réalisation de l'action publique, il devient un enjeu central pour la compétitivité des territoires et notamment pour la compétitivité entre communes. De cette façon, le territoire s'est progressivement imposé (...) comme un cadre incontournable pour le traitement des questions économiques et sociales »⁴³⁶. Dans le champ de la sociologie du travail, le « couple territoire/activité » est devenu central notamment depuis la fin des années 1970. Le territoire apparaît comme un atout potentiel majeur en matière de dynamisme économique. Les spécialisations productives et leurs transformations apparaissent alors comme des choix majeurs et font ainsi du territoire un « objet de négociation [autant qu'] un enjeu de pouvoir »⁴³⁷.

Le terme « territoire » est sur-employé dans le champ des politiques publiques d'emploi. Les acteurs locaux, élus ou techniciens, utilisent de manière répétée ce terme. Selon les situations, le terme « territoire » fait référence à la zone géographique couverte par les collectivités territoriales (commune, département ou région), le marché local du travail (tantôt circonscrit à la ville, tantôt à la zone d'emploi), ou encore le réseau des acteurs de l'emploi. Il existe donc une pluralité d'usages et d'acceptions de la notion de territoire ; pluralité d'usages qui s'observe également dans le langage courant, mais aussi dans le champ académique. Une rapide revue de la littérature sur le sujet montre que le terme est mobilisé dans de nombreuses spécialités, sans qu'une définition partagée ne s'impose (voir annexe n°8 sur la pluralité des définitions du territoire selon les disciplines académiques).

2.1.2 Des contenus de projets qui peuvent se décider après la mise en place des MDE

Concernant le contenu des projets mis en place par les structures, pour deux des dix MDE (MDE n°4 et 10) où nous nous sommes rendus, il a été élaboré sur la base d'un diagnostic local partagé par les acteurs locaux. C'est à partir de ce diagnostic que les acteurs locaux se sont appuyés pour présenter leur projet à l'État et aux différents financeurs.

Sur les autres territoires, le projet de MDE semble davantage tenir à la volonté des élus politiques de créer une structure qui pourrait porter un projet dont le contenu reste à déterminer. Comme dans le « modèle de la poubelle » décrit par Michael Cohen, James

⁴³³ Frédéric Rey, 2009, op. cit., p.3.

⁴³⁴ Frédéric Rey, « Territoires », in Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement, Arnaud Mias, *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF, 2012, p.792 ; Robert Lafore, « Le cadre politico-administratif local : terroirs, circonscriptions administratives et territoires », *Vie Sociale*, n°2/2011, p.57.

⁴³⁵ Frédéric Rey, 2012, op. cit., p.792.

⁴³⁶ Frédéric Rey, 2012, op. cit., p.792.

⁴³⁷ Frédéric Rey, 2009, op. cit., p.3.

March et Johan Olsen, l'exposé des genèses des MDE montre qu'il n'existe pas nécessairement de lien de cause à effet entre les problèmes et les solutions. Les choix préexistent aux problèmes et les « solutions cherchent des « questions » auxquelles elles pourraient être une réponse »⁴³⁸. Les problèmes, les solutions et les actions ne semblent pas toujours se présenter de façon séquentielle. Les décisions se développent, au fur et à mesure que les actions prennent sens pour les acteurs de la situation⁴³⁹. Dans ce cas particulier, les MDE constituent des solutions à un problème qui n'a pas nécessairement été soulevé au préalable par les acteurs locaux, ou tout du moins dans les termes proposés par le dispositif et les problèmes auxquels il entend répondre. C'est bien la mise en place d'une MDE qui crée les conditions de réflexion d'un projet. Au même titre que d'autres politiques publiques, la constitution d'une MDE ne résulte pas d'une « série de séquences successives, mais comme un ensemble de séquences parallèles interagissant les unes par rapport aux autres et se modifiant continuellement »⁴⁴⁰. Il s'agit donc bien d'une démarche « pas à pas », impliquant des « négociations et des arrangements mutuels entre acteurs »⁴⁴¹.

Les MDE doivent mettre en place un diagnostic de territoire et s'accorder ensuite, sur la base des éléments clefs de cet état des lieux, sur la nature des actions à réaliser. Dans les faits, les acteurs locaux participants au dispositif ont tous une connaissance indigène du territoire et de la population en recherche d'emploi qui y réside. De cette façon, ils ont déjà en tête des projets plus ou moins construits pour endiguer le chômage ou assurer un meilleur développement économique du territoire :

Directrice de la MDE : « (...) l'objectif de la gouvernance ici étant de réduire la fracture sociale de certains quartiers. Dans plusieurs quartiers, on a une population en difficulté, avec un taux de chômage deux fois plus élevé que sur les autres territoires, on a des quartiers prioritaires politique de la ville, et donc les élus ont souhaité créer, à travers une MDE, enfin ils ont voulu retisser les liens sociaux avec des populations qui ne fréquentaient plus du tout les services publics de l'emploi, aussi bien l'ANPE que la Mission Locale. C'est vraiment sur cette base-là qu'ils ont voulu constituer leur projet à l'origine. Donc nous on est

⁴³⁸ Michael.D. Cohen, James.G. March, Johan.P. Olsen, *Garbage Can Model. Decisions and Organization*, Blackwell, New York, 1988.

⁴³⁹ Les difficultés à positionner les MDE en fonction de l'ancienneté du projet (avant ou après la loi) s'expliquent notamment par le modèle de la poubelle et le flou qui existe entre l'exposé des problèmes et les solutions trouvées. Il ne faut pas non plus négliger l'effet de l'entretien où les acteurs légitiment non seulement le bien fondé du projet, mais aussi la cohérence du déroulé des décisions.

⁴⁴⁰ Pierre Müller, *Les politiques publiques*, Paris, PUF, 2010 (1^{ère} éd. 1990), p.27.

⁴⁴¹ Ibid., p.36. Pierre Müller reprend ici la notion « d'incrémentalisme » développée par Charles Lindblom dans « The science of muddling-throug », *Public Administration Review*, 19, 1959. Cette vision de l'action publique rompt avec la conception de la rationalité absolue des acteurs et poursuit la thèse de Herbert Simon sur la « rationalité limitée » en montrant que la rationalité des acteurs est nécessairement partielle (et non irrationnelle), notamment du fait de l'impossibilité d'avoir connaissance de l'ensemble des informations nécessaires à la prise de décision ». Herbert Simon, *Administrative behavior. A study of decision-making processes in administrative organizations*, New-York, Free Press, 1957.

vraiment identifié sur ce territoire, à la demande des élus locaux, comme étant dans les quartiers prioritaires. Donc physiquement, on a créé sept espaces de proximité, avec des équipes pluridisciplinaires pour être dans les quartiers, proche des demandeurs d'emploi, et rendre si possible des services de qualité (...) donc ces sept espaces de proximité, ça a été l'élément un peu phare du projet quand il a été constitué en 2006, à mon avis certainement plus en visibilité que les autres axes ».
MDE n°2

Ici, le problème majeur auquel doit répondre la MDE est connu depuis longtemps. Il n'a pas fait l'objet d'un diagnostic de territoire permettant de comprendre plus en détail les difficultés rencontrées par les populations. Le projet résulte d'une volonté partagée par les différents élus locaux du territoire. Ainsi, c'est la connaissance indigène du territoire (acquise au cours de leurs expériences professionnelles, d'échanges avec d'autres acteurs locaux...) qui tient lieu de diagnostic. C'est cette connaissance qui suffit à justifier et à rendre légitime la mise en place d'un projet. Des éléments disparates d'études peuvent toutefois être mobilisés pour justifier la légitimité d'une action déjà actée entre les membres de la MDE. La fonction d'observation du territoire est donc très inégalement mobilisée au moment de la mise en place de la MDE. Les contraintes de temps peuvent, par ailleurs, expliquer le fait que le diagnostic de territoire ne prenne pas sa place comme cela avait été imaginé dans le cadre du plan Borloo. Plusieurs des interlocuteurs ont évoqué des délais très courts pour présenter un projet en vue d'obtenir le conventionnement puis la labellisation d'une MDE par l'État⁴⁴². Dans ces conditions, les délais dont disposent les acteurs locaux ne sont pas suffisants pour faire un état des lieux approfondi du marché du travail.

2.2 Des jeux de négociations politiques qui l'emportent largement sur la réalisation d'un état des lieux

Nous avons montré comment les acteurs locaux se sont saisis de la loi pour mettre en place une MDE. Outre les explications spontanément mobilisées par les acteurs locaux rencontrés, d'autres éléments fondamentaux ont été évoqués en filigrane pour expliquer les conditions dans lesquelles les MDE ont été mises en place. Trois critères ressortent plus spécifiquement des entretiens, critères qui, dans la réalité, sont entremêlés mais que nous dissociions ici pour une plus grande clarté dans nos propos.

⁴⁴² Le conventionnement constitue la première étape de validation par l'État des projets de MDE. La seconde étape est celle de la labellisation qui permet aux structures d'obtenir des financements.

Les deux premiers registres d'explication repérés correspondent à deux acceptions du politique au sens de la typologie de la science politique anglo-saxonne : dans sa dimension *politics* qui s'intéresse aux acteurs et à leurs rapports avec les institutions et dans sa dimension *policies* au sens de l'action publique comme programme d'action⁴⁴³. Le troisième et dernier registre identifié est financier, il concerne l'obtention de financements supplémentaires indispensables à la mise en place de projets nouveaux ou plus ambitieux. La genèse des dix MDE dans lesquelles nous nous sommes rendus met en évidence la préoccupation des acteurs locaux pour la mise en œuvre locale des politiques publiques (policy). Pour reprendre les propos de Thierry Berthet, il s'agit de « coller à la demande sociale, de produire des réponses appropriées, ajustées »⁴⁴⁴ aux besoins des territoires ou de la population. Dans cette perspective, les acteurs locaux se sont attachés à nous exposer les caractéristiques du tissu économique local et de la population à la recherche d'un emploi. L'architecture et la composition de la MDE prennent alors leur sens au regard de la spécificité du territoire, légitimant ainsi des modèles d'action « sur mesure ». Le politics, en revanche, se centre essentiellement sur les acteurs et leurs stratégies, les rapports de pouvoir qui se mettent en place. Cette dimension renvoie à « ce qui se passe dans l'État (...) à [la compétition stratégique entre élites] pour la conquête de positions ; la formulation et la politisation des clivages sociaux (...) »⁴⁴⁵.

L'aspect financier a, par ailleurs, été évoqué par plusieurs acteurs. Le dispositif national des MDE a donc pu constituer un « effet d'aubaine » ou « d'anticipation » puisqu'il apporte des subventions aux collectivités territoriales dont certaines avaient déjà mis en place une structure ou étaient en voie de le faire, indépendamment de l'existence de financements de l'État :

Directeur de la MDE : « (...) et puis la question du financement parce que c'est quand même celle-là qui a posé problème tout au long de l'activité pour l'année 1999 et la naissance de la MDE en 2006, c'était quand même une question récurrente du financement, comment on finance l'activité ? Qui apporte les moyens ? (...) Donc le Conseil Général décide de se retirer et du coup, la question du financement ne pose pas vraiment de problème compte tenu, des financements de l'État sur la MDE. Donc l'impact n'est pas celui espéré par le Conseil Général, en

⁴⁴³ La typologie anglo-saxonne du politique définit trois acceptions. Le *politics* et le *policies* que nous avons défini, mais également le *polity* qui s'attache à comprendre comment s'exerce le politique à travers ses structures. Cette dernière dimension du politique s'attache à montrer comment les institutions forment les structures et les bases de fonctionnement de la société. Cette acception du politique n'est pas développée ici parce qu'elle ne fait pas écho à ce que nous avons pu observer sur notre terrain.

⁴⁴⁴ Thierry Berthet, « Usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation », in Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.86-87.

⁴⁴⁵ Jean Leca, « L'État entre politics, policies et polity, ou comment sortir du triangle des bermudes ? », intervention dans le cadre du Congrès de l'Association Française de Science Politique, Grenoble, [en ligne], septembre 2009, [12/03/2011], <<http://www.congresafsp2009.fr/sectionsthematiques/st3/st3leca.doc>>.

tout cas, le Conseil Général n'est plus présent sur la table et donc, on s'engage sur une nouvelle façon de fonctionner. (...) La question essentielle qui tourne autour de tout cela, c'était la question financière, l'instabilité des financements, la difficulté de trouver du financement (...) ». MDE n°3

L'analyse des entretiens montre que les projets de départ ne sont pas toujours construits de manière aussi rigoureuse que le plan de Cohésion Sociale ne le prévoit. Plus que le fruit d'un diagnostic partagé, la genèse des structures montre au contraire que la décision de mettre en place une MDE, puis la définition de son projet résultent de négociations entre acteurs locaux.

Le dispositif des MDE s'inscrit dans un mouvement de territorialisation des politiques publiques en matière d'emploi. Dans cette perspective, les pouvoirs publics ont délibérément pensé un cahier des charges qui ne soit pas standardisé, l'objectif étant de laisser aux acteurs locaux le soin de mettre en place des structures et des actions adaptées au plus près des situations locales. Il existe donc une pluralité de profils de MDE mais l'émergence de chacune d'entre elles met en avant l'importance des jeux de pouvoir entre les élus locaux. Les choix relatifs à la zone de compétence des MDE ou aux plans d'actions de ces dernières sont ainsi largement déterminés par les ententes ou ruptures entre acteurs politiques. C'est ce qui explique que les territoires d'action des MDE recoupent entièrement les secteurs administratifs dessinés par les collectivités territoriales. La détermination des zones d'intervention des MDE n'est donc pas guidée par les réalités économiques locales ou l'existence de partenariats antérieurs entre les intermédiaires de l'emploi. L'autre enseignement majeur qui ressort de ces entretiens est la place variable du diagnostic de territoire pour penser des plans d'actions. Les éléments qui résultent des états des lieux sont loin d'être toujours décisifs et les choix que les acteurs locaux prennent sont avant tout déterminés par une connaissance indigène du territoire.

Chapitre 5 : Le rassemblement des intermédiaires de l'emploi au sein de la Maison de l'Emploi et de la Formation : entre conflits politiques et jeux d'acteurs institutionnels autour de la réorganisation du SPE local

Les réflexions autour de la création de la Mef ont été initiées bien avant l'adoption de la loi relative à la mise en place des MDE. C'est le groupe socialiste qui a impulsé la création d'un groupe de travail autour des questions d'emploi, de formation et de développement économique. Le groupe souhaitait que les questions d'accompagnement des demandeurs d'emploi, d'organisation territoriale du SPE et de coordination des dispositifs locaux fassent l'objet de débats et réflexions politiques approfondies. Sur la ville, c'est le Parti Communiste (PC) qui détient la majorité politique. Et traditionnellement, le PC considère que les élus doivent défendre les droits des actifs privés d'emploi, y compris au moment de leur licenciement, mais qu'ils n'ont pas à organiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Pour le parti, il s'agit d'une fonction politique d'État et en aucun cas d'une prérogative des collectivités territoriales⁴⁴⁶. Ces divergences politiques expliquent les difficultés du groupe socialiste à inscrire ces questions dans l'agenda municipal. Un premier pas a toutefois été

⁴⁴⁶ Nous avons interrogé les élus locaux sur les raisons potentielles de ce changement d'orientation politique. Est-ce que les lignes idéologiques du PC ont évolué pour accepter de s'immiscer dans les questions d'emploi ? Est-ce une décision purement isolée de la majorité municipale ? Nous n'avons pas obtenu de réponse à ces questions. Tous les acteurs ont évoqué les pressions insistantes et répétées des administrés pour que la municipalité réponde aux inquiétudes de la population et notamment des chômeurs. Les élus ont sans aucun doute été sollicités par la population. Mais l'implication de la municipalité dans le champ de l'emploi est-elle une situation isolée ou le résultat d'un changement idéologique à la tête du parti ? Précisons par ailleurs que de nombreux élus du PCF, dont le maire de la ville, ont quitté le parti dans le courant du printemps de l'année 2010.

franchi avec la constitution de la délégation chargée du développement économique de l'emploi et de la formation en 1995 par des élus socialistes. Mais la mise en place de cette délégation n'a pas permis de définir une stratégie politique et économique sur les questions d'emploi et de formation. Un second pas sera franchi le 23 juin 1998 avec la création du Comité Local Economique pour la Formation et l'Emploi (Clefe). Le Clefe est un groupe de travail, composé du SPE et de ses partenaires, des collectivités territoriales (région, département), des acteurs de la formation (enseignement professionnel et université), des partenaires sociaux (syndicats et employeurs), des organismes consulaires, des aménageurs, des acteurs de l'insertion (Entreprise d'Insertion, Association Intermédiaire) et d'un organisme paritaire financeur de formation.

L'objectif premier de ce comité était d'établir avec ses membres un diagnostic des différentes problématiques du territoire en termes d'emploi et de formation pour définir avec eux les conditions d'une meilleure coordination. Sur la base de ces interrogations, une étude de faisabilité a été menée par un cabinet entre 1999 et 2000. Une trentaine de partenaires ont été interrogés sur la pertinence d'un regroupement opérationnel des acteurs pour tout ou partie de leurs activités ainsi que sur l'existence d'activités non mises en œuvre sur le territoire pour répondre aux problématiques actuelles de la population et des entreprises. Les entretiens réalisés mettent tous en cause la « cohérence globale des outils et des acteurs intervenants sur le territoire de la commune dans les domaines de l'emploi, de la formation, de la qualification »⁴⁴⁷. C'est ainsi que sera esquissé le projet de MDE sur la ville, projet qui sera décrit dans le rapport annuel du Clefe en 2000. Le rassemblement des acteurs de l'emploi y est présenté comme la solution permettant de résoudre les dysfonctionnements, voire les incohérences du SPE local.

1. Des tensions politiques entre le PS et le PC qui ont enlisé le projet de 2001 à 2004

Si les problématiques à résoudre semblent faire consensus, la question de la volonté politique n'est pas tranchée, ainsi que la participation des partenaires pressentis. Et ce sont bien ces points qui sont décisifs pour que le projet voit effectivement le jour. Il faut à cet égard retracer les conflits politiques ainsi que les jeux d'acteurs institutionnels ayant finalement abouti à la création de la Mef sur la ville.

1.1 Des tensions politiques entre le PS et le PC qui ont enlisé le projet Mef de 2001 à 2004

C'est au moment des élections municipales de 2001 et plus particulièrement de la constitution de la liste que le parti socialiste a imposé le projet de MDE à la majorité politique. Pour que le projet de la Mef soit inscrit dans l'agenda politique, le groupe socialiste a posé la création de la structure comme condition de la constitution de la liste :

Solen : « Qu'est-ce qui a fait que le projet est devenu une priorité politique en 2001 ? »

Acteur politique : « Rapport de force. Le PC avait besoin du PS pour gagner la ville. Ça a été imposé par le PS au PC. Ça a été un point dur, un point dur et d'ailleurs à tel point que les trois premières années de mandat, ça n'a pas avancé ! »

Avec la réélection du PC à la tête de la ville, le projet se trouve ainsi inscrit dans l'agenda politique. Pour autant, le projet ne verra pas le jour tout de suite. Une première occasion de mise en place de la structure a été avortée au tout début des années deux mille. L'agence ANPE, l'Afpa et l'antenne Assedic étaient effectivement en recherche de locaux et prêts à emménager dans le même bâtiment.

1.2 Une occasion manquée de constitution de la Mef

Dans le courant de l'année 2001-2002, l'agence locale ANPE a connu deux incendies criminels successifs et d'autres incidents qui l'ont amené à déménager dans des locaux prêtés par l'Assedic. Mais ces bureaux ne sont disponibles que jusqu'à la fin de l'année 2002, contraignant ainsi l'ANPE à trouver rapidement d'autres locaux. L'importance de l'activité de l'agence implique d'ailleurs son installation dans deux bâtiments. De leur côté l'Afpa et l'Assedic connaissent les mêmes échéances immobilières. Dans ce contexte un peu difficile, le directeur de l'agence locale a contribué à la recherche d'un bâtiment pour le projet Mef. Dans le courant de l'année 2002, les locaux qui hébergent aujourd'hui la Mef sont proposés comme solution au projet. Si l'Afpa continue de manifester son intérêt, la participation de l'Assedic en revanche semble bien plus incertaine. Un double montage financier et technique se met en place pour s'assurer des conditions de faisabilité du projet qui va alors connaître une étape charnière puisque les partenaires sont dans l'attente des conclusions du montage

⁴⁴⁷ Quat'alyse, Groupe quaternaire, 2000, op. cit., p.3.

pour une éventuelle constitution de la Maison de l'Emploi et des Métiers (qui sera finalement baptisée « Maison de l'Emploi et de la Formation »). Mais le temps presse puisque l'ANPE, ainsi que l'Afpa et l'Assedic poursuivent leurs recherches de locaux. Entre janvier et février 2003, l'étude de faisabilité financière du projet se révélera peu concluante, amenant les partenaires à renoncer à toute installation dans le bâtiment initialement identifié. En dépit de l'inscription du projet dans l'agenda politique, les élus socialistes voient dans l'avortement de la première opportunité de mise en place de la Mef une stratégie de la majorité communiste pour faire échouer sa concrétisation. En effet, c'est à la ville qu'est revenue la responsabilité de statuer sur la viabilité financière du projet. Si bien qu'en rejetant le projet pour des contraintes budgétaires, les élus communistes s'assuraient de le voir échouer.

Peu de temps après, l'ANPE et l'Afpa s'installeront en centre ville, au sein du même bâtiment et à quelques pâtés de maisons de la Mission Locale et du Centre d'Information et d'Orientation. L'ANPE et l'Afpa voient dans cet agencement la possibilité de concrétiser le projet de rapprochement esquissé dans le cadre du Clefe. Cette première tentative avortée de création de la Mef laisse planer le risque d'un désengagement des partenaires, bien que plusieurs manifestent toujours leur souhait de regroupement. Une autre alternative au projet est esquissée avec l'installation d'une Cité des Métiers (CDM) dans un périmètre géographique proche des partenaires de l'emploi. Mais cette idée a très vite été rejetée par les acteurs locaux qui défendent le projet depuis le départ. Pour eux, cette configuration est plus satisfaisante pour les publics qui n'ont pas à traverser la ville d'un bout à l'autre pour réaliser leurs démarches. En revanche elle ne permet pas que les salariés des différentes structures se côtoient au quotidien, échangent sur leurs pratiques de travail et la situation des chômeurs qu'ils accompagnent. Au début de l'année 2003, chaque structure s'installe dans ses propres locaux, simplement à quelques pâtés de maison les unes des autres. Le risque qui se profile pour les initiateurs de la Mef, est que les différents opérateurs se contentent de l'existence de ce « Quartier de l'Emploi et de la Formation ». Cette proximité géographique facilite effectivement les démarches des chômeurs sans contraindre les opérateurs à changer à nouveau d'adresse. Les porteurs du projet craignent que les structures hésitent à deux fois avant d'organiser un déménagement supplémentaire ; déménagement qui risquerait de « perdre » les chômeurs en raison des changements successifs d'adresse des structures. De ce point de vue, un déménagement supplémentaire exigerait que les chômeurs s'adaptent aux logiques immobilières des institutions et serait incohérent avec le projet de la Mef qui a justement pour ambition de simplifier au maximum leurs démarches.

1.3 Deux évènements politiques décisifs ont finalement conduit à la mise en place de la Mef

À ce stade de la démarche, les débats politiques entre le PS et le PC sont encore vifs et la participation des institutions risque d'être échaudée. Les entretiens auprès des acteurs politiques et institutionnels de la ville montrent que le projet a finalement vu le jour grâce à deux évènements déclencheurs résumés ci-dessous par un acteur politique :

Acteur politique : « Le maire a été plutôt un facilitateur au moment où il est arrivé. Je crois qu'il était intéressé par ce projet. Mais de toute façon avec la loi Borloo il était difficile de ne pas aller jusqu'au bout ».

C'est donc sous une double impulsion politique locale et nationale que la Mef a pu se concrétiser sur la ville. En 2004 le maire de la ville quitte ses fonctions et sera succédé par un conseiller municipal de la ville, également membre du PC depuis la fin des années 1980. Les démarches vers une possible réalisation de la Mef vont alors s'intensifier. La perspective d'un hébergement de la Mef dans les locaux initialement identifiés est à nouveau mise à l'étude. À partir de février 2004, chacun des partenaires pressentis sera sollicité pour connaître ses intentions définitives de participation au projet ainsi que ses besoins en termes de bureaux. Outre l'impulsion favorisée par l'arrivée du nouveau maire, c'est l'adoption par les pouvoirs publics du dispositif des MDE qui va définitivement confirmer la volonté des acteurs locaux de mettre en place une MDE sur le territoire (voir encadré n°5 sur l'usage des termes « territoire », « espace » et « local »).

En dépit de l'accord de principe des opérateurs du marché du travail pour intégrer la Mef, de nombreuses tractations vont avoir lieu au moment de leur participation effective au projet. Les relations entre institutions sont marquées par la recherche de partenariat et la crainte de concurrence. Ce sont ces intérêts parfois divergents entre structures qui expliquent leurs réticences finales à participer au projet, ou tout du moins leur volonté de s'assurer de la présence ou de l'absence d'autres partenaires, ainsi que du statut de leur participation au projet (membres constitutifs ou partenaires associés notamment). D'autres facteurs, tels les coûts de loyer pour disposer de locaux au sein de la Mef ont été déterminants dans la participation des uns et des autres. Pour comprendre les jeux d'acteurs qui se sont mis en place, il faut comprendre les intérêts et contraintes de chaque institution à participer au projet. Ces questions ne touchent pas simplement l'organisation matérielle du projet, mais bien les missions et identités de chaque structure. Or depuis le départ, chacune d'entre elle insiste sur

la nécessité de travailler plus en complémentarité tout en conservant son identité propre et ses missions d'origine.

Encadré n° 5 : L'usage des termes « territoire », « espace », « local » : des termes équivalents ?

Bien que nous utilisions les termes d'« espace », de « territoire », ou encore de « local » dans notre thèse de manière indifférenciée, l'usage strict de ces termes montre qu'ils recouvrent des acceptions différentes et ne sont donc pas tout à fait substituables :

- l'« **espace** » était le terme privilégié jusque dans les années 1980, où la notion de « territoire » s'est imposée. La notion d'« espace » était souvent utilisée en référence à une conception « aménagiste » de l'espace, notamment du fait de la création de la DATAR, Délégation à l'aménagement du territoire⁴⁴⁸.

- le « **territoire** » comme « l'échelle nationale, celle où un État exerce sa souveraineté. (...) Le territoire diffère alors fondamentalement du lieu par le fait qu'il est délimité par des frontières claires et bien défendues ; il a une étendue ; il permet l'exercice d'un pouvoir »⁴⁴⁹.

- le « **local** », plus souvent utilisé par les anthropologues met en avant le « questionnement sur l'identité ; l'inclusion et l'exclusion » et montre le « jeu de va-et-vient du social au spatial, d'un spatial approprié socialement et symboliquement »⁴⁵⁰.

Le détour par l'exposé des différentes significations du « territoire » et les termes qui lui sont régulièrement substitués (local, espace...) montre que le territoire a un caractère fortement construit.

2. Une Maison de l'Emploi et de la Formation qui s'articule autour de trois pôles

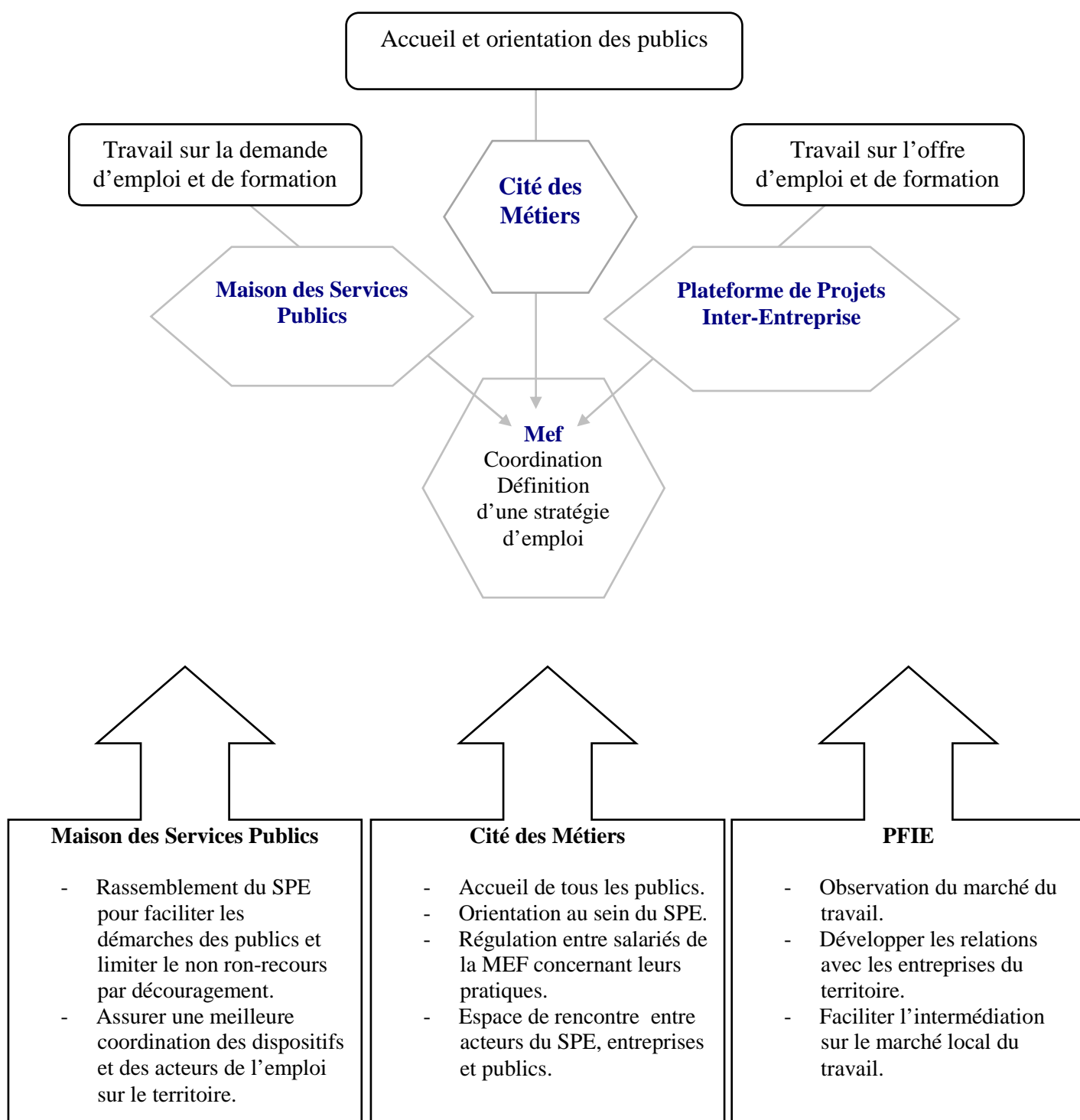
Les acteurs se sont mis d'accord pour la création d'une Maison de l'Emploi et de la Formation articulée autour de trois pôles : une Maison des Services Publics, une Cité des Métiers (CDM) et une Plateforme de Projets Inter-Entreprises (Pfie). Cette architecture restera inchangée jusqu'à l'ouverture effective de la Mef dans le courant de l'été 2006, à l'exception de l'observatoire qui ne sera pas rattaché à la Pfie mais directement à la direction de la Mef à partir de 2008.

⁴⁴⁸ Thierry Paquot, « Qu'est-ce qu'un territoire ? », *Vie Sociale*, n°2/2011, p.24.

⁴⁴⁹ Paul Claval, *Géographie régionale. De la région au territoire*. Paris, Armand Colin, 2006, p.36.

⁴⁵⁰ Marie-Vic Ozouf-Marignier, « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques », in Martin Vanier, *Territoires, territorialité, territorialisation. Controverses et perspectives*. Rennes, PUR, 2009, p.33.

Schéma n° 1 : Architecture de la Maison de l'Emploi et de la Formation



2.1 La création d'une Maison des Services Publics pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi et assurer à terme une plus grande cohérence des dispositifs

La Maison des Services Publics regroupe dans un même lieu le service public local de l'emploi et de la formation (voir encadré n° 6 sur la présentation de l'activité des structures présentes dans les locaux en 2007). Ce rassemblement a pour objectif de limiter le phénomène de déperdition des publics dû à l'éloignement géographique des structures. La présence en un seul lieu des opérateurs est par ailleurs vue comme une opportunité pour les partenaires de « travailler en commun, analyser les problèmes rencontrés, les faire remonter aux financeurs et décideurs et élaborer des actions spécifiques correspondant aux besoins locaux non couverts »⁴⁵¹. En aucun cas il ne s'agit donc de se substituer au SPE. Les membres du Clefe y voient les conditions idéales pour créer les « synergies » et « complémentarités »⁴⁵² recherchées sur le territoire. L'objectif affiché est de permettre « une mutualisation des ressources des différents intervenants dans le domaine de l'emploi et de la formation (...) pour offrir une palette plus large possible de réponses en matière d'information, d'orientation, de formation, de validation, d'offres d'emploi, d'outils... »⁴⁵³. C'est aussi une double régulation qui est attendue de ce regroupement : une régulation entre salariés pour garantir un parcours cohérent au public et une régulation entre les organisations en adaptant certains de leurs modes de fonctionnements respectifs. Pour faciliter ces échanges et au final la fluidité des modes de fonctionnement entre structures, une salle de convivialité commune à l'ensemble des structures a été créée. Les salariés peuvent y prendre un café ou leur repas.

⁴⁵¹ Quat'alyse, Groupe quaternaire, 2000, op. cit.

⁴⁵² Dossier de labellisation de la CDM, 2005.

⁴⁵³ Quat'alyse, Groupe quaternaire, 2000, op. cit.

Encadré n° 6 : Présentation de l'activité des structures présentes dans les locaux en 2007

Union pour l'Insertion et la Réinsertion professionnelle des publics Handicapés (UnirH) : est une structure du réseau Cap Emploi qui participe à l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, souhaitant accéder à un emploi en milieu ordinaire de travail (et non les personnes orientées en Établissements et Services d'Aide par le Travail). Outre l'accompagnement des publics, la structure aide les entreprises (de plus de 20 salariés) à appliquer leurs obligations légales en matière d'emploi des personnes handicapées.

Cité des Métiers (CDM) : est un espace d'information, d'orientation et de conseil ouvert à tous, quelque soit leur statut (chômeurs inscrits ou non à Pôle Emploi, salariés, étudiants, etc.) ou leur lieu d'habitation. La structure accueille les publics gratuitement, sans rendez-vous et dans le respect de l'anonymat. Les conseillers ne réalisent pas d'accompagnement des publics, même lorsqu'ils reçoivent ces derniers en entretien (pas de dossier de suivi, pas de rendez-vous fixés par les conseillers, etc.). L'accueil des publics est organisé autour de différents pôles : « trouver un emploi », « accès au droit », « créer son activité », « accès à la formation » et « trouver son orientation ». L'espace dispose également d'un fonds documentaire et d'ordinateurs en libre accès.

Dispositif Académique de Validation des Acquis (Dava) : est une structure chargée de la Validation des Acquis et de l'Expérience (VAE) pour les diplômes professionnels de l'Éducation Nationale. Les conseillers reçoivent les candidats en entretien individuel pour confirmer la pertinence de la démarche VAE (diplôme ciblé notamment). Les candidats qui le souhaitent peuvent bénéficier d'un accompagnement pour la réalisation de leur dossier.

Envol : est une association intermédiaire qui salarie des publics considérés comme éloignés, voire très éloignés de l'emploi. Les conseillers assurent un accompagnement social, professionnel et aussi psychologique des publics. Ces publics sont tous salariés de l'association et exercent des missions de travail (essentiellement dans le secteur des services aux entreprises : nettoyage, archivage, etc.).

Mission Locale (ML) : accompagne les jeunes de 16 à 25 ans sortis du système scolaire et résidant sur la ville. La structure a vocation à les aider à surmonter les difficultés qui font obstacles à leur insertion sociale (logement, santé, etc.) et professionnelle (formation, emploi, etc.).

Programme Départemental pour l'Insertion professionnelle des Travailleurs Handicapés (PDITH) : est une structure qui n'accueille pas de publics. Elle a en charge la définition et la coordination de l'ensemble des mesures départementales en vue de l'insertion des travailleurs handicapés.

Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (Plie) : s'adresse aux habitants de la ville durablement exclus du marché du travail. Les chômeurs sont suivis pendant deux ans (accompagnement dit « renforcé ») en vue de leur retour ou de leur accès sur le marché du travail. L'essentiel des publics suivis sont des adultes (plus de 26 ans), mais quelques jeunes considérés comme en « difficultés » peuvent être accompagnés par le Plie. La structure assure également la coordination des actions d'insertion sur la ville.

Service d'Orientation Professionnelle (Sop) : s'adresse aux chômeurs qui souhaitent entrer en formation. La structure dépend de l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes (Afp). Les chômeurs doivent tous avoir été orientés par un conseiller (de Pôle Emploi ou de la ML) avant d'être reçus par un psychologue du travail. Les psychologues du travail reçoivent ensuite les chômeurs (à trois reprises) pour valider le besoin de formation identifié. Si le projet de formation est effectivement validé, les psychologues aident les chômeurs à construire les étapes de leur projet professionnel incluant un passage en formation. Le cas échéant, les chômeurs sont orientés vers un autre partenaire.

2.2 L'installation d'une Cité des Métiers : une structure ayant vocation à résoudre une partie des contradictions liées au fonctionnement du SPE local

2.2.1 Un espace garantissant l'accès pour tous au SPE

Les Cités des Métiers sont des espaces d'accueil, d'information et d'orientation ouverts à tous les publics, quelque soit leur statut (chômeurs inscrits ou non comme demandeurs d'emploi ; scolaires, salariés ou retraités...), leur âge (jeunes ou seniors notamment) ou encore leur lieu d'habitation. L'accès étant libre et sans rendez-vous, toute personne peut se rendre à la CDM « sans justification, ni inscription à quelque organisme que ce soit »⁴⁵⁴. Avec la présence d'une CDM au sein de la Mef, la structure assure les conditions d'une prise en charge pour tous les publics, y compris ceux qui ne rentrent pas dans les cadres institutionnels ou qui ne parviennent pas à trouver une institution « apte » à répondre à leurs problèmes. Par ailleurs, la structure ne réalise pas d'accompagnement des usagers, ce qui implique que les professionnels ne tiennent pas de dossiers sur ces derniers ou de traces de leur situation sociale ou professionnelle. Les usagers peuvent, selon leurs besoins, se rendre à plusieurs reprises dans les locaux, mais aucun rendez-vous ne leur est imposé par les professionnels. En outre, la structure a vocation à répondre à l'ensemble des questions relatives à la vie professionnelle. Les usagers peuvent donc solliciter les professionnels pour des questions strictes d'emploi (CV, lettres de motivation...), mais aussi pour des questions liées au droit du travail, à l'orientation, à la formation ou encore à la création d'activité.

2.2.2 Un espace de régulation des pratiques professionnelles des salariés

Le principe de fonctionnement d'une CDM est basé sur la mise à disposition de professionnels appartenant aux différentes structures du SPE. La structure ne doit donc pas employer directement des salariés, les salariés des différentes structures de la Mef devant tour à tour réaliser des permanences dans la CDM. La présence conjointe de salariés des différentes structures au sein de la CDM doit leur permettre d'échanger de manière régulière sur leurs pratiques professionnelles respectives, les modes de fonctionnement des structures ou encore une situation d'accompagnement qui pose problème. Ces échanges pouvant à terme déboucher sur des modes de fonctionnement facilités entre structures pour simplifier les pratiques de travail des salariés, mais également les démarches des publics. L'organisation d'évènements à destination des salariés va également dans le sens de cette régulation

recherchée entre les professionnels et à terme entre les structures. Ils sont l'occasion de rassembler l'ensemble des salariés de la Mef pour échanger avec des partenaires sur une thématique spécifique (dispositifs d'accès aux droits, orientation scolaire pour les jeunes décrocheurs, etc.). En ce sens, la présence de la CDM au sein de la MDE doit améliorer l'accès à l'information et l'orientation des publics, deux conditions *sine qua non* à la construction d'un parcours administratif simplifié.

2.2.3 Un espace ayant vocation à coordonner les actions des acteurs sur le territoire

L'effet conjugué de la décentralisation et de l'installation du chômage dans la durée ont conduit à la présence de multiples interlocuteurs pour résoudre les questions d'emploi, mais également d'orientation ou de formation professionnelle. Chacun de ces interlocuteurs a progressivement apporté des réponses en fonction de ses prérogatives. Des structures spécialisées ont ainsi vu le jour pour répondre aux problèmes de la population. « Quoique efficace et justifiée, l'accumulation de ces différentes instances sur un même territoire finit par représenter, pour l'usager, un écheveau complexe et difficilement lisible. Aussi, nombreux sont ceux qui aspirent à apporter à leurs administrés une lisibilité accrue des dispositifs existants, un éclairage prospectif, des aides et des conseils spécialisés facilitant l'orientation et l'accès aux services adaptés à leur demande »⁴⁵⁵. Le concept CDM prend ici tout son sens parce qu'il vient justement répondre à ce besoin de clarté du système. Il peut à terme être facteur d'une réflexion commune sur la cohérence des dispositifs existants, voire amener des aménagements réciproques pour plus de fluidité dans les parcours d'insertion.

La CDM apparaît ici comme la structure permettant d'agir sur trois des incohérences du SPE soulevées par les membres du Clefe. Elle est en premier lieu un espace qui doit accueillir tous les publics et pas uniquement les demandeurs d'emploi. Elle est en second lieu un espace de régulation des pratiques professionnelles des salariés pris individuellement et des modes de fonctionnement des structures. Ce deuxième niveau de régulation touche plus frontalement les structures dans leur mode d'organisation. La CDM doit en effet être l'espace de débats autour des modes de fonctionnement des instances pour les repenser, voire imaginer des modes d'intervention plus adaptés aux besoins des publics. D'ailleurs la charte des Cités des Métiers se caractérise par la « nécessité de partir des besoins des individus et non des dispositifs et prestations dispensées par l'institution d'appartenance du salarié. » Le fonctionnement d'une

⁴⁵⁴ Charte des Cités des Métiers, 2004, op. cit., p.2.

⁴⁵⁵ Danièle Drevet, « La CDM. Un concept qui fait des petits », Dossier, *Centre Inffo*, janvier-février 1999, p.43-46.

CDM est en effet « centré sur la demande, la question, le problème de l'utilisateur, et non sur les institutions et leurs services »⁴⁵⁶. De telle sorte que la démarche se veut en décalage, voire en rupture par rapport aux pratiques observées dans les autres structures d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Certes, son action isolée n'est pas présentée comme une condition suffisante par les acteurs, mais son principe-même de fonctionnement est présenté comme une contribution significative à la résolution des problématiques soulevées par les partenaires.

2.3 La création d'une Plateforme de Projets Inter-Entreprises pour faciliter l'appariement entre offre et demande d'emploi

Ce troisième pôle a pour fonction d'agir sur le fonctionnement local du marché du travail en facilitant l'appariement entre offre et demande d'emploi. La Plateforme de Projets Inter-Entreprises (Pfie) a plus spécifiquement pour mission de développer les relations avec les entreprises du territoire pour prendre connaissance de leurs besoins en recrutement notamment. À terme, la Pfie doit être un « espace de mobilisation »⁴⁵⁷ permettant aux entreprises, salariés, demandeurs d'emploi et formateurs de se rencontrer. Ces échanges devant « favoriser des initiatives de développement d'activités et d'emplois et des innovations en gestion des ressources humaines »⁴⁵⁸ en traitant des questions de pratiques de recrutement, de formation des salariés, de reprises d'entreprises ou encore de gestion des ressources humaines. L'existence de cette entité rompt avec les stratégies d'insertion qui se centrent sur l'individu. La Pfie constitue une possibilité d'introduction de l'acteur économique dans les dispositifs d'insertion :

Acteur politique : « En fait comme on était dans une logique de territoire, ça s'est imposé qu'il fallait travailler avec les entreprises. D'ailleurs de faire une Maison de l'Emploi, si les pourvoyeuses d'emploi sont pas là... C'est toujours pareil quoi, on arrête de raisonner uniquement en politiques publiques de l'emploi avec tous les dispositifs qui en découlent et avec toutes les cheminées qui en découlent et tous les trucs invraisemblables et incompréhensibles pour les néophytes. Là on part du territoire, c'est-à-dire des gens qui y travaillent ou qui cherchent à travailler et des entreprises qui recrutent parce que de toute façon c'est pas la Maison de l'Emploi qui recrute, c'est pas la ville, c'est pas l'ANPE, c'est les entreprises ».

À ce propos Denis Castra explique qu'une véritable stratégie d'insertion ne peut consister à « sélectionner et formater la demande d'emploi et doit modifier l'état des relations entre

⁴⁵⁶ La Charte des Cités des Métiers, 2004, op. cit.

⁴⁵⁷ Quat'alyse, Groupe quaternaire, 2000, op. cit.

⁴⁵⁸ Ibid., p.7.

l'offre et la demande »⁴⁵⁹. Le sociologue défend l'idée selon laquelle il est difficile « de penser une stratégie d'insertion qui n'inclut pas des rapports étroits avec les partenaires économiques (...). Ce n'est donc pas le « recrutement » de leur public cible qui fait défaut aux dispositifs d'insertion, mais leur fonction de médiation, de trait d'union entre ces publics et le monde de l'entreprise ou de l'activité économique »⁴⁶⁰. Ainsi positionnée, le rôle d'une MDE est donc bien de contribuer à résoudre la question du chômage sur son territoire d'intervention en complétant par des initiatives locales la politique élaborée au niveau national.

2.4 Une division fonctionnelle de l'espace qui ne définit pas les modalités de coordination d'un pôle vers l'autre

En suivant le schéma d'architecture globale de la Mef (schéma n°1), la CDM est l'espace d'accueil des publics. En fonction de leurs besoins, ils seront orientés vers les structures qui composent la Maison des Services Publics. C'est ce dernier pôle qui a en charge l'accompagnement des chômeurs dans leurs démarches d'accès à l'emploi ou à la formation. La Pfié vient compléter la « chaîne » ainsi décrite en travaillant avec les acteurs économiques (chefs d'entreprises, associations, organisations syndicales....) sur les offres d'emploi. Cette complémentarité des fonctions devant permettre de fluidifier le fonctionnement local du marché du travail.

Il existe toutefois un point mort dans ce schéma *a priori* bien huilé puisque les connexions entre les différents pôles ne sont pas décrites. Certes, la Mef est l'entité chargée d'assurer la coordination des pôles, mais il n'est pas fait mention des modalités concrètes de cette coordination, ni même des acteurs chargés de cette mise en musique :

Acteur politique : « On n'était pas sûr de la définition de projets communs, notre projet commun, c'était l'ouverture de la Mef. Et donc finalement l'enjeu, c'était d'apprendre à travailler ensemble, c'était finalement la méthode qui importait plus que ce sur quoi on travaillait, à l'époque. C'était de continuer à se comprendre, à se connaître, à montrer quel était l'intérêt d'être ensemble ».

Si bien qu'à ce stade de l'élaboration du projet, c'est seulement le diagnostic sur les incohérences du système emploi / formation qui est partagé par les partenaires. Ce consensus est indéniablement indispensable, mais il ne définit pas comment les partenaires pressentis vont pouvoir travailler ensemble, ni même le contenu de leur participation. Tout se passe

⁴⁵⁹ Denis Castra, 2006, op. cit., p.187.

⁴⁶⁰ Ibid., p.128.

comme si les structures allaient trouver par elles-mêmes, les modalités d'ajustements réciproques, au fur et à mesure des échanges entre salariés. L'idée sous-jacente est que ces coordinations se feront dans un premier temps à l'échelle des salariés, de manière itérative, avant de se consolider à l'échelle des organisations.

3. Un rapport de pouvoir favorable aux structures qui composent le noyau dur du SPE

3.1 Une double hiérarchisation du statut des structures

Au fil des années et de l'évolution du projet, certains partenaires se sont tour à tour impliqués ou retirés du projet. L'état des lieux des conditions de participation des structures au projet montre que « les partenaires se situent à divers niveaux d'autorité »⁴⁶¹, et les tensions ou négociations qui ont eu lieu pour la mise en place de la Mef viennent en quelque sorte les éclairer. Les structures ne partagent pas toutes les mêmes intérêts. Si elles font toutes état d'un manque de coordination dans les dispositifs et modes de fonctionnement respectifs, elles restent toutes vigilantes quant à la préservation de leurs champs de compétences. L'analyse qui suit se propose de présenter les jeux d'acteurs autour des contraintes et intérêts qui ont traversé chacune des institutions mais également les relations entre institutions. Chaque entité doit en effet clarifier sa position personnelle ; position qui est elle-même conditionnée par l'implication ou non d'autres partenaires. Ainsi, pour les « petites » structures, le projet Mef doit leur permettre de gagner en lisibilité, auprès des entreprises, des publics, des administrations de la ville. Par ailleurs, la présence de l'ANPE est pressentie comme un gage « d'alimentation » de l'ensemble des autres structures, du moins dans les premiers temps de fonctionnement de la Mef. Ce qui est finalement demandé aux institutions locales, c'est d'entrer en partenariat pour une plus grande lisibilité et cohérence des dispositifs d'insertion. En ce sens, la mise en place de la Mef peut être lue comme un « engagement dans une action commune négociée »⁴⁶².

Le statut conféré à chacune des structures est un élément majeur de leur légitimité à intervenir dans le champ de l'emploi, mais également à imposer un certain nombre de décisions auprès

⁴⁶¹ Gérald Boutin, Frédéric Le Cren, 2004, op. cit., p.14-15.

⁴⁶² Ibid., p.24.

des autres intermédiaires de l'emploi. Une double hiérarchisation des structures existe toutefois entre le statut lié au SPE et celui lié aux MDE. Cette double hiérarchisation des statuts obscurcit les positionnements respectifs des acteurs et complexifient ainsi les rapports de force entre elles.

Le Plan de Cohésion Sociale a introduit le SPE au sein du code du travail, lui conférant ainsi un statut juridique. La loi précise les contours du SPE en indiquant qu'il comprend « le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi »⁴⁶³. La loi de Cohésion Sociale autrement appelée loi Borloo⁴⁶⁴ définit par ailleurs les contours du SPE en délimitant trois cercles. L'État, l'ANPE, l'Afpa et l'Unedic forment ainsi le premier cercle du SPE, c'est-à-dire son noyau dur. Le second cercle est constitué des collectivités territoriales et de leurs groupements qui concourent au SPE même si ces dernières n'ont pas de compétences légales en matière d'emploi. Le troisième et dernier cercle du SPE est composé des « organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi (...) »⁴⁶⁵. Parmi ces structures, on peut citer les centres de formation, les structures de l'Insertion par l'Activité Economique, IAE, les entreprises d'intérim, les entreprises de travail temporaire ou encore les agences de placement privées. Ces trois cercles dessinent trois niveaux d'autorité des intermédiaires de l'emploi. Selon cette hiérarchie, les structures les plus légitimes sont celles qui font partie du noyau dur du SPE et les moins légitimes, donc les moins influentes, sont celles qui « peuvent participer au SPE ».

Un second niveau d'autorité existe toutefois au regard du dispositif des MDE qui définit également trois niveaux de participation des structures. L'État, l'ANPE⁴⁶⁶ et la collectivité territoriale qui porte le projet constituent les « membres constitutifs obligatoires ». Leur validation et collaboration au projet est indispensable pour la labellisation et le conventionnement des MDE, et donc l'obtention de financements de la part de l'État. Les collectivités territoriales (en dehors de la collectivité territoriale porteuse du projet) constituent également des membres constitutifs des MDE, « à leur demande ». Le troisième et dernier niveau de participation est le fait d'acteurs locaux de l'emploi et de la formation qui souhaitent s'associer au projet. Ils deviennent « partenaires associés » de la structure, sous réserve que leur présence soit acceptée par les membres constitutifs obligatoires. Les acteurs composant le premier cercle du SPE et qui ont par ailleurs le statut de membre constitutif

⁴⁶³ Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005, op. cit., article L.311-1.

⁴⁶⁴ Ibid.

⁴⁶⁵ Ibid.

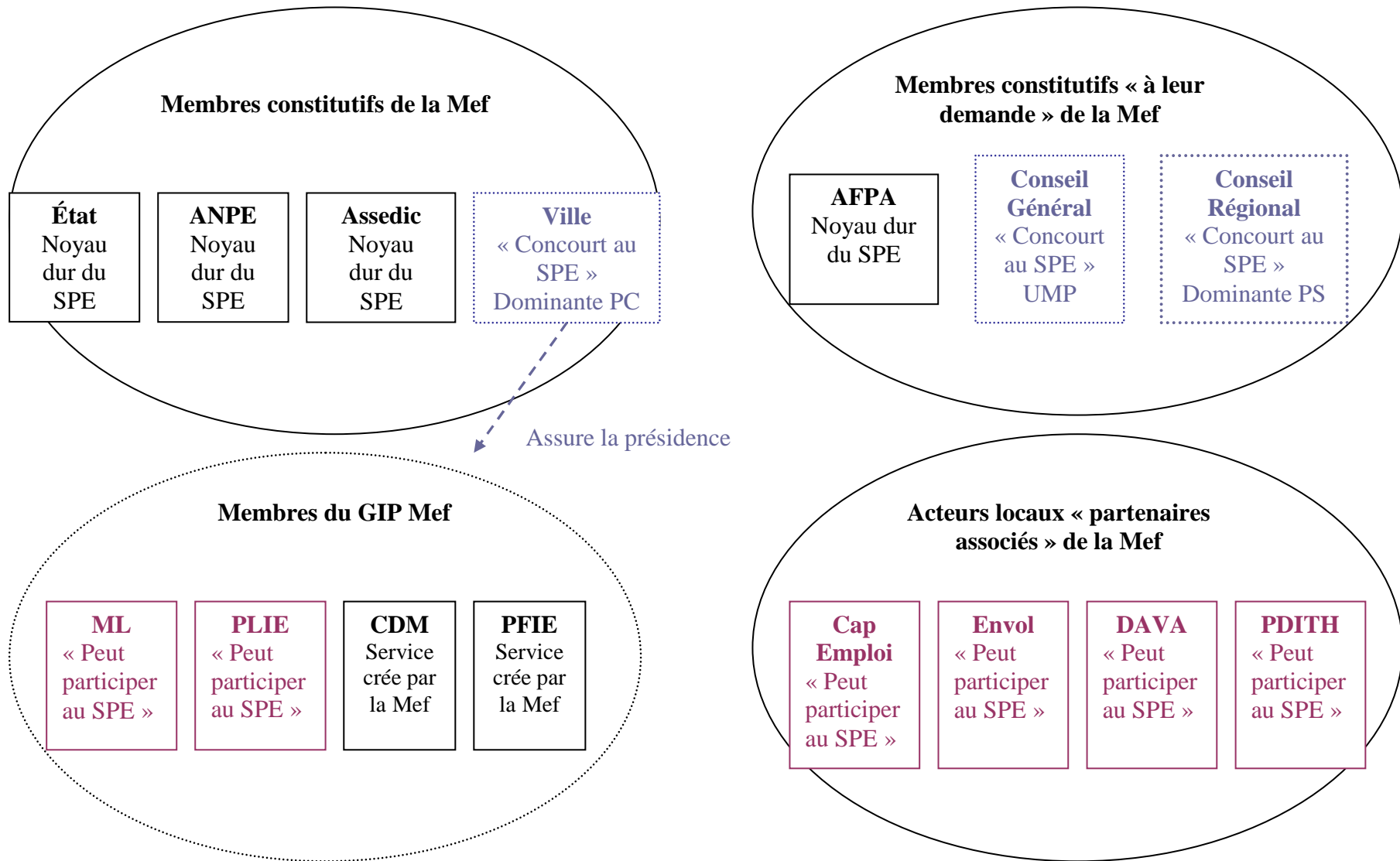
obligatoire (État et ANPE) se situent ainsi dans un rapport de force plus favorable que les autres pour négocier les conditions de leur participation aux MDE et plus largement pour imposer des orientations dans les différentes stratégies locales liées à l'emploi. Bien que n'étant pas membre constitutif de droit des MDE, l'Afpa fait partie intégrante du noyau dur du SPE. Ce statut lui confère une place assez privilégiée au sein des MDE, en dépit de son statut officiel de « partenaire associé »⁴⁶⁷. Le cahier des charges des MDE introduit ainsi une nouvelle classification des niveaux d'autorité des structures. L'ambiguïté tient au fait qu'il existe un décalage entre les deux modalités de classification des statuts des structures, complexifiant ainsi les rapports de pouvoir entre les acteurs. Le cas des collectivités territoriales est assez symptomatique puisque dans le cadre du SPE, elles ne font que participer au SPE, mais se retrouvent membres constitutifs (obligatoires ou à leur demande) dans le cahier des charges des MDE (voir schéma n°2 présentant les statuts des structures présentes dans les locaux en 2007).

Ce schéma tente de synthétiser les rapports de pouvoir entre les structures, rapports de pouvoir tels qu'ils se présentaient dans les premiers temps de la mise en place de la Mef. Les orientations « libres » des chômeurs d'une structure vers une autre, c'est-à-dire réalisées en dehors de toute convention financière n'apparaissent pas dans ce schéma pour des raisons de clarté. Ces orientations sont en effet multiples entre les diverses structures installées dans les locaux et concernent l'ensemble des structures présentes dans le bâtiment (hors mis le Plan Départemental pour l'Insertion des Travailleurs Handicapés, PDITH, et la Plateforme de projets Inter Entreprises, Pfié, qui ne reçoivent pas de chômeurs).

⁴⁶⁶ Depuis 2009 (date de la fusion Assedic / ANPE et du nouveau cahier des charges des MDE), la participation de Pôle Emploi est obligatoire.

⁴⁶⁷ Sur la ville, les acteurs politiques locaux ont souhaité que l'Afpa ait le statut de membre constitutif obligatoire, statut qui sera par ailleurs validé par l'État, l'ANPE et l'Assedic.

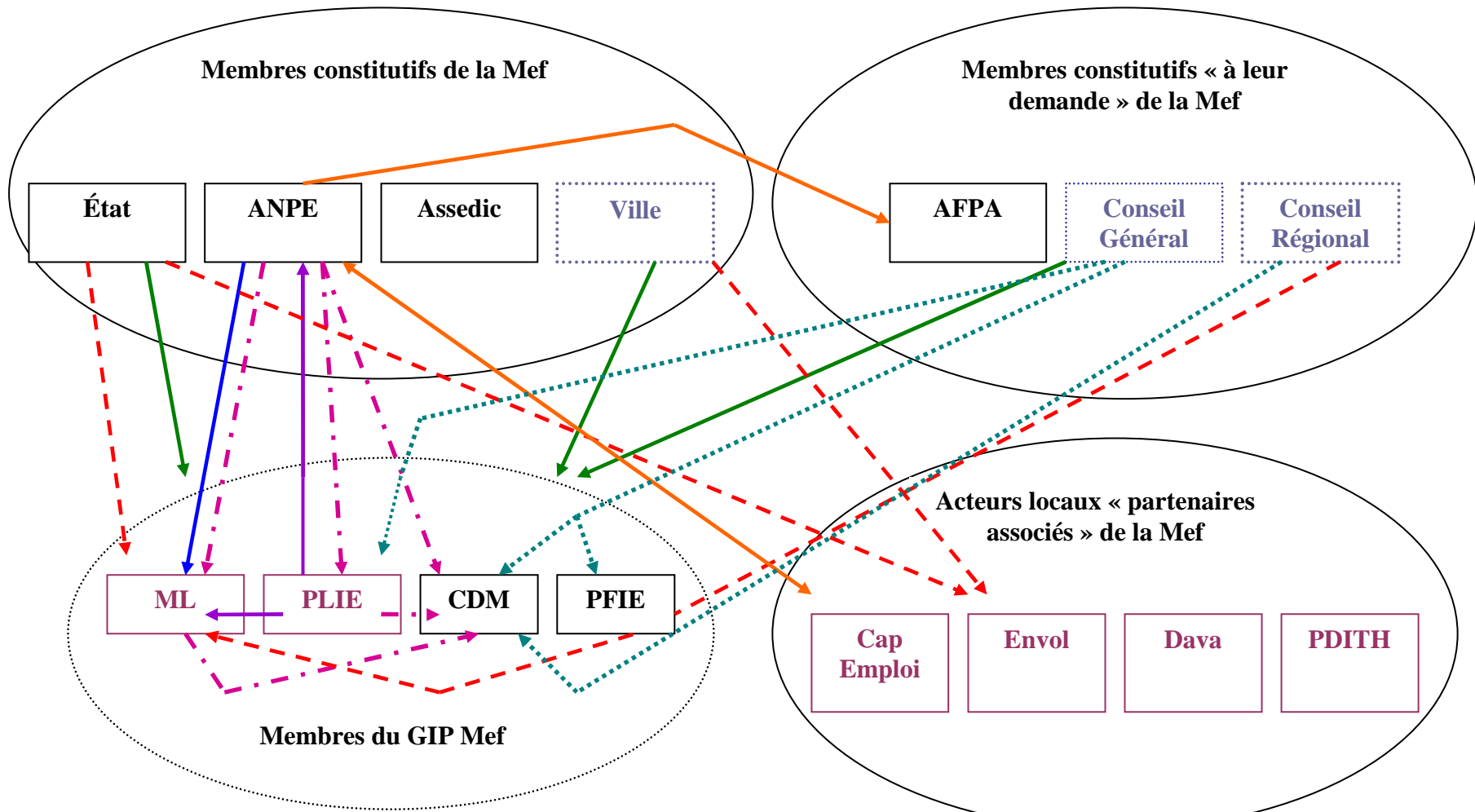
Schéma n° 2 : Statuts des structures présentes dans les locaux en 2007



L'examen des conditions et motifs de participation des acteurs à la Mef montre que trois autres facteurs traversent les rapports de pouvoir entre les institutions. Le premier facteur est lié aux relations économiques qui existent entre les différents acteurs de l'emploi. Certaines de ces relations sont contractualisées (par le biais de conventions de cotraitance, de sous-traitance⁴⁶⁸ ou encore de mise à disposition) quand d'autres ne le sont pas (et ne donnent pas lieu à des échanges économiques directs) mais ne sont pas sans incidence sur l'activité des structures (voir schéma n°3 sur la nature des relations économiques entre les structures présentes dans les locaux en 2007). Ainsi, l'antenne Astrolabe en charge de la VAE n'a pas signé de convention avec d'autres opérateurs du marché du travail mais la pérennité de son activité dépend tout de même des orientations qui lui sont faites par ses partenaires, le volume de candidats reçus étant un indicateur de résultat fixé par la région. Selon cette configuration, les structures dominantes sont celles qui financent des partenaires pour assurer le suivi de chômeurs (l'ANPE par exemple finance la ML pour les jeunes inscrits comme demandeurs d'emploi mais dont l'accompagnement est assuré par la ML, pour le compte de l'ANPE). Le deuxième facteur a trait à la défense des champs de compétences des structures. Les appréhensions des structures sont en tension entre la peur d'en faire plus parce que les partenaires ainsi rassemblés pourront plus facilement se décharger d'une partie de leur travail et la peur d'en avoir moins à faire, par exemple parce qu'une partie des chômeurs se détourneront de certaines structures au profit d'autres. Dans tous les cas de figure ici évoqués, les acteurs qui composent le noyau dur du SPE sont dans une position nettement plus favorable que leurs partenaires qui « concourent » ou « peuvent participer » au SPE. La fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a donné naissance à Pôle Emploi, ainsi que le second cahier des charges des MDE ont par ailleurs contribué à renforcer le rôle de ce nouvel opérateur. Le troisième et dernier facteur est lié aux jeux de pouvoir, notamment entre les acteurs politiques qui président les collectivités territoriales.

⁴⁶⁸ Ces différentes relations économiques ne sont toutefois pas équivalentes. Dans le cas de la cotraitance, les acteurs en présence décident ensemble des modalités d'accompagnement des chômeurs, alors que dans le cas de la sous-traitance, la structure qui est financée pour assurer l'accompagnement des chômeurs doit le faire en respectant les règles d'accompagnement définies par le financeur. Alors que des co-traitants sont dans un rapport de force « nul », les acteurs étant à égalité, les sous-traitants sont quant à eux dans un rapport de force défavorable.

Schéma n°3 : Nature des relations économiques entre les structures présentes dans les locaux en 2007



Légende

- Subventions au titre des MDE
- Subventions
- Subventions sur projet
- Opérateur
- Mise à disposition
- Co-traitance
- Prestataire

3.2 La participation des acteurs qui composent le noyau dur du SPE : entre opportunités locales et effets d'incitations réglementaires

La présence de l'ANPE et de l'Assedic au projet de la Mef s'explique par des incitations réglementaires liées au plan Borloo pour l'ANPE et à la mise en place des guichets uniques pour l'antenne Assedic de la ville. Le plan Borloo ne s'est pas accompagné d'une obligation (légale et nationale) pour les acteurs du noyau dur du SPE de participer aux MDE. Il encourage, en quelque sorte, vivement l'ANPE et l'Assedic à entrer dans le dispositif, mais ne les contraint pas à le faire. En revanche, seules les MDE où participent l'ANPE et l'Assedic peuvent obtenir une labellisation puis un conventionnement de la part de l'État. Le cas échéant, rien n'empêche les acteurs locaux de mettre en place une MDE, mais cette dernière ne bénéficiera pas du soutien financier de l'État sans la participation de l'ANPE et de l'Assedic. Sur le territoire dont il est ici question, le choix de participer à la Mef a été pris au niveau régional⁴⁶⁹ pour l'Assedic et départemental pour l'ANPE⁴⁷⁰.

3.2.1 La présence de l'ANPE au sein de la Mef : une participation largement facilitée par le plan de Cohésion Sociale

L'histoire de la participation de l'ANPE à la Mef illustre assez clairement que la décision prise est liée à la fois au vote de la loi Borloo et également à l'ouverture d'une fenêtre de tir. Les propos recueillis avant la création de la Mef mettaient essentiellement l'accent sur la dimension partenariale des MDE. Le représentant de l'ANPE interrogé par le cabinet d'audit faisait part à l'époque de son enthousiasme à participer au projet « fédérateur » de la Mef qui permettrait de passer du registre de la « complémentarité » à celui de la « complicité » entre structures. Cette volonté de partenariat est tout particulièrement adressée au Centre d'Information et d'Orientation, à la Mission Locale pour le public jeune et à l'Afpa pour les prestations de recherche d'emploi et de formation. Du point de vue de cet interlocuteur, la participation de l'ANPE à la Mef est une situation idéale pour l'animation d'ateliers partagés entre plusieurs structures et réaliser ainsi des économies.

L'entretien que nous avons mené en 2008 à la direction départementale de l'ANPE laisse plutôt entendre que la présence de l'agence au sein de la Mef est bien plus liée au vote du plan Borloo qu'à la volonté de créer un partenariat renforcé avec les autres intermédiaires de

⁴⁶⁹ La région Ile-de-France est découpée en quatre territoires régionaux pour l'Assedic.

⁴⁷⁰ Sur d'autres territoires, on peut imaginer que les décisions ont pu être prises à l'échelon régional pour l'ANPE et départemental pour l'Assedic.

l'emploi. Et là aussi, la question des économies n'est pas étrangère à la décision prise par l'opérateur de placement :

Martine : « (...) Déjà la participation de l'ANPE au sein de la MDE c'est de fait. La décision elle était prise dans le texte de loi donc elle était de fait. »

Solen : « La décision finale que l'ANPE soit présente au sein de la Mef a été imposée par la loi de Cohésion Sociale ? »

Martine : « Elle a été permise par la loi de Cohésion Sociale oui. »

Solen : « C'est ce qui a déclenché la participation réelle de l'ANPE ? »

Martine : « Oui. Enfin en tout cas ça l'a facilitée. C'est-à-dire que s'il n'y avait pas eu la loi de Cohésion Sociale, l'ANPE n'aurait probablement pas intégré les locaux. Elle aurait travaillé avec la MDE, mais plus sous la forme de beaucoup de MDE, c'est-à-dire en réseau. L'ANPE n'aurait peut-être pas forcément intégré physiquement la MDE, parce qu'elle venait de trouver des locaux dans le centre ville. Ça entraînait des coûts financiers non négligeables. Mais donc là ça a vraiment été permis par la loi de Cohésion Sociale ». Martine, femme, direction départementale de l'ANPE, entretien réalisé le 10 janvier 2008

L'agence avait en effet connu plusieurs déménagements dans la période précédente. La perspective d'un autre déménagement pour intégrer les locaux de la Mef apparaissait alors comme une difficulté importante à plusieurs titres : financièrement d'abord (le niveau du loyer étant relativement élevé), mais aussi pour les demandeurs d'emploi qui devraient à nouveau identifier un autre lieu. C'est le vote du plan Borloo qui sera finalement décisif pour obtenir la présence de l'ANPE dans les locaux de la Mef.

Par ailleurs, la participation de l'ANPE au projet était conditionnée à l'absence d'associations de défense des droits des chômeurs. Le cahier des charges des MDE stipule que les membres de droit des MDE peuvent s'opposer à la présence de certains acteurs⁴⁷¹. D'un point de vue strictement juridique, il est donc possible que l'ANPE ait exercé son droit de veto concernant la présence de l'Assol au sein de la Mef. Les premiers comptes-rendus de réunions attestent de la présence initiale de l'association au sein du groupe de travail. Pour autant, la lecture des documents ne permet pas de dire à quel moment l'association s'est retirée du projet, ni même si ce retrait est le résultat d'un rapport de pouvoir entre l'ANPE et l'Assol ou résulte d'autres enjeux propres à l'association.

⁴⁷¹ « Tous les autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle peuvent devenir des membres associés à la maison de l'emploi dès lors que leur admission a reçu l'accord préalable des membres dits « obligatoires ». Arrêté du 7 avril 2005 op. cit., annexe.

3.2.2 La présence de l'Assedic : une participation liée à la généralisation des guichets uniques

La présence d'une permanence de l'Assedic au sein de la Mef n'a été que tardivement confirmée. Cette participation a fortement été conditionnée par la présence de l'ANPE dans les locaux. Pour bien comprendre ce qui s'est joué, il faut revenir sur les missions de l'Assedic, mais également sur le rapprochement opérationnel entre les deux entités amorcé depuis la fin des années 1990 (voir chapitre 3). Une convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'Unedic est signée tous les trois ans pour fixer les modalités de collaboration entre les trois acteurs. Cette convention fixe les règles de droit à partir desquelles les demandeurs d'emploi sont indemnisés et les entreprises cotisent à l'assurance-chômage. En 2001, cette convention amorce un rapprochement entre l'ANPE et l'Assedic à travers le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (Pare) qui implique l'Unedic dans le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Le Pare met en place un accompagnement personnalisé du demandeur d'emploi, sur la base d'une analyse de son éloignement au marché du travail pour lui apporter un accompagnement adapté à sa situation. Un premier diagnostic est posé par l'Assedic au moment du rendez-vous d'inscription du demandeur d'emploi, diagnostic ensuite affiné par l'ANPE au cours du premier entretien. Ce dispositif doit aboutir à une vision partagée des publics en recherche d'emploi et à une lecture commune de leur degré d'éloignement à l'emploi. Le Pare sera remplacé en 2006 par le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE). La convention tripartite du 5 mai 2006 franchit un pas supplémentaire à travers la mise en œuvre du Dossier Unique du Demandeur d'Emploi (Dude), et le rapprochement physique des implantations de l'ANPE et de l'Assedic. L'objectif visé de ce rapprochement est de faciliter les démarches des demandeurs d'emploi pour que ces derniers puissent faire en un seul lieu les démarches liées à leur inscription et à leurs recherches d'emploi. La mise en place de ce guichet unique doit contribuer à réduire la durée du chômage en permettant aux demandeurs d'emploi de réaliser dans un délai maximum de huit jours l'inscription à l'Assedic et le premier entretien à l'ANPE. Dans la perspective d'une installation de l'Assedic sous forme de permanence dans les locaux de la Mef, ces deux entretiens doivent d'ailleurs se faire dans la même journée. C'est cette opportunité de rapprochement opérationnel entre l'Assedic et l'ANPE au travers du projet Mef qui a conduit à la présence effective de l'Assedic :

Antoine : « On a découvert beaucoup trop tardivement que l'ANPE avait vraiment pour projet de s'installer de façon forte à l'intérieur de la MDE. On l'a découvert beaucoup trop tardivement pour pouvoir dire « et bien nous on est prêt à y aller aussi, et en nombre ». Il fallait absolument être là, y'avait pas d'autres solutions pour que les demandeurs d'emploi indemnisés soient bien servis dans ce contexte là et que l'Assedic soit présente. Donc on a mis deux collaborateurs dans la MDE. Ce qui était contre l'avis de l'Unedic. On a agi contre les directives nationales, je le

précise. Aujourd'hui on est béni d'avoir fait ça, mais au moment où on a pris la décision c'était contre l'avis de l'Unedic. »

Solen : « Qu'est-ce qui a fait que ça a été possible malgré tout ? »

Antoine : « La volonté du directeur [régional] de jouer le local. Et la certitude qu'un jour on irait vers les guichets uniques. Mais y'avait pas le choix, c'était inscrit dans la loi de cohésion sociale ! Fallait être aveugle pour pas le voir ! La position des partenaires sociaux elle pouvait s'entendre, mais ils pouvaient pas refuser non plus qu'on joue le local. Donc ça a pas été très très difficile en plus à emmener comme décision. D'autant plus facile, que dans la période, ça correspond au moment où on a opéré un rapprochement dans les processus de travail au quotidien entre l'ANPE et l'Assedic. Là y'avait l'opportunité avec ce projet sur la ville de faire que le demandeur d'emploi soit convoqué pour un entretien avec un collaborateur de l'Assedic, et soit reçu dans la foulée par l'ANPE et dans les mêmes locaux, pour poursuivre son parcours d'inscription et son parcours de construction de projet personnel. Dans la foulée il peut aller dans la Cité des Métiers ou vers un autre acteur de la MDE. En termes de service aux demandeurs d'emploi, on a eu aucune difficulté à montrer que ça avait du sens. Donc voilà, ça tombait au bon moment. Il a fallu être un peu opportuniste, mais c'était bien ». Antoine, homme, direction régionale de l'Assedic, entretien réalisé le 11 octobre 2007

En réalité la présence de l'Assedic à la Mef est guidée par la mise en place du guichet unique et non le rassemblement du SPE au titre des MDE. C'est donc au titre du rapprochement opérationnel avec l'ANPE que l'Assedic a établi une permanence dans les locaux de la Mef :

Antoine : « Alors cette formulation est un peu fourbe, mais l'Assedic n'est pas installée dans la Mef, mais dans l'ANPE de la Mef. L'Assedic est dans une logique de guichet unique, pas de MDE. Simplement, on a pas la capacité aujourd'hui de mettre à disposition, c'est pas l'ordre des partenaires sociaux, pour des raisons juridiques et financières, d'installer du personnel de l'Assedic dans une MDE, par contre que du personnel de l'Assedic réalise dans la MDE, son travail au service des demandeurs d'emploi ne pose pas de problème. Le seul cadre dans lequel on peut le faire, c'est dans le cadre du guichet unique, c'est-à-dire lorsqu'on travaille avec les Agences Locales pour l'Emploi dans les mêmes locaux. »

En définitive, cette participation a pour projet de répondre au mieux aux besoins des demandeurs d'emploi indemnisés dont l'Assedic a la charge dans le cadre strict de ce qui est défini par la convention tripartite. Parmi les arguments de l'Unedic pour s'opposer à la participation du réseau des Assedic dans les MDE, c'est justement que les MDE ne reçoivent pas exclusivement les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage. Difficile dans ces conditions de s'investir dans un projet qui impliquera que l'Assedic sorte de ses prérogatives en s'investissant dans l'accompagnement de populations non indemnisées, voire non inscrites comme demandeur d'emploi. D'autant que le projet de la Mef, sur ce point, était assez ambitieux, puisqu'elle souhaite recevoir toutes les populations en recherche d'emploi, qu'elles soient ou non indemnisées, mais également répondre aux questions et

besoins des salariés dans une démarche de reconversion professionnelle ou de Validation des Acquis et de l'Expérience notamment. Dans ces conditions, la participation de l'Assedic au projet n'est pas envisageable. Lors des discussions entre l'Unedic et l'Assedic (au sein de cette région), les partisans des MDE ont défendu l'idée qu'un demandeur d'emploi indemnisé est un demandeur d'emploi de longue durée potentiel et que c'est de la responsabilité de l'Assedic de le prémunir contre ce risque. Ce point de l'argumentation n'a pas été entendu par l'Unedic et ne sera donc pas déterminant pour la suite des négociations. Il est aujourd'hui mobilisé par l'Assedic pour appuyer la pertinence de sa présence au sein de la Mef, mais cet aspect seul n'aurait pas permis de défendre, au sein même de l'Assedic une permanence dans les locaux de la MDE. Précisons toutefois que les salariés de l'Assedic réalisant des permanences dans l'agence ANPE de la Mef n'ont jamais reçu de chômeurs non indemnisés ou de personnes non inscrites comme demandeur d'emploi. La participation de l'Assedic au projet de la Mef n'a jamais impliqué un élargissement des missions de l'Assedic. Les entretiens réalisés auprès des professionnels des deux entités montrent clairement que les agents de la fonction allocataire reçoivent exclusivement les demandeurs d'emploi, sur rendez-vous, pour leur inscription comme demandeur d'emploi (les agents ne réalisent pas d'accueil et de suivi des demandeurs d'emploi sur le flux dans le cadre de leurs permanences à la Mef). L'augmentation de la charge de travail est essentiellement liée aux sollicitations des agents de l'ANPE concernant l'indemnisation des demandeurs d'emploi qu'ils suivent :

Solen : « Je suis assez surprise par une chose, ça fait quasiment trois quart d'heure qu'on discute et deux collègues de l'ANPE sont passés vous voir pour vous poser des questions sur l'indemnisation. C'est toujours comme ça ou c'est un jour un peu exceptionnel ? »

Alexis : « Nos relations se limitent à ça. (...) On échange toujours autour de la situation d'un demandeur d'emploi en particulier. (...) Je reçois du monde, je leur explique la réglementation Assedic, mais dans le sens inverse, c'est un peu moins vrai. Peut-être que je suis moins demandeur aussi... C'est vrai que les demandeurs d'emploi nous posent moins de questions par rapport à ce qui va se passer dans le cadre de leurs recherches d'emploi. »

Solen : « Comment vous expliquez ça ? »

Alexis : « Au départ je pense que le nerf de la guerre, c'est forcément l'argent, si on passe pas au-delà du problème financier, ils vont avoir du mal à se mettre dans une dynamique de recherche d'emploi. C'est pour ça que nous on traite leurs dossiers liés à l'indemnisation. Quand ils sont à l'ANPE, ils ont encore ce problème, par exemple s'ils ont une offre d'emploi, ils se demandent forcément quelle incidence ça a sur leur indemnisation d'accepter ou non ce travail. Forcément, ils se demandent comment ça va se passer, comment ils vont être payés. (...) Donc ils [les agents de l'ANPE] viennent nous voir pour donner des informations correctes aux demandeurs d'emploi. Derrière il y a quand même des relations entre nos responsables Assedic et ANPE, ils se rencontrent tous les mois. S'il y a des bêtises faites par les agents, y'aura des rappels à l'ordre. Si on apprend qu'un agent ANPE a donné de mauvaises informations au demandeur d'emploi par rapport à

l'indemnisation, voilà, il y aura un recadrage. Mais peut-être que je suis moins demandeur, peut-être que je suis moins en demande que l'ANPE ne l'est par rapport à notre activité ». Alexis, homme, salarié, agent de la fonction allocataire, Assedic, CDI

Pour les acteurs locaux à l'initiative de la Mef, en particulier les élus locaux, la présence de l'Assedic est plus qu'intéressante puisqu'elle doit permettre un lien plus serré avec les entreprises et ainsi ouvrir plus d'opportunités de recrutement pour les chômeurs du territoire. Pourtant, cette relation avec les entreprises du territoire ne sera pas permise par la présence de l'Assedic. La raison évoquée par la direction régionale de l'Assedic renvoie à l'organisation spécifique du réseau des Assedic en Ile-de-France qui sépare la partie indemnisation des demandeurs d'emploi et la partie cotisation des employeurs. C'est le Groupement des Assedic de la Région Parisienne (Garp) qui traite des cotisations employeurs et ce de façon exclusive. Si les deux entités travaillent ensemble, le réseau des Assedic Francilien n'a pas la main sur le fichier des employeurs de la région.

3.2.3 L'intégration du Service d'Orientation Professionnelle de l'Afpa à la Mef : un projet qui assurera une augmentation des chômeurs reçus et un meilleur « ciblage » des publics orientés

La présence du Service d'Orientation Professionnelle (Sop) de l'Afpa au sein de la Mef semble bien plus liée à des opportunités locales qu'à un effet d'incitation réglementaire. Au même titre que l'ANPE et l'Assedic, l'Afpa est membre du SPE, mais sa présence n'est pas nécessaire pour créer une MDE labellisée et conventionnée par l'État. Pour les acteurs locaux, les causes du chômage sur le territoire s'expliquent largement par une défaillance dans l'adéquation entre l'offre et la demande d'emploi. Le décalage entre le niveau de formation des chômeurs et le niveau attendu par les entreprises constitue, selon cette lecture, une explication majeure du niveau élevé du chômage⁴⁷². La formation des chômeurs devient alors un enjeu crucial puisqu'elle leur permettra, à plus ou moins long terme, d'accéder aux emplois disponibles sur le territoire.

En ce sens, la présence d'acteurs de la formation au sens large du terme (centres de formation, VAE, Fongécif, etc.) était absolument indispensable pour les initiateurs du projet, initiateurs qui ont d'ailleurs très rapidement fait le choix de baptiser la structure Maison de l'Emploi et de la Formation et pas uniquement Maison de l'Emploi. Les enjeux liés à la formation des

⁴⁷² Les propos recueillis sur ce point ne font pas état des filières et métiers recherchés par les chômeurs et les entreprises, comme si le niveau de diplôme était le seul critère déterminant de la rencontre entre l'offre et la demande d'emploi.

chômeurs sont donc cruciaux pour les acteurs locaux à l'origine du projet. À ce titre, l'Afpa avait toute sa place en tant que membre constitutif à sa demande de la Mef, statut qui a été accepté par l'Afpa.

Pour autant, les enjeux qui ont amené l'Afpa à contribuer au projet de la Mef sont assez éloignés des préoccupations des acteurs locaux concernant l'indispensable formation des chômeurs. Les éléments retrouvés dans les documents archivés⁴⁷³ du groupe de travail font davantage référence à des opportunités locales plus qu'à un effet d'incitation réglementaire. Le directeur régional de l'Afpa, interrogé par le cabinet d'audit, considérait quant à lui que l'intégration du Service d'Orientation Professionnelle à la Mef permettrait d'augmenter significativement le volume des chômeurs suivis par les psychologues du travail. Cette attente est partagée par la quasi-totalité des acteurs de l'emploi présents dans les locaux de la Mef. Le rassemblement des intermédiaires de l'emploi apparaît comme une réelle opportunité pour recevoir plus de chômeurs. La présence de l'ANPE est plus particulièrement appréciée par les différents intermédiaires de l'emploi puisque le volume des demandeurs d'emploi reçus par l'opérateur national laisse espérer qu'une partie d'entre eux vont prolonger leurs démarches dans d'autres structures. Dans le début des années deux mille, l'Afpa était confrontée à des difficultés pour la convocation de publics bénéficiaires du RMI, publics cibles d'une plateforme qu'elle avait mis en place. Pour l'Afpa, la présence du Plie et des publics qu'il prend en charge pourrait faciliter le bon fonctionnement de sa plateforme. L'Afpa voit aussi dans ce regroupement la possibilité de mieux travailler avec l'ANPE et la ML sur les critères d'éligibilité des publics qu'elle reçoit. L'ANPE et la ML réalisent en effet le premier entretien d'analyse de demande de formation, analyse sur laquelle se base les psychologues de l'Afpa pour préciser les besoins des publics. Grâce au rassemblement des structures, le Service d'Orientation Professionnelle de l'Afpa espère mieux définir auprès de ses partenaires les « bons » critères à prendre en compte pour orienter les chômeurs. Tout comme l'ANPE, l'Afpa a vécu plusieurs déménagements dans les mois précédents la mise en place de la Mef. Elle s'était finalement installée en centre ville, dans le même bâtiment que l'ANPE, à quelques pas de la ML. Comme la plupart des publics reçus par le Service d'Orientation Professionnelle viennent de la ML ou de l'ANPE, leur intégration à la Mef peut avoir fortement incité l'Afpa à s'engager à son tour dans le projet pour ne pas « perdre » des publics

⁴⁷³ Les documents auxquels nous avons eu accès étaient ceux conservés par l'équipe de direction de la Mef. D'autres éléments sont archivés au service de la vie économique de la ville, documents que nous n'avons pas pu consulter, l'accès nous a été refusé par un des membres de la direction de la Mef. La seule hypothèse possible de ce refus a trait aux relations parfois très compliquées entre le service de la vie économique de la mairie et la Mef. Ces rapports conflictuels s'expliquent selon nous par les chevauchements des activités entre les deux services, chevauchements en partie liés à l'ambiguïté du second cahier des charges des MDE (voir chapitre 3).

qui lui étaient jusque là quasiment acquis. Contrairement à la présence de l'Assedic ou de l'ANPE, la participation de l'Afpa à la Mef semble donc surtout liée à des opportunités locales, plus qu'à des effets de contrainte législative.

3.3 L'intégration des acteurs qui « concourent » au SPE : des alliances politiques serrées

La loi Borloo précise que les collectivités territoriales « concourent » au SPE. Elles constituent ainsi le second cercle du SPE. Au titre des MDE, les collectivités territoriales peuvent être des membres constitutifs obligatoires, comme l'État et Pôle Emploi (pour la collectivité qui porte la MDE) ou des membres constitutifs « à leur demande » (pour les autres collectivités territoriales). Sur le territoire où nous avons réalisé notre terrain, le Conseil Général et le Conseil Régional constituent ainsi des membres constitutifs « à leur demande ».

3.3.1 Le soutien du Conseil Général à un dispositif porté par la majorité présidentielle

La participation du Conseil Général à la Mef s'explique par les affinités politiques entre la collectivité territoriale et la majorité politique à l'échelle nationale. Le Conseil Général est présidé depuis 2005 par un membre de l'UMP, par ailleurs Ministre. Le dispositif des MDE est alors fortement porté par le gouvernement. Le Conseil Général apportera son soutien financier à l'ensemble des MDE qui se sont mises en place sur le territoire, à hauteur de 30 000 euros pour chacune d'entre elles. Cet accord, en apparence facile entre la ville et le Conseil Général, s'explique également par le fait que le projet de la Mef n'était pas uniquement porté par la ville communiste. La commission de labellisation des MDE avait vivement encouragée la ville à présenter un dossier commun avec la MDE implantée dans une commune voisine (mais portée par plusieurs communes) toutes dirigées par des maires UMP (point ultérieurement développé dans ce chapitre). À la demande de la ville, le Conseil Général acceptera de participer à la Mef en tant que membre constitutif, aux côtés de l'État, de l'ANPE, de l'Assedic, de l'Afpa et du Conseil Régional.

Mais les liens entre la ville et le département sont loin d'être aisés. La ville est un vieux bastion communiste et malgré plusieurs tentatives, l'UMP n'est pas parvenu à en prendre la direction. L'enjeu est d'autant plus important pour le département que la ville est le siège de la préfecture. Quelques temps après la mise en place de la Mef, le Conseil Général mettra un terme à sa participation au Plie. Depuis que le Plie avait été créé en 2002 sur la ville, le

Conseil Général y avait mis à disposition un de ses travailleurs sociaux pour accompagner les bénéficiaires du RMI. L'arrivée du nouveau président du Conseil Général s'accompagnera d'une nouvelle vision concernant l'accompagnement des bénéficiaires des minima sociaux. L'accès à l'emploi devient une priorité forte et les actions menées à travers le Plie sont considérées comme des mesures favorisant l'« assistanat ». Pour « activer » les bénéficiaires du RMI, le Conseil Général lancera d'ailleurs, quelques mois plus tard, un appel d'offres pour confier leur accompagnement à un opérateur privé de placement. Cet opérateur accompagnera les bénéficiaires du RMI jusqu'à la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE en 2008 où le Conseil Général signera une convention avec Pôle Emploi pour leur accompagnement (Pôle Emploi qui est un opérateur du Plie et qui par ailleurs met à disposition un de ses agents pour accompagner les demandeurs d'emploi bénéficiaires du Plie). La mise en place du RSA un an plus tard changera à nouveau la donne puisque la Mef répondra et obtiendra l'appel d'offres du Conseil Général pour porter la structure en charge des bénéficiaires du RSA.

3.3.2 La participation de la région : une présence négociée au titre de la ML

La présence de la région au sein de la Mef a été négociée par une élue PS de la ville, directement avec le président PS de la région Ile-de-France et son cabinet. La participation de la région à la Mef s'est faite au titre de la ML, le réseau des Permanences d'Accueil d'Information et d'Orientation (PAIO) et des ML étant sous la responsabilité des régions. En 2005, cette élue était conseillère régionale et par ailleurs présidente déléguée de la Mef (statut qu'elle avait jusqu'en avril 2012). Les éléments recueillis ne nous permettent pas de préciser les contours de cette négociation et les raisons qui ont permis d'obtenir l'accord de la région. Dans le courant de l'automne 2005, soit deux mois environ après la signature de la région entérinant sa participation à la Mef, la région adressera une note à l'ensemble des ML franciliennes pour leur demander de ne pas intégrer les MDE. La crainte de la région étant de perdre son leadership auprès du réseau, au profit des collectivités territoriales porteuses des MDE (communautés d'agglomération, pays, etc.). Pour autant, la région n'est pas revenue sur sa décision d'intégrer la Mef et subventionnera une partie des frais liés à la communication, parmi lesquels figure la communication des actions de la ML. Il faudra attendre 2008 pour que la région revienne sur sa décision et accepte que les ML intègrent les MDE. Mais là aussi, nous n'avons pas d'information permettant de comprendre les raisons de ce changement de position.

Par ailleurs, les MDE resteront écartées pendant plus d'un an des appels d'offres auxquels elles auraient pu répondre, la région ayant fait le choix de ne pas élargir le spectre des

structures éligibles à ses appels d'offres. De même, la possibilité de financer le réseau des Cités des Métiers de la région a plusieurs fois été étudiée par cette dernière, sans succès. Le refus de la région de s'investir dans les MDE peut être lue comme un moyen de s'opposer à l'État avec lequel elle est en désaccord ouvert sur de nombreux sujets, comme celui des transports en commun (qui est une compétence des régions). Alors que la région défend l'idée que le réseau de transports en commun est parfaitement adapté à la situation (maillage de l'ensemble du territoire et trafic suffisant pour satisfaire les voyageurs), l'État en revanche considère que de nombreuses améliorations devraient être apportées. Plusieurs des acteurs locaux rencontrés considèrent que la région n'est pas particulièrement motrice pour développer des stratégies en matière d'emploi et de développement économique. Outre les motifs que nous venons d'exposer, la création relativement tardive d'un Observatoire Régional Emploi Formation (Oref)⁴⁷⁴ est un indicateur supplémentaire de cette absence d'offensive majeure de la part de la collectivité territoriale.

3.4 La participation des acteurs qui « peuvent concourir » au SPE : une double modalité d'intégration au projet

Parmi les acteurs qui « peuvent concourir » au SPE, une distinction doit être faite entre les structures portées par la collectivité territoriale fondatrice de la Mef, ici la ville, et les autres acteurs locaux de l'emploi. Dès les premiers moments du projet, les structures présidées par le maire de la ville (la ML et le Plie⁴⁷⁵), ont été informées et associées à la mise en place de la Mef. Du point de vue des acteurs locaux à l'initiative du projet, la présence de la ML et du Plie était évidente, le principe même du projet étant de rassembler l'ensemble des intermédiaires de l'emploi sous un même toit. Les élus ont ainsi fait le choix de fusionner le

⁴⁷⁴ L'Oref d'Ile-de-France a été créé en janvier 2005 alors que les premiers Oref ont été mis en place dans les années 1990. Les Oref constituent un outil d'aide à la décision pour l'État, les Conseils Régionaux et l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi et de la formation. Ils participent à la définition, à la mise en œuvre et au suivi de programmes décidés entre l'État et les régions (aménagement du territoire, développement économique et formation entre autres). Ils assurent notamment l'articulation entre le développement économique, l'emploi et la formation dans l'ensemble de ces programmes. Deux niveaux d'intervention majeurs peuvent être distingués parmi les missions confiées aux Oref : la phase de diagnostic et la phase de prospection. Le premier niveau concerne la réalisation d'un état des lieux du marché du travail défini comme « l'interface entre demande des entreprises en qualifications et offre de compétences sur le territoire ». Christine Bruniaux, « La démarche de l'Oref : construire une vision globale partagée du marché du travail et de la relation formation-emploi », *Focale n°1*, Oref d'Ile-de-France, mars 2006, p.1. Cette connaissance du marché du travail (déclinée selon les secteurs d'activités et les métiers) est indispensable pour comprendre comment s'opère l'ajustement entre l'offre et la demande d'emploi et trouver des solutions aptes à favoriser cette rencontre le cas échéant. Le deuxième niveau concerne la mission de veille, de prospection des secteurs et métiers émergents (qui tendent à se développer) ou en tension (où l'offre d'emploi et/ou de formation est supérieure à la demande).

Plie et la ML à la Mef. Les deux entités ont ainsi perdu leur statut juridique propre pour intégrer le Groupement d'Intérêt Public (Gip) de la Mef. La Cité des Métiers et la Plateforme de Projets Inter-Entreprises (Pfie)⁴⁷⁶, ont quant à elles été créées dans le cadre du groupe de travail à l'initiative de la Mef. Ce sont des services de la Mef qui n'ont pas de statut juridique propre.

3.4.1 La présence « obligée » des structures portées par la municipalité

Au-delà de la priorité au rassemblement des structures, la présence de la ML au sein de la Mef est vue comme une opportunité pour défendre une meilleure prise en charge des publics jeunes auprès des acteurs composant le noyau dur du SPE. Une part importante des publics suivis par la ML n'est pas inscrite à l'ANPE⁴⁷⁷. Dans ces conditions, une partie de leurs problématiques, comme leurs besoins en formation, n'est pas ou mal identifiée par le cercle réduit du SPE qui finance pourtant des actions de formation. En ce sens la présence de la ML au sein de la Mef constitue une opportunité intéressante de représentation du public jeune auprès de structures comme l'ANPE ou l'Assedic pour améliorer la prise en charge de cette population.

La seule réserve soulevée par le représentant de la ML au moment de la constitution de la Mef est liée à la préservation de l'identité professionnelle des conseillers ainsi que leurs missions d'origine⁴⁷⁸. Pour le représentant de la ML (devenu directeur de la Mef par la suite), cet aspect est d'autant plus fort que la ML était la seule structure à accueillir un public jeune. Au travers des documents consultés et des entretiens effectués il apparaît que ces craintes sont plus particulièrement partagées par les « petites » structures et non le noyau dur du SPE constitué de l'ANPE, de l'Assedic ou de l'Afpa. Le regroupement dans un même bâtiment de partenaires peut en effet laisser craindre que les objectifs et enjeux des plus « grands » prennent le pas sur ceux des « petites » structures, dont l'inscription est locale et non nationale. La définition du statut juridique est ici cruciale puisqu'elle peut garantir une indépendance entre les structures et les objectifs que chacune doit remplir. Dans ces conditions, la dissolution du Groupement d'Intérêt Public ML au profit d'un seul et unique Groupement d'Intérêt Public Mef n'apparaissait pas comme une solution adaptée pour

⁴⁷⁵ La création du Plie sur le territoire date de 2002. Ce projet a été décidé dans le cadre du groupe de travail qui a préfiguré la mise en place de la Mef.

⁴⁷⁶ Cette structure a été pensée pour créer des liens plus soutenus entre les entreprises du territoire et les intermédiaires locaux de l'emploi.

⁴⁷⁷ Sur l'ensemble des jeunes suivis par la ML en 2006 (1 926 jeunes suivis sur l'année), seulement 13 % d'entre eux étaient inscrits à l'ANPE. À l'échelle du département, ce sont 26 % des jeunes suivis par une ML qui sont inscrits à l'ANPE. Données issues de la ML, exploitées par l'observatoire de la Mef pour la ML.

⁴⁷⁸ Cette crainte était d'ailleurs partagée par les élus locaux et tous les autres acteurs de l'emploi.

protéger les structures et notamment celles moins bien positionnées dans les rapports de force avec les autres instances. La crainte ici énoncée rejoint l'écueil de la « dissolution des responsabilités et compétences »⁴⁷⁹ des entités. Au final, la mairie a pourtant fait le choix de créer un seul et unique Groupement d'Intérêt Public, dirigé par l'ancien directeur de la ML et du Plie⁴⁸⁰. De cette manière, les risques précédemment évoqués tombent et la fusion du Plie et de la ML au sein du Groupement d'Intérêt Public Mef n'apparaît plus comme source de conflits d'intérêts majeurs.

3.4.2 Une entrée plus tardive pour les autres partenaires de l'emploi, séduits a posteriori par le dispositif

Les partenaires associés à la Mef ont intégré les locaux entre le dernier trimestre 2006 et le premier semestre 2007, c'est-à-dire, six mois à un an après l'ouverture du bâtiment. Certaines des structures dont il est ici question ont manifesté un intérêt pour le projet une fois celui-ci mis en place. L'ouverture de la Mef a joué comme un « effet d'annonce », suscitant plus facilement qu'aux tous débuts du projet l'intérêt des acteurs de l'emploi et de la formation :

Acteur politique : « Du moment où ça a ouvert, dans les six mois qui ont suivis, c'est fou, enfin moi, j'ai vraiment senti quoi ! Les deux premiers comités stratégiques qui ont suivi l'ouverture de la Mef, les gens venaient à la fin en disant « je veux un bureau ! » alors qu'avant, pendant la phase de préfiguration il avait fallu quand même les pousser quoi ! Pour les raisons que je vous ai donné tout à l'heure, de loyer, d'aménagement et puis d'abstraction. Alors que je pense que l'objet Mef est beau et les gens une fois qu'ils ont visité le truc, ils se sont dit « banco quoi, moi je viens, je veux mon bureau » on a beaucoup moins eu besoin de faire la réclame de la Mef une fois qu'elle a ouvert (rire) ! En fait c'est une publicité en tant que telle, donc les gens sont venus cogner à la porte et dire « ah nous ça nous intéresse » ».

Outre ce « coup de pub », c'est la présence d'un nombre conséquent de partenaires avec lesquels ils travaillaient déjà parfois en étroite collaboration qui a décidé ces acteurs à solliciter la direction de la Mef pour emménager dans le bâtiment non entièrement occupé. Le bail de certaines structures arrivait à échéance et la possibilité de trouver des bureaux au sein de la Mef, constituait une opportunité supplémentaire pour intégrer le bâtiment, en dépit du loyer relativement élevé comparativement aux tarifs en vigueur dans ce quartier de la ville. Le Dispositif Académique de Validation des Acquis (Dava) et l'antenne VAE de l'Afpa ont ainsi négocié leur entrée dans les locaux une fois que la Mef accueillait déjà du public. Le Cap

⁴⁷⁹ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1994, op. cit., p.66.

⁴⁸⁰ Les directeurs des MDE sont en effet nommés par l'ensemble des membres du conseil d'administration et sur proposition du président de la structure.

Emploi et le Plan Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés (PDITH) sont également arrivés plus tardivement. Ces deux structures souhaitaient initialement intégrer les locaux de la Maison Départemental des Personnes Handicapées (MDPH) qui n'a pas accédé à leurs demandes (pour des raisons qui ne nous ont pas été exposées). Outre la nécessité de trouver de nouveaux locaux, la participation de l'antenne du Cap Emploi à la Mef s'explique en partie par la crainte d'une suppression des subventions allouées par l'Agefiph⁴⁸¹ :

Michèle : « On a déménagé l'année dernière mais l'année d'avant c'était déjà... On a déménagé en 2007 mais en 2006 on a déjà commencé à participer aux MDE étant donné qu'on savait qu'il y avait la problématique du Cap Emploi par rapport à l'Agefiph, donc on nous avait conseillé de nous rapprocher des MDE en cours de création. »

Solen : « Ah oui. Comment l'Agefiph vous a expliqué ça ? »

Michèle : « Parce que l'Agefiph nous a toujours fait comprendre qu'on pouvait aller chercher notre financement ailleurs. Je pense que dans la tête des directeurs et des présidents ils se sont peut être dit en se rapprochant des MDE, une participation des mairies peut être possible. Dans deux municipalités où on fait des permanences à la MDE, on a une petite enveloppe, on a des subventions. (...) Le but [des MDE] c'est d'avoir toutes les structures rassemblées, que ce soit les ML, les agences ANPE et tout donc autant se rapprocher vu que nous aussi on avait une particularité on s'occupait des travailleurs handicapés donc ça toujours été une volonté de notre président et puis du Cap Emploi de participer aux MDE. (...) Vous savez ça peut être aussi politique, c'est une volonté de se rapprocher d'une MDE en se disant peut-être que si un jour l'Agefiph nous lâche est-ce qu'il n'y aurait pas la possibilité de monter d'autres projets, mais je ne suis pas dans les secrets. Mais c'est vrai quand on a déménagé, je ne le cache pas le premier mois était un petit peu dur, parce qu'il y a eu le déménagement, on savait que derrière il y avait l'audit et on avait été usé par une année assez dure en sachant qu'il y avait toujours cette problématique par rapport à l'Agefiph ». Michèle, femme, Cap Emploi, CDI

La présence de ces locataires supplémentaires était en outre très importante pour l'équilibre financier du Groupement d'Intérêt Public Mef qui louait les locaux au propriétaire (le Groupement d'Intérêt Public deviendra propriétaire du bâtiment en 2008).

⁴⁸¹ L'Agefiph est une association loi 1901 qui a été créée en 1987, suite à la loi n° 87-517 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, JO du 12 juillet 1987. La loi introduit l'obligation pour les entreprises de plus de 20 salariés d'employer des personnes handicapées. Les entreprises ne souscrivant pas à cette obligation doivent verser une contribution financière à l'Agefiph, contribution calculée sur la base du nombre de personnes handicapées qui auraient dû être employées par l'entreprise (6 % de l'effectif total des salariés de l'entreprise). Cette contribution peut par ailleurs être réévaluée si l'entreprise ne recrute pas de travailleur handicapé au-delà de trois années d'exercice. L'agefiph collecte et assure la gestion des fonds payés par les entreprises ; propose des services aux entreprises et personnes handicapées par l'intermédiaire d'un réseau de prestataires financés par l'Agefiph. Depuis 2000, l'Agefiph a mis en place un label spécifique, nommé Cap Emploi, pour les structures qui accompagnent les personnes handicapées. L'Agefiph continue de financer d'autres actions, mais ces dernières ne font pas l'objet du label Cap Emploi, exclusivement réservées à l'accompagnement des personnes en situation de handicap. D'autres prestataires de l'Agefiph ont en charge d'aider les personnes à s'adapter à leur poste de travail, à l'entreprise dans les premiers temps de leur arrivée, d'autres agissent en faveur du maintien dans l'emploi des personnes handicapées.

3.5 Les absents de la Mef : entre jeux de pouvoirs autour des statuts des structures et refus de participer à la Mef

Les éléments que nous avons recueillis laissent à penser que trois structures auraient pu être présentes dans les locaux de la Mef. Pour le Centre d'Information et d'Orientation, ce sont les équipes qui ont refusé d'installer leurs locaux dans la structure, de crainte de perdre à terme la spécificité de leur métier et leurs conditions de travail. Concernant l'association de chômeurs, Assol et l'association intermédiaire Envol, la situation est quelque peu différente. Dès le début du projet, ces deux structures ont participé aux réflexions mais n'occupent pas la position initialement souhaitée au sein de la Mef. Même si elles travaillent avec la Mef, elles ne sont pas dans une position apte à imposer leurs décisions dans les orientations prises par la structure.

3.5.1 L'Assol : un partenaire qui n'a pas de statut juridique au sein de la Mef

Nous avons précédemment évoqué le cas de la maison des chômeurs, l'Assol, dont la participation à la Mef a échoué. Les éléments que nous avons recueillis ne permettent pas de dire avec précision comment et à l'initiative de qui (de l'association ou de l'ANPE notamment) cette participation n'a pas été possible. Un des membres de l'association rencontré nous indique qu'en dépit de l'absence de statut juridique comme partenaire associé de la Mef, l'association travaille malgré tout avec la Mef. L'association, installée en face de la Mef, reçoit des demandeurs d'emploi orientés par l'ANPE, maintenant Pôle Emploi, pour la rédaction de CV :

Paul : « L'association a été créée en 1986 sur la ville, dans l'objectif d'informer, de renseigner, de créer du lien et de défendre les droits des chômeurs. Elle fait partie du Mouvement National des Chômeurs et Précaires, MNCP, avec donc une activité militante qui implique des relations qui auraient été délicates (dans le cas d'une intégration des locaux à la Mef) avec l'ANPE. Parce qu'évidemment, notre fédération nationale, ce sont les bénévoles qui vont occuper les locaux de l'ANPE, notamment pour protester contre les radiations. (...) Ce que je demande au système, ce n'est pas de me donner la gestion totale de ce qu'il fait, mais par contre de reconnaître qu'il nous confie les marges dont il n'est pas capable de s'occuper. L'ANPE ne peut pas passer deux heures avec quelqu'un pour faire le CV. Donc on se retrouve, nous, avec des gens que l'ANPE nous envoie, ou les services sociaux de la ville d'ailleurs, parce qu'ils ne savent plus quoi en faire. D'accord. Mais on l'organise, on le reconnaît et on ne fait pas comme si ça n'existait pas. (...) Voilà, pour un public en grande difficulté face à l'emploi, à tel point que l'ANPE ne sait pas quoi faire et nous les envoie pour des CV. Ça m'amuse, normalement, c'est le

travail de l'ANPE d'aider les gens à faire des CV ? Donc je dois rencontrer la direction de l'agence locale cette semaine, enfin, je dis ça, ça fait plus d'un an que j'essaie d'obtenir un rendez-vous... » Paul, homme, Assol, membre du Mouvement National des Chômeurs et Précaires, entretien réalisé le 2 septembre 2008

Paul ne nous apportera pas de réponse claire et précise quant à la participation de l'Assol à la Mef. Est-ce que l'association a refusé de s'associer à un système qu'elle dénonce ? Est-ce que l'ANPE a exercé son droit de veto et refusé la présence de l'association dans les locaux ? En tout état de cause les relations entre les deux structures sont loin d'être simples. D'ailleurs le départ annoncé de Pôle Emploi de la Mef (courant 2011) a permis de ré-envisager l'intégration de l'Assol dans le bâtiment. Toujours est-il que du point de vue de Paul, l'ANPE se décharge des publics dits très éloignés de l'emploi, sur l'Assol, en prétextant une simple demande de formation pour la rédaction d'un CV alors que la prise en charge réelle, si elle a bien lieu est plus conséquente que cette demande. D'ailleurs Paul ira plus loin en disant que l'association est effectivement là pour prendre en charge ces populations précaires, mais qu'il souhaiterait que l'orientation donne lieu à de véritables échanges entre l'ANPE et l'association pour ensuite accompagner au mieux ces demandeurs d'emploi. Depuis 2007, date de notre recrutement à la Mef, nous n'avons pas vu ou eu connaissance d'une occupation de l'agence locale par les bénévoles de l'association. En revanche, les échanges sont plus soutenus avec la direction de la Mef. Les bénévoles de l'Assol réalisent avec les conseillers de la CDM, des ateliers pour l'apprentissage des rudiments de l'informatique aux chômeurs suivis par l'Assol. Au moment de notre rencontre avec Paul, il devait voir le directeur de la Mef pour la mise en place d'un projet entre les deux structures.

3.5.2 Une participation à minima regrettée pour l'association Envol

L'association intermédiaire Envol a été créée en 1988 à l'initiative de quelques travailleurs sociaux de la Caisse d'Allocations Familiales (Caf). La structure a été pensée pour tenter de structurer l'offre d'insertion et remédier aux solutions précaires, aux petits boulots proposés comme solution alternative au chômage. L'ambition d'Envol est de proposer des services (essentiellement des ménages, du jardinage) aux particuliers et entreprises du territoire. L'association salarie ainsi des chômeurs, les forme en cas de besoin et les accompagne dans leur travail pour les aider à surmonter les difficultés qu'ils rencontrent, notamment sur leur lieu de travail. Les méthodes d'intervention adoptées par Envol se situent dans le droit fil de

l'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD)⁴⁸². Dès la mise en place du groupe de travail à l'origine de la Mef, le représentant d'Envol a participé aux réflexions. L'intention initiale de la structure était d'installer son siège dans les locaux de la Mef, installation qui sera impossible du fait du coût du loyer :

Pierre : « Le problème était financier, on avait pas les moyens de prendre en location, vu le tarif de la maison, on avait pas les moyens d'investir là dedans, ça représentait quelque chose comme 40 000 euros par an, on n'avait pas les moyens d'équilibrer avec une location de l'ordre de 40 000 euros ici. Alors j'avais bien essayé de négocier avec le maire en disant : « C'est un truc un peu particulier, est ce qu'on peut pas avoir... ? » Il m'a dit « Je fais payer tout le monde je vois pas pourquoi je te ferais pas payer... ». Voilà c'est comme ça que ça s'est passé, mais y'a toujours eu l'intention, compte tenu de nos relations avec la mairie, de nous faire venir ici. Donc le compromis a été : « Bon vous prenez une permanence quoi, voilà ». Mais c'est un compromis qui est un peu bâtard quoi, c'est un peu bâtard je le disais à l'assemblée générale la semaine dernière, en fait quand on fait le compte rendu d'activité du site ici, Envol n'apparaît pas, ou peu alors que c'est en fait très important qu'on soit ici. Parce qu'ici on a des contacts privilégiés d'accueil, mais c'est pas l'essentiel de nos actions, l'essentiel ne se fait pas à la Mef, quand on accueille quelqu'un ici très souvent la suite de son parcours elle se fait au siège, à notre siège. Y'a beaucoup de structures, de permanents ici qui renvoient directement des personnes au siège d'Envol, pas forcément à nos permanences ».
Pierre, homme, membre d'Envol

Et le problème pour Pierre, c'est qu'une partie des chômeurs renonce à se rendre ensuite au siège de la structure, située relativement loin de la Mef (environ quarante minutes en transport en commun, avec deux bus à prendre). Pour Pierre, le principe-même de la Mef était justement d'éviter la « déperdition » de chômeurs d'une structure vers une autre et de faciliter les échanges entre professionnels des différentes structures :

Pierre : « Ce que j'ai toujours défendu, c'est une connaissance physique des personnes. Ça permet beaucoup de choses parce qu'il n'y a pas d'actions dynamiques posées entre des personnes qui se connaissent pas, qui se connaissent uniquement par téléphone, y'a un moment où il faut se voir. Y'a un moment où il faut se voir. C'est toujours plus facile de s'engueuler par téléphone quand on connaît pas la personne, que quand on voit la personne, parce qu'elle est dans le même bâtiment et qu'on parle avec elle. Et puis la seconde chose c'est qu'il y a des déperditions, si on envoie quelqu'un à l'étage au dessus pour prendre un rendez-vous, il a moins de chances de fuir que si on l'envoie à l'autre bout de la ville où y'a des chemins détournés... Y'a des déperditions énormes. »

⁴⁸² Dans son ouvrage sur *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Denis Castra explique qu'une véritable stratégie d'insertion ne peut consister à « sélectionner et formater la demande d'emploi et doit modifier l'état des relations entre l'offre et la demande. » Il défend l'idée selon laquelle il est difficile « de penser une stratégie d'insertion qui n'inclut pas des rapports étroits avec les partenaires économiques (...). Ce n'est donc pas le « recrutement » de leur public cible qui fait défaut aux dispositifs d'insertion, mais leur fonction de médiation, trait d'union entre ces publics et le monde de l'entreprise ou de l'activité économique ». Denis Castra, 2006, op. cit., p.128-187.

La présence d'Envol sous forme de permanence ne permet donc pas de tenir les promesses du projet de la Mef. Le faible nombre de chômeurs accueillis par la structure dans le cadre de ces permanences fera finalement renoncer celle-ci à louer un bureau dans les locaux⁴⁸³.

3.5.3 Deux refus répétés du Centre d'Information et d'Orientation de participer à la Mef pour préserver le cœur de métier des professionnels et les conditions de prise en charge des publics

Dès la création du groupe de travail à l'initiative de la Mef, les élus et les acteurs locaux de l'emploi ont sollicité le Centre d'Information et d'Orientation (CIO) pour que les conseillers d'orientation psychologue participent aux réflexions. Pour les élus locaux, comme pour l'Éducation Nationale (dont dépendent les CIO), la présence du Centre d'Information et d'Orientation au sein de la Mef était plus que souhaitable, notamment pour les publics jeunes scolarisés ou non. Les informations recueillies laissent penser que si l'équipe de direction du Centre d'Information et d'Orientation comptait bien intégrer la Mef, l'équipe des conseillers d'orientation psychologue en revanche était farouchement opposée à ce projet :

Élise : « Du point de vue de l'Éducation Nationale, c'était plutôt bien vu que le CIO intègre la Mef. Si j'ai bien compris, les collègues du CIO s'y sont opposés. Ils ont eu l'impression qu'on voulait les bouffer dans un guichet unique, et qu'ils allaient disparaître. (...) Depuis très longtemps, on est menacé de disparition, notre travail est beaucoup remis en cause et on a toujours l'impression, à tort ou à raison, je pense en grande partie à raison, qu'on essaie de faire faire notre travail par les autres, les profs en partie, qui ne sont pas des psychologues, donc c'est pas la même approche des personnes. La ML ce n'est pas le même public, ce ne sont pas non plus des psychologues, etc, et d'autres, et d'autres ! On a le sentiment qu'on nous prend notre travail, morceau, par morceau. On se bagarre, c'est un peu la forteresse assiégée, on se défend, on n'est pas en très bonne position. (...) Pour nous, mais ça je crois que c'est une vieille tradition des conseillers, de considérer que les gens puissent venir, indépendamment de tout ce qu'ils font par ailleurs, y'a pas d'enjeu direct, c'est eux qui vont se réapproprier ce qu'on a pu faire ensemble. Et puis notre public prioritaire, ce sont les scolaires, c'est pas le travail, c'est les universitaires, la formation initiale, c'est pas le travail. On fait de l'insertion au sens large et certainement pas au sens étroit. (...) Ce qui nous inquiétait, c'était que, y compris l'Éducation Nationale soit bien contente de nous faire disparaître par ce biais. Qu'on nous demande d'ouvrir ailleurs et si on nous donnait pas de moyens supplémentaires, il fallait fermer ici. (...) Si la CDM faisait partie de notre secteur, au même titre que les établissements scolaires, ça nous plaisait bien. Mais à moyens constants, on ne pouvait pas le faire ! » Élise, femme, conseillère d'orientation psychologue, CDI

⁴⁸³ Par exemple entre septembre et décembre 2008, 18 personnes ont été reçues par Envol dans les locaux de la Mef.

Appuyés par les syndicats, les conseillers d'orientation psychologue sont parvenus à faire échouer le projet de déménagement du Centre d'Information et d'Orientation pour qu'il intègre la Mef. Mais quelques années plus tard, alors que la Mef va bientôt ouvrir ses portes, les élus locaux sollicitent à nouveau l'Éducation Nationale et le Centre d'Information et d'Orientation afin de ré-examiner les conditions de participation de la structure à la Mef et plus particulièrement au sein de la CDM. Des négociations s'ouvrent pour la seconde fois et l'équipe des conseillers d'orientation psychologue propose d'embaucher un collègue supplémentaire pour que ce dernier soit à mi-temps au CIO et à mi-temps à la CDM. Cette option, également adoptée à la CDM de la Vilette, garantissait aux conseillers d'orientation psychologue de conserver leurs conditions et méthodes de travail auprès des publics et ne remettait en cause, ni le cœur de leur métier, ni l'existence-même du Centre d'Information et d'Orientation. Le rectorat refusera finalement cette proposition jugée trop onéreuse et nommera un conseiller d'orientation psychologue contractuel (c'est-à-dire exerçant son activité dans un établissement scolaire) pour qu'il occupe à temps plein le pôle « choisir son orientation » de la CDM. Un an et demi plus tard, le rectorat remettra en cause cet accord qui le contraint à payer un salarié sans avoir de prise sur son activité professionnelle. La Mef décidera alors d'embaucher le conseiller d'orientation psychologue pour qu'il poursuive son activité au sein de la CDM.

Les arguments avancés par les structures pour expliquer leur participation à la Mef indiquent que la volonté de faciliter les démarches des chômeurs est un objectif recherché par les structures, mais qu'il s'agit bien d'un objectif secondaire, tout du moins pour les structures qui ont accepté de s'associer au projet mais qui n'en sont pas à l'origine. Si les responsables institutionnels sont favorables au rassemblement des acteurs sous un même toit, le but premier pour eux n'est pas de simplifier les parcours institutionnels des chômeurs. En tout état de cause, ce seul objectif n'aurait jamais été suffisant pour créer une MDE. En outre, les raisons évoquées par les différents acteurs pour participer à la Mef se situent dans des registres bien différents. Lorsque certains responsables font référence au cadre législatif (plan de Cohésion Sociale, mise en place du guichet unique), d'autres évoquent des opportunités locales pour assurer un meilleur fonctionnement de leur structure (plus de chômeurs suivis, gains financiers pour tout ce qui a trait à l'animation d'ateliers ou d'évènements, meilleure définition de ses missions vis-à-vis des partenaires...). Même sur la question des orientations des chômeurs (qui constitue un élément déterminant de leurs trajectoires institutionnelles), les propos rapportés ne mettent pas principalement en avant la simplification des démarches des chômeurs. Ce qui apparaît essentiel pour les responsables institutionnels, c'est le souci de mieux gérer le flux des chômeurs en s'assurant que ceux qui sont orientés correspondent

effectivement aux profils habituellement pris en charge par chacune des structures (seule l'ANPE n'a pas soulevé cette inquiétude). L'autre préoccupation partagée par tous les acteurs de l'emploi a trait à la délimitation de leurs champs d'intervention respectifs. Tous les acteurs ont exprimé la crainte que leur emménagement dans un même bâtiment ne facilite les pratiques de délestage⁴⁸⁴, c'est-à-dire que certains acteurs assument, bon gré mal gré, une partie des missions des structures voisines.

3.6 Une co-labellisation stratégique entre la Mef et une autre Maison de l'Emploi sur l'axe observatoire

Dans le projet initial, il n'était pas prévu que la commune se rapproche des communes voisines pour présenter un projet commun de MDE. Mais la loi Borloo précise que les MDE ne peuvent pas intervenir sur une seule commune et doivent couvrir un territoire pluri-communal, hébergeant un nombre minimum d'habitants. C'est ce qui a amené les élus de la ville à se rapprocher d'une commune limitrophe « T », qui avait déjà monté une MDE dès 1989 (et qui intervenait sur quatre communes). Pour les élus locaux des deux territoires, l'idée n'était pas de présenter un projet commun, mais de proposer la labellisation de deux « Maisons de l'Emploi en réseau ». Les élus des deux villes voient dans cette co-labellisation une manière de « développer une approche type bassin d'emploi créatrice de synergie et de partenariat » pour permettre une « nouvelle gouvernance de l'emploi »⁴⁸⁵. C'est donc sur l'axe observatoire prévu par la loi de Cohésion Sociale que les deux MDE se rejoindront. L'apport majeur de cette co-labellisation permet d'étendre le territoire d'intervention de chacune des deux MDE. En se positionnant du point de vue des logiques de déplacement des demandeurs d'emploi, ce rassemblement est tout à fait pertinent puisque les communes sont suffisamment proches pour qu'un demandeur d'emploi d'une de ces communes puisse se rendre dans l'une ou l'autre des autres villes pour se former ou exercer son activité professionnelle :

⁴⁸⁴ Dans sa thèse sur le RMI, Christophe Trombert définit le délestage comme les « situations dans lesquelles un chômeur jugé peu employable, surchargeant la file active de suivi et susceptible de venir contribuer négativement aux résultats, est réorienté sur un autre service local (...). Dans ce cas, le service qui se déleste parle bien évidemment de partenariat visant à apporter la meilleure réponse à la problématique de l'allocataire. Les professionnels des services destinataires (...) considèrent que le service d'origine se débarrasse sur eux de chômeurs peu employables et sans projet. Les professionnels de ces structures s'estiment dévalorisés, l'envoi de ces suivis médiocres traduisant l'image que les partenaires se font de leur service (« on est pas la poubelle »). Christophe Trombert, *Le RMI à l'épreuve de l'activation. Centralité du travail et construction de la responsabilité dans les situations de pauvreté valide*, thèse pour le doctorat de sociologie, janvier 2008, CNAM, Paris, p.320.

⁴⁸⁵ Dossier de labellisation de la Mef, lettre à Mr Borloo, avril 2005.

Acteur institutionnel : « Donc on a préconisé, plus que préconisé, assez fortement, y'a eu des allers-retours avec le ministère, les élus, ça a été difficile, ça a été un moment fort, mais un moment difficile, qu'on soit sur une Maison de l'Emploi pluri-communales. Y'a eu des échanges, de nombreux débats (rire) de nombreuses oppositions, de nombreuses ... mais je trouve qu'une des belles réussites, et ça je crois que c'est grâce au SPE, grâce au directeur de la Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle(DDTEFP). On a donc fait labelliser une Maison de l'Emploi entre les deux communes, même si dans la réalité il y a deux bâtiments, plusieurs services (...). »

Le refus des élus de mettre en place une seule et unique MDE s'expliquent par les divergences politiques potentielles entre les deux municipalités pour mettre en place une stratégie unique en matière d'emploi. Le président de la Mef, par ailleurs maire de la ville, était au PCF et la présidente déléguée au PS. La ville de « T » quant à elle se situe à droite de l'échiquier politique avec un président de MDE affilié à l'UMP et un vice président rattaché au Mouvement Démocrate (MoDem). L'existence d'une seule et unique MDE, ou d'une présidence unique (même avec deux bâtiments) aurait donc impliqué l'émergence d'un consensus entre le PC, le PS, l'UMP et le MoDem pour parvenir à un plan d'actions unique. Au-delà des désaccords politiques de fond, les caractéristiques de la population en recherche d'emploi sont loin d'être comparables, laissant ainsi suggérer que les mesures à adopter seront nécessairement différentes :

Acteur politique : « On a fait un mariage un peu à minima, enfin il faut dire ce qui est, on a mutualisé que la fonction observatoire, qui donnera du coup des choses très différentes, parce qu'effectivement, la population de demandeurs d'emploi n'est pas la même. Les emplois je pense ne sont pas les mêmes non plus. Mais pour le reste chacun a continué sa vie de son côté en gros quand même. Parce que nous ça a pas modifié franchement notre projet (...). Ça a pas bouleversé la gouvernance de l'affaire non plus, du moins je pense pas et puis sur le contenu, à « T » leur maison elle fonctionnait déjà donc ils allaient pas la révolutionner. Et nous notre projet était très avancé donc on allait pas recommencer. En gros on a cherché les convergences, on en a trouvé et on a vu que sur la fonction observatoire ça avait un sens de le faire ensemble, parce que c'était de la mutualisation. Mais je pense que... voilà pas d'hypocrisie sur le mariage, je pense que ça a été un mariage d'intérêt pour les deux mais qui au fond n'a pas changé les MDE respectives, quoi, et le sens de ces MDE (léger rire). »

Ce choix de la co-labellisation sur l'axe observatoire implique seulement que les diagnostics locaux soient réalisés conjointement par les observatoires des deux MDE et concernent le territoire d'implantation des deux structures (soit cinq communes). Pour le reste, les structures restent absolument indépendantes et ne sont en rien engagées à mettre en place des plans d'actions partagés. C'est le 2 juin 2005 que les dossiers « Maison de l'Emploi et de la Formation » et « Maison de l'Emploi » de la ville de « T » seront labellisés. Un « comité de

coopération » entre les deux structures sera mis en place ; comité de coopération au sein duquel les élus, les membres de la direction des deux MDE et quelques partenaires (l'État, l'ANPE, l'Afpa et l'Assedic) déterminent les besoins d'études et valident les résultats ultérieurs.

L'exposé des conditions de mise en place de la Mef met en évidence l'importance des discussions croisées et répétées entre les acteurs politiques locaux et les intermédiaires de l'emploi. Comme dans les autres MDE, la création de la Mef a été parcourue par des négociations entre les acteurs politiques locaux. Ces jeux de pouvoir ont été déterminants, tant pour statuer sur l'existence même de la Mef (tractations entre les sections PC et PS de la ville) que sur le niveau et le statut de participation des différentes collectivités territoriales au projet (Conseil Général, Conseil Régional). Le vote de la loi a par ailleurs amené les acteurs locaux de la ville à modifier en partie le projet tel qu'ils l'avaient imaginé. Pour obtenir des financements de l'État, ils ont dû se rapprocher des élus de la ville de « T » pour réfléchir avec eux à des modalités de rapprochement des deux MDE, tout en s'assurant que leurs plans d'actions pourraient être distincts.

L'historique de la Mef montre également les rapports de pouvoir qui traversent les relations entre les intermédiaires de l'emploi, et notamment la place centrale des opérateurs du noyau dur du SPE (ANPE et Assedic notamment). Leur présence était indispensable pour la labellisation et le conventionnement de la MDE, mais aussi pour assurer la cohérence du projet sur la ville. En dépit de leur intérêt « de principe » pour le projet, l'installation de ces opérateurs est avant tout liée aux incitations législatives relatives à la mise en place des guichets uniques, plus qu'à l'adoption du dispositif des MDE par les pouvoirs publics.

Avec la présence sous un même toit de l'ensemble des intermédiaires de l'emploi, les initiateurs du projet espèrent avoir créé les conditions optimales pour une meilleure coordination de leurs actions respectives. Sur ce point, l'existence d'une Cité des Métiers au sein de la Mef est vue comme une solution idéale pour que les professionnels échangent sur leurs pratiques respectives (dans le cadre des permanences et des évènements) et fassent par la suite remonter à leurs propres directions les dysfonctionnements et marges de manœuvre potentielles pour faciliter les démarches des chômeurs.

Chapitre 6 : Le développement local de l'emploi : une double stratégie de lutte contre le chômage et d'attractivité économique du territoire⁴⁸⁶

La question du développement local a émergé dans le courant des années 1970 et n'a cessé depuis de croître, et plus particulièrement dans le champ des politiques publiques d'emploi⁴⁸⁷. Les sociologues butent toutefois pour s'accorder sur une définition partagée et stabilisée de la notion de « développement local ». Une rapide revue de la littérature sur le sujet montre que le développement local est un « processus »⁴⁸⁸ de plus ou moins long terme engagé par les acteurs locaux pour créer des emplois. De ce point de vue, « le modèle de développement local qui prévaut est la simple application du modèle de croissance [économique] nationale au territoire », faisant du territoire une « variable de la croissance nationale »⁴⁸⁹. Le développement local a pour « objectif d'impulser et de coordonner les initiatives par la concertation »⁴⁹⁰ des acteurs locaux de l'emploi. L'émergence du terme est concomitante avec la dégradation du marché du travail et le mouvement de décentralisation. Il traduit en ce sens « la crise de l'État », le « local » étant « un des moyens d'amortir les conséquences de la crise et peut-être un des moyens d'en sortir »⁴⁹¹. Si la notion de développement local n'est pas « articulée à un corpus théorique solide et stable », la mobilisation du terme « local » est

⁴⁸⁶ Les résultats présentés dans ce chapitre ont fait l'objet d'une publication. Solen Berhuet, « L'inflexion des Maisons de l'Emploi en faveur du développement local des territoires », in Marie-Christine Bureau, Ivan Sainsaulieu (Dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Paris, Septentrion, 2012, p.233-248.

⁴⁸⁷ Odile Piriou, Pierre-Noël Denieul, *Développement des territoires, politiques de l'emploi et formation. L'approche territoriale, un enjeu pour l'Afpa*, Paris, l'Harmattan, 2003, p.20.

⁴⁸⁸ Pierre Teisserenc, « Politique de développement local. La mobilisation des acteurs », *Sociétés contemporaines*, n°18-19, juin/septembre 1994, p.49.

⁴⁸⁹ Ibid., p.49.

⁴⁹⁰ Marcel Jollivet, « Le développement local, mode ou mouvement social ? », *Économie rurale*, n°166, 1985, p.14.

⁴⁹¹ Ibid., p.15.

également assez imprécise puisqu'elle ne désigne pas une « aire donnée, aux délimitations physiques précises et aisément repérables »⁴⁹². La référence au développement local est par ailleurs mobilisée pour évoquer les « initiatives locales » ou l'« innovation territoriale »⁴⁹³ en vue de développer des opportunités d'emploi sur un territoire donné. L'analyse des entretiens auprès des acteurs locaux de l'emploi rencontrés montre qu'ils accordent une importance accrue au développement local de l'emploi. Bien qu'ils n'utilisent pas précisément ce terme, les plans d'action qu'ils mettent en place ont vocation à dynamiser l'attractivité économique de leur territoire.

1. Une focalisation sur le développement local de l'emploi

Le premier cahier des charges des MDE précise que ces dernières doivent intervenir autour de trois axes de travail : « l'observation, l'anticipation et l'adaptation au territoire » ; « l'accès et le retour à l'emploi » ; « le développement de l'emploi et la création d'entreprises ». Concernant le premier axe, il s'agit de définir une stratégie locale en matière d'emploi sur la base d'un diagnostic partagé par les acteurs locaux autour des besoins des publics et des entreprises. Le second axe stipule que les MDE doivent participer à l'amélioration de l'accueil et de l'information des demandeurs d'emploi et des salariés. Les MDE peuvent donc recruter du personnel pour accompagner, voire placer des demandeurs d'emploi. Le troisième axe de travail précise que les MDE doivent aider au « développement de l'emploi et à la création d'entreprises ». C'est précisément ce dernier axe qui est privilégié par les acteurs locaux. Dans cinq des MDE (MDE n°1, 3, 4, 6 et 9), le développement local constitue un axe central d'intervention des structures. Les initiatives décrites permettent de mettre en évidence quatre niveaux d'intervention spécifiques en faveur du développement local de l'emploi.

1.1 Favoriser le développement économique

Deux des structures dans lesquelles nous nous sommes rendus ont opté pour une démarche assez volontariste en matière de développement économique. Leur ambition est de faire émerger ou de pousser au développement de certains secteurs d'activités selon les besoins

⁴⁹² Alain Dubresson, Yves-André Fauré, « Décentralisation et développement local : un lien à penser », *Tiers Monde*, tome 46, n°181, 2005, p.11-12.

identifiés du territoire (MDE n°4 et 5). Cette problématique des « gisements d'emplois », correspondant à des demandes non ou insuffisamment satisfaites en raison d'une inorganisation de l'offre de services ou d'une solvabilisation insuffisante de la demande »⁴⁹⁴, date du milieu des années 1980. La réflexion autour du développement des services à la personne à destination des particuliers constitue un axe fort de ces niches d'emplois potentielles. La démarche des acteurs rencontrés dans ces deux MDE se situe dans le droit fil de cette problématique. L'aide au développement de ces « gisements d'emplois » peut être le résultat d'un processus de décision qui s'étire dans le temps. Les acteurs d'une de ces deux MDE ont mis en place un comité d'initiatives stratégiques réunissant les présidents des communautés de communes, le sous-préfet et un conseiller régional. C'est à ce comité stratégique que les chargés de mission de la structure ont présenté les différentes options de développement d'activités, options qui s'appuyaient sur des études commandées à des cabinets d'audit, sur des rencontres avec des experts... :

Président de la MDE : « À un moment, il y avait des pistes qui se dégageaient qui étaient plus plausibles que d'autres. On a essayé de les affiner sur des bases ..., voilà il a fallu faire des choix. Donc, à un moment, ça a été tranché par les élus de la MDE, et ce comité d'initiative stratégique, ce qu'il a fait, c'est qu'il a validé des propositions en fait.(...) S'il n'y a pas un positionnement politique fort et affirmé, il faut vraiment à un moment dire, voilà, on prend le risque d'aller sur les éco-matériaux, on met des moyens, on étudie les questions logistiques, on met en place des formations, tout le monde s'y met. La région va dire, on va favoriser des formations là dessus, l'État va dire, nous, on va abonder à un moment sur des questions liées à l'immobilier, je n'en sais rien voilà, c'est ça un moment de développer une filière. Donc, si tout le monde n'est pas autour de la table pour dire : on est d'accord pour travailler dessus, il y aura toujours un point où ce sera bloqué. Donc il fallait travailler bien en amont. Très en amont, ce sont les études, ensuite, ce sont les décisions politiques et stratégiques et ensuite, c'est la mise en œuvre. » MDE n°4

Deux années se sont ainsi écoulées entre le démarrage des études sur les possibilités de développement économique et leur mise en œuvre concrète.

Dans l'autre structure qui a opté pour cette démarche, le directeur rencontré a pris l'exemple d'une biscuiterie du territoire qui fait venir d'Asie les boîtes métalliques dans lesquelles elle vend ensuite ses biscuits. De son point de vue, il faudrait étudier les possibilités d'implantation d'une entreprise de construction de boîtes métalliques, voire développer un chantier d'insertion autour du dépôt des gâteaux dans les boîtes. Bref, c'est bien en interrogeant les entreprises sur leurs besoins et modes de production que la domiciliation

⁴⁹³ Renaud Sainsaulieu, « Préface : Formation, innovation et coopération », in Odile Piriou, Pierre-Noël Denieuil (Dir.), 2003, op. cit., p.13-17.

⁴⁹⁴ Norbert Holcblat, 1997, op. cit., p.18.

d'activités peut s'opérer, domiciliation qui non seulement peut permettre de créer des emplois, mais également de dynamiser l'attractivité du territoire. Les initiatives mises en œuvre par ces MDE résultent de concertations (déjà réalisées ou envisagées) entre les collectivités territoriales, les entreprises ou encore les membres du SPE et ses partenaires. Ici, le diagnostic de territoire précède la définition de plans d'actions.

1.2 Des services de ressources humaines pour les petites et moyennes entreprises

L'intervention de certaines MDE (MDE n°1, 4 et 6) se caractérise également par l'aide qu'elles apportent aux Très Petites / Petites et Moyennes Entreprises (TPE/PME). Elles se positionnent ainsi comme service des ressources humaines pour les entreprises qui ne disposent pas de ces compétences. Si ces activités ne constituent pas de nouveaux champs d'action en matière d'emploi, la récente période est marquée par une forte inflexion de ces orientations. L'opération consiste donc à prévenir le chômage plus qu'à faciliter le placement des demandeurs d'emploi. Cette attention portée à la gestion des TPE/PME constitue une préoccupation relativement récente des politiques publiques en matière d'emploi. Elle s'inscrit dans le prolongement des problématiques liées à la sécurisation des parcours professionnels⁴⁹⁵. C'est la discontinuité des trajectoires professionnelles rythmées par les périodes d'emploi, de sous-emploi et de chômage qui rend plus évidente la multiplication des services dispensés par les intermédiaires de l'emploi à l'égard des salariés. Les MDE rencontrées se positionnent essentiellement dans l'aide aux TPE/PME en matière de ressources humaines (en les informant sur les possibilités de formation des salariés, en les sensibilisant à la Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences...). Sur un autre territoire (MDE n°1), le préfet de région a confié, à titre expérimental, la gestion d'une cellule de reclassement pour les salariés licenciés des TPE/PME du territoire à la MDE et au département. Cette MDE porte également avec Pôle Emploi une plateforme de recrutement par simulation. Pôle Emploi met à disposition deux salariés pour animer cette plateforme dont les thématiques sont décidées par la MDE et Pôle Emploi :

⁴⁹⁵ La question de la sécurisation des parcours professionnels a été introduite en 2003. Initialement nommée « sécurité sociale professionnelle », l'idée est née de la nécessité de répondre aux situations de chômage et de précarité dans un marché du travail où la mobilité est une nouvelle donne. Ainsi, pour garantir aux salariés un parcours professionnel sécurisé, le Conseil Economique et Social préconise la transférabilité de certains droits qui ne seraient plus attachés au contrat de travail, mais à la personne. Un Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), a été créé le 11 janvier 2008. Cet accord est conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel. Il doit faciliter l'accès à la formation des demandeurs d'emploi et des salariés les moins qualifiés.

Directrice de la MDE : « Hier on avait une présentation des métiers de l'hébergement et des loisirs, le mois d'avant on avait les métiers de la santé et le mois prochain, on a les métiers du commerce et de la distribution (...). Par contre, ce que l'on souhaiterait et on n'a pas encore réussi, c'est de les mobiliser sur de l'orientation et ça, on a un peu de mal, parce qu'ils disent [Pôle Emploi], et ce n'est pas faux -, que les plateformes de recrutement ont en charge le recrutement et pas l'orientation. Mais bon, n'empêche qu'il y a quand même quelque chose qu'on pourrait faire ... ». MDE n°1

Deux des MDE au sein desquelles nous nous sommes rendus ont développé un outil informatique pour aider les demandeurs d'emploi ou les salariés à (re)trouver un emploi. Une des structures a mis en place un site internet calqué sur le modèle des réseaux sociaux professionnels afin que les cadres du territoire puissent échanger entre eux. Cet outil a été développé dans le cadre d'un groupe de travail initié par le Conseil Général et finalement porté par les MDE de la région (MDE n° 4). Suivant la même logique, une autre MDE réfléchit à la possibilité de mettre en place un site internet où les entreprises indiqueraient les emplois dont elles disposent et plus spécifiquement les emplois à temps partiels. Les acteurs locaux qui étudient ce projet de site « d'emploi local des TPE/PME » souhaitent mettre en relation les entreprises et les chômeurs du territoire par un système de géo localisation. Ce projet est également vu comme un outil potentiel de coopération entre les entreprises d'un même territoire⁴⁹⁶. Dans ces MDE (MDE n°1 et 6), les activités ont été développées à la demande des élus locaux. Le diagnostic peut être réalisé ou commandé en amont par la collectivité territoriale à l'initiative de l'action. Il peut par ailleurs être réalisé par la MDE afin de préciser les contours de l'action à mener.

1.3 Inciter les chômeurs à créer leur propre emploi

Une autre activité centrale des MDE est celle liée à la création ou reprise d'entreprise. Ce champ d'intervention, mentionné dans l'axe trois du cahier des charges de 2005, renvoie à une évolution récente des politiques publiques en matière d'emploi. Cette évolution consiste à inciter les demandeurs d'emploi à créer leur propre emploi en mettant sur pied leur entreprise. Les mesures adoptées concernent soit des publics cibles (en fonction de leur âge, statut au regard de l'emploi), soit des territoires spécifiques (ZUS). Il peut s'agir d'aides financières et / ou d'un accompagnement à la création d'entreprise.

⁴⁹⁶ Deux entreprises ayant besoin d'un poste de secrétaire à mi-temps peuvent par exemple se mettre d'accord sur le recrutement d'un salarié qui bénéficierait ainsi d'un emploi à temps plein.

Selon les territoires, les modalités mises en œuvre par les acteurs locaux pour servir cet objectif de création ou reprise d'entreprise diffèrent. Pour ce qui est de la création d'activité, les chargés de mission d'une MDE ont souhaité mettre à plat l'offre de services des structures spécialisées dans la création d'activité (MDE n°4). Suite aux différentes rencontres qui ont eu lieu, les acteurs se sont mis d'accord pour planifier des dates communes de réunions d'informations sur la création d'activité. Cette organisation a pour objectif de faciliter les démarches des salariés et des personnes intéressées par la création d'activité, d'uniformiser les informations données aux futurs créateurs et de mieux les orienter vers le bon interlocuteur en fonction de leur étape de création et des difficultés rencontrées. Ces réunions ont par ailleurs amené la MDE à créer un poste de chargé de mission pour répondre aux premières questions sur la création d'activité. En dépit de la multiplicité des intervenants sur le territoire, les différents acteurs se sont rendus compte lors des réunions qu'aucune structure ne dispensait un premier niveau d'information sur la création d'activité.

Concernant la reprise d'entreprises, une autre MDE (MDE n° 3) a recruté des stagiaires chargés de contacter les PME qui constituent l'essentiel du tissu économique du territoire. Ils classent ensuite les entreprises en fonction de l'horizon de la transmission d'activité (d'ici deux ans, deux à cinq ans et cinq à dix ans). Les chargés de mission de la MDE interviennent ensuite auprès des gérants des entreprises pour préparer avec eux leur transmission et les mettre en relation avec d'éventuels repreneurs. Le choix de cette action ne résulte pas d'un diagnostic partagé, mais de la connaissance du tissu économique par quelques acteurs de la MDE⁴⁹⁷.

1.4 Requalifier les quartiers prioritaires par le biais du développement économique

Pour trois des MDE dans lesquelles nous nous sommes rendus (MDE n°2, 5 et 8), les plans d'actions sont en tension entre le développement économique et les politiques de la ville. Les entretiens réalisés auprès des acteurs locaux montrent que c'est plus particulièrement par le biais des politiques de la ville que les acteurs locaux interviennent en matière de développement économique en ciblant leurs interventions sur les quartiers les plus en difficulté. Si l'action sociale, dans son acception la plus large, constituait la colonne

⁴⁹⁷ Dans cette situation, c'est le directeur et le chargé de mission observation qui sont à l'origine de cette action, ensuite validée par les élus locaux. Dans ce cas, on voit bien que la connaissance indigène des acteurs de leur territoire (acquise au cours de leurs expériences professionnelles, d'échanges avec d'autres acteurs locaux...) suffit à justifier la mise en place d'un projet. Alors que les actions qui font suite à un diagnostic partagé

vertébrale des politiques de la ville, les récentes réformes laissent une place importante aux questions de développement économique. Comme le souligne Renaud Epstein, la loi d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine s'articule d'ailleurs autour de trois objectifs parmi lesquels figure la « redynamisation économique »⁴⁹⁸. Les élus d'une intercommunalité ont demandé à la MDE de réfléchir à l'aménagement d'un quartier où les commerces avaient peu à peu fermés :

Directeur de la MDE : « Les élus nous ont demandé de les accompagner dans leur stratégie emploi, de requalification urbaine. C'est un quartier très difficile où il y a une rue commerciale qui se tient à peu près correctement en haut et plus on rentre dans le quartier et plus c'est difficile. Donc là on essaie d'implanter une auto-école associative (...). Et on essaie aussi de mettre en place une structure d'insertion par l'activité économique, avec un pressing, une laverie automatique. En fait il y a les draps des écoles à laver et ils ne trouvent personne. Aussi pour les gens du quartier qui n'ont pas forcément de machine à laver, qu'ils puissent venir laver leur linge là ». MDE n°6

Ici, l'enjeu est donc de re-donner vie au quartier par l'implantation de commerces. L'idée est également de permettre une réinsertion professionnelle des publics du quartier, soit par l'obtention d'un emploi dans les nouveaux commerces du quartier, soit dans d'autres quartiers par l'obtention du permis de conduire. En s'investissant dans le champ du développement économique et / ou dans celui des politiques de la ville, le chemin tracé par les MDE se situe dans la continuité des politiques de la ville en France qui tendent à privilégier le « traitement des lieux » (option place) en « refaisant la ville sur place » au détriment du « traitement des gens » (option people)⁴⁹⁹.

Ce rapide passage en revue des actions développées par les MDE réaffirme l'hétérogénéité de l'utilisation du diagnostic de territoire. Certaines actions sont en effet décidées sans bilan de territoire préalable, alors que d'autres font suite à de nombreuses réunions entre une pluralité d'acteurs. Cette présentation montre par ailleurs que la définition du champ d'action des MDE est assez molle. Elles peuvent en effet mettre en place des mesures jusque là inexistantes ; coordonner les actions des intermédiaires de l'emploi ; accompagner des entreprises ou des publics ... L'analyse des actions mises en œuvre par les MDE montre une prédominance du développement local dans les champs d'actions développés par les structures. Les MDE

nécessitent une confrontation entre plusieurs sources de données statistiques et des échanges entre les acteurs locaux.

⁴⁹⁸ Renaud Epstein, « Acte II : scène première : la fin de la politique de la ville ? Au crible de la loi Borloo », *Informations Sociales*, n°121, 2005/1, p.89. Loi n°2003-710 du 1^{er} août 2003 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine, JO n°177 du 2 août 2003.

⁴⁹⁹ Jacques Donzelot, Catherine Mevel, Anne Wyvekens, 2003, op. cit. Les politiques de la ville aux États-Unis privilégient à l'inverse « l'action sur les gens » pour les aider à quitter les quartiers.

peuvent en effet faire le choix du développement économique (entendu comme l'ensemble des actions qui participent à l'émergence ou au développement de secteurs d'activités sur un territoire) ; du développement de l'emploi (par l'aide apportée aux entreprises pour maintenir ou développer des emplois) et enfin l'incitation à la création / reprise d'entreprise. Le dernier champ d'action investi par les MDE se situe en tension entre les politiques de la ville et le développement économique. L'option qui semble toutefois se dégager est celle du développement économique dans les quartiers prioritaires. Mais comment expliquer cet engouement pour le développement local ? S'agit-il du seul interstice d'action possible pour les MDE ou est-ce l'option la plus adaptée pour répondre aux besoins du territoire ?

2. Le choix du développement local soumis au cadre législatif et à des enjeux de compétitivité économique

Deux registres d'explication nous semblent plus particulièrement déterminants pour comprendre l'inflexion des MDE en faveur du développement local de l'emploi. Le cadre législatif d'abord avec les deux arrêtés (2005 et 2009) qui définissent les domaines d'intervention dévolus aux MDE puis la loi relative à la fusion Assedic / ANPE (2008). Ces dernières réformes relatives au SPE enferment, *nolens volens*, les MDE dans ce champ d'action. L'enjeu de la compétitivité économique des territoires constitue un autre facteur important, d'autant que cette compétitivité économique peut par ailleurs permettre de trouver des emplois aux chômeurs. La question des trajectoires professionnelles des directeurs des MDE apparaît comme une autre piste importante à creuser pour comprendre les orientations prises par les MDE.

2.1 Un cadre législatif qui cantonne les MDE au développement local

2.1.1 Des collectivités territoriales qui ne sont pas compétentes en matière d'emploi

Le dispositif des MDE positionne les élus locaux comme les chefs de file de la gouvernance locale du marché du travail mais n'organise pas le transfert des compétences emploi aux collectivités locales. De cette façon, la loi entretient « l'ambiguïté, voire la contradiction »⁵⁰⁰ dans la délimitation des champs d'intervention des acteurs. En revanche depuis la loi du 13

⁵⁰⁰ Carole Tuchsirer, 2006, op. cit., p.65-66.

août 2004, les régions élaborent, en concertation avec les départements, les communes et leurs groupements, un schéma régional de développement économique pour favoriser « l’attractivité du territoire » et « prévenir les risques d’atteinte à l’équilibre économique »⁵⁰¹. Le développement économique constitue donc un champ d’intervention légitime des collectivités territoriales et c’est peut-être à ce titre que leur action en la matière est facilitée. Les lignes de fracture entre l’emploi et le développement économique apparaissent toutefois très poreuses et un brouillage des frontières entre ces champs d’action semble s’opérer⁵⁰². Nous suggérons l’affirmation d’une forme de tiraillement entre les compétences emploi d’une part et les compétences relevant du développement économique d’autre part. Si brouillage il y a, ce dernier ne serait-il pas à interpréter comme un aveu d’échec des différentes politiques d’emploi pour endiguer le chômage ? Le développement économique serait alors un instrument supplémentaire de lutte contre le chômage, au-delà de l’enjeu de la compétitivité économique.

2.1.2 L’évolution du cahier des charges des MDE du fait de la fusion Assedic / ANPE

Dans le cadre du cahier des charges de 2005, une autre ambiguïté concernait le statut réel des MDE. Ces nouvelles structures devaient-elles être un maillon d’intermédiation supplémentaire (et si oui, comment était déterminée la répartition des missions entre les différents acteurs) ou exclusivement une entité de coordination ? Selon les territoires, certains choix des élus locaux ont positionné les MDE en concurrence directe avec l’ANPE, complexifiant ainsi les possibilités de coordination et de partenariat entre ces acteurs. C’est le vote de la fusion Assedic / ANPE donnant naissance à Pôle Emploi qui a mis un terme à cette situation. La loi relative à la réforme du SPE portant création de Pôle Emploi réaffirme le fait que les MDE « contribuent à la coordination des actions du service public de l’emploi et participent en complémentarité avec l’institution mentionnée à l’article L. 311-7 [Pôle Emploi], les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements : à l’accueil, l’information, l’orientation et l’accompagnement des personnes à la recherche d’une formation ou d’un emploi ; au maintien et au développement

⁵⁰¹ Loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, op. cit.

⁵⁰² Lors des élections régionales de 2010, Laurent Wauquiez (alors secrétaire d’État chargé de l’Emploi), affirme à plusieurs reprises que « l’emploi » est aujourd’hui une compétence majeure des régions. Or les régions sont bien compétentes en matière de « développement économique » et pas en matière « d’emploi ». Ce glissement sémantique (réitéré par d’autres membres du gouvernement) nous semble être tout à fait révélateur du caractère poreux des frontières entre les compétences « emploi » et « développement économique ».

de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise »⁵⁰³. Le second cahier des charges des MDE qui sera entériné en 2009⁵⁰⁴ clarifiera à nouveau leur position institutionnelle par rapport à Pôle Emploi. Il y est mentionné que les MDE peuvent accompagner certaines catégories de demandeurs d'emploi, mais dans des conditions qui seront encadrées par Pôle Emploi et le Conseil Régional de l'Emploi.

En outre, la seconde version du cahier des charges montre que la question du développement économique a pris une large part sur le reste des activités jusque là dévolues au dispositif. Cette question du développement économique est présente à la fois dans le premier axe « observation » dont l'objet central est d'analyser « les potentialités du territoire en matière d'offres et de demandes d'emploi »⁵⁰⁵ ainsi que dans le second centré sur la participation aux mutations économiques. La Gestion Territorialisée des Ressources Humaines (GTRH) est un autre point fort des activités confiées aux MDE dans le second cahier des charges. Cette mission s'apparente à une forme de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) appliquée au territoire d'intervention de la MDE. Dans le rapport de l'Inspection Générale des Affaires Sociales (Igas) de juillet 2009⁵⁰⁶ qui a servi de trame à la constitution du nouveau cahier des charges, la GTRH correspond à la coopération interentreprises en matière d'emploi et de gestion des ressources humaines, à l'aide au recrutement en amont de l'embauche, à la coordination des parcours individuels, etc.

2.2 Une inflexion locale qui s'opère à deux niveaux

2.2.1 Le développement local : l'option la plus rentable pour les collectivités territoriales ?

L'autre source d'explication possible a trait à la « logique de compétition entre les villes qui a conduit aux développements de politiques ayant pour objet le développement économique »⁵⁰⁷. Il montre comment la perte d'influence de l'État en matière d'économie et de planification a laissé le champ à des jeux de concurrence entre les villes pour la localisation des entreprises et donc l'obtention de financements supplémentaires. Dans cette

⁵⁰³ Loi n° 2008-126 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, op. cit., article L. 311-10.

⁵⁰⁴ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, op. cit.

⁵⁰⁵ Ibid.

⁵⁰⁶ Michel Thierry, 2009, op. cit.

⁵⁰⁷ Patrick Le Galès, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Paris, *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, n°1, 1995, p.57-95.

optique, le développement économique serait l'option la plus efficace pour endiguer le chômage et rendre le territoire attractif.

Le choix du développement local peut être fait même lorsque la collectivité qui porte la MDE dispose d'un service de développement économique. De cette façon, la thèse d'un détournement du dispositif Borloo par les collectivités territoriales pour la mise en place d'un service de développement économique qu'elles ne souhaiteraient pas financer intégralement n'est pas opérante. Cette précision étant faite, il est possible que les MDE permettent de soutenir ou de mettre en place des projets initialement dévolus aux services économiques des villes. Le dernier enjeu à considérer renvoie au fait que le développement économique constitue peut-être plus facilement que les mesures d'accès à l'emploi une « opération visible » pour les administrés. Dans une perspective électorale, le recours au développement local rapporterait ainsi davantage que l'adoption de mesures en faveur de l'emploi.

2.2.2 L'influence des trajectoires professionnelles des directeurs

L'analyse des entretiens nous permet de poser l'hypothèse selon laquelle les trajectoires professionnelles des directeurs influencent les principaux axes de travail des MDE. Il apparaît que les structures qui agissent à la fois en matière de politiques de la ville et en matière de développement local sont portées par des directeurs ayant préalablement occupé des fonctions de direction dans le SPE élargi ou dans les services déconcentrés de l'État. C'est précisément ce passé professionnel qui nous semble pouvoir expliquer leur préoccupation quant à l'accès des publics aux institutions, la complexité de leur prise en charge. À l'inverse, aucune des structures tournées vers le développement économique n'est dirigée par un ancien salarié du SPE. Les cadres rencontrés sont issus du milieu économique au sens large (ancien chef d'entreprise, salarié d'une Chambre de Commerce et d'Industrie...) ⁵⁰⁸. On observe par ailleurs que le caractère urbain ou rural du territoire n'influence pas les champs d'intervention des MDE. Le développement économique peut constituer une priorité pour un territoire rural ou vice-versa (voir encadré n°3 sur la présentation des MDE). De même, les clivages politiques droite / gauche ne déterminent pas les champs d'intervention des structures. Certains territoires de gauche s'attachent en premier lieu à rendre leur territoire attractif d'un point de vue économique et des territoires de droite peuvent considérer que l'accès des populations au SPE est un enjeu crucial.

Une forme de consensus se dégage entre les acteurs locaux en faveur du développement local de l'emploi. Le développement local apparaît comme une dimension majeure de la stratégie des MDE car elle peut permettre de mener à bien une double opération : contribuer au développement économique du territoire tout en participant à la lutte contre le chômage. Pour le SPE et ses partenaires locaux, cette option contribue à « préparer » les emplois de demain et donc à favoriser le placement à venir des chômeurs. Du point de vue des élus locaux, cette voie est propice pour développer l'attractivité économique du territoire dans un contexte de forte compétitivité économique. Cette stratégie d'action est par ailleurs confortée par le second cahier des charges des MDE qui ré-oriente clairement les missions des MDE en ce sens. L'axe trois des MDE précise que ces dernières doivent « contribuer au développement de l'emploi local ». Le développement local constitue en outre une alternative intéressante pour éviter tout conflit entre les élus locaux et les acteurs du noyau dur du SPE qui dénoncent, sur certains territoires un « empiètement » des MDE sur leur propre champ de compétence (chapitre 3). Le second cahier des charges stipule d'ailleurs noir sur blanc que les MDE « n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement, mais [doivent] inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs de l'emploi (...) »⁵⁰⁹.

L'exposé des conditions de définition, puis de mise en œuvre des plans d'action des MDE illustre bien la notion de « gouvernance locale » telle que définie par Patrick Le Galès. Les différentes étapes du développement des activités montrent le concours d'une pluralité d'acteurs situés à différents échelons territoriaux (commune, agglomération, département, région) ainsi que la présence d'acteurs publics comme privés (entreprises, élus locaux, acteurs du SPE ou associés, services déconcentrés de l'État, chambres de commerce...). Ces acteurs s'engagent ainsi dans un « processus de coordination (...) en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »⁵¹⁰. De ce point de vue, les acteurs s'investissent dans une « forme d'action collective »⁵¹¹ qui met en évidence les mécanismes de négociation entre les acteurs.

⁵⁰⁸ Les directeurs des MDE ne décident pas seuls des grandes orientations à prendre, la validation de cette piste d'interprétation nécessiterait d'approfondir (entre autres points) les liens entre directeurs et présidents des structures, les élus pouvant jouer un rôle déterminant dans les priorités des structures.

⁵⁰⁹ Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des MDE, op. cit.

⁵¹⁰ Patrick Le Galès, 2010, op. cit., p.300-301.

⁵¹¹ Patrick Le Galès, 1995, op. cit., p.90.

Chapitre 7 : Les formes de coopération entre les acteurs locaux de l'emploi

Les deux versions du cahier des charges des MDE mettent en avant la coopération entre les acteurs locaux de l'emploi comme gage d'efficacité dans l'action publique locale. La coopération entre les acteurs locaux est à la fois présentée comme un moyen de penser des actions « sur mesure », qui « collent » aux besoins du territoire, mais également comme l'option la plus adaptée pour la bonne mise en œuvre des actions. Cet impératif de la coopération ne concerne pas seulement le champ de l'emploi, mais traverse l'ensemble des politiques publiques. Elle s'est progressivement imposée comme une norme d'action et plus particulièrement à l'échelle locale. La coopération peut être défini comme « l'acceptation temporaire et provisoire d'une certaine interdépendance »⁵¹² entre des individus ou des groupes. Selon Michel Crozier et Erhard Friedberg, elle implique un « minimum d'intégration des comportements (...) des acteurs sociaux concernés, qui poursuivent, chacun, des objectifs divergents, voire contradictoires »⁵¹³. Dans les textes législatifs, comme dans les propos tenus par les acteurs rencontrés, les termes de « coordination », de « partenariat » ou encore de « collaboration » sont utilisés comme des synonymes de la « coopération »⁵¹⁴.

Les entretiens et observations réalisés au long de cette recherche montrent qu'il n'existe pas une seule forme de coopération, mais plusieurs. Ainsi, les modalités de coopération entre les acteurs de l'emploi dépendent largement de la nature des projets en discussion, la période à laquelle les projets sont impulsés⁵¹⁵ ainsi que leurs conditions de réalisation. Par ailleurs les

⁵¹² Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1992 (1^{ère} éd. 1977), op. cit., p.107.

⁵¹³ Ibid., p.21.

⁵¹⁴ Nous tenterons de préciser, au fil de notre démonstration, ces choix sémantiques.

⁵¹⁵ Nous l'avons souligné notamment dans la première partie de la thèse, le paysage des intermédiaires de l'emploi a été fortement chahuté ces dernières années. Depuis le début des années deux mille, de nombreuses

expériences passées de coopération entre les intermédiaires de l'emploi constituent un élément majeur d'explication quant à leurs facilités ou non à travailler ensemble dans le cadre institutionnel spécifique constitué par la Mef. Le statut des acteurs mobilisés est autre élément déterminant des formes de coopération qui se mettent en place. Il existe une double hiérarchisation du statut des structures, selon que l'on se place du point de vue de leur positionnement au titre du SPE ou au titre des MDE. Cette double hiérarchisation des statuts obscurcit les positionnements respectifs des acteurs et complexifie ainsi les rapports de pouvoir entre elles. Le statut conféré à chacun des intermédiaires de l'emploi est un élément majeur de leur légitimité à intervenir, mais également à imposer un certain nombre de décisions auprès des autres intermédiaires qui constituent la Mef.

L'essentiel de notre questionnement concernant ce chapitre porte donc sur les formes de (non)coopération entre les structures composant la Mef. Comment ces structures coopèrent ou non à la mise en place de projets portés par la Mef ou auxquels elle participe ? Quels sont les déterminants de leur investissement dans les actions portées par la structure ? L'engagement des acteurs de l'emploi est-il possible et équivalent pour tous les projets engagés ? Dans leur ouvrage sur *L'acteur et le système*, Michel Crozier et Erhard Friedberg montrent que toute « entreprise collective » ou toute « action collective » nécessite l'intégration de plusieurs personnes ou groupes. Pour autant cette intégration ne signifie pas que les acteurs renoncent à « leurs libertés, c'est-à-dire à leurs possibilités de poursuivre des objectifs contradictoires »⁵¹⁶. Ce point de leur analyse est tout à fait central car il montre que la participation des acteurs à une entreprise collective peut s'appuyer sur des « volontés partielles »⁵¹⁷. En outre, les chercheurs insistent sur le caractère mouvant des règles du jeu et des objectifs à poursuivre. Ainsi, les capacités de coopération, de négociation des acteurs ne sont jamais figées et se (re)construisent en permanence. Leurs choix doivent ainsi être compris comme des décisions particulières parmi « une gamme de stratégies possibles »⁵¹⁸. L'analyse stratégique proposée par les deux chercheurs fait de l'« organisation un construit culturel grâce auquel les hommes parviennent à orienter leurs comportements de façon à obtenir un minimum de coopération tout en maintenant leur autonomie d'agent libres »⁵¹⁹. Ici se trouve résumé la préoccupation majeure des intermédiaires de l'emploi présents dans les locaux de la Mef. L'essentiel pour

restructurations ont modifié en profondeur les différentes institutions du SPE. Ces vagues successives de réforme ont contribué à retarder ou empêcher certaines collaborations. Ces instabilités permanentes réduisent de manière considérable les capacités des structures à s'investir dans des projets collectifs, essentiellement par manque de visibilité sur la hauteur et les conditions de financement, le contenu précis des missions à assurer, etc.

⁵¹⁶ Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1992 (1^{ère} éd. 1977), op. cit., p.22-23.

⁵¹⁷ Ibid., p.22.

⁵¹⁸ Ibid., p.115.

⁵¹⁹ Ibid., p. 231.

chacun d'entre eux étant de parvenir à conserver leurs stratégies, tout en s'intégrant au « collectif Mef » et aux actions qu'elles vont réaliser.

Pour analyser finement les modalités de coopération entre les structures, l'option méthodologique la plus appropriée aurait été de participer aux réunions où les acteurs discutent puis décident des actions, des projets que la Mef va initier ou auxquels elle souhaite participer. Or l'organisation de travail en vigueur à la Mef se caractérise par un cloisonnement relativement fort entre les équipes de direction et le reste des salariés. Les directeurs se retrouvent à plusieurs occasions et notamment lors des « comités de pilotage », réunions mensuelles dédiées aux échanges entre partenaires pour assurer les conditions d'une meilleure coopération entre eux, mais aussi destinées à penser de nouvelles actions ou à (re)penser des projets déjà existants. Ces réunions sont le lieu privilégié d'observation des formes et objets d'échanges entre les partenaires. Les salariés quant à eux ne sont que très rarement conviés à ces réunions, en tout cas jamais collectivement. Lorsqu'un salarié est invité à un comité de pilotage, c'est qu'il a préparé un dossier qui doit être abordé en réunion avec l'ensemble des directeurs⁵²⁰. Dans ces situations, le salarié participe à une séquence de la réunion, mais pas à son intégralité. Au même titre que les autres salariés, nous n'avons pas pu assister à ces réunions ou aux différents conseils d'administration (qui réunissent notamment les directeurs et les élus)⁵²¹. C'est pourtant dans ces différentes instances que se décident l'essentiel des projets qui verront effectivement le jour⁵²², les acteurs qui s'impliqueront ou non dans leurs réalisations, sous quelles conditions et pour quels motifs. Bref, ces rencontres constituent les lieux privilégiés pour analyser les mécanismes de l'action collective. Les informations que nous avons recueillies à ce sujet proviennent des propos des directeurs de structures qu'ils nous ont livrés dans le cadre des entretiens que nous avons eus avec eux. Ces entretiens ont principalement porté sur les conditions d'intégration de leur structure d'appartenance à la Mef et les modalités actuelles de leur coopération, c'est-à-dire comment ils participent au « pot commun ». Sur ce dernier point tout particulièrement, la plupart des enquêtés ne se sont plus adressés à la doctorante, mais à la salariée de la Mef, directement placée sous la responsabilité du directeur de la structure. Il y a donc eu un changement de registre plus ou moins net au cours des entretiens dès lors que la question du « collectif Mef » a été abordée. Les enquêtés

⁵²⁰ En tant que chargée de mission sur l'observatoire, nous réalisons tous les trimestres une note synthétisant les profils des chômeurs (âge, sexe, niveau de formation, statut au regard de l'emploi, etc.) suivis par chacune des structures de la Mef. Pour valider l'ensemble des indicateurs à mettre en avant, nous avons participé à la séquence du comité de pilotage consacré à ce sujet.

⁵²¹ Précisons tout de suite que nous n'avons pas demandé à participer à ces comités de pilotage, parce que nous n'avons pas immédiatement perçu le caractère incontournable de ces lieux d'échange pour analyser les coopérations entre acteurs, mais surtout parce que nous n'avons pas pu / osé négocier notre présence. C'est là une difficulté du positionnement des doctorants en Cifre qui ont la double casquette de chercheur et de salarié.

se sont alors attachés à (ré)affirmer leur position au sein de la Mef, comme s'ils s'adressaient directement au directeur. Pour certains d'entre eux, l'entretien a été utilisé pour « faire passer des messages » à la direction : « *Solen, vous direz à D. que* ». Les représentants des structures ayant le plus de pouvoir⁵²³ ont saisi l'occasion pour rappeler que les MDE n'ont aucune compétence (légitimité ?) en matière d'emploi et que leur existence reste très fragile⁵²⁴. À l'inverse, les acteurs les moins dotés en ressources ont insisté lors de l'entretien sur leur position de « dominé » qui les contraint à faire des concessions pour continuer de participer à la Mef, sans renier les principes défendus par leur structure d'appartenance. Ces structures mettent ainsi en avant la tension dans laquelle elles se situent entre la nécessité de participer à la Mef pour mettre en place des actions qu'elles ne pourraient réaliser seules et leurs difficultés à peser, orienter les décisions prises par l'ensemble des acteurs qui composent la Mef. Bref, les entretiens illustrent assez clairement les rapports de pouvoir entre les intermédiaires de l'emploi, ils ont été l'occasion pour les directeurs de (re)jouer les rapports de pouvoir qui caractérisent leurs relations et celles entretenues avec la direction de la Mef. D'une manière générale, les propos tenus par les enquêtés se sont très peu appuyés sur des cas concrets et c'est là une des limites majeures de cette partie de l'enquête. Incontestablement, l'enquêteur doit endosser une partie de la responsabilité des points abordés ou non par les enquêtés, soit parce qu'il n'a pas assez invité son interlocuteur à s'exprimer sur des exemples précis, soit parce qu'il ne l'a pas assez relancé lorsqu'il abordait des situations particulières. Mais d'autres éléments d'explication peuvent être avancés pour expliquer la faiblesse des discussions amenant à la mise en place d'actions. La première raison réside dans le fait que les acteurs ne « se regardent pas » travailler et que les étapes de la décision ne sont pas aisées à retracer plusieurs mois après. La seconde raison est liée au *turn over* des directeurs de structures. Ceux que nous avons rencontrés ne sont pas nécessairement ceux qui ont pris certaines décisions. Ils n'ont donc pas la mémoire exacte de ce qui s'est passé les mois

⁵²² D'autres projets sont décidés entre deux portes, au cours d'une discussion informelle entre directeurs.

⁵²³ Parmi ces sources de pouvoir, le statut des structures au regard du SPE constitue un élément majeur des ressources des structures. Ainsi, les entités qui constituent le noyau dur du SPE (Pôle Emploi notamment) se situent dans une relation de pouvoir plus favorable que les structures qui peuvent participer au SPE comme les structures de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE). Les ressources financières constituent un autre déterminant du pouvoir. Dans cette perspective, les entités sous-traitantes sont moins bien dotées que celles qui font appel à leurs services.

⁵²⁴ Différents arguments ont été mobilisés par les enquêtés selon la période où les entretiens se sont déroulés. En octobre 2007, les enquêtés ont pu avancer l'hypothèse de la fin du dispositif suite à l'annonce du gel des MDE par Christine Lagarde. En 2008, la naissance de Pôle Emploi issue de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE a été lue par plusieurs acteurs comme la chronique annoncée de la mort des MDE. Le dernier argument régulièrement mobilisé est celui de la baisse continue des financements depuis la création du dispositif. Pour ces acteurs, il est indéniable que cette tendance confirme le désengagement de l'État et que le dispositif va finir par s'essouffler.

précédents leur arrivée. Le dernier élément d'explication a trait à l'absence de coopération, de projet commun mis en place par la Mef. Pour certains directeurs, la Mef n'impulse aucune dynamique propre et si actions partagées il y a, la Mef n'a pas eu d'influence déterminante dans ces projets. L'essentiel des propos tenus a donc été tourné vers la qualité des formes de coopération entre les acteurs ainsi que l'affirmation des rapports de pouvoir ou de domination entre elles.

Les autres sources d'information mobilisées

Outre les entretiens menés auprès des directeurs des structures, nous avons également exploité les neuf entretiens réalisés par des salariés et / ou des partenaires de la Mef auprès des directeurs à l'occasion de la démarche d'autoévaluation de la structure⁵²⁵. La Mef a été sollicitée par l'Alliance Ville Emploi (AVE) pour participer à l'expérimentation de cette démarche. La direction s'est alors rapprochée des différents directeurs pour que ces derniers participent aux trois journées de formation dédiées à l'autoévaluation. L'ANPE, l'Assedic et le Cap Emploi ont répondu favorablement à cette demande. Après discussions, ils ont décidé d'évaluer la prise en charge des moins de 26 ans par la Mef. C'est l'observatoire qui a été chargé de penser la méthodologie la plus adaptée pour analyser cette prise en charge, c'est-à-dire le parcours des jeunes, en partant de leur arrivée dans les locaux, jusqu'à leur prise en charge effective par une ou plusieurs structures. Trois méthodes de travail ont été mises en place pour y parvenir : un questionnaire visant à retracer les démarches des jeunes chômeurs au sein de la Mef ainsi que leurs attentes à l'égard des différents services ; des observations dans les différents espaces d'accueil ; des entretiens auprès des directeurs centrés sur les procédés mis en place dans le cadre d'actions partagées, ainsi que les modes d'organisation entre structures depuis la mise en place de la Mef. Ce sont les informations recueillies dans le cadre de ces entretiens que nous avons également exploitées. La dernière source d'information mobilisée est celle des observations facilitées par une présence continue dans les locaux, ainsi que des discussions formelles (dans le cadre de rendez-vous de travail avec les directeurs) et informelles avec les représentants des différentes structures de la Mef.

⁵²⁵ Cette démarche d'autoévaluation des MDE a été initiée par la Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) et l'Alliance Ville Emploi (AVE). Cette démarche « vise à impulser auprès des acteurs, la faculté de juger ensemble de la valeur ajoutée partenariale et de l'amélioration du service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises du territoire ». DGEFP, AVE, *La démarche d'autoévaluation des Maisons de l'emploi : Guide d'autoévaluation*, [en ligne], AVE, décembre 2007, p.2, [2/05/2008], < http://www.ville-emploi.asso.fr/uploads/Guide_Autoevaluation_MDE.pdf>.

1. Typologie des formes de coopération qui caractérisent les intermédiaires de l'emploi rassemblés au sein de la Mef

Étudiant les rapports entre l'éducation populaire et les collectivités territoriales dans les zones rurales, Roger Bertaux a mis en évidence cinq formes de coopération entre les deux groupes d'acteurs en présence⁵²⁶. C'est sur la base de cette typologie que nous avons commencé à analyser les formes de coopération entre les intermédiaires de l'emploi. Nous nous en sommes en partie détachés par la suite, notamment parce que cette typologie ne correspond pas en tous points aux éléments qui ressortent de notre terrain. Roger Bertaux montre, par exemple, que le modèle de la « coopération consensuelle » aboutit nécessairement à terme vers celui de la « coopération conflictuelle ». Ce schéma d'évolution « obligée » constitue un des points de réserve à l'égard de cette typologie. Dans leur théorie relative à l'action collective, Michel Crozier et Erhard Friedberg montrent, et c'est également ce que nous avons observé, que les règles du jeu de l'organisation restent éminemment ouvertes et que les stratégies des acteurs sont loin d'être immuables. Selon le contexte institutionnel, les intermédiaires de l'emploi peuvent être amenés à passer d'une forme de coopération à une autre et il n'existe pas de déterminisme, du moins en ce qui concerne ce terrain d'étude. La suite de l'analyse se centrera ainsi sur les formes de (non)coopération entre les intermédiaires de l'emploi et quelques uns de ses partenaires.

1.1 La gouvernance locale du marché du travail : une mission confiée aux MDE mais qui est fermement contestée par l'opérateur national

Le discours des acteurs qui composent le noyau dur du SPE et notamment celui de l'ANPE puis de Pôle Emploi, est très tranché à l'égard des MDE et de la Mef en particulier. Les différentes directions de l'agence qui se sont succédées ont toutes insisté, dans des proportions plus ou moins importantes, sur le rapport de domination que l'opérateur national exerce sur les MDE. De nombreux arguments viennent étayer cette position : l'absence de compétence légale en matière d'emploi confiée aux MDE ; l'absence de lien hiérarchique entre la direction de l'ANPE et celle de la Mef ; les subventions diverses permises par

⁵²⁶ Le chercheur distingue ainsi la « coopération consensuelle », la « coopération conflictuelle », la « subordination intériorisée », la « subordination contestée » et le cinquième et dernier modèle caractérisé par la « faiblesse des rapports » entre les intermédiaires de l'emploi. Roger Bertaux, « Éducation populaire et territoires ruraux », [en ligne], intervention dans le cadre des Journées de la recherche sociale, 22 et 23 juin 2006, Chaire de travail social CNAM – CEE, [15/03/2011], <http://www.ptolemee.com/cee/Contributions/COM_Bertaux.pdf>.

l'ANPE (celles de l'État du fait de sa participation au projet, par les conventions de co-traitance signées avec plusieurs des intermédiaires de l'emploi comme la Mission Locale, par les loyers versés) ; l'obligation pour les MDE de faire valider leurs plans d'action par Pôle Emploi dans le cadre du Conseil Régional de l'Emploi. En tout état de cause, la liste est longue des liens de subordination établis par l'ANPE pour démontrer la faiblesse des ressources de la Mef, voire son illégitimité à intervenir sur le marché du travail local.

1.1.1 De vaines tentatives de coopération

Pour autant, les liens entre la Mef et l'ANPE ont évolué depuis sa création en 2006 et deux grandes périodes ont marqué l'état des relations entre les deux entités. Dans les premiers temps, leur collaboration semble avoir été plutôt cordiale, notamment avec quelques tentatives de mise à plat et de coordination de leurs actions respectives. Même si ces échanges n'ont pas débouché sur des plans d'action partagés, ils témoignaient de la « bonne volonté » des institutions à travailler ensemble⁵²⁷. Cette situation s'explique en partie par le positionnement des acteurs locaux à l'initiative de la Mef qui se sont attachés dès le départ à créer une structure dont les missions seraient complémentaires de celles rendues par les autres intermédiaires de l'emploi. De fait, ce positionnement apparaît *a priori* le plus adapté pour s'assurer d'entretenir de bonnes relations avec l'ANPE. La Mef offre ainsi à l'ANPE la garantie (*a priori* en tout cas) qu'elle ne se substituera pas à l'agence et qu'elle ne remettra pas en cause ses fonctions. Au-delà de cette position de principe, il faut ajouter que les deux directions avaient déjà été amenées à travailler ensemble avant l'existence de la Mef (notamment par l'intermédiaire de la Mission Locale puisque c'est le directeur de cette structure qui est devenu le directeur de la Mef). Les expériences passées de coopération constituent un autre facteur déterminant des facilités, ou au contraire des difficultés, des acteurs à renouveler le partenariat. Dans son papier consacré à la question des *Coordinations des acteurs de l'insertion*, François Brun montre comment ces coordinations sont facilitées « dans les contextes où ces acteurs entretiennent de vraies relations de proximité : soit à travers l'appartenance à un même réseau, à partir de la reconnaissance de leurs affinités, ou simplement sur la base d'une bonne connaissance mutuelle, parfois ancienne »⁵²⁸. Pour le chercheur, ces coordinations « tiennent beaucoup à [d'] une forme de « bricolage » » entre les

⁵²⁷ Durant cette période, aucun salarié de l'ANPE n'a effectué de permanence à la CDM comme cela avait été initialement convenu. C'est le manque d'effectifs du côté de l'opérateur national qui a justifié pendant plusieurs mois l'absence d'un agent pour accueillir et informer les usagers au sein de la CDM.

⁵²⁸ François Brun, « Les coordinations des acteurs de l'insertion. Entre action publique territorialisée et initiatives locales », in Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.111.

acteurs concernés et à la « validation d'expériences dont l'utilité serait localement reconnue »⁵²⁹.

Contrairement à la direction régionale qui s'est installée dans les locaux principalement au titre du rapprochement avec l'ANPE (voir chapitre 5), la directrice de l'antenne locale de l'Assedic⁵³⁰ souhaitait développer un partenariat rapproché avec l'ensemble des intermédiaires de l'emploi. Cet enthousiasme (loin d'être partagé selon elle parmi ses collègues de l'Assedic) s'explique en partie par l'existence d'un partenariat plus ancien de l'antenne avec la MDE de « T ». Divers ateliers avaient été organisés entre les deux entités, notamment à destination des créateurs d'entreprises. Ces ateliers ayant bien fonctionné, la direction était très favorable à un élargissement de ces formes de coopération :

Mariam : « Bon, je n'ai aucun pouvoir de décision à l'Assedic, ça c'est clair, mais j'arrivais quand même à argumenter autour de moi en leur disant qu'il y avait vraiment quelque chose à faire avec les MDE. Enfin je reconnais qu'on a beaucoup travaillé avec la MDE de « T », et comme on avait vraiment bien travaillé avec eux, pour moi c'était une démarche assez naturelle de s'investir dans les deux ». Mariam, femme, membre de l'Assedic, entretien réalisé le 30 octobre 2008

Du point de vue de la direction locale, l'intégration de l'Assedic à la Mef représentait plus encore qu'une simple possibilité d'élargir ce partenariat avec une autre MDE. L'objectif était de participer aux réflexions de l'ensemble des intermédiaires de l'emploi rassemblés dans un même bâtiment, pour mettre en place des actions partagées (ateliers, formations, etc.)⁵³¹ et initier de nouveaux projets sur le territoire. Mariam nous confiera lors de l'entretien que ses attentes à l'égard de la Mef ne se sont pas encore totalement réalisées. Deux raisons principales expliquent cette déception : l'absence de synergie entre les structures qui (pour le moment en tout cas) ne font que co-habiter ; l'absence de nouveaux projets entre les acteurs locaux :

Mariam : « Après c'était pas ce qu'on avait espéré et c'est là que je dis que la Mef peut vraiment grandir. (...) On en a souvent discuté, enfin moi et la direction de la Mef, on a souvent discuté... parce qu'il faut qu'on trouve comment articuler tout ça, que ça soit pas des organismes les uns à côté des autres. (...) »

Solen : « Qu'est-ce qui explique cette situation selon vous ? »

Mariam : « Il aurait fallu que nous, à notre niveau de manager, on joue le jeu. Je veux dire, il aurait fallu, il faudrait vraiment qu'à chaque réunion de la Mef, tout le monde soit présent d'une part, et d'autre part, qu'on échange, qu'on se dise les choses... On apprend des choses quand on n'hésite pas à se rencontrer, il faut la volonté de travailler ensemble et de savoir ce que font les autres. L'Affpa par exemple, je ne les ai jamais vu à nos réunions, je ne savais même pas comment il

⁵²⁹ Ibid., p.111-114.

⁵³⁰ Cette antenne couvrait deux communes avant la fusion Assedic / ANPE.

⁵³¹ À la condition que les actions soient bien destinées aux demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'assurance chômage.

fallait orienter les gens vers eux... bon c'est dommage ! L'Afpa c'est quelqu'un qu'on a jamais vu à aucune réunion, aux conseils d'administration, aux comités de pilotage, je les ai jamais vu, ils faisaient toujours défaut, ils ont tout le temps été absents ou presque ! (...) Ce que je peux dire offi... honnêtement Solen, c'est que même si on a pas réussi à travailler ensemble, au moins on a partagé un peu, je vais dire un peu parce que je pense que ça pourrait être beaucoup plus. (...) Honnêtement, je sais pas ce qu'il faudrait pour qu'on travaille comme ça ensemble, je sais pas ce qu'il manque, je sais pas... que tout le monde ait la connaissance de ce qui se passe ailleurs, c'est peut-être juste une question de connaissance hein, ou de mélange de locaux (...) Donc le problème de la Mef c'est que pour le moment, y'a pas de synergie. Alors je sais pas, il faudrait peut-être ouvrir, casser les murs, les cloisons pour obliger. (...) Le directeur de la Mef a une volonté très nette, on pourra jamais lui reprocher ça, il a la volonté que ça se passe bien. (...) La Mef j'y crois vraiment hein, j'y crois vraiment tellement que je me dis que c'est dommage qu'on trouve pas... tout le monde sache qui fait quoi, où aller, qu'on puisse se mélanger, échanger... ». Mariam, femme, membre de l'Assedic, entretien réalisé le 30 octobre 2008

Concernant la co-habitation des structures, les entretiens réalisés auprès des conseillers des différentes institutions tendent à montrer que ce point de vue n'est pas partagé par les conseillers. L'essentiel d'entre eux considèrent au contraire que le rapprochement des structures leur a permis de mieux connaître les modes de fonctionnement des unes et des autres au profit de l'orientation et du suivi des chômeurs (voir chapitre 10). Pour ce qui est de l'impulsion de nouvelles actions en revanche, l'avis de Mariam rejoint celui de la plupart des salariés qui évoquent une inertie des acteurs pour l'impulsion de nouveaux projets de territoire. Pour Mariam, cette forme d'inaction s'explique par l'absence d'investissement de certains partenaires dans le projet. Elle prendra l'exemple de l'Afpa qu'elle a sollicité à plusieurs reprises pour la mise en place de formations conventionnées, sollicitations qui resteront sans suite, en l'absence de réponse de l'Afpa. Plus fondamentalement, les propos de Mariam laissent suggérer que les partenaires présents, s'ils participent aux instances de décision, ne sont pas moteurs dans les réflexions engagées par la Mef, laissant ainsi à la direction de la Mef la charge d'impulser cette dynamique.

1.1.2 Avec la création de Pôle Emploi, l'émergence de conflits plus ouverts entre la Mef et le nouvel opérateur national

La seconde période (qui se poursuit toujours) a débuté au moment où la décision a été prise par le gouvernement de fusionner le réseau des Assedic et de l'ANPE. C'est également à cette période (à quelques semaines près) qu'il y a eu un changement de direction à la tête de l'agence locale pour l'emploi. Des réticences plus ou moins affichées à l'égard de la Mef ont alors progressivement émergé. Elles sont essentiellement liées aux zones d'incertitude dans

lesquelles les deux structures se sont trouvées pendant plusieurs mois. Lorsque le choix de la fusion des organismes de placement et d'indemnisation a été entériné, plusieurs semaines se sont écoulées sans que les acteurs (ni l'ex-ANPE, ni les MDE) ne sachent à qui allait être confiée la gouvernance locale du marché du travail, quelle répartition des missions allait être tranchée entre les deux entités, etc. En dépit de ces incertitudes, tous les scénarii envisagés à cette époque laissaient présager une relégation des MDE au profit du nouvel organisme fusionné. Le gel des MDE annoncé en septembre 2007 dans l'attente d'une stabilisation du rôle imparti à la nouvelle entité fusionnée constitue un exemple fort de la position plus que délicate dans laquelle les MDE se sont trouvées :

Solen : « Et de votre point de vue, le rôle des MDE dans tout ça ? »

Benjamin : « Les pauvres, honnêtement les pauvres hein... »

Solen : « Pour le moment c'est seulement mis entre parenthèses... »

Benjamin : « Au 1^{er} janvier je peux embaucher des CDD si vous voulez Solen. (...) Faut pas le répéter plus fort que ça mais heu... on a un Pôle Emploi et un délégué général de Pôle Emploi qui est pas forcément pour les MDE donc ça aide pas. Je pense qu'on a un gouvernement qui se pose la question du financement de ces trucs là. C'est bien les politiques locales mais il faut se calmer quand même parce que vu ce que ça coûte à l'État. (...) Le projet (des MDE) il est mort-né, enfin il est mort en même temps qu'il est né. Borloo c'est pas qu'il était contre les MDE, c'est qu'il voulait un Pôle Emploi affirmé. (...) L'idée de Borloo est la bonne, de dire à un moment donné, il manque un coordinateur parce que sur un territoire vous avez plusieurs acteurs avec l'État, l'ANPE, la direction départementale, les Assedic, etc. Enfin voilà c'est un mille-feuilles décisionnel et Borloo il dit « ça va quoi les mecs ils se baladent de droite et de gauche, il faut qu'ils aient qu'un seul endroit ». Ça c'est une super bonne idée, sauf que c'est ce que l'ANPE réclame depuis des années !! Ça fait des années que l'agence dit « Soyons le pôle central du service public de l'emploi avec une vision État et pas une vision locale ». Donc là ça coince. »

Solen : « L'idée des MDE c'est aussi qu'elles viennent compléter ce que font les intermédiaires de l'emploi dont l'ANPE, sur un territoire et aussi qu'elles fassent une synthèse, un lieu de convergence entre les politiques nationales et les politiques locales. »

Benjamin : « S'il vous plait faites gaffe avec vos questions Solen parce que votre chef il est peut-être pas loin finalement (rires). Méfiez-vous hein ? (rires) (...) Ce que veut l'agence en tout cas, c'est de dire « OK pour les MDE mais alors c'est nous les patrons ». Et alors on a des situations où le maire là-bas dans son bureau, il dit « C'est moi le chef de l'ANPE ! » [il frappe du poing sur la table en même temps]. En tout cas c'est ce que croit la direction de la Mef. Dans la réalité c'est quoi ? Je suis dans la MDE, je suis partenaire de la MDE, mais je fais ce que je veux. Si je veux rien faire avec vous, je fais rien avec vous et on peut rien me dire parce que je suis dans mon rôle. (...) Je vous rappelle quand même que je finance la ML, le Plie et Envol. Alors moi je veux bien qu'on vienne me dire quelque chose, mais je peux décider de retirer mes billes, et elle fait quoi la Mef ? Ici en tant qu'ANPE je verse je ne sais pas combien de centaines de milliers d'euros de loyer à la Mef tous les ans ». Benjamin, homme, Pôle Emploi, entretien réalisé le 14 novembre 2008

Les propos de Benjamin traduisent l'ambiguïté inscrite dans la loi du Plan de Cohésion Sociale soulevée par Carole Tuchsirer (voir chapitre 3). En même temps que la loi réaffirme le rôle central du SPE local dans la régulation du marché du travail, elle désigne les élus locaux comme acteurs principaux de sa mise en musique et laisse finalement la porte ouverte à des jeux de pouvoir entre acteurs politiques et institutionnels⁵³². Alors que la compétence emploi n'a pas été transférée aux collectivités territoriales, elles se retrouvent en situation d'assurer la gouvernance locale du marché du travail au détriment de l'ANPE. C'est précisément ce rôle confié aux MDE qui est fermement contesté par l'opérateur national. Si bien que malgré les précautions prises par la Mef pour ne pas doubler les missions de l'agence, les deux entités se disputent en quelque sorte la mission centrale de régulation locale du marché du travail. En tout état de cause, cette situation n'est pas propice à faciliter les coopérations entre les deux structures. Au moment de l'entretien avec Benjamin, la confusion reste entière et l'espoir (partagé ?) qu'il évoque est celui d'une remise en cause totale du rôle des MDE au profit de la nouvelle entité fusionnée. Il ira même plus loin en suggérant que les MDE pourraient être totalement intégrées au SPE. Dans cette hypothèse, quelques unes des missions des MDE seraient reprises par l'opérateur national, rendant ainsi inutile l'existence même des MDE.

L'amendement à la loi relative à la réforme du SPE portant création de Pôle Emploi, puis le second cahier des charges des MDE régularisent en quelque sorte la situation dans le sens où ces deux textes précisent (mais seulement de manière imparfaite, voir chapitre 3) la délimitation des champs d'intervention des deux entités. Deux évolutions majeures marquent ainsi le passage du premier au second modèle des MDE. La première évolution concerne la validation des plans d'actions des MDE. Ces derniers doivent en effet être validés par le Conseil Régional de l'Emploi, dont Pôle Emploi fait partie. La seconde évolution est liée au fait que, sauf accords spécifiques avec Pôle Emploi, les MDE ne peuvent plus assurer les missions d'accompagnement et de placement des demandeurs d'emploi. Les interventions des MDE sont dorénavant soumises à l'accord préalable de Pôle Emploi. Outre les arguments financiers préalablement évoqués à travers les propos de Benjamin, la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE contribue à reléguer au second plan le rôle des élus locaux au profit de l'opérateur national. En dépit de cette double clarification juridique, l'agence Pôle Emploi de la ville continue de considérer que la place occupée par les MDE sur le marché des intermédiaires de l'emploi n'est pas claire, mais surtout moins légitime que celle du SPE :

⁵³² Carole Tuchsirer, 2006, op. cit., p.65.

Roxane : « Il y a un problème de positionnement des MDE qui ne respectent pas leurs champs de compétences. Les MDE représentent un gouffre financier. L'État dépense un budget colossal pour pas grand-chose. »

Solen : « C'est-à-dire ? Qu'entendez-vous par « pas grand-chose » ? »

Roxane : « Et bien au niveau des demandeurs d'emploi placés. Le dernier forum auquel on a participé, c'est quand même Pôle Emploi qui a amené les entreprises et les demandeurs d'emploi. Donc je ne vois pas bien quelle est la valeur ajoutée de la Mef, Pôle Emploi aurait très bien pu faire ce forum sans la Mef, ça aurait donné exactement la même chose. Sauf sur le côté logistique on a été aidé, mais sur le reste... Je comprends encore moins cette forme d'arrogance de la Mef quand elle montre ses résultats. C'est évident et encore heureux qu'ils sont capables de leur trouver du travail! Si on met 20 000 euros dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi encore heureux qu'on leur trouve du travail! Moi ce que je voudrais, c'est que ça soit respecté par la Mef qu'on ne fait pas le même travail. On ne m'empêchera pas de dire que les MDE coûtent très chers pour des résultats très modestes. Et puis vraiment, je me demande quel est l'intérêt d'avoir une MDE sur un territoire, avec un observatoire, une Cité des Métiers, s'il n'y a rien pour garder les enfants sur la ville. Le problème de la garde des enfants c'est quand même le b.a.-ba pour permettre aux femmes d'aller travailler et je ne comprends pas que rien ne soit fait sur le territoire par rapport à ça ». Roxane, femme, Pôle Emploi, propos repris d'un rendez-vous de travail en avril 2012

Roxane ajoutera plus tard que l'essentiel de l'activité de la Mef, et notamment de la CDM, est lié à la présence de Pôle Emploi dans les locaux. De son point de vue l'existence de la CDM est donc tout à fait dépendante de Pôle Emploi et plus particulièrement de la co-habitation des deux entités. L'analyse des entretiens auprès des chômeurs et les observations réalisées dans les locaux de la CDM montre la limite de ce raisonnement puisqu'une partie des demandeurs d'emploi privilégient dorénavant la CDM comme espace de recherche d'emploi. Certains d'entre eux évitent autant que possible de se rendre l'agence, mais n'hésitent pas en revanche à s'installer à la CDM (voir chapitre 10). En outre, l'agence participe largement à cette situation puisqu'elle oriente vers la CDM les chômeurs qu'elle n'a pas le temps d'accompagner (pour la rédaction d'un CV, d'une lettre de motivation, pour un atelier dédié à l'usage de l'ordinateur, etc.). Bien plus qu'une dépendance de la CDM envers Pôle Emploi, ces différents éléments attestent d'une interdépendance entre les deux entités, même si la relation reste déséquilibrée et nettement plus à l'avantage de Pôle Emploi.

Cette seconde période est également marquée par le refus affiché de l'agence de communiquer à la Mef ses plans d'actions (ce qui n'avait pas été le cas lors de la création de la Mef). À l'occasion d'une réunion de travail entre l'agence ANPE et l'observatoire, la direction de l'agence dira qu'elle pourrait mais qu'elle « n'a pas à dévoiler sa stratégie, son programme d'intervention à la Mef » parce que cela ne l'a regarde pas. À l'évidence, les conditions ne sont donc pas réunies pour permettre une coopération entre les deux entités. La direction s'empressera ensuite de préciser que les relations avec la Mef ne sont pas

« conflictuelles », mais qu'elles ne sont pas non plus sans poser « *quelques problèmes* ». Les espaces de coopération qui restent envisageables concernent donc des ateliers, des forums, c'est-à-dire des activités importantes mais qui n'engagent en rien les institutions sur le long terme et sur le fond même de leurs missions. Autre point essentiel, c'est que ces activités ne les obligent pas à dévoiler leurs stratégies respectives et encore moins à faire des compromis. Le message envoyé par Pôle Emploi à la Mef est donc très clair : les actions mises en place par cette dernière n'apportent qu'une plus-value toute relative sur le territoire et son existence est loin d'être indispensable pour le bon fonctionnement de l'opérateur national. Au mieux, la Mef « soulage » Pôle Emploi d'une partie de la logistique dans l'organisation de forums ou d'ateliers, mais sa légitimité concernant la gouvernance locale du marché du travail reste fortement contestée par l'opérateur national.

1.2 Un souhait de participation à la Mef, mais sans volontarisme fort pour l'établissement de projets communs

À l'inverse des associations comme Envol ou l'Assol qui souhaiteraient que leurs voix aient le droit au chapitre dans les différentes instances de discussion de la Mef, d'autres acteurs en revanche assument une simple présence, ou presque, dans les locaux. C'est principalement le cas de l'Afpa qui est pourtant dans une position très favorable dans les rapports de pouvoir entre les intermédiaires de l'emploi en présence. L'Afpa est en effet un acteur composant le noyau dur du SPE et qui fait partie des membres constitutifs de droit de la Mef. Les initiateurs du projet ont en effet tenus à ajouter l'organisme de formation comme membre fondateur de la Mef, la question de la formation des chômeurs étant une dimension absolument centrale du projet. À ce titre, l'Afpa est une entité des plus légitimes pour faire valoir ses propres points de vue et propositions de projets éventuels dans les différents espaces de discussion de la Mef. Au final, le rôle de l'Afpa au sein de la Mef sera bien moins déterminant qu'espéré par les porteurs du projet dans les grandes orientations prises par la Mef. La participation de l'Afpa sera plutôt discrète, mais surtout pas très motrice dans les différentes instances de discussion de la Mef.

L'argument majeur mobilisé par une responsable locale pour expliquer ce positionnement est lié à l'absence relativement forte de marge de manœuvre des « grosses » institutions comme l'Afpa pour s'investir dans des projets locaux. Ces structures doivent appliquer une politique

décidée au niveau national pour l'essentiel. S'il existe des marges de manœuvre au niveau local, ces dernières sont considérées comme faibles pour Mélanie :

Solen : « Quelles sont les instances de la Mef auxquelles vous participez ? »

Mélanie : « Alors quand je peux (rire), je vais aux comités de pilotage et aux conseils d'administration. »

Solen : « Et dans ces différentes instances, quel est votre rôle précisément ? »

Mélanie : « On est à la fois service public de l'emploi, déjà on représente le service public de l'emploi... et après, le rôle qu'on peut jouer c'est plus un rôle de partage d'informations, éventuellement de propositions, de conseils sur un fonctionnement plus global et c'est vrai qu'aujourd'hui, je pense que la direction de la Mef pense que l'Afpa pourrait s'y investir plus. »

Solen : « Sur des montages de projets, sur des actions ? »

Mélanie : « Oui par exemple ! Il y avait un projet en cours à la ML sur les bilans « jeunes en détention »⁵³³ par exemple, mais c'est vrai que ça reste très ponctuel, et qu'effectivement on pourrait s'inscrire plus ! On a participé là au forum à la Cité des Métiers, donc on essaie, enfin moi j'essaie depuis mon arrivée que l'Afpa puisse s'inscrire plus dans les politiques et les stratégies de la Mef. L'Afpa est une grosse institution avec un fonctionnement très institutionnalisé au niveau national et avec des déclinaisons régionales, départementales et locales qui restent quand même restreintes. On n'a pas toute la liberté pour aller dans le sens où on voudrait, ou dans le sens où on ne voudrait pas d'ailleurs. On n'a pas toute la liberté pour faire ce que l'on veut effectivement, puisqu'il y a un cadre qui est fort. (...) Toutes les structures n'ont pas forcément le même niveau d'articulation, c'est vrai que cela pourrait être intéressant pour les structures de formaliser un peu les échanges qu'elles peuvent avoir. Sachant que la difficulté c'est qu'à chaque fois on s'inscrit dans un fonctionnement qui n'est pas en autarcie, celui de la Mef, mais qui s'inscrit dans un fonctionnement toujours plus global des institutions qui sont ici présentes et que même si on formalise des temps d'échanges sur des points précis, on peut être vite freiné par le fonctionnement de l'institution. Je pense par exemple à notre lien privilégié avec l'ANPE, cela voudrait dire effectivement que nous ici en interne, il serait facile de formaliser des échanges pour optimiser un petit peu notre fonctionnement. Sauf que ce soit nous ou l'ANPE, on va vite être confronté à une impossibilité de mettre en œuvre, de manière pratique, par le poids de nos propres institutions ». Mélanie, femme, Afpa, entretien réalisé le 23 octobre 2008

Pour autant, les acteurs qui tiennent ce type de propos (notamment les membres du noyau dur du SPE) ne précisent jamais jusqu'où et comment ce cadre pèse très concrètement sur leur organisation et quelles sont leurs marges de manœuvre réelles. Au-delà de ce cadre réglementaire considéré comme fort et très contraignant pour la mise en place d'initiatives locales, c'est aussi la question du niveau hiérarchique qui est ici en jeu. Les responsables de structures qui se trouvent dans les locaux de la Mef et qui participent aux réunions les plus courantes (tous les mois pour les comités de pilotage) ne sont pas, selon les entités concernées, ceux qui sont en mesure de statuer sur les actions qui pourront ou non être

développées. Pour l'Afpa, c'est au niveau régional que les décisions dites de « stratégie et de développement » se prennent. Ce ne sont pourtant pas les responsables régionaux qui partagent le quotidien des intermédiaires locaux de l'emploi (les réunions mensuelles organisées par la direction de la Mef), leurs questionnements, préoccupations, etc. De ce point de vue, ce ne sont pas les acteurs les mieux placés pour penser, puis porter de nouvelles actions. Cette situation constitue donc un frein supplémentaire majeur pour relayer les dynamiques partenariales impulsées par la Mef puisque les décisionnaires ne sont pas ceux qui ont un ancrage direct et quotidien dans les locaux ; ancrage pourtant nécessaire (même s'il n'est pas forcément suffisant) pour créer les conditions d'une véritable coordination entre les acteurs locaux de l'emploi.

Le dernier argument majeur avancé par Mélanie est celui du désengagement plus ou moins fort des structures dans les réflexions initiées par la direction de la Mef. Ses propos rejoignent en tous points ceux précédemment tenus par Mariam :

Mélanie : « Alors il me semble avec le feedback que j'ai qui est très récent, que souvent le pilote de tout ça c'est quand même le directeur de la Mef qui essaie lui d'articuler au mieux et de monter au mieux des projets qui peuvent être articulés entre les différents partenaires, (...) je pense que la dynamique est souvent inscrite par le directeur de la Mef ». Mélanie, femme, Afpa, entretien réalisé le 23 octobre 2008

Si le rôle d'un directeur d'une MDE est justement d'organiser les conditions d'une coordination entre les intermédiaires locaux de l'emploi et d'impulser les réflexions pour la mise en place de nouveaux projets, les propos de Mélanie et Mariam expriment une forme de sur-investissement de la direction pour pallier le manque d'implication des partenaires sur ces deux plans. Mariam et Mélanie « profitent » en quelque sorte de l'entretien pour reconnaître (et aussi s'excuser ?) leur propre manque d'engagement dans les discussions ou dans les projets menés. L'une et l'autre prennent ainsi une part de responsabilité dans ce bilan en demi-teinte de la Mef. Si ces acteurs (Pôle Emploi et l'Afpa) ne s'engagent que tièdement, voire froidement dans le « projet Mef », c'est qu'ils n'ont rien à gagner à s'impliquer plus fortement dans le projet. De ce point de vue la situation est absolument paradoxale parce que les acteurs qui ont le plus de poids dans les instances de décision de la Mef sont ceux qui ont le moins à y gagner et qui donc s'investissent le moins.

⁵³³ La ML suit les jeunes détenus à la Maison d'arrêt du département en vue de préparer leur sortie de détention. L'Afpa intervient notamment pour étudier avec les jeunes les possibilités d'entrer en formation dès leur sortie de prison.

1.3 Les structures qui ont intégrées le Groupement d'Intérêt Public de la Mef : une « coopération conflictuelle » perpétuellement re-négociée

Plusieurs motifs de controverse caractérisent les liens entre le Plie, la ML et la Mef. Les deux structures ont été intégrées au Groupement d'Intérêt Public de la Mef dès la création de celui-ci. Directement placées sous la responsabilité du maire de la ville, la participation du Plie et de la ML était étroitement liée à la mise en place effective de la Mef sur le territoire, elle-même présidée par le maire. Les deux structures étaient en outre dirigées par un même directeur, qui deviendra le directeur de la Mef.

Avec la création de la Mef, les responsables des deux structures expriment leur agacement et aussi leur déception à l'égard de cette nouvelle entité. Pour eux, la Mef ne prend pas suffisamment en compte leurs besoins spécifiques, notamment pour tout ce qui concerne les relations avec les entreprises et a tendance à s'attribuer injustement les actions que chacune d'entre elles réalisent.

1.3.1 Des besoins particuliers concernant la relation entreprise « négligés » par la Mef ?

Les initiateurs de la Mef ont souhaité créer une entité spécifique (la Plate Forme de Projets Inter-Entreprises, Pfi) dédiée au développement des relations avec les entreprises du territoire. Ce service est partagé avec l'ensemble des structures du Gip et placé sous la direction du directeur de la Mef (après avoir été dirigé par la direction de la CDM). Pour les responsables de la ML et du Plie, les orientations prises par la Pfi ne permettent pas de prendre en compte les besoins des publics dont ils ont la responsabilité, respectivement les jeunes et les chômeurs de longue durée et / ou considérés comme loin de l'emploi. La relation entreprise reste toutefois une mission très large, aux contours extrêmement flous et les acteurs rencontrés n'ont que très peu développé ce qu'ils attendent précisément de ce service. Schématiquement, deux fonctions majeures caractérisent cette relation entreprise : la prospection d'offres d'emploi d'une part et le conseil aux entreprises d'autre part, que ce conseil concerne les questions de gestion des ressources humaines, de développement de certains pans de leur activité, etc. La relation entreprise constitue un champ non formalisé et qui peut se construire de manière itérative, selon les spécificités du territoire (caractéristiques du tissu économique local, typologie des chômeurs).

Pour la ML, c'est la dimension prospection des offres d'emploi qui semble cruciale, à condition bien sûr que ces offres correspondent aux profils des jeunes suivis par la structure.

Et c'est précisément là que le bât blesse puisque les offres recensées par ce service nécessitent des niveaux de qualification bien trop élevés pour que les jeunes suivis par la ML puissent y prétendre. Même si une part importante des entreprises implantées sont des sièges sociaux, le responsable regrette qu'il n'y ait pas une stratégie plus offensive pour positionner des jeunes sur des emplois peu ou non qualifiés (restauration, ménage, sécurité, etc.). De son point de vue, toutes ces entreprises ne font pas appel à des prestataires, ou du moins pas pour l'ensemble des postes les moins qualifiés et le service de la Mef devrait centrer ses efforts sur ces débouchés qui peuvent se traduire par des embauches relativement directes et rapides⁵³⁴. Reste à vérifier que ces métiers correspondent effectivement aux souhaits professionnels des jeunes accompagnés, mais cet aspect n'a pas été évoqué par le responsable. Pour la ML comme pour le Plie, les offres remontées par le service sont nettement insuffisantes pour satisfaire l'ensemble des publics en recherche d'emploi. Outre l'argument du ralentissement de l'activité économique, la critique majeure, ici sous-jacente dans les propos des enquêtés, est que le service ne peut pas se contenter de remonter aux intermédiaires de l'emploi des offres déjà existantes. Pour la ML comme pour le Plie, il y a nécessité à mettre en place une stratégie plus énergique, plus intrusive aussi auprès des entreprises pour susciter d'éventuels besoins, par exemple en réfléchissant avec les entreprises sur des axes de développement possibles. C'est pour pallier ces différents manques que la ML aurait fait le choix de recruter un conseiller dont la moitié de l'activité serait consacrée à la relation entreprise. L'idée de la ML était de travailler avec le service relation entreprise pour permettre une meilleure coordination de leurs activités et une prise en compte plus fine des problématiques rencontrées par les jeunes pour (re)trouver un travail. Cette option ne sera finalement pas convaincante et la ML renoncera à développer cette activité face aux difficultés de répartition des tâches entre la Pfié et la ML.

La situation financière du Plie ne permettra pas d'embaucher comme cela était souhaité un chargé de mission dédié à la relation entreprise. Outre l'inadéquation des offres d'emploi recensées au regard des profils des chômeurs suivis par le Plie (le niveau de diplôme est là encore pris comme référence unique), c'est la stratégie même du service qui est fermement contestée. Pour le Plie, une véritable stratégie à destination des entreprises ne peut pas se

⁵³⁴ Nous n'avons pas d'informations précises pour valider ou invalider l'argumentaire de ce responsable (part des entreprises qui ne font pas appel à des prestataires, débouchés effectifs des métiers liés à la restauration ou à la sécurité par exemple) sur les caractéristiques des entreprises et des offres qu'elles seraient ou non en mesure de diffuser à la Mef.

réduire à la signature de conventions entre les entreprises, la ville et la Mef⁵³⁵ ou au développement des clauses d'insertion⁵³⁶. La première raison invoquée par le Plie concerne l'échelle géographique d'intervention du service. Pour le Plie, les actions de rapprochement avec les entreprises ne peuvent pas se cantonner à la ville d'implantation de la Mef et doivent nécessairement viser un espace plus large. La seconde raison a trait aux limites de ces deux dispositifs et plus particulièrement des chartes. En ce qui concerne les chartes, il existerait un décalage trop grand entre les engagements pris par les entreprises et la faiblesse de leur implication réelle pour l'insertion des publics. Côté clauses, le Plie regrette que cette responsabilité ne lui incombe pas directement, comme ce serait le cas de la plupart des Plie. Si cette revendication ne semble pas très appuyée, elle constitue malgré tout pour le Plie une forme d'« empiètement indu du partenaire [de la Mef] sur son propre domaine de compétence »⁵³⁷. On n'en saura toutefois pas beaucoup plus sur les pistes d'actions concrètes envisagées par le Plie pour que cette relation entreprise soit réellement efficiente⁵³⁸.

Pour les deux structures, les propos tenus par les responsables suggèrent qu'ils attendent une affirmation de la fonction de « négociation », en opposition à la fonction de « mise en correspondance »⁵³⁹. Soulevée par Bernard Simonin⁵⁴⁰ puis Jean-Luc Meyer⁵⁴¹, cette

⁵³⁵ Les entreprises contactées par la Mef qui acceptent de signer la charte s'engagent ainsi sur un ou plusieurs champs d'action comme les actions de parrainage, l'accueil de stagiaires ou encore la réalisation de recrutements via la Mef. Les entreprises précisent par ailleurs le public prioritairement ciblé pour les actions (jeune, senior, travailleur handicapé notamment). Outre la volonté d'encourager et de systématiser les liens entre les entreprises et le SPE, ces chartes permettent d'assurer une fonction de veille. À terme, cette fonction doit permettre d'analyser les besoins des acteurs économiques locaux (selon la taille des entreprises, le secteur d'activité, etc.) les types d'entreprises concernées, et auxquels la Mef devra répondre.

⁵³⁶ Le service a également la charge de développer les clauses d'insertion sur le territoire. Il s'agit d'inciter les organismes soumis au code des marchés publics et privés (comme les collectivités territoriales) à recruter ou aider au recrutement des personnes considérées comme loin de l'emploi. Les professionnels en charge de ce type de dossier (également appelés les « facilitateurs ») assurent l'interface entre les entreprises d'un côté et les conseillers du SPE de l'autre. Deux grandes activités structurent le marché des clauses : les marchés de travaux (bâtiment, rénovation, aménagement d'espaces verts, etc.) ou les marchés de services (nettoyage, entretien, recyclage, etc.).

⁵³⁷ Roger Bertaux, 2006, op. cit., p.9.

⁵³⁸ Notons par ailleurs que de nombreux sujets de discordance existent entre le service relation entreprise et les autres intermédiaires de l'emploi dont le Plie et la ML. Ces sujets concernent la gestion des offres d'emploi ou des heures d'insertion à effectuer (quel outil mettre en place ? qui assure l'alimentation de la base de données ? quelles informations sur l'offre et le candidat doivent figurer ?). Il s'agit aussi de déterminer qui assure le suivi des candidats (les « facilitateurs » ? les conseillers insertion ?) et quelles informations doivent être communiquées ?, etc.

⁵³⁹ Dans leur article sur les intermédiaires de l'emploi, Marie-Christine Bureau et Emmanuelle Marchal s'intéressent à la diversité des fonctions imparties aux intermédiaires de l'emploi au cours de l'histoire. Elles précisent plus particulièrement la fonction de « mises en correspondance » davantage assurée par les membres du SPE et la fonction de « négociation », plutôt mise en œuvre par les structures de l'insertion. Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue Française de Sociologie*, vol. 50, 2009/3, p.588.

⁵⁴⁰ Bernard Simonin, « Introduction » in *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation*, Paris, PUF, Cahiers du CEE, n°34, 1995, p. VII-XXVI.

⁵⁴¹ Jean-Luc Meyer, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, vol.40, n°3, 1998, p.345-364.

opposition concerne les structures du SPE qui assurent principalement une fonction de « mise en correspondance » et les structures de l'insertion qui assurent essentiellement une fonction de « négociation ». Dans le cas de la « mise en correspondance », les agents du SPE doivent « gérer une masse considérable de dossiers et recevoir les candidats durant un temps minuté » et les « prestations peuvent être standardisées ». Dans le cas de la fonction de « négociation », les structures de l'insertion vont plutôt « nouer des relations de long terme avec les entreprises et les personnes (jeunes, travailleurs handicapés, chômeurs de longue durée) dont ils s'occupent et qu'ils suivent individuellement ». Bref, les acteurs de l'insertion peuvent agir de différentes manières pour accompagner au mieux les chômeurs, par exemple en « jouant de leur crédibilité pour présenter un seul candidat », « aménager des épreuves au plus près des situations de travail » ou encore « négocier certains aspects du poste et des conditions de travail »⁵⁴². Pour les structures de l'insertion, l'objectif est de « réaliser une co-construction de l'offre et de la demande, qui génère moins d'exclusion que l'affectation des demandeurs d'emploi à des postes prédéfinis »⁵⁴³.

1.3.2 Une appropriation par la Mef d'actions qu'elle n'a pas menées ?

Les griefs à l'égard de la Mef, déjà conséquents, ne s'arrêtent pourtant pas à la relation entreprise. Les deux structures dénoncent, non sans ambivalence, une appropriation injustifiée des actions qu'elles réalisent par la Mef. Pour ces responsables, la Mef ne peut pas s'attribuer l'activité accomplie par le Plie et la ML, notamment pour tout ce qui concerne le nombre de chômeurs accompagnés, les sorties en emploi obtenues, les actions particulières, etc. Pour eux, les résultats présentés, à l'oral ou à l'écrit, aux élus ou aux partenaires de la Mef doivent impérativement dissocier l'activité de chacune des structures, sous peine de nier le travail et les efforts réalisés par les différentes équipes. Pour autant, les responsables affirment que l'essentiel des partenaires et / ou des financeurs ne sont pas dupes de ce discours et savent très bien à quelle structure, à quelle équipe, attribuer la qualité du travail accompli.

Une partie des crispations évoquées au sujet de l'appropriation du travail réalisé par les structures concerne plus particulièrement l'activité de la CDM. Contrairement au Plie et à la ML, la CDM ne réalise pas d'accompagnement des publics qui se rendent dans les locaux. Le financement de la structure n'est, par ailleurs, pas soumis à la réalisation d'objectifs de résultats comme cela est le cas pour la plupart des intermédiaires de l'emploi. Ainsi, les conditions de travail des conseillers de la CDM apparaissent bien plus souples et détendues

⁵⁴² Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, 2009, op. cit., p.589.

⁵⁴³ Ibid., p.589.

que celles qui caractérisent les autres entités de la Mef. La comparaison des données d'activité des structures s'accompagne relativement régulièrement de remarques entre responsables qui traduisent une concurrence forte entre les trois entités⁵⁴⁴. Les données de la CDM recensent les visites réalisées dans le trimestre (et non le nombre de chômeurs accompagnés, la CDM ne réalisant pas de suivi des structures), c'est-à-dire les personnes qui sont venues dans l'espace. À chaque passage, elles sont comptabilisées une fois dans les statistiques de l'accueil. En revanche pour la ML et pour le Plie, ce sont les personnes suivies qui sont dénombrées et non la somme des rendez-vous pris par les usagers. Si bien que le volume annoncé chaque trimestre par la CDM aurait effectivement de quoi faire rougir la ML et le Plie si, et seulement si, l'activité des trois entités était en tous points comparables. Ainsi, entre janvier et mars 2012, 2 712 visites ont été comptabilisées à la CDM. Sur la même période, 849 jeunes sont suivis par la ML et 281 par le Plie. Au-delà de cet écart manifeste entre les volumes de publics suivis / reçus entre le Plie et la ML d'un côté et la CDM de l'autre, les revendications portent sur l'exactitude des données de la CDM et la charge de travail effective que cela implique pour les conseillers. Parmi les visiteurs sont également compris une partie des usagers qui viennent dans le cadre d'évènements ou d'ateliers qui ont lieu dans les locaux de la CDM (mais pas nécessairement animés par les conseillers de la structure). Ensuite, une partie des publics de la CDM⁵⁴⁵ ne sollicite pas nécessairement d'entretiens avec les conseillers et reste travailler sur les postes informatiques mis à disposition (voir chapitre 10) ou sont reçus par les partenaires tenant des permanences. Bref, pour la ML et pour le Plie, les données de la CDM ne reflètent que très imparfaitement la charge de travail effectivement abattu par les conseillers. Et le risque pour eux serait qu'une lecture comparée trop rapide des données des trois entités ne donne de mauvaises idées aux élus qui pourraient alors décider de revoir à la baisse les effectifs des équipes du Plie et de la ML. Bien que cette crainte ne semble pas très forte pour les responsables (en tout cas pas très rationnelle), il n'en demeure

⁵⁴⁴ Depuis le début de l'année 2007, une des missions de l'observatoire de la Mef a été de mettre en place un tableau de bord récapitulatif tous les trimestres les publics accueillis et suivis par chaque structure présente dans les locaux, en détaillant notamment l'âge, le sexe, le niveau de formation... des usagers. Depuis la mise en place de ce tableau de bord, de nombreuses difficultés sont rencontrées pour que ce dernier soit rempli comme le refus de partager certaines données avec les partenaires de la Mef, le fait de devoir communiquer une fois de plus des données (en plus de celles demandées par les financeurs), etc.

⁵⁴⁵ En dépit des demandes répétées des responsables des différentes structures à l'observatoire, l'organisation de la CDM rend impossible toute mesure fiable de ce type. Seules les premières demandes des usagers sont inscrites dans le logiciel de l'accueil. Ainsi, lorsqu'une personne demande à se rendre sur un poste informatique, c'est la seule information qui sera conservée, même si elle se rend ensuite à l'espace de documentation ou au bureau d'un conseiller. Pour renseigner l'ensemble des déplacements de la personne, il faudrait alors rompre avec le principe de l'anonymat défendu dans la charte de la CDM, en plus des difficultés techniques, voire déontologiques que ce « marquage à la culotte » des publics impliquerait.

pas moins que cet argument a plusieurs fois été évoqué lors de rendez-vous de travail entre l'observatoire et les autres entités du Groupement d'Intérêt Public de la Mef.

1.3.3 De trop fortes sollicitations des deux entités pour mener des actions dites « Mef » ?

Une autre source d'agacement concerne le projet porté par la Mef. Là encore, de fortes ambiguïtés traversent le discours des enquêtés. Ces derniers disent être énormément sollicités par la Mef pour l'organisation d'évènements ou le montage d'actions tout en soutenant que la Mef est une « coquille vide », où aucune action n'est menée. Il faut distinguer deux contradictions dans ce discours. La première contradiction réside dans la nature des actions mises en place par la Mef. Pour les acteurs rencontrés, les actions développées par la Mef sont très éparpillées, organisées de droite et de gauche et ne sont pas tournées vers un projet commun (porté par l'ensemble des structures de la Mef, ou seulement celles qui dépendent du Groupement d'Intérêt Public). C'est en ce sens qu'ils parlent de la Mef comme d'une « coquille vide », parce qu'ils regrettent l'absence de véritable projet porté par la structure. La sur-sollicitation dont ces acteurs se plaignent concerne notamment les actions portées par la CDM ou co-portées par elle⁵⁴⁶. Ces actions nécessitent régulièrement la participation des conseillers du Groupement d'Intérêt Public présents dans les locaux, soit en amont pour contacter les chômeurs potentiellement intéressés, soit au moment même de l'action pour aménager l'espace et accueillir les usagers. La tentation du Plie et de la ML est ainsi de ramener les conseillers de la CDM à un simple rôle d'« organisateur » ou de « logisticien ». Parallèlement, les conseillers de la CDM disent ne pas pouvoir « être au four et au moulin », c'est-à-dire continuer à recevoir les publics tout en prenant en charge la conception et la réalisation d'évènements. Ils regrettent à leur tour le manque de soutien des autres entités de la Mef. Ces crispations sont, pour partie, liées à l'absence relative de réelle concertation entre les partenaires impliqués dans des actions communes. Le contenu de certains ateliers ou évènements est en effet défini par une entité qui ne fait appel à ses partenaires que pour l'organisation finale de l'action. La diminution progressive des évènements et des permanences tenues à la CDM contribuera à aplanir les tensions entre la CDM d'un côté et la ML et le Plie de l'autre côté.

La seconde contradiction est liée au statut des structures concernées. Juridiquement, la ML et le Plie sont des entités « fondues » dans le Groupement d'Intérêt Public Mef. Il n'est donc pas

erroné d'utiliser le terme « Mef » pour parler de la ML et du Plie. Mais pour ces responsables, il est clair que lorsqu'ils parlent de la Mef, ils font exclusivement mention des structures créées à la suite de la mise en place du dispositif sur la ville (la CDM, le service relation entreprise et l'équipe des fonctions transverses composée de la communication, la documentation, l'observatoire et tout ce qui concerne les technologies de l'information et de la communication). Les craintes d'effacement face à la Mef n'apparaissent pas complètement justifiées, du moins à court terme. En dépit des précautions prises par les initiateurs de la Mef pour éviter toute forme de « dilution des responsabilités », les intermédiaires de l'emploi craignent que le produit de leurs efforts soient déversés dans un « pot commun » où « les autres » se serviront pour étendre leurs marges de manœuvre (...) »⁵⁴⁷. La création d'un seul statut juridique pour l'ensemble des structures sous la direction de la Mef contribue assez largement à cristalliser ces craintes, même si chacune des entités continue de rendre des comptes à ses propres financeurs (le Fonds Social Européen et la ville notamment pour le Plie, l'État, la région et la ville pour la ML), l'appréhension que la Mef tire complètement la couverture à elle reste manifestement entière.

1.4 Les associations partenaires de la Mef ou le modèle de la « subordination contestée »

La position de certaines associations locales se caractérise par une opposition plus ou moins affichée quant aux « valeurs, [des] principes, [des] manières de faire »⁵⁴⁸ des acteurs avec lesquels elles sont pourtant amenées à travailler, de manière directe ou indirecte. Les associations dont il est ici question sont en désaccord parfois radical avec certains intermédiaires de l'emploi et notamment les acteurs qui composent le noyau dur du SPE. Ces associations, peuvent avoir le statut de « partenaire associé » de la Mef comme Envol ou être des partenaires sans statut spécifique au titre de la Mef comme l'Assol. Les motifs de cette contestation concernent largement les modalités d'accompagnement des chômeurs.

⁵⁴⁶ Ils évoquent également la multiplication des réunions occasionnées par la création de la Mef ou encore la nécessité de faire état de leur activité aux financeurs du Gip de la Mef, en plus des autres financeurs qui financent leur activité.

⁵⁴⁷ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1993, op. cit., p.66.

⁵⁴⁸ Roger Bertaux, 2006, op. cit., p.9.

1.4.1 Un statut de sous-traitant vainement réclamé pour assurer l'accompagnement des chômeurs « indésirables » du point de vue de l'opérateur national

Dans la lignée du Mouvement National des Chômeurs et Précaires, MNCP, l'association Assol dénonce les contradictions inhérentes à ce que François Brun et Martin Thibault appellent « l'accompagnement individualisé de masse »⁵⁴⁹. Dans ce papier les deux chercheurs montrent que l'accompagnement individualisé et le traitement de masse répondent à deux logiques contradictoires. L'accompagnement personnalisé (qui se distingue de l'accompagnement « individualisé » qui tend à prendre en compte l'individu statistique et non la « personne approchée dans sa complexité ») entre en conflit avec une obligation de résultat liée au traitement de masse qui impose à la fois une approche comptable, une soumission au droit commun et une négociation, plus ou moins forcée avec le contexte de l'accompagnement (cadre institutionnel des actions, marché local de l'emploi, environnement social et culturel...)⁵⁵⁰. Pour l'Assol, l'opérateur national n'est pas en mesure d'assurer convenablement l'accompagnement de l'ensemble des demandeurs d'emploi et notamment de ceux considérés comme les plus éloignés de l'emploi (comme les personnes qui maîtrisent mal le français). L'association déplore le fait que l'ANPE profite de la proximité géographique entre les deux structures pour « se décharger » d'une partie de ses missions, sans que ce délestage soit organisé ni même financé :

Paul : « Quand j'ai des gens qui viennent qui cherchent du travail, qui sont pas inscrits à l'ANPE moi je les encourage à venir s'inscrire en leur disant : « en plus c'est juste en face allez y ». Mais j'aimerais une navette c'est-à-dire que moi quand j'accompagne quelqu'un par exemple des fois l'assistante sociale nous envoie des gens pour de l'emploi uniquement pour de l'emploi, l'avantage de ce référent là c'est que je peux l'appeler, je peux discuter : « Moi je perçois ça, moi je vois ça, moi je pense ça, est-ce que je fais une connerie ? » Donc le problème au niveau du service de l'emploi c'est que comme j'ai aucun interlocuteur, je peux pas appeler des référents, ce qui est quand même handicapant. D'où notre demande d'avoir un lien, je trouve ça absolument con que le seul partenaire qu'on ait pas c'est l'ANPE, je trouve ça complètement absurde, bref. Alors ils nous envoient des publics en fonction de leurs besoins à eux c'est-à-dire que ça se résume à : « Vous avez besoin d'un CV ? Allez le faire à l'Assol ». En général, le public de l'ANPE vient ici pour faire un CV. J'ai eu des gens qui m'ont dit « Je suis allé à l'ANPE, avant de m'inscrire ils m'ont dit que je devais faire mon CV chez vous ». La seule chose que je reproche à la demande c'est de pas être structurée d'un point de vue financier, non pas que je suis attiré par l'appât du gain mais il y pas de raison que quand le Plie m'envoie quelqu'un faire un CV il paye et pas l'ANPE parce qu'à ce moment là le Plie va me dire : "bah je vais envoyer tout le monde à l'ANPE et ils viendront de leur part". Et puis je le répète du coup sur le manque total de liens parce

⁵⁴⁹ Nous n'avons pas prétention ici à faire une analyse fine des revendications du Mouvement National des Chômeurs et des Précaires, mais les modalités d'accompagnement des chômeurs est un point de désaccord, parmi d'autres, avec les politiques d'emploi.

⁵⁵⁰ François Brun, Martin Thibault, 2012, op. cit., p.221.

qu'évidemment ils veulent un CV. Évidemment on le fait parce que l'utilisateur lui il y est pour rien, mais ça m'énerve à chaque fois ! (...) Des fois ils reviennent d'ailleurs avec leur CV parce qu'ils sont contents du coup on les suit un peu comme ça mais finalement c'est un peu en freelance ». Paul, homme, Assol, membre du Mouvement National des Chômeurs et Précaires

Les propos de Paul témoignent en fait de la domination exercée par l'ANPE sur l'association qui se retrouve à réaliser une partie de l'activité de l'opérateur national sans être subventionnée pour le faire et dans des conditions qui ne lui conviennent pas. L'Assol fait en quelque sorte office de sous-traitant de l'ANPE sans être rémunérée et sans avoir validé les conditions et modalités de cette sous-traitance. Pour autant, la structure continue de recevoir les chômeurs qui lui sont orientés pour des raisons déontologiques « *l'utilisateur lui il y est pour rien* », mais aussi dans l'espoir que cette stratégie finisse par être gagnante et que l'ANPE finance cette activité. L'Assol n'est toutefois pas la seule structure qui assure cette fonction d'accueil et d'accompagnement des « indésirables » de l'ANPE. La CDM se retrouve aussi largement dans cette situation et l'on peut suggérer que le refus de l'Assol d'assurer une partie du suivi de ces chômeurs pourrait conduire l'opérateur national à court-circuiter définitivement l'association pour se retourner exclusivement vers la CDM.

L'état des relations entre l'ANPE et l'Assol montre que l'absence de coopération formalisée entre structures ne dit rien des échanges qui existent entre elles dans la réalité, que ces échanges soient directs (par des rendez-vous entre directeurs ou conseillers) ou indirects (comme c'est le cas ici puisque seuls les chômeurs orientés font le lien entre les deux entités). Dans ce cas précis, le refus de formalisation par l'ANPE peut être lue comme une stratégie d'évitement, ou tout du moins une façon de « jouer la montre ». En même temps qu'elle permet de gagner du temps, cette option (ré)affirme la domination de l'opérateur national sur une association dont l'inscription reste locale.

1.4.2 Des options politiques divergentes concernant les pratiques d'insertion professionnelle des chômeurs

L'association Envol, quant à elle, critique vigoureusement le contenu des politiques d'insertion, à la suite de la thèse avancée par Denis Castra selon laquelle la « faible efficacité des dispositifs d'insertion ne tient pas seulement aux conditions générales du marché du travail, mais aux philosophies et aux pratiques de ces politiques elles-mêmes »⁵⁵¹. Les raisons de l'échec des politiques d'insertion ne sont pas non plus à chercher du côté des publics, mais

⁵⁵¹ François Dubet, « Préface », in Denis Castra, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, PUF, 2006 (1^{ère} éd. 2003), p. 2.

bien du côté des pratiques d'insertion en elles-mêmes⁵⁵². La critique majeure adressée par Denis Castra aux politiques d'insertion est qu'elles se limitent à « réformer » le comportement des chômeurs, de leur apprendre à rédiger des CV, à téléphoner, à se présenter, à construire des projets... ce qui consiste surtout à occuper le marché du « conseil aux chômeurs », mais ce qui est autre chose qu'une réelle position d'intermédiation »⁵⁵³. Pour le chercheur, les politiques d'insertion doivent transformer de manière radicale « l'état des relations entre l'offre et la demande »⁵⁵⁴, notamment en modifiant les modes de sélection de la main-d'œuvre qui contribuent à écarter les candidatures des chômeurs de longue durée au profit des chômeurs les plus récemment dépourvus d'emploi. Les normes de recrutement provoquent ainsi un « durcissement du processus de sélection à l'embauche, qui renforce à son tour le chômage de longue durée »⁵⁵⁵. Pour Denis Castra, les politiques d'insertion doivent autant se concentrer sur l'offre que sur la demande de travail. Il a ainsi introduit la méthode dite d'Intervention sur l'Offre et la Demande (IOD) qui prône la sélection d'un seul et unique candidat pour une offre d'emploi et « développer le « suivi » en entreprise »⁵⁵⁶ pour permettre au candidat de s'intégrer durablement sur son poste de travail. Bref, l'essentiel des efforts qui portent sur la « préparation » des chômeurs gagnerait en réalité à être reporté sur les premières semaines d'activité du jeune recrue, premières semaines où se concentrent la plupart des ruptures de contrat⁵⁵⁷. L'association Envol se retrouve largement dans les orientations proposées par la méthode d'Intervention sur l'Offre et la Demande, pour autant, les représentants de l'association n'ont jamais initié de réflexion collective à ce sujet avec les autres intermédiaires de l'emploi rassemblés dans les locaux de la Mef :

Pierre : « Ça montre exactement IOD, alors c'est, ça c'est un problème politique très important, c'est... T'as l'entreprise et le salarié, est-ce que c'est le salarié qui doit s'adapter à l'entreprise ou est ce que c'est l'entreprise qui doit s'adapter au salarié potentiel ? Stratégie complètement différente. L'idée, c'est d'adapter le poste aussi au salarié, c'est une vue de l'entreprise complètement différente. (...) Mais ça je pense qu'une MDE serait susceptible de dynamiser ça. Alors je dis pas qu'IOD, IOD ça coûte quand même la bagatelle de 1500 euros par salarié... donc faut des moyens, faut des moyens ».

Solen : « Ce sont aussi des choix politiques... »

Pierre : « Ah ça, moi ça c'est un choix politique fondamental. Si on est bloqué là : tu rentres, tu t'adaptes, point final, alors là c'est comme les jeunes à l'école quoi. Non mais c'est le même topo, si l'école ne s'adapte pas non plus... »

Solen : « Et ce discours il est entendu à la Mef ? »

Pierre : « Le mien là ? »

⁵⁵² Denis Castra, 2006 (1^{ère} éd. 2003), op. cit., p.230.

⁵⁵³ Ibid., p.151.

⁵⁵⁴ Ibid., p.187.

⁵⁵⁵ Ibid., p.149.

⁵⁵⁶ Ibid., p.228.

⁵⁵⁷ Ibid., p.203.

Solen : « Ouais, ici, à la MDE ?

Pierre : « Je sais pas... »

Solen : « Donc y'a pas d'occasion même d'échange sur ce genre de... »

Pierre : « Mais par exemple si on fait une proposition comme ça ici... Ce qui va se dire... J'ai aucune idée, je sais pas... ». Pierre, homme, membre d'Envol

À travers les propos de Pierre ressort une contradiction assez forte puisqu'il considère que le rôle d'une MDE pourrait être de défendre ce type d'approche, mais l'association à laquelle il participe n'a pas tenté cette approche auprès des membres de la Mef. Tout semble se passer comme si l'association ne s'autorisait pas à lancer le débat à l'échelle de la Mef. La position d'Envol sur ce point rejoint le modèle de la « subordination intériorisée » avancée par Roger Bertaux. Dans ce modèle, la structure subordonnée « suit la politique globale définie par la structure [intercommunale] sans que cela semble poser de problème (...) l'important est que cette structure [ici la Mef] les prenne en considération et qu'elle contribue à leur donner des moyens d'action (...)»⁵⁵⁸. Pour ce qui concerne l'association Envol, ses représentants concèdent bien volontiers qu'ils n'ont pas les ressources suffisantes pour imposer quelque décision que ce soit dans les différentes négociations qui impliquent les membres de la Mef :

Samuel : « Il faut tenir compte du fait qu'Envol est la plus petite structure présente à la Mef et au niveau des négociations son poids est inférieur aux autres. C'est Envol qui va faire le plus de concessions dans une négociation. Il faut voir aussi que les autres structures financent une partie des actions menées par Envol. Et nous avons besoin de financement pour pouvoir continuer de fonctionner. On est prêt à faire des concessions, mais sans non plus renier notre projet associatif et nos objectifs ». Samuel, homme, membre d'Envol, propos repris de l'entretien réalisé dans le cadre de l'autoévaluation de la Mef

Ce rôle secondaire de l'association est également souligné par Pierre qui explique que le bilan d'Envol avait été « oublié » lors d'un compte-rendu d'activité de la Mef :

Pierre : « (...) à tel point qu'à l'assemblée générale par exemple, il y a un compte-rendu de chaque structure en gros. Et dans le compte-rendu on parlait pas d'Envol, quasiment pas et c'est le maire qui a mis les pieds dans le plat en disant « Pourtant on a une association importante ici, vous en parlez pas, pourquoi ? » et il a ajouté que c'était lui qui était obligé de le rappeler ». Pierre, homme, membre d'Envol

Si on s'accorde à interpréter cet oubli comme un acte manqué, Pierre traduit ainsi la violence symbolique que peuvent subir les structures qui ont le moins de ressources.

⁵⁵⁸ Roger Bertaux, 2006, op. cit., p.10.

1.4.3 Une « subordination contestée » mais nécessaire pour les acteurs les plus faiblement dotés

Pourtant, en dépit de ces désaccords majeurs, de leur position de subordination, les deux associations participent à la Mef (avec des statuts différents puisque l'Assol n'a aucun statut juridique au titre de la Mef) parce que cette participation leur permet de développer des activités qu'elles ne pourraient pas porter seules ou de participer à des actions dont elles seraient sinon probablement écartées. Le lien de subordination est également financier, notamment pour l'association Envol qui est en partie financée par des structures qui participent à la Mef (et dont les ressources sont bien plus solides que celles de l'association). La subordination de ces structures se lit également à travers leur accès limité à l'information (qui constitue une source de pouvoir dans une organisation⁵⁵⁹) puisque l'association Envol par exemple, ne prend connaissance des actions et événements de la Mef qu'une fois le calendrier établi. Ceci indique que l'association n'est pas consultée en amont, ou en tout cas pas systématiquement, pour définir les actions de la structure :

Pierre : « C'est évident que ça résout pas tous les problèmes, par exemple je suis sûr qu'on ne profite pas de tout. Le calendrier qui nous est envoyé, souvent on a pas le temps de dire « tiens on va faire ceci ou cela », on est un peu pris... Mais c'est quand même intéressant. On profite pas de tout, mais c'est quand même intéressant de savoir que ça existe, ça nous donne des idées parfois, pour savoir comment on peut évoluer, comment on peut se diversifier ... ». Pierre, homme, membre d'Envol

Ce lien de subordination se retrouve aussi dans le déroulement même des actions puisque les associations peuvent être mobilisées une fois que les contours de ces dernières sont établis ou en « dernière minute » si des publics viennent à manquer :

Samuel : « La sollicitation des structures se fait assez spontanément, si une structure mène une action... Les structures se connaissent assez bien maintenant, on sait qui fait quoi et pour quel public. La Mission Locale par exemple avait menée une action sur la mobilité avec la RATP. Il manquait du monde dans les ateliers alors ils nous ont associé. On a mobilisé des gens qu'on suit et avec qui on travaille beaucoup sur les questions de mobilité ». Samuel, homme, membre d'Envol, entretien réalisé dans le cadre de l'autoévaluation de la Mef

Pierre : « Ça nous permet de diversifier nos activités. Par exemple y'a eu la découverte des métiers liés au nettoyage, on aurait eu beaucoup de mal à monter ça si ça n'avait pas eu lieu ici. (...) Et puis le fait qu'on fasse nos réunions de formation ici. C'est un atout extraordinaire, c'est une possibilité très importante par rapport aux locaux, à l'espace qu'on peut avoir ici ». Pierre homme, membre d'Envol

⁵⁵⁹ Michel Crozier et Erhard Friedberg définissent quatre grandes sources de pouvoir : la « maîtrise d'une compétence particulière », les « relations entre une organisation et son ou ses environnements », la « maîtrise de la communication et des informations » et « l'utilisation des règles organisationnelles ». Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1992 (1^{ère} éd. 1977), op. cit., p.83.

Paul : « La Cité des Métiers m'a contacté parce qu'ils voulaient mettre en place un atelier de rédaction de CV destiné à des chômeurs peu qualifiés. C'est pas le même public que nous on reçoit à l'Assol hein [les publics reçus par l'Assol sont globalement moins qualifiés]. (...) Du coup on a commencé à se connaître un peu. Moi j'ai reçu une ou deux personnes que la Cité des Métiers m'avait orientée, c'était des cas un peu difficiles, donc ils me les ont envoyé pour faire leurs CV. Mais je dirais qu'il y a un côté « échange de bons procédés », ils ont vu deux ou trois personnes aussi de l'Assol, et puis j'allais dire que c'est pas forcément leur boulot de faire les CV des gens qui viennent, même si ce n'est pas le même contexte que l'ANPE ». Paul, homme, Assol, membre du Mouvement National des Chômeurs et Précaires

Ces exemples tendent à montrer que malgré leurs faibles ressources, la coopération de ces associations est nécessaire pour assurer le bon fonctionnement de certaines des activités de la Mef. Il existe donc des liens de dépendance, même si la relation reste éminemment déséquilibrée, entre les structures qui sont dans des situations favorables et celles qui sont dans des situations moins favorables dans les rapports de pouvoir qui les caractérisent. Ce que disent les associations Envol et Assol, c'est que leur participation à la Mef est nécessaire pour la poursuite de leur activité (pour ne pas être écartées de certaines actions, pour conserver ou dans l'espoir d'obtenir des financements supplémentaires, etc.), mais elles expriment aussi leur vigilance, l'enjeu étant pour elles de ne pas accepter tous les compromis demandés par leur coopération avec la Mef.

2. Développer une « sensibilité accrue au territoire » pour prendre en compte les problématiques émergentes

Le rôle des intermédiaires de l'emploi ne s'arrête pas à la mise en relation stricte entre une offre et une demande d'emploi. Les acteurs locaux de l'emploi s'attachent à intervenir sur le territoire pour participer à son développement local et solliciter les financeurs pour les amener à prendre en compte des problématiques locales émergentes. Ce travail de conviction nécessite au préalable d'avoir une connaissance fine du territoire et de la population en recherche d'emploi. Il s'agit donc d'un travail bien en amont de l'intermédiation directe et qui ne peut se faire que par des échanges répétés avec l'ensemble des intermédiaires de l'emploi, la réalisation de diagnostics locaux, etc. Développer cette « sensibilité au territoire » ne se décrète donc pas et cette connaissance n'est pas non plus immédiate, elle se développe « chemin faisant », au fur et à mesure des échanges. C'est tout ce travail de maturation, de

réflexion que semblent ignorer les partenaires de la Mef, ainsi que les conseillers, les amenant ainsi à dénoncer le manque d'initiative de la direction de la Mef pour développer de nouveaux projets⁵⁶⁰.

2.1 De la territorialisation de l'action publique au développement des diagnostics locaux

Le mouvement de territorialisation de l'action publique a été amorcé dans les années 1980. Il « suppose de la part des décideurs [régionaux] une connaissance fine de la demande sociale, de l'offre de formation et des dynamiques des marchés du travail locaux ». Ce besoin de connaissance des « réalités socio-économiques locales » a débouché sur la « structuration d'un marché territorialisé de l'expertise où se côtoient services, études des administrations centrales, consultants privés, équipes universitaires et observatoires divers (observatoires régionaux emploi-formation, observatoires de branches, etc.) »⁵⁶¹. La réalisation de ces diagnostics implique le concours puis la coordination d'une pluralité d'acteurs situés à différents échelons territoriaux (commune, département, région) et avec des statuts distincts (associations, élus locaux, acteurs du SPE ou associés, services déconcentrés de l'État...) pour garantir la cohérence des actions menées par l'ensemble des acteurs. Ce besoin de connaissance du territoire concerne des échelles territoriales de plus en plus fines. Les zones géographiques faisant l'objet d'observation se sont ainsi diversifiées puisque les études ne concernent pas seulement une région ou une zone d'emploi, mais aussi un département ou encore des communes et leurs groupements. Les acteurs initiant des fonctions d'observation des marchés locaux du travail se sont ainsi progressivement développés. Les Comités de Bassins d'Emploi (initialement nommés Comités Locaux pour l'Emploi) ont été mis en place pour analyser l'articulation entre l'emploi, la formation et le développement économique à l'échelle d'un territoire. Ils ont été créés dans le cadre de la loi de mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions⁵⁶². La loi définit ces structures comme des « instances locales d'animation du dialogue social, de concertation et d'action dont l'objectif est de contribuer à l'amélioration de la situation locale de l'emploi et du développement local des territoires ». Sur la base de leurs connaissances fines des marchés locaux du travail, les Comités de Bassin d'Emploi contribuent au « développement local des

⁵⁶⁰ C'est en quelque sorte un « droit de réponse » qui nous a été demandé par la direction à la lecture de ce chapitre. L'inertie de la Mef décrite par les salariés et les partenaires étant liée à un manque d'information quant aux projets en cours et à venir.

⁵⁶¹ Thierry Berthet, « Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », *Informations Sociales*, n°157, 1/2010, p.91-92.

territoires » par la « structuration et valorisation des territoires, aide à la création de nouvelles activités et de nouveaux emplois, formation pour l'emploi et l'insertion et amélioration de la compétitivité des entreprises »⁵⁶³. Plus récemment, la mise en place des observatoires au sein des MDE poursuit cette volonté d'observation du territoire pour penser des actions au plus près des besoins et problématiques relevés.

2.2 La réalisation de diagnostics locaux : une étape indispensable pour sensibiliser les financeurs aux besoins du territoire

Le premier diagnostic lancé par la Mef visait à étudier les offres de formation accessibles à quarante-cinq minutes en transport en commun de la structure⁵⁶⁴. Cet état des lieux devait permettre de prouver le manque d'actions de formation adaptées aux demandes et / ou besoins des chômeurs du territoire. Partagée par les professionnels de terrain et les élus locaux, cette conviction n'était pas suffisante pour convaincre les financeurs d'étoffer leurs offres et les orienter dans des secteurs et métiers précis. Cette étude a été commanditée par les élus de la Mef et de la MDE de « T », co-labellisée avec la Mef sur la fonction observation, ainsi qu'avec le soutien d'autres acteurs comme l'Afpa, l'Observatoire Régional Emploi Formation, l'ANPE et l'Assedic. La première étape du diagnostic a consisté à réaliser un panorama des offres de formation (voir encadré n°7 sur la notion de territoire au prisme de l'action publique en matière d'emploi et de formation). Une fois cet état des lieux accompli, il a été possible de confronter ces offres aux demandes des chômeurs afin d'identifier et de qualifier d'éventuels besoins supplémentaires. La seconde étape a été de confronter la demande des entreprises avec cette offre de formation. Le postulat sous-jacent étant d'analyser si les offres de formation étaient accessibles pour les chômeurs d'une part, mais également de voir si ces offres de formation correspondaient aux compétences recherchées par les entreprises. La finalité étant de solliciter les financeurs afin de les convaincre d'enrichir leurs actions de formation au regard des besoins des entreprises, tout en prenant en considération les possibilités de déplacement des chômeurs. Le parti pris des commanditaires a été de dire que la région étant extrêmement grande, l'offre de formation doit être

⁵⁶² Loi n°82-213 du 2 mars 1982, op. cit.

⁵⁶³ Site internet des Comités de Bassin d'Emploi, [4/04/2010], <www.clcbe.travail.gouv.fr>.

⁵⁶⁴ L'aire de mobilité des populations a été évaluée par les différents partenaires de l'étude à 45 minutes de transport en commun. Il a été établi par les différents acteurs qu'au-delà de ce temps moyen de transport, l'importance de l'éloignement géographique constitue un frein quant aux possibilités d'exercice d'un emploi sur le long terme ou de la finalisation d'une formation longue.

territorialisée pour tenir compte des logiques de déplacement de la population francilienne. L'étape la plus délicate de ce diagnostic a été d'exploiter une pluralité de données. L'opération ne se réduit pas à un simple assemblage de données, mais bien à leur mise en perspective conjointe. La recherche d'une méthodologie permettant une « formalisation comptable »⁵⁶⁵ est peine perdue et c'est bien plus par le biais du « bricolage » des données que le diagnostic se fait. Si cette situation est insatisfaisante du point de vue de la rigueur statistique, le bien-fondé d'un diagnostic n'est pas pour autant invalidé. Le tout étant de « ne pas prendre les statistiques au pied de la lettre » et de les voir comme un élément d'indication parmi d'autres de la connaissance du territoire. Les données chiffrées ne sont pas à considérer comme une « vérité absolue », décrivant fidèlement la réalité. Si les résultats qui ressortent d'un diagnostic n'ont pas de valeur statistique absolument fiable, ils fournissent des tendances quant à la situation de l'emploi ou d'un secteur d'activité en particulier sur un territoire donné. Du fait de cette « imperfection statistique », les éléments qui ressortent de l'étude constituent une base de réflexion pour les acteurs locaux en charge de définir une stratégie locale en matière d'emploi et de formation. Le diagnostic ne fournit pas « clefs en main » un plan d'action détaillé et opérationnel. Il constitue un outil d'aide à la décision pour les acteurs locaux. En ce sens, l'exposé des données du territoire permet de « cadrer » les discussions des acteurs, mais ne détermine en aucun cas un programme à mettre en place. Et c'est là toute l'ampleur du travail de la direction de la Mef qui doit, à la suite de la finalisation du diagnostic, rencontrer les partenaires, les financeurs pour passer de l'observation à la mise en place de solutions concrètes. La présentation des résultats de ce diagnostic emploi / formation a permis à la direction de la Mef de confirmer par des données tangibles (même si ces dernières sont en partie « imparfaites ») sa conviction quant au manque d'actions de formation. La connaissance indigène du territoire n'apparaît donc pas suffisante pour mobiliser les partenaires / financeurs. Des éléments plus solides apparaissent indispensables pour donner plus de poids aux arguments avancés auprès des financeurs pour les « pousser » à prendre en compte et à trouver des solutions aux problématiques soulevées par les acteurs locaux :

Philippe: « Sur l'étude des besoins en formation, on voyait bien que pour faire avancer nos partenaires, nous n'arrivions pas, par de simples constatations de territoire, à faire avancer les choses et qu'il nous fallait une étude sur le sujet. (...) »

⁵⁶⁵ Éric Join-Lambert, « Les bilans formation-emploi depuis 1973 », *Économie et Statistique*, n°277-278, 1994, p.9. Éric Join-Lambert ne propose pas une définition précise de la « formalisation comptable ». Ce terme nous semble intéressant pour montrer que la représentation sous-jacente d'un diagnostic emploi-formation est celle d'un tableau comptable avec deux colonnes où les entrées et sorties d'argent se retrouvent nécessairement dans les deux colonnes et se correspondent de manière systématique. Éric Join-Lambert montre dans cet article que ce parallélisme ne tient pas la route dans l'articulation emploi-formation.

Le Conseil Régional, à qui on a remis l'étude a fait qu'à un moment donné, il nous a interpellé pour qu'on rentre dans une dynamique de travail avec eux (...). Je ne vais pas dire que c'est la Mef, toute seule, qui a fait évoluer le Conseil Régional, mais je pense qu'on a quand même aidé à cette réflexion. Et donc le Conseil Régional, sur son enveloppe de formation, même si c'est un format faible, ils conservent maintenant une possibilité pour les organismes de formation de déployer des réponses liées aux attentes des territoires. Et il y a aussi des possibilités pour les territoires de déposer des Actions d'Initiative Territoriale (AIT). Ces Actions d'Initiative Territoriale peuvent être portées par des MDE, des ML ou des Plie, qui à partir de l'évaluation d'un besoin de recrutement sur leur territoire, d'une ou plusieurs entreprises, sollicitent le montage d'une action de formation. La condition c'est que ces entreprises s'engagent par la suite à recruter les candidats entrés en formation. Sur cette enveloppe, quand on regarde bien, quand elle s'est mise en place, elle est tombée dans les exercices qui ont suivis l'étude. Évidemment, on n'a pas été les seuls à faire remonter ce type de besoins, on ne se prend pas pour le centre du monde, mais c'est une série d'acteurs qui sont allés dans ce sens là et qui ont fait qu'à un moment la région a entendu ce besoin. C'est progressivement que les techniciens, les élus ont modifié leurs modes d'intervention, leurs cahiers des charges, pour permettre ce déploiement territorialisé et mieux dispatcher l'information sur le territoire ». Philippe, homme, Mef

Les résultats d'une étude sur la territorialisation de la formation professionnelle en Ile-de-France confirment les constats de Philippe quant aux conditions de passage d'une logique territorialisée à une logique de territorialisation⁵⁶⁶. Ce passage est un processus itératif de long terme, qui a opposé les élus régionaux (dont nombre d'entre eux sont également des élus locaux) favorables à la territorialisation de la formation et les directions techniques du Conseil Régional, très défavorables, quant à eux, à cette option. Le principal élément déclencheur de ce passage est lié au fait que « les acteurs locaux ont fait remonter leur mécontentement sur le sujet », permettant ainsi aux élus régionaux d'utiliser « cette opportunité pour imposer la territorialisation aux directions techniques »⁵⁶⁷. Amorcé dans le courant de l'année 2007, ce renversement donne une place plus importante aux acteurs locaux qui jusque là n'avaient qu'un « rôle consultatif », ils se retrouvent ainsi placés « au cœur du processus d'élaboration »⁵⁶⁸. Si le changement a été noté en 2007, il est le fruit d'interventions longues, répétées et convergentes d'une multiplicité d'acteurs.

⁵⁶⁶ Précisons que cette territorialisation n'est pas complètement aboutie puisque seule une partie des actions de formation sont territorialisées. La grande majorité d'entre elles sont définies par l'échelon régional et ensuite mises en œuvre sans prise en compte des réalités locales.

⁵⁶⁷ Jules Simha, « La territorialisation de la formation professionnelle à l'épreuve des instruments d'action publique », intervention dans le cadre du colloque interdisciplinaire *Territoires, Emploi et Politiques Publiques*, [en ligne], Université de Metz, 23 et 24 juin 2011. [08/02/2012], p.7. <<http://www.tepp.eu/metz-2011/communications/1B/1B3.pdf>>.

⁵⁶⁸ Ibid., p.8.

Encadré n° 7 : Le territoire au prisme de l'action publique en matière d'emploi et de formation

Dans plusieurs pays européens, « le territoire est devenu le cadre privilégié de l'action publique dans les domaines de la formation et de l'emploi »⁵⁶⁹. La notion de territoire permet d'analyser « la variance des ajustements et désajustements qui se nouent à l'articulation entre formation et emploi ». Ils proposent trois angles d'approche du territoire comme « cadre stratégique », « cadre organisationnel » ou encore « cadre opérationnel ». La notion de territoire telle que mobilisée dans notre thèse recouvre trois acceptions qui rejoignent la typologie du territoire proposée par Olivier Giraud⁵⁷⁰. Cette typologie montre que le territoire est construit par différents acteurs et délimité par des frontières (spatiales, administratives, institutionnelles, économiques, etc.) qui ne se recoupent pas nécessairement et qui peuvent bouger dans le temps.

1- Le territoire comme « cadre stratégique » : dans le sens où il est en un « enjeu » de définition, de démarcation entre différents acteurs (politique, institutionnel, administratif, associatif...). Les contours de ce territoire sont censés « s'imposer, à terme, à l'ensemble des acteurs impliqués ». Une lecture du territoire comme cadre stratégique est présentée par Olivier Mériaux et Éric Verdier dans leur article sur les gouvernances territoriales. Ils montrent que « les problèmes [peuvent définir] les territoires d'action »⁵⁷¹. Le territoire y est un enjeu stratégique, délimité par un ensemble de problématiques légales et financières notamment.

2- Le territoire comme « cadre organisationnel » : qui correspond à des entités administratives, institutionnelles ou politiques. On y retrouve les zones de compétences des collectivités territoriales, des acteurs composant le Service Public de l'Emploi ou encore des services déconcentrés de l'État comme la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (Direccte). Ces limites institutionnelles ne se recoupent pas toutes et sont traversées par de multiples chevauchements. « Les instruments-clés de la décentralisation de l'action publique en France que sont le réseau, (...) le partenariat, etc., ont cependant pour objectif de favoriser le décloisonnement organisationnel »⁵⁷² afin de créer un « intérêt général territorialisé »⁵⁷³. Dans cette acception, le territoire est quasiment synonyme de « proximité » dans le sens où il s'agit de mettre en œuvre des actions « sur mesure », qui collent à la demande sociale des chômeurs et des entreprises.

3- Le territoire comme « cadre opérationnel » : est défini par Olivier Giraud comme le cadre « qui existe au-delà des délimitations politiques, institutionnelles ou administratives : il est alors le cadre régulier fabriqué par les interactions d'acteurs sociaux de tous ordres. Le territoire est par exemple celui qui se forme à partir du fonctionnement du marché de la formation ou du marché du travail »⁵⁷⁴.

⁵⁶⁹ Christian Azaïs, Olivier Giraud, « Éditorial », *Espaces et Sociétés*, n°136-137, 2009/1, p.13.

⁵⁷⁰ Olivier Giraud, « L'accès des jeunes à l'emploi : les trois dimensions de la régulation territoriale », *Espaces et Sociétés*, n°136-137, 2009/1, p. 47-62

⁵⁷¹ Olivier Mériaux, Éric Verdier, « Gouvernances territoriales et émergence d'une politique du rapport salarial », *Espaces et Sociétés*, n°136-137, 2009/1, p.17-31.

⁵⁷² Olivier Giraud, 2009, op. cit., p.54.

⁵⁷³ Christian Azaïs, Olivier Giraud, 2009, op. cit., p.11-16.

⁵⁷⁴ Ibid., p.56.

2.3 Des diagnostics nécessaires pour alerter sur la situation de certaines catégories de chômeurs

Outre la question de la territorialisation de la formation professionnelle, les acteurs locaux parviennent dans certains cas à convaincre les financeurs de débloquer des budgets supplémentaires pour améliorer ou impulser la prise en charge de certains publics. C'est ce qui s'est produit pour la question des seniors où la Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle (DDTEFP) a créé un financement supplémentaire pour aider les seniors à se maintenir dans leur emploi ou à en retrouver un. Cette ouverture de financement a été permise par l'interpellation de plusieurs acteurs sur la situation des quarante cinq ans et plus sur le marché du travail⁵⁷⁵. C'est ainsi que la Mef a obtenu des subventions pour recruter un salarié chargé de recevoir les seniors actifs (salariés et chômeurs) et de conseiller les petites et moyennes entreprises de la ville (pour le recrutement ou encore la formation des salariés seniors) :

Philippe: « Assez rapidement sur le territoire, on s'est aperçu qu'il y avait des sujets sur lesquels on était pas allés suffisamment loin, où on avait pas développé assez de réponses. Et donc là on est allé chercher des financements supplémentaires nous permettant de répondre à des secteurs non ou mal couverts, dans le cadre d'opportunités négociées avec des partenaires. (...) Si on prend l'exemple du « point relais carrière », pour tout le monde (les salariés de la Mef), c'est apparu comme une opportunité de financement parce que la Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle avait sorti un cahier des charges. Sauf que ça faisait des semaines, voire des mois que le sujet était arrivé sur le département et que dans le cadre de négociations, l'État est arrivé en disant « moi c'est un sujet qui m'intéresse, donc on voit comment on peut y répondre ». (...) Et c'est vrai que peut-être au niveau des équipes, c'est vécu comme une opportunité de financement et pas comme le résultat d'une réflexion de fond. (...) Et on s'aperçoit que c'est bien parce qu'à un moment donné, on était en amont de cette réflexion là que tout d'un coup le projet se met en place. »

Solen : « Quelles sont les instances, les espaces où ces sujets sont abordés ? Comment on interpelle des financeurs pour attirer leur attention sur la nécessité de débloquer des financements supplémentaires ? »

Philippe: « On voit clairement que c'est à la fois par la connaissance du territoire, de la typologie des publics, des entreprises, de leurs attentes et qui vont dans le cadre d'instances comme le comité de pilotage de la Mef, les Conseils d'Administration, des assemblées générales, ou aussi des temps de travail avec les partenaires. On a signé cent trente-cinq chartes avec les entreprises, donc on est allé les rencontrer ces entreprises, on a discuté avec elles de leurs besoins et des difficultés qu'elles rencontrent. (...) Sur la question des seniors, on a fait remonter plusieurs choses, comme les données sur la demande d'emploi où la population

⁵⁷⁵ La catégorie des seniors ne démarre pas toujours à quarante-cinq ans et peut, selon les indicateurs adoptés, débiter à cinquante ans. Ainsi, en ce qui concerne la demande d'emploi en fin de mois, les seniors sont les actifs de cinquante ans et plus.

senior ne cesse d'augmenter et se retrouve devant les jeunes⁵⁷⁶. Au niveau légal aussi, on voit que c'est un sujet de plus en plus prégnant dans le cadre des obligations liées aux entreprises. (...) J'ai été rencontré l'Association Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail⁵⁷⁷ pour discuter avec eux des sujets qui allaient devenir prégnants dans les années à venir. Parmi les sujets, il y avait effectivement la question des seniors et donc sur le département on a beaucoup mobilisé cette association pour travailler avec nous là-dessus. Donc ça fait quand même près de deux ans qu'on travaille sur la question des seniors ». Philippe, homme, Mef

Le dispositif expérimental a été financé pendant une année par la Direction Départementale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle. Il sera par la suite financé par la ville pendant une année, avant de s'achever par manque de budget.

2.4 « Animer les marchés locaux de l'emploi »⁵⁷⁸ : une stratégie de long terme pour « préparer » les emplois de demain

Outre la fonction d'intermédiation dans son acception la plus stricte (c'est-à-dire mettre en relation l'offre et la demande d'emploi), une modalité d'intervention de la Mef, et plus particulièrement de la direction, consiste à s'engager dans une perspective de développement local. Cette option va plus loin que celle qui consiste à « adapter les personnes aux emplois disponibles », puisqu'elle vise à construire de façon concomitante « l'offre et la demande de travail, la qualification des personnes et celle des emplois. (...) Cette perspective déplace l'action des intermédiaires de l'insertion de l'accompagnement à la personne vers l'animation des marchés locaux de l'emploi, ou mieux encore, vers une intervention en amont du marché,

⁵⁷⁶ Tous les trimestres, l'observatoire de la Mef réalise une note sur la situation de la Demande d'Emploi en Fin de Mois à l'échelle de la ville. Ces données sont transmises par la Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi, et sont ventilées en fonction de l'âge, du sexe, du niveau de formation, etc. Depuis 2009, la demande d'emploi des cinquante ans et plus ne cesse d'augmenter pour la catégorie A (c'est-à-dire les demandeurs d'emploi sans emploi). Ainsi, entre le premier trimestre 2011 et le premier trimestre 2012, la demande d'emploi des seniors a progressé de 16,7 % (en passant de 922 personnes inscrites à 1 076). Entre 2009 et 2012, la demande d'emploi des seniors a progressé de 88 % (en passant de 572 inscrits à 1 076).

⁵⁷⁷ L'Association Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail dépend du réseau de l'Agence nationale pour l'Amélioration des Conditions de Travail. Cet organisme paritaire est placé sous la tutelle du ministère en charge du travail. Les questions de santé au travail, de gestion des âges ou encore d'accompagnement au changement constituent des champs d'intervention de l'organisme. Les antennes régionales de l'agence nationale assurent une mission de veille sur les conditions de travail dans les différents secteurs d'activité, métiers. Elles ont également pour rôle d'intervenir dans les entreprises pour établir des diagnostics sur les conditions de travail, accompagner les entreprises dans la mise en œuvre de certains projets, etc. Site internet de l'Aract d'Ile-de-France [9/06/2012], <<http://www.aractidf.org/spip.php?rubrique10>>.

⁵⁷⁸ Marie-Christine Bureau, « L'engagement des acteurs de l'insertion dans les réseaux économiques locaux. Retour sur des expérimentations », in Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op. cit., p.169.

avant même que la demande de travail ne soit explicitement formulée »⁵⁷⁹. Cette stratégie se décline en deux champs d'intervention à l'échelle de la Mef. Le premier champ d'intervention est assuré par le service dédié à la relation avec les entreprises à travers la gestion des clauses d'insertion et la signature des chartes avec les entreprises du territoire. Il s'apparente à ce que Marie-Christine Bureau appelle un modèle d'« action incitatif »⁵⁸⁰ où les professionnels facilitent les embauches des chômeurs par toute une série d'aides (informations quant aux dispositifs spécifiques pour l'embauche de salariés, modalités de gestion de la main-d'œuvre, conditions de formation des salariés, aide au recrutement, etc.). Le second champ d'intervention qualifié d'« engagement durable » vise à s'investir plus largement sur le marché local du travail par le biais du développement local⁵⁸¹. Cet axe de travail est plus spécifiquement porté par la direction de la Mef et c'est précisément cette dimension qui semble invisible pour la plupart des salariés et / ou des partenaires de la structure.

2.4.1 Créer les conditions favorables à l'embauche des chômeurs de la ville

Pour les acteurs locaux de l'emploi, l'objectif majeur de ce second champ d'intervention est de faire « émerger des offres d'emploi »⁵⁸² à l'échelle locale, permettant ainsi de positionner des chômeurs sur ces offres. Contrairement à l'essentiel des actions menées par les intermédiaires de l'emploi, ce plan d'action ne peut se développer et « porter ses fruits » qu'à long terme. Pour mener à bien cette stratégie, la Mef doit prendre part aux instances de décision concernant les réaménagements de la ville aux côtés des services techniques, des élus de la commune, des bailleurs publics et privés, etc. Ces instances de décision constituent des espaces de « (...) de coopération non ordonnées par la hiérarchie (...) [où] les acteurs locaux sont de plus en plus à même de développer et de mettre en œuvre des stratégies, mais ils doivent le faire dans un environnement toujours plus complexe, où il leur faut tenir compte des intérêts et des stratégies de leurs interactants ; ces contraintes expliqueraient les pratiques croissantes de négociation et de participation à la construction sociale que représente tout territoire »⁵⁸³. Plusieurs opérations de (re)construction et de (ré)aménagement de la ville sont en cours de réalisation ou de réflexion (la construction d'un stade ; les projets autour du Grand Paris ; les réaménagements de toute la partie de la ville qui longe la Seine).

⁵⁷⁹ Ibid., p.171.

⁵⁸⁰ Ibid., p.184.

⁵⁸¹ Dans son papier, Marie-Christine Bureau met en évidence une troisième modalité d'action des pouvoirs publics en direction des entreprises. Il s'agit du modèle d'« action réglementaire », via les règles de droit qui régissent le marché du travail. Ibid., p.184.

⁵⁸² Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, 2009, op. cit., p.574.

⁵⁸³ Romain Pasquier, « Politiques locales », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.448-449.

L'enjeu pour la Mef est de créer les conditions pour que les chômeurs de la ville puissent être prioritairement positionnés sur les emplois qui vont se créer à l'occasion des démarrages des différents chantiers. Cet axe de travail de la Mef se situe ici bien en amont de l'intermédiation à proprement parler puisqu'il s'agit de préparer les conditions d'embauches futures. Cette intervention des intermédiaires de l'emploi avant même la publication des offres d'emploi est particulièrement importante dans un contexte où la sélection de la main-d'œuvre ne repose pas seulement sur les qualités du candidat, mais aussi sur la crédibilité des acteurs de l'emploi qui présentent le candidat. Et cette crédibilité des « réseaux locaux pour l'insertion [auprès des réseaux professionnels] requiert [justement] un engagement durable de personnes dont la valeur est reconnue (...) ces intermédiaires peuvent alors faire jouer le ressort puissant de la « contagion de la valeur » qui confère à la personne recommandée une part de la valeur reconnue à celui qui le recommande »⁵⁸⁴. De ce point de vue, la participation de la Mef dans les différents espaces de réflexion peut constituer un gage de sérieux auprès des acteurs économiques également présents. Cette présence permet aux intermédiaires de l'emploi, comme aux recruteurs potentiels, de discuter de manière fine des compétences nécessaires des candidats sur tel ou tel type de poste. Le métier ne constitue pas le seul critère déterminant dans le processus de sélection de la main-d'œuvre et cette interconnaissance doit permettre aux deux interlocuteurs de mieux comprendre leurs exigences respectives, de faire des « ajustements (...) plus fins que ceux d'un généraliste parce qu'il ne s'en tient pas à des qualifications générales ou à des critères de personnalité »⁵⁸⁵. Reste à préciser que l'essentiel des débouchés qui s'ouvrent ainsi (au moins dans un premier temps) concernent quasiment exclusivement le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics et pour des périodes de travail plus ou moins courtes. Les opportunités d'emploi s'ouvrent ainsi essentiellement pour des hommes et dans un secteur professionnel qui n'est pas des plus attractifs du point de vue des salaires comme des conditions de travail.

Toujours dans la perspective de défendre les perspectives d'emploi à venir pour les chômeurs de la ville, les acteurs locaux de l'emploi tentent d'infléchir un des projets en cours de réflexion sur le Grand Paris. La Mef se situe à quelques kilomètres d'un des plus grands pôles économiques de la région. De nombreux sièges sociaux de la banque et de l'assurance y sont

⁵⁸⁴ Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, 2009, op. cit., p. 174.

⁵⁸⁵ Marie-Christine Bureau, Emmanuelle Marchal, 2009, op. cit., p. 172-173. Ces arguments concernant les critères de sélection de la main-d'œuvre vont dans le sens de la nécessité d'une spécialisation des intermédiaires de l'emploi dans des secteurs d'activité précis. L'enjeu pour les intermédiaires de l'emploi est aussi de sensibiliser les employeurs à la détermination des compétences absolument indispensables pour occuper un poste de celles qui sont plus secondaires. Les échanges entre les acteurs économiques et les acteurs de l'emploi doivent finalement permettre de « co-construire » des profils de poste et assurent ainsi une sélection au plus près des situations de travail.

implantés et cette zone économique pourrait devenir le *cluster* financier de ces deux branches professionnelles. La crainte des acteurs locaux de l'emploi est que cette spécialisation économique, si elle aboutit, ne vienne sérieusement compromettre les chances d'accès ou de retour à l'emploi pour les chômeurs de la ville qui ne sont pas qualifiés dans ces secteurs d'activité. Comme la mobilité des chômeurs reste une problématique centrale pour leur accès à l'emploi ou à la formation, les acteurs locaux s'inquiètent d'une trop forte spécialisation économique du territoire.

2.4.2 Étoffer les offres de formation accessibles pour les chômeurs de la ville

Le second enjeu majeur pour la Mef est d'intervenir sur le contenu des projets à développer pour défendre les intérêts de la population active de la commune et plus particulièrement des chômeurs. La ville devient ici un « objet d'aménagement »⁵⁸⁶ au carrefour d'une multiplicité d'enjeux comme l'attractivité économique du territoire, le logement, les services de santé, la formation, les transports en commun, etc. Il s'agit de contribuer à « dessiner la ville » dans toutes ses composantes et pour la Mef, l'importance est de taille puisqu'il faut s'assurer que les orientations choisies prennent bien en compte les besoins de la population. Sur les questions de formation par exemple, un des « cheval de bataille » de la Mef est de tout mettre en œuvre pour territorialiser les actions de formation, l'échelle régionale étant bien trop large pour l'Ile-de-France. Pour les acteurs locaux de l'emploi, il est impératif d'étoffer les possibilités de formation accessibles aux chômeurs de la commune tant en terme d'accessibilité géographique que de qualification (secteur d'activité et niveau de formation). Plusieurs actions ont ainsi été engagées pour rapprocher les actions de formation des profils des chômeurs. Une option consiste à négocier directement avec des centres de formation pour qu'ils s'installent sur la ville. La mairie avait ainsi négocié dans le courant des années 1990 avec un centre de formation de l' Afpa suite à la fermeture d'une importante usine. La ville avait alors loué à l' Afpa des locaux à un tarif préférentiel à la condition que les formations dispensées correspondent aux besoins des chômeurs licenciés :

Philippe: « Petit à petit, l' Afpa a totalement modifié l' offre de formation initiale pour répondre aux besoins des acteurs économiques du territoire. Au final, en 2006, il n' y avait quasiment plus que des actions de formation pour des hauts niveaux de formation dans le domaine de l' informatique notamment. La collectivité a alors rappelé à l' Afpa les raisons pour lesquelles ils avaient aidé le centre de formation à s' installer sur la ville et lui a demandé de re-centrer son offre de formation au regard des besoins de la population et pas uniquement au regard des entreprises à qui il vendait des actions de formation. L' idée c' était de dire que les

⁵⁸⁶ Christian Topalov, « Préface », « La ville, catégorie de l'action », *L'Année sociologique*, vol. 58/2008, n°1, p. 14.

personnes qui ont déjà un certain niveau de formation et qui viennent se former pour avoir un Bac +2, Bac +3 en informatique, ils sont peut-être plus mobiles et donc il n'y a pas une nécessité absolue à ce que le centre soit installé sur la ville. (...) Maintenant l'Afpa a développé toute une offre de services autour des métiers liés aux services à la personne, avec un plateau technique. C'est un secteur sur lequel on avait effectivement repéré un certain nombre de besoins dans le cadre du diagnostic emploi formation ». Philippe, homme, Mef

La construction de nouveaux bâtiments sur la commune ouvre pour la Mef une perspective supplémentaire de négociation avec les bailleurs et les centres de formation pour qu'ils s'installent dans les nouveaux immeubles. Là encore, l'idée est de cibler des formations qui correspondent effectivement aux besoins des chômeurs. En dépit de ces efforts, l'adéquation parfaite entre les profils recherchés et disponibles est loin d'être assurée, du moins à l'échelle locale. Et c'est là une des limites majeures de l'ambition portée par la Mef puisque la finalité initiale était bien de faire coïncider ces offres de formation aux besoins des chômeurs et à ceux des entreprises pour permettre aux chômeurs de se former puis de trouver un emploi dans la foulée et « sur place ».

Une autre piste d'action engagée par la Mef est de mettre sur pieds un « hôtel de la formation », c'est-à-dire de réserver quelques salles à l'organisation de formations temporaires. Quelques-unes des entreprises avec lesquelles la Mef travaille font état de leurs difficultés à trouver des candidats formés sur certains métiers :

Philippe: « On est en plein travail avec une entreprise qui a rassemblé autour d'elle tout une série de partenaires économiques et notamment des entreprises pour monter des formations, dans le domaine de la chocolaterie et de la pâtisserie notamment. Les organismes de formation qui existent en Ile-de-France sont très loin de la ville. Compte tenu du faible nombre de candidats à positionner sur ces formations et des coûts de l'immobilier sur la région, on va pas réussir à faire venir un centre de formation sur place. Et puis y'a des organismes de formation qui ne répondent pas à certains appels d'offres parce qu'ils n'ont pas à leur disposition de salles pour faire la formation, ou alors ils y répondent, mais au dernier moment, ils n'arrivent pas à monter la formation pour cette raison là. Maintenant un bail commercial, c'est trois ans minimum, quand vous répondez à un appel d'offres, vous avez rarement une visibilité de votre activité sur les trois années à venir, c'est en général une année renouvelable, mais sans garantie de renouvellement. Donc moi la proposition que j'ai faite, c'est de dire, il faudrait qu'on se trouve des locaux, qu'on découpe en plusieurs salles de cours et que l'on mette cet espace à la location, le temps nécessaire à la formation. Comme ça, à chaque fois qu'un organisme répond à un appel d'offres sans espace, ou que nous on a besoin de rapprocher une formation pour éviter d'envoyer les stagiaires à pétaouchnoc, et bien on aura la capacité de les installer dans les locaux, pour une durée qui leur convient ». Philippe, homme, Mef

Ce type d'intervention vise ainsi à résoudre les dysfonctionnements du marché local du travail en réduisant les contraintes des acteurs de la formation. En apportant une solution à la

question épineuse de la location des salles de cours, la direction de la Mef espère ainsi élargir les actions de formation accessibles pour les chômeurs de la ville, mais aussi, on peut le suggérer, orienter le type de formation (secteurs et niveau d'entrée requis).

L'installation des acteurs de l'emploi au sein de la Mef n'empêchent pas que leurs « stratégies d'action [restent] diverses »⁵⁸⁷. Si l'on reprend la théorie des jeux, l'essentiel est bien que leur « engagement (...) soit « payant » (...) ou tout au moins ne [leur] coûte pas trop »⁵⁸⁸. Ici encore, les structures du noyau dur du SPE sont dans un rapport de pouvoir favorable, en raison de leurs ressources financières et de l'importance de leurs marges de manœuvre. Pôle Emploi finance directement (par des conventions de co-traitance) ou indirectement (par le loyer versé à la Mef) les partenaires présents dans les locaux. Concernant ses marges d'action, Pôle Emploi n'a aucune obligation de transmission de ses stratégies d'action envers ses partenaires, ni même d'obligation de coopération avec les MDE. Une partie des structures qui composent le Groupement d'Intérêt Public de la Mef dénoncent quant à elles, une situation de « coopération conflictuelle ». Elles estiment que le « coût » de leur participation à la Mef est trop élevé (plus de projets à mener, plus de réunions, etc.), sans que leurs intérêts ne soient réellement pris en compte. La question de la stratégie envers les entreprises constitue un point majeur de leur mécontentement à l'égard de la Mef. Les autres structures décrivent une situation de subordination (« intériorisée » ou « contestée ») à l'égard de la Mef puisque leur intégration au projet leur permet de développer des actions qu'elles ne pourraient mener seules. Pour autant, elles ne disposent pas des ressources suffisantes (de la légitimité ?) pour imposer des stratégies d'actions à l'ensemble de leurs partenaires. Si les modalités de participation des intermédiaires de l'emploi à la Mef mettent en évidence les rapports de pouvoir entre les structures, ces rapports de pouvoir ne sont pas immuables et les multiples causes d'instabilité (élections locales, réformes diverses du SPE, conventions entre structures à re-discuter, évolutions des critères et des niveaux de subvention accordées aux structures, etc.) constituent des facteurs supplémentaires de tension dans leurs tractations respectives. Les alliances et les oppositions ne sont donc jamais stabilisées, ou seulement de manière temporaire, contraignant ainsi les acteurs à re-négocier en permanence les conditions de leur coopération réciproque.

⁵⁸⁷ Michel Crozier, Erhard Friedberg, 1992 (1^{ère} éd. 1977), op. cit., p.110.

⁵⁸⁸ Ibid., p.114.

TROISIÈME PARTIE :

**LA CIRCULATION DES CHOMEURS DANS
LE MAQUIS DES INTERMÉDIAIRES DE
L'EMPLOI.**

**UNE ANALYSE DYNAMIQUE DES
TRAJECTOIRES DES CHOMEURS AU SEIN
DE LA MEF**

Beaucoup de chercheurs se sont intéressés à la question de la relation de service. Différents ouvrages traitent ainsi de l'accueil, de la prise en charge et de l'accompagnement des usagers par une administration (la Caisse d'Allocation Familiale, les services sociaux, la Sécurité Sociale, l'ANPE, les Missions Locales...) ⁵⁸⁹. Dans le champ de l'emploi, ces travaux portent essentiellement sur l'accueil et la prise en charge des chômeurs par l'ANPE ou les Missions Locales par exemple. Mais ils ne traitent pas, du moins à notre connaissance, des trajectoires des chômeurs, de leurs passages d'une structure vers une autre, des conditions et modalités d'orientation entre les différents intermédiaires de l'emploi. Or l'accès à l'emploi des chômeurs ne dépend pas uniquement de l'ANPE, maintenant de Pôle Emploi, mais d'une pluralité d'acteurs. Bien qu'incontournable pour l'inscription en tant que demandeur d'emploi et l'ouverture des droits à l'assurance chômage, Pôle Emploi est un acteur parmi d'autres, ayant en charge l'accueil et l'accompagnement des chômeurs ⁵⁹⁰. Cette situation est largement liée aux caractéristiques du paysage français des intermédiaires de l'emploi ; paysage considéré comme l'un des plus éclatés d'Europe ⁵⁹¹. C'est d'ailleurs pour répondre à la complexité du paysage de l'emploi et de son impact sur les démarches des chômeurs que le dispositif des MDE a été pensé. Plusieurs des acteurs rencontrés ⁵⁹² nous ont fait part de leur inquiétude quant à la complexité des démarches, en quelque sorte imposée aux chômeurs, du fait de la multiplicité des acteurs de l'emploi et de leur émiettement sur le territoire. Cette situation est aggravée par l'existence de critères d'éligibilité extrêmement étanches, permettant de définir les publics pris en charge de ceux qui relèvent du champ de compétences d'autres partenaires. Mais la densité du réseau ne permet pas aux professionnels de maîtriser avec exactitude ces critères, ce qui les conduit à orienter les publics que leur structure d'appartenance ne peut prendre en charge. Plusieurs professionnels évoquent les risques de cette organisation du SPE élargi : difficultés à entrer dans les cadres institutionnels nécessaires pour une prise en charge ; allers-retours incessants d'une structure vers une autre ;

⁵⁸⁹ La liste proposée ici n'est pas exhaustive. Isaac Joseph, Gilles Jeannot, *Métiers du public. Les compétences de l'agent et l'espace de l'usager*, Paris, CNRS, 1995 ; Philippe Brachet, *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, Paris, l'Harmattan, 1995 ; Jean-Marc Weller, *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, 1999 ; Vincent Dubois, *La vie au guichet. Relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica 1999 ; Didier Gélot, Patrick Nivolle (Dir.), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris, la Documentation Française, 2000 ; Yolande Benarrosh, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution entre don et contrat*, Paris, l'Harmattan, 2006 ; Philippe Bregeon, *À quoi servent les professionnels de l'insertion ? L'exemple des intervenants sociaux en Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale, en Missions Locales et dans l'Insertion par l'Activité Économique*, Paris, l'Harmattan, 2008.

⁵⁹⁰ Le recours à des Opérateurs Privés de Placement (OPP) montre d'ailleurs assez bien l'absence de monopole de Pôle Emploi en matière d'accompagnement.

⁵⁹¹ Jean Marimbert, Benjamin Joly, 2004, op. cit.

⁵⁹² Élus politiques mais aussi acteurs institutionnels du SPE élargi (directeurs de structures et conseillers professionnels).

crainte du non recours par découragement⁵⁹³. Ces préoccupations ont traversé les débats relatifs à la mise en place de la Mef et ont constitué des arguments majeurs en faveur du rassemblement des intermédiaires de l'emploi sous un même toit, leur rassemblement devant simplifier les démarches des chômeurs, ou en tout cas réduire les délais de leur prise en charge. Certes le rassemblement ne modifie pas les conditions d'accessibilité des structures, mais il doit permettre aux professionnels d'orienter plus rapidement les chômeurs vers le bon interlocuteur. Pour autant, le rassemblement des acteurs n'est pas une solution magique et des effets pervers peuvent persister (pratiques de délestage), voire être facilités (principe des vases communicants⁵⁹⁴). La question des parcours des chômeurs n'est donc pas résolue du fait du rapprochement des structures et reste bel et bien une question épineuse. Par ailleurs, la question des itinéraires des chômeurs renvoie à « l'explication des processus de sortie du chômage et d'accès à l'emploi (...), enjeu central pour la connaissance des chômeurs »⁵⁹⁵, mais aussi à la connaissance des modalités de fonctionnement des intermédiaires de l'emploi, ainsi qu'aux conditions de leur (non)coordination. Le « chômage n'est pas un état »⁵⁹⁶ qui se réduirait à l'absence d'emploi, c'est une expérience, qui se construit dans les interactions répétées du chômeur avec le SPE, avec ou contre les institutions.

Pour analyser les itinéraires administratifs des chômeurs au sein du SPE élargi, il faut donc sortir du face à face entre un chômeur et un conseiller, en particulier, (de Pôle Emploi par exemple) et adopter une analyse dynamique des démarches des chômeurs. Il s'agit de comprendre comment s'organisent les trajectoires des chômeurs dans le maquis des intermédiaires de l'emploi. Comment et dans quelles conditions les chômeurs circulent d'une structure à l'autre ? Pour répondre à quels besoins et à quelles contraintes ? Quelles sont leurs marges de manœuvre pour solliciter une structure puis une autre ? Que font-ils des directives que les différentes institutions leur donnent ? Comment « s'arrangent-ils » avec les intermédiaires de l'emploi, notamment lorsque les directives sont contradictoires ? Cette option méthodologique permet de montrer que les usages et les attentes des chômeurs à l'égard du SPE se construisent au fil de leurs interactions avec les intermédiaires de l'emploi et ne sont pas figées. Elle met ainsi en évidence différents profils de chômeurs selon leurs attentes à l'égard des intermédiaires de l'emploi (« réservation » d'offres d'emploi ou aide

⁵⁹³ Philippe Warin, 2006, op. cit.

⁵⁹⁴ Jacques Donzelot et Philippe Estèbe définissent le principe des vases communicants comme un mécanisme de « reflux » des institutions qui orientent les usagers vers les structures « les moins contraignantes dès lors que celles qui portent, en principe, la plus forte exigence, n'ont pas les moyens de leurs fins déclarées ». Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1994, op. cit., p.72.

⁵⁹⁵ Didier Demazière, 2006, op. cit., p.46.

quant à l'élaboration des démarches à réaliser) et leurs manières de solliciter les institutions (uniquement les rendez-vous obligatoires ou sollicitation spontanée et directe par exemple). Ces usages dessinent une typologie des rapports que les chômeurs entretiennent avec le SPE. Le point de vue des chômeurs à l'égard des intermédiaires de l'emploi montre en outre que leurs attentes sont liées à ce qu'ils estiment être leurs chances d'accès ou de retour sur le marché du travail. Si bien que les chômeurs qui estiment avoir le profil (diplômes, expériences, etc.) adapté à leurs aspirations professionnelles auront des attentes moins pressantes à l'égard du SPE que les chômeurs qui doutent de leur positionnement sur le marché du travail. Ces chômeurs qui estiment avoir des souhaits professionnels⁵⁹⁷ « solides » et « réalisables » (voir schéma n°7 présentant le positionnement des chômeurs en fonction de leur rapport au SPE et de leur positionnement sur le marché du travail) vont solliciter les professionnels pour la relecture d'un CV ou d'une lettre de motivation, préparer un entretien d'embauche. À l'inverse, les chômeurs qui estiment mal leur propre « employabilité » vont exprimer des demandes plus pressantes à l'égard du SPE, notamment l'accès direct à un emploi. Notre approche rompt ici aussi avec les démarches habituellement empruntées dans la littérature sociologique sur la question du chômage où l'« employabilité » des chômeurs est évaluée par les professionnels qui les accompagnent et non par les chômeurs eux-mêmes. Mais les chômeurs ont évidemment un point de vue quant à leurs chances de retrouver du travail et même si cette expertise ne repose pas nécessairement sur les mêmes critères que les professionnels, elle intervient nécessairement dans l'interaction entre le chômeur et le ou les conseillers. Dans l'hypothèse où leur évaluation est identique, la relation d'aide a évidemment plus de chances de bien se dérouler, un accord existant entre les deux protagonistes sur la situation du chômeur. La relation peut s'avérer bien plus délicate lorsque les deux protagonistes n'ont pas la même évaluation de la situation, et notamment lorsqu'un professionnel pense que le chômeur qu'il accompagne ne parviendra pas à réaliser ses aspirations professionnelles. Dans cette partie de la thèse, nous nous intéresserons donc aux profils des chômeurs selon comment ils se positionnent sur le marché du travail et au regard de leur rapport plus ou moins favorable au SPE.

Afin de comprendre les trajectoires des chômeurs au sein de la Mef, nous avons fait passer un questionnaire auprès de sept-cent quarante-quatre chômeurs (voir annexe n°9 présentant le questionnaire). Le questionnaire est plus particulièrement centré sur les modalités et motifs

⁵⁹⁶ Ibid., p.46.

⁵⁹⁷ Nous n'utilisons pas de manière volontaire le terme « projet professionnel », terme sur-employé dans le champ de l'emploi et qui nous semble discutable à plus d'un titre. Nous expliquerons plus en détail les raisons précises de notre choix dans le chapitre 9.

d'entrée des chômeurs dans les locaux. Il s'agit de comprendre comment les chômeurs utilisent les différents services de la Mef, comment s'organisent leurs premières démarches au sein du SPE. L'objectif est en outre de comprendre comment les publics perçoivent le rassemblement des intermédiaires de l'emploi au sein de la Mef. Une partie du questionnaire a été consacrée à comprendre comment s'organisent les démarches des publics à leur arrivée dans les locaux. Les usagers ont ainsi précisé les trois premières structures au sein desquelles ils se sont rendus. Pour ne pas « alourdir » le questionnaire, nous avons fait le choix de ne pas demander de précisions quant aux modalités d'orientation des chômeurs d'une structure vers une autre (démarche spontanée, proposition d'orientation par un professionnel- travaillant dans les locaux de la Mef ou en dehors-, prescription d'orientation, etc.). Les résultats du questionnaire permettent ainsi de suivre la chronologie des premières structures dans lesquelles se sont rendues les enquêtés. Le questionnaire a été proposé dans les différents espaces d'accueil de la Mef⁵⁹⁸, sur un mode aléatoire, entre octobre et novembre 2009 (voir annexe n°10 relative à la construction de l'échantillon du questionnaire).

Outre le questionnaire, nous avons réalisé des entretiens semi-directifs auprès de quarante-quatre chômeurs et de quarante-quatre professionnels. Ces entretiens visent à comprendre comment se construisent les rapports des chômeurs aux intermédiaires de l'emploi, comment ils sollicitent les structures, pour répondre à quels besoins. Ils se sont centrés sur les démarches des chômeurs au sein du SPE élargi, ainsi que leurs attentes à l'égard des différents intermédiaires de l'emploi. Dans ces entretiens, les chômeurs nous ont également racontés comment ils perçoivent leurs chances d'accès ou de retour sur le marché du travail, les modèles d'interaction qui se mettent en place avec les professionnels rencontrés.

Cette partie de la thèse s'articule autour de trois chapitres. Le chapitre 8 s'intéresse aux trajectoires des chômeurs au sein de la Mef. On y retrouve les résultats du questionnaire complétés par les récits des chômeurs concernant leurs itinéraires administratifs. Certaines des incohérences dans les trajectoires des chômeurs apparaissent alors de manière bien plus tangible que dans les questionnaires : allers et retours d'une structure vers une autre, « mauvaises » orientations (un chômeur ne peut se présenter au Service d'Orientation Professionnelle de l' Afpa s'il n'a pas été préalablement orienté par Pôle Emploi ou la Mission Locale), etc. Les entretiens permettent ainsi de gommer le caractère lisse des trajectoires des chômeurs tel que cela apparaît dans les résultats du questionnaire, les récits des chômeurs deviennent moins linéaires, plus rugueux.

⁵⁹⁸ Chaque structure présente dans les locaux dispose d'un espace d'accueil en propre.

Le chapitre 9 traite quant à lui des rapports que les chômeurs entretiennent avec le SPE, leurs modalités de (non)utilisation des opérateurs du marché du travail. Dans ce chapitre, il s'agit de comprendre comment les chômeurs mobilisent les intermédiaires de l'emploi, pour quelles demandes ? Quels rapports entretiennent-ils avec Pôle Emploi dans un contexte de forte dégradation du marché du travail ? Quelles sont leurs attentes à l'égard des autres intermédiaires de l'emploi ? Sur la base des entretiens avec les chômeurs et les professionnels, cette analyse nous a permis de mettre en évidence plusieurs profils de chômeurs (voir schéma n°7 et tableau n°4 présentant les profils détaillés des chômeurs selon leur rapport au SPE et leur positionnement sur le marché du travail), selon les rapports que les chômeurs entretiennent avec les institutions qui constituent le SPE (plus ou moins favorable), ainsi que leurs chances d'accès ou de retour sur le marché du travail estimées du point de vue des chômeurs eux-mêmes (souhait professionnel solide et réalisable, ou au contraire souhait professionnel imprécis et dont la réalisation reste incertaine). Par principe, tous les chômeurs rencontrés sont en contact avec le SPE, ils ne sont pas exclus des circuits administratifs puisque c'est précisément par ce biais que nous les avons rencontrés. Pour autant, leurs propos sur le SPE laissent suggérer qu'une partie d'entre eux pourrait ne plus avoir recours aux opérateurs du marché du travail, par découragement (notamment du fait de la présence de toute une multiplicité d'acteurs dans un seul et unique lieu) ou par manque d'intérêt, voire de confiance dans le contenu de l'offre publique.

Le dernier chapitre de la thèse (chapitre 10) se centre plus particulièrement sur les (non)ajustements entre les professionnels mobilisés dans la prise en charge d'un chômeur. Puisque les chômeurs se rendent globalement dans plusieurs structures du SPE, existe-t-il des modalités de coordination entre les professionnels ? Quelles formes d'ajustement se mettent en place ? Dans quelles situations particulières ? Comment les structures ont-elles ajusté leurs modes de fonctionnement respectifs depuis la création de la Mef ? Quelle est la place de la Cité des Métiers dans cette nouvelle configuration des intermédiaires de l'emploi ?

Chapitre 8 : Les itinéraires administratifs des chômeurs : entre réussites et rendez-vous manqués du rassemblement des intermédiaires de l'emploi.

Dans le cahier des charges des MDE, il est stipulé que ces dernières doivent « mettre en place une procédure annuelle de suivi et d'autoévaluation »⁵⁹⁹. Cette démarche a été impulsée par la Direction Générale de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DGEFP) qui a mandaté l'Alliance Ville Emploi (AVE) pour construire un guide d'autoévaluation et piloter une expérimentation auprès de trois MDE. L'autoévaluation est présentée comme une démarche visant « à produire des connaissances sur les actions mises en oeuvre par la MDE ainsi que sur les résultats et les effets obtenus, dans le double but d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer le contenu »⁶⁰⁰. L'exercice d'autoévaluation est une démarche autonome, c'est-à-dire que l'objet de l'autoévaluation est décidé par l'ensemble des acteurs composant chaque MDE, les résultats devant permettre aux membres de la MDE de poursuivre ou réorienter certaines des actions.

La Mef a participé à l'expérimentation pilotée par l'AVE. Elle a décidé d'analyser la prise en charge des jeunes, c'est-à-dire leur parcours allant de leur arrivée dans les locaux de la Mef jusqu'à leur prise en charge effective par une ou plusieurs structures. En tant que chargée de mission observation, nous avons été associés aux discussions avec les différents partenaires de la Mef quant au choix de l'objet à auto-évaluer. C'est surtout au niveau du choix de la méthodologie à adopter que nous avons eu le plus de marge de manœuvre. Nous avons

⁵⁹⁹ Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des MDE, op. cit., article 8 sur l'évaluation. L'intégration de la question de l'autoévaluation au sein de l'article sur l'évaluation des MDE a d'ailleurs suscité de vives inquiétudes de la part des MDE. Le guide sur l'autoévaluation des MDE précisera par la suite que ces deux démarches sont bien indépendantes et que les résultats de l'autoévaluation ne peuvent être utilisés par l'État. Les résultats ne peuvent donc engendrer une baisse des subventions allouées.

⁶⁰⁰ DGEFP, AVE, 2007, op. cit., p.4.

suggéré la réalisation d'un questionnaire pour retracer les démarches réalisées par les jeunes, les services qu'elle offre et les améliorations éventuelles qu'ils souhaiteraient voir apporter. L'enjeu étant pour nous de prendre en compte les interrogations de l'organisation, sans perdre de vue nos propres questionnements de recherche.

Les résultats de ce questionnaire, enrichis par les entretiens réalisés auprès des professionnels de la Mef, montrent que la Mission Locale est une structure dont les missions sont bien identifiées par les jeunes et par les intermédiaires de l'emploi. Les moins de 26 ans n'ont donc pas besoin de multiplier leurs démarches avant de trouver la « structure référente » qui les accompagnera⁶⁰¹. Les Missions Locales constituent en effet un espace privilégié de prise en charge des jeunes. Certes, cette prise en charge n'exclut pas l'orientation ultérieure vers d'autres partenaires, mais les Missions Locales constituent en quelque sorte les maîtres d'ouvrages des parcours des jeunes. Pour les adultes, nous avons formulé l'hypothèse que la prise en charge était plus complexe à se mettre en place ou prenait des formes différentes que celle des jeunes. Pôle Emploi ne constitue pas, en tout cas pour l'ensemble des plus de 26 ans, la structure principale d'accompagnement, notamment pour ceux, de plus en plus nombreux, qui sont orientés vers un Opérateur Privé de Placement⁶⁰². Il n'existe pas pour les publics adultes une seule et unique structure de suivi et leur prise en charge est soumise à une multitude de critères (âge, lieu de résidence, inscrit ou non à l'ANPE, ancienneté de la durée du chômage ou de l'expérience professionnelle, régime indemnitaire, éloignement supposé à l'emploi...). Plus que pour les jeunes, ces critères d'éligibilité constituent des éléments décisifs dans la prise en charge des adultes. Ces conditions peuvent complexifier les démarches des chômeurs et leur imposer de multiplier leurs recherches avant de trouver la ou les structures qui pourront les accompagner. Le questionnaire rempli par les moins de 26 ans a permis de comprendre comment s'amorcent les premières démarches des publics au sein de la Mef, comment s'organisent les passages d'un partenaire vers un autre. Dans cette perspective il serait intéressant de voir si les modalités de prise en charge sont plus complexes pour les publics adultes que pour les jeunes.

Les moins de 26 ans ont une expérience professionnelle relativement courte et une connaissance relativement récente des acteurs de l'emploi. À cet égard ils constituent un

⁶⁰¹ Dans le questionnaire passé auprès des jeunes, il était apparu que 46 % d'entre eux (sur les 190 sondés) se rendaient à la Mission Locale à l'occasion de leur première visite à la Mef. 26 % se sont rendus dans un premier temps à l'ANPE et 49 % d'entre eux sont allés à la Mission Locale ensuite.

⁶⁰² Dominique Balmary, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, La documentation française, 2004 ; Bernard Simonin, Carine Chevrier-Fatome, « Politiques de l'emploi : un nombre croissant d'intervenants », *Premières informations, premières synthèses*, Dares, n° 30-2, juillet 2004.

public relativement homogène. À l'inverse, les publics adultes qui se rendent à la Mef peuvent réaliser leur première inscription en tant que demandeur d'emploi après une longue expérience professionnelle ; connaître des allers-retours entre périodes d'emploi et de chômage les amenant à se rendre par intermittence dans les locaux de la Mef ; entrer pour la première fois sur le marché du travail, etc. Ils peuvent par ailleurs être dans une démarche de reconversion professionnelle, de recherche de formation, de validation des acquis et de l'expérience ou encore en situation de création d'entreprise. Il existe de ce point de vue une très grande diversité de profils de chômeurs et de démarches susceptibles d'être réalisées. Cette diversité des trajectoires professionnelles et des demandes formulées à l'égard des intermédiaires de l'emploi implique un regard et des attentes spécifiques à l'égard du SPE. Si bien qu'il nous a semblé réducteur de « calquer » les résultats obtenus auprès des jeunes à l'ensemble des publics qui se rend dans les locaux de la Mef.

Plusieurs réticences des opérateurs ont retardé la passation du questionnaire auprès des adultes. La première des difficultés résidait dans le fait de solliciter à nouveau les partenaires de la Mef pour la réalisation d'un second questionnaire. Le second niveau de réserve est probablement lié à la volonté des structures de ne pas être comparées les unes aux autres quant au volume de publics accueillis, la satisfaction de ces derniers par rapport aux services rendus, etc. Le dernier élément a trait à l'absence d'intérêt pour ce type de démarche, ou encore aux réorganisations institutionnelles (fusion Assedic / ANPE) qui peuvent expliquer la faiblesse des taux de réponses de certaines structures. C'est finalement parce que la responsable d'une structure a souhaité réaliser un questionnaire auprès des usagers sur leurs conditions d'accueil que nous avons pu réaliser ce projet, en intégrant des questions relatives à l'accueil⁶⁰³. Afin de comparer au mieux les trajectoires des adultes à celles des jeunes, nous avons également intégré les jeunes à notre échantillon.

1. Une multiplicité de trajectoires au sein de la Mef

Dans le cadre des entretiens menés auprès des publics, nous avons noté que ces derniers intervertissent l'ordre des structures dans lesquelles ils se sont rendus, oublient des étapes de leurs parcours ou encore se trompent dans l'appellation des structures. Les questionnaires

⁶⁰³ Le questionnaire a été enrichi sur les questions relatives à l'accueil en concertation avec les chargés d'accueil. Les questions portent sur l'espace d'accueil autant que sur la fonction d'accueil à proprement parler (écoute des publics, orientation...).

ayant été auto-administrés, il apparaît évident que ce que les enquêtés ont répondu ne correspond pas nécessairement à la réalité des démarches effectivement réalisées. Sauf à suivre les usagers étape après étape, il n'y a pas de méthode absolument infaillible pour reconstruire leur itinéraire institutionnel⁶⁰⁴. Outre certaines incohérences qui peuvent apparaître à la lecture des résultats du questionnaire⁶⁰⁵, nous considérerons donc comme exactes les chronologies qui ressortent de l'exploitation du questionnaire. L'analyse des entretiens qui suit permettra de mettre en exergue la nature des difficultés relatives à l'exposé des trajectoires des chômeurs.

Pour analyser les trajectoires des publics au sein de la Mef, nous avons dissocié les personnes qui se rendaient pour la première fois dans les locaux de celles qui étaient déjà venues. L'analyse de l'échantillon des répondants montre en effet une forte représentation des premières visites. 43 % des répondants (320 personnes) se rendaient pour la première fois à la Mef quand ils ont répondu au questionnaire et 56 % (414 personnes) étaient déjà venus dans le bâtiment⁶⁰⁶.

1.1 Un regroupement qui permet aux usagers de se rendre dans plusieurs structures en une seule visite

À l'occasion de leur première visite, les personnes se sont rendues dans au moins une structure de la Mef et au plus dans quatre d'entre elles. Comme l'indique le tableau ci-dessous, 55 % des personnes se sont rendues dans une seule structure, et 3 % dans quatre structures. 42 % des publics se sont rendus, dans deux ou trois structures lors de leur première arrivée à la Mef. Si l'on s'en tient simplement à ce constat, le rassemblement des intermédiaires de l'emploi sous un même toit permet aux chômeurs de se rendre dans plusieurs structures à l'occasion d'une seule visite :

⁶⁰⁴ Cette méthode d'enquête n'a pas été mise en place essentiellement pour des contraintes de temps. Suivre les usagers au sein de la Mef implique de prendre contact avec eux dès l'accueil du bâtiment puis de se rendre disponible tout le temps de leurs démarches (c'est-à-dire le jour de la prise de contact, mais aussi lors de visites ultérieures). La multiplication des prises de contact avec les usagers nécessite au final une disponibilité importante de l'enquêteur, disponibilité que la réalisation d'une thèse en Cifre peut sérieusement compromettre.

⁶⁰⁵ Par exemple, une partie des enquêtés déclarent être venus plusieurs fois à la Mef, mais ne précisent pas le ou les noms des structures sollicitées. Cette absence de renseignement peut être liée au fait que les enquêtés n'ont pas répondu à l'ensemble des questions, ou qu'ils se sont trompés de case et viennent pour la première fois dans les locaux.

⁶⁰⁶ 10 personnes n'ont pas répondu à cette question (1 % des enquêtés).

Tableau n°1 : Nombre de structures visitées par les chômeurs à l’occasion de leur première venue à la Mef

Nombre de structures	Nombre de répondants	Pourcentage
1 structure	177	55,3 %
2 structures	98	30,6 %
3 structures	36	11,3 %
4 structures	9	2,8 %
Total	320	100 %

En moyenne, les personnes se sont rendues dans 1,62 structure.

Le croisement entre la variable du sexe et celle du nombre de structures sollicitées à l’occasion de la première visite à la Mef ne montre pas de tendance sexuée significative. Ainsi, parmi les chômeurs qui se sont rendus dans trois structures (35 personnes), on observe une répartition équivalente entre les hommes (48,6 %) et les femmes (51,4 %). Pour ce qui concerne le niveau de diplôme, le même constat s’impose. La part des personnes qui se sont rendues dans trois structures est quasiment équivalente : 48,4 % pour les titulaires d’un brevet des collèges et d’un CAP / BEP et 41,9 % pour les titulaires d’un Bac +2 et plus. La répartition en revanche est strictement équivalente pour les personnes qui se sont rendues dans quatre structures : 25 % des personnes ayant le brevet des collèges et 25 % des personnes ayant un niveau équivalent ou supérieur au Bac +3.

1.2 Un nombre croissant de structures sollicitées au fur et à mesure que l’ancienneté d’inscription au chômage s’accroît

1.2.1 Des jeunes qui sollicitent plus que leurs aînés les structures de la Mef ?

À leur arrivée dans les locaux, on constate que les jeunes centrent leurs recherches auprès d’un plus petit nombre de structures que les adultes. Ainsi, la Mission Locale et Pôle Emploi regroupent 81 % des premières visites des moins de 26 ans alors que quatre structures (Pôle Emploi, Astrolabe, Afpa et la CDM) rassemblent 75,4 % des premières visites des adultes. Au total, 50 % des jeunes enquêtés qui venaient à la Mef pour la première fois se sont rendus dans deux structures et 29 % dans trois structures au cours d’une seule journée. 57 % des adultes se sont rendus dans deux structures et 31 % dans trois. Ce constat semble aller dans le sens d’une prise en charge plus simple des moins de 26 ans comparativement à leurs aînés. Du

côté des adultes en revanche, la nature des structures sollicitées peut appuyer la thèse d'une plus grande diversité de profils et de demandes, notamment ceux qui sollicitent Astrolabe pour la réalisation d'une VAE⁶⁰⁷.

Passée la première visite, on constate que les jeunes ont plus tendance que les adultes à se rendre dans plusieurs structures : 40 % des moins de 26 ans se sont rendus dans trois structures et 24 % dans quatre ; 38 % des plus de 26 ans se sont rendus dans trois structures et 18 % dans quatre. Ce résultat *a priori* contradictoire avec le premier vient ainsi brouiller la lecture des trajectoires respectives des jeunes et des adultes, les premiers ayant tendance à se rendre dans moins de structures que les seconds à l'occasion de leur première visite dans les locaux. Les résultats du questionnaire suggèrent ainsi un resserrement des options possibles pour les adultes, le nombre de structures sollicitées tendant à s'amoinrir alors que les jeunes au contraire semblent élargir leurs recherches. Les jeunes sont-ils plus volatiles que leurs aînés ou la prise en charge par un professionnel marque-t-elle un renforcement des démarches à entamer ? Les plus de 26 ans ont-ils quant à eux davantage réfléchi à leurs choix professionnels ou les premiers contacts avec les intermédiaires de l'emploi leur ont-ils permis de bien cibler la suite des étapes à franchir ? L'absence d'éléments plus précis sur les conditions de ces passages d'une structure vers une autre complique l'exercice d'une interprétation définitive de ces résultats. Résultats d'autant plus délicats à saisir que d'autres critères comme l'ancienneté d'inscription au chômage ou le statut au regard de l'emploi entrent en ligne de compte.

1.2.2 Plus l'ancienneté d'inscription au chômage augmente et plus le nombre de structures sollicitées s'élève

De manière quasi mécanique, on constate que les personnes qui sont déjà venues à la Mef ont sollicité plus de structures que celles venues une seule fois. Elles se rendent au moins dans une structure et au maximum dans six. En moyenne, elles vont dans 2,1 structures :

⁶⁰⁷ Les moins de 26 ans sont relativement peu concernés par les dispositifs de VAE du fait de leur passé professionnel généralement trop court pour entamer ce type de démarche. Un minimum de trois années d'expérience dans un même métier est en effet requis pour démarrer une VAE.

Tableau n° 2: Nombre de structures visitées par les chômeurs à l'occasion de leur première venue à la Mef et de leurs venues ultérieures⁶⁰⁸

Nombre de structures	Première visite		Visites ultérieures	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1 structure	177	55,3 %	/	/
2 structures	98	30,6 %	129	31,2 %
3 structures	36	11,2 %	162	39,1 %
4 structures	9	2,8 %	87	21 %
5 structures	/	/	26	6,3 %
6 structures	/	/	9	2,2 %
7 structures	/	/	1	0,2 %
Total	320	100 %	414	100 %

Des croisements plus fins dans les données montrent que plus l'ancienneté d'inscription au chômage augmente et plus le nombre de structures sollicitées s'élève. Les personnes suivies depuis moins d'un mois se rendent en moyenne dans 1,61 structure et les personnes au chômage depuis plus d'un an se rendent en moyenne dans 2,2 structures⁶⁰⁹. Cette tendance à la hausse peut être le fait de structures qui accélèrent le rythme des prestations et donc des orientations et / ou des chômeurs qui frappent à plus de portes en espérant multiplier ainsi leurs chances de retour à l'emploi. L'analyse par sexe tend à montrer que les hommes sont plus représentés que les femmes parmi les chômeurs qui se rendent dans une cinquième (68 % des 25 personnes) puis une sixième structure (62,5 % des huit personnes). Pour autant, les volumes concernés étant peu élevés, il est difficile d'en conclure que les hommes sollicitent plus de structures que les femmes. La tendance est plus marquée en revanche si on observe le niveau de diplôme. Les moins dotés scolairement ont plus tendance que les autres à multiplier les sollicitations auprès de plusieurs structures. Ainsi, sur l'ensemble des 71 personnes qui se sont rendues dans quatre structures, 32,4 % sont titulaires d'un CAP / BEP et 11,3 % d'un diplôme équivalent ou supérieur au Bac +3. Si là aussi les volumes sont plus faibles, on

⁶⁰⁸ Dix chômeurs n'ont pas répondu à cette question, c'est la raison pour laquelle le total des répondants n'est pas 744 mais 734.

⁶⁰⁹ Les personnes qui sont au chômage depuis un à trois mois se rendent dans 2,18 structures. Les personnes sans emploi depuis quatre mois, jusqu'à six mois se rendent dans 1,98 structure. Le nombre de structures visitées augmente ensuite à partir du septième mois de chômage, puisque entre six mois et un an, les chômeurs vont en moyenne dans 2,12 structures. La hausse du nombre de structures sollicitées au-delà des six mois de chômage peut s'expliquer par la crainte du chômage de longue durée, à la fois par les chômeurs qui peuvent décider de multiplier les démarches de leur propre chef, ou sous la pression des intermédiaires de l'emploi. Les statistiques

constate que 50 % des huit personnes qui se sont rendues dans six structures sont titulaires d'un CAP contre 12,5 % de personnes ayant un Bac + 3 ou plus. Indépendamment de la chronologie des démarches, on note que les personnes à la recherche d'un emploi ont plus tendance que les autres à se rendre dans plus de structures (2 structures) que les salariés (1,5 structure) ou les étudiants (1,32 structure).

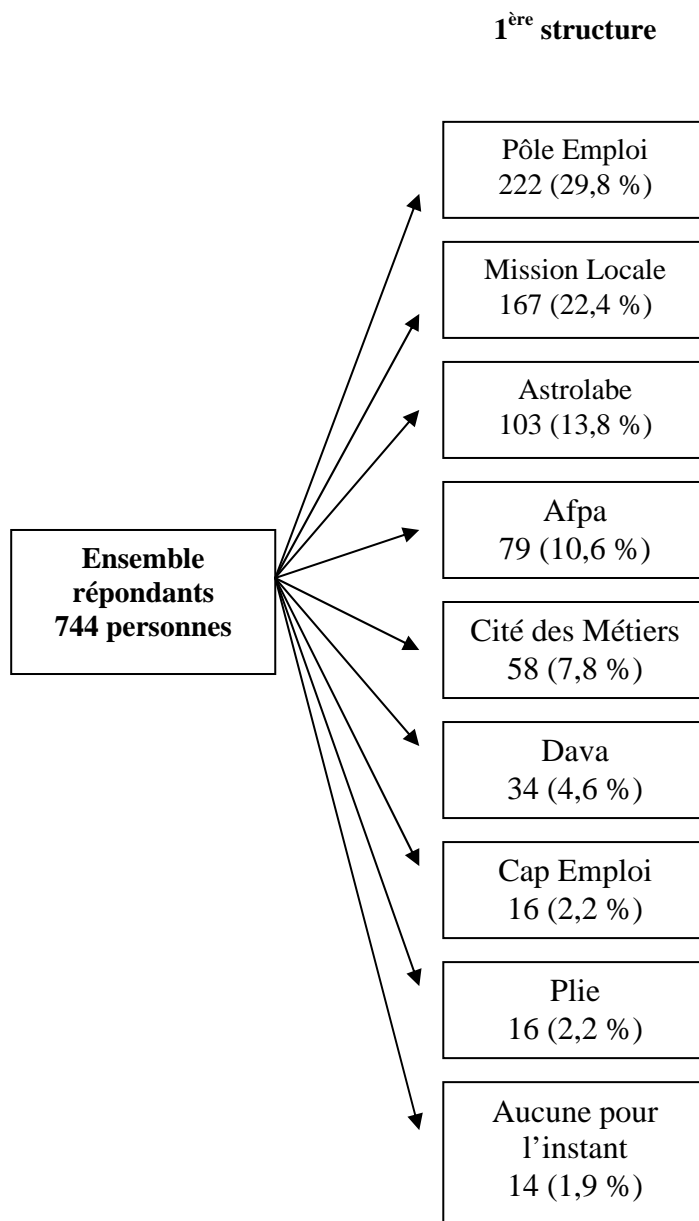
1.3 Des modalités de passage d'une structure vers une autre qui dépendent du statut des structures

Poursuivant l'analyse des trajectoires des usagers au sein de la Mef, on constate que trois types de structures émergent. Selon cette grille de lecture, il y aurait les structures que nous qualifions ici de « généralistes » ou de « spécialisées » et les structures qui s'inscrivent dans une logique de prestation de services.

Par structures généralistes, nous entendons les structures qui accueillent puis accompagnent un public assez large et avec des demandes qui peuvent être variées. Les critères d'entrée dans ces structures sont par ailleurs relativement souples. Au sein de la Mef, Pôle Emploi, la Mission Locale, la CDM constituent des structures généralistes. Bien qu'elles soient prioritairement attachées à la recherche d'un emploi, ces structures peuvent également accompagner les usagers dans leur projet de création d'activité, dans une démarche de reconversion professionnelle ou encore de recherche de formation, etc. Elles maîtrisent en quelque sorte les grandes lignes des trajectoires des usagers et orientent ces derniers vers des partenaires pour certaines démarches. Les structures spécialisées quant à elles sont des structures dont les conditions d'entrée sont plus restrictives, comme Cap Emploi et le Plie. Les personnes y sont orientées par des prescripteurs et ne peuvent être prises en charge sans être « recommandées » par eux. Les publics qui s'y rendent sont supposés être dans une situation telle (handicap, chômage de longue durée par exemple) que les modalités d'accompagnement doivent être plus soutenues et adaptées à leurs besoins spécifiques. Les structures qui se rapprochent d'un prestataire de services sont exclusivement représentées à la Mef par des acteurs en lien avec la formation (Afpa, Astrolabe, Dava). Ces structures ne réalisent pas de suivi sur le long terme des usagers et cet accompagnement ne concerne exclusivement que la validation d'un projet de formation ou de VAE.

du chômage montrent en effet qu'au-delà de six mois d'inscription, le risque de chômage de longue durée s'agrandit.

Schéma n° 4 : Ventilation des chômeurs à leur arrivée dans les locaux de la Mef⁶¹⁰



En prenant comme base de référence l'ensemble de la population ayant répondu au questionnaire, on constate que Pôle Emploi constitue la porte d'entrée privilégiée des publics puisque 29,8 % d'entre eux (222 personnes) s'y rendent dès leur arrivée à la Mef (voir schéma n°4 relatif à la ventilation des chômeurs à leur arrivée à la Mef). On retrouve majoritairement des adultes (35 % de l'ensemble des adultes, soit 168 personnes)⁶¹¹. La

⁶¹⁰ Si l'on additionne les réponses des chômeurs, le total n'est pas de 744, mais de 709. L'écart de 35 répondants est lié à l'absence de réponse (qui peut être le fait de chômeurs qui ne se sont pas encore rendus dans une structure, ils viendraient ainsi « gonfler » le total des effectifs ayant répondu « aucune pour l'instant »). L'autre raison de cet écart s'explique également par le fait que certains chômeurs ont coché plusieurs cases, rendant ainsi impossible l'exploitation de cette réponse.

⁶¹¹ Le faible taux de retours des questionnaires remplis par Pôle Emploi tend à sous-évaluer ce pourcentage.

Mission Locale est la seconde porte d'entrée de la Mef : 22 % s'y rendent en premier lieu. Il s'agit essentiellement de jeunes (57 % de l'ensemble des jeunes, soit 148 personnes).

1.3.1 Les structures « généralistes » : les portes d'entrée de la Mef ?

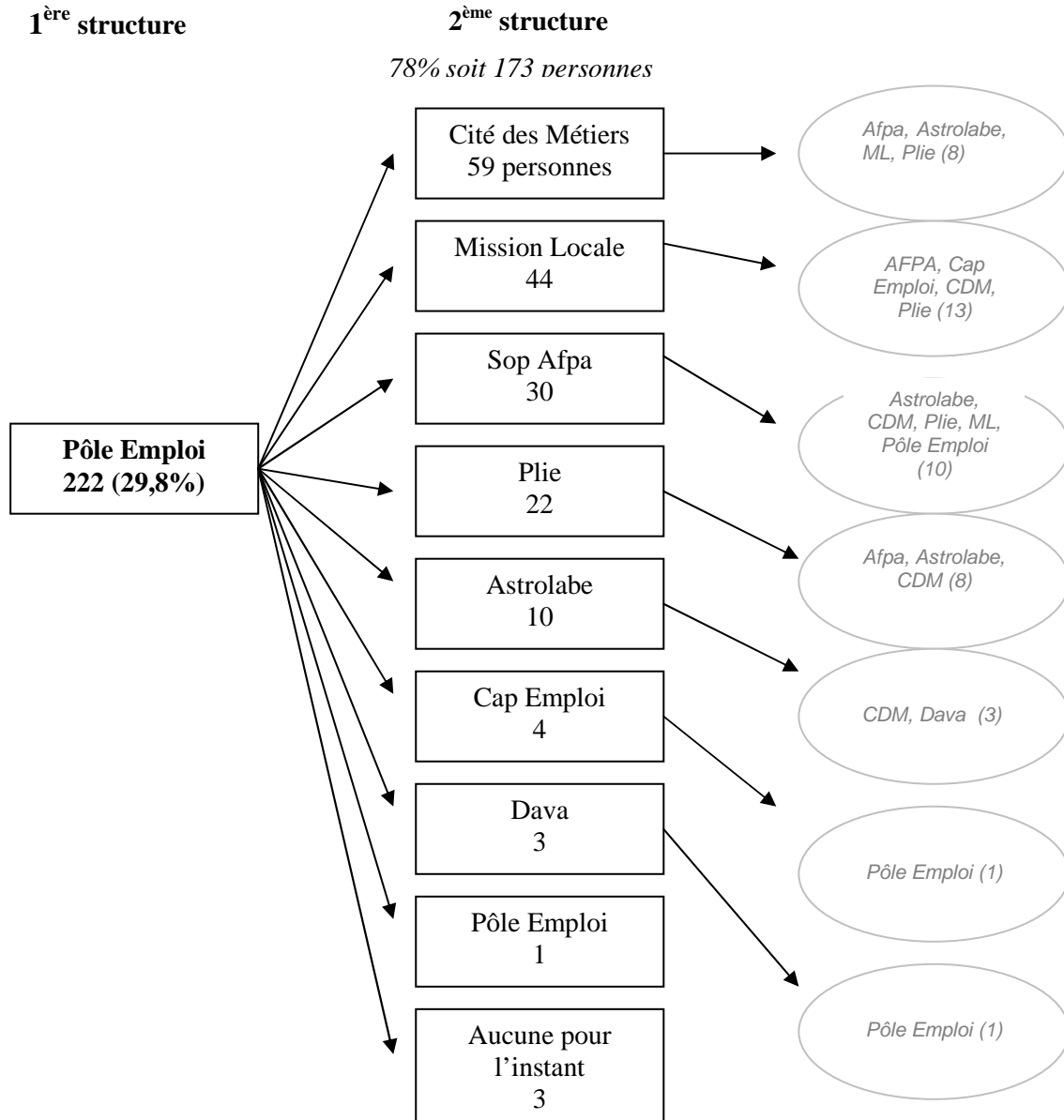
La nature des structures apparaît comme un facteur assez déterminant des trajectoires institutionnelles des usagers. Ainsi, les structures que nous nommons « généralistes » sont plutôt celles qui sont sollicitées en premier lieu et qui vont jouer un rôle d'orientation vers les « spécialistes » ou les « prestataires de services ». Ces structures accompagnent les publics dans les grandes étapes de leurs parcours, mais sous-traitent certaines prestations plus spécifiques. La majorité des usagers qui arrivent à la Mef (447 personnes, soit 60 %) commencent à frapper à la porte de structures « généralistes » avant de poursuivre éventuellement ailleurs leurs démarches. Le schéma 5 (ci-dessous) retrace les trajectoires de l'ensemble des 744 répondants qui sont passés par Pôle Emploi dès leur arrivée à la Mef. 78% d'entre eux se sont rendus dans une seconde structure et 20 % dans une troisième⁶¹².

Ayant fait le choix de nous limiter aux trois premières entités sollicitées, rien n'indique si les personnes ont poursuivi ou non leur pérégrination au sein de la Mef. Rappelons par ailleurs que la construction du questionnaire ne permet pas de comprendre les conditions de passage d'une structure vers une autre, notamment s'il s'agit d'une démarche spontanée ou d'une orientation faite par un professionnel.

Si la CDM constitue une structure généraliste, telle que nous l'avons précédemment définie, seulement 8 % des répondants (58 personnes) se sont rendus à la CDM en tout premier lieu. La CDM ne constitue pas une porte d'entrée pour les publics qui arrivent à la Mef. Pourtant, la structure avait initialement été pensée par les acteurs locaux comme l'espace d'accueil et d'orientation des usagers au sein de la Mef. Il est fort probable que sa position géographique au sein de la structure ne permette pas de l'identifier comme l'espace d'accueil privilégié des publics, l'entrée de la structure se faisant par l'arrière du bâtiment. Quelque soit l'angle d'approche adopté (âge, statut des publics notamment), la CDM est assez peu représentée parmi les premières structures visitées, mais plus dans un deuxième ou troisième temps. Les résultats du questionnaire attestent assez bien de ce que l'on a pu observer ou entendre dans le cadre des entretiens, dans le sens où la CDM remplit moins une fonction de premier accueil que de soutien à l'accompagnement réalisé par les autres structures de la Mef (voir chapitre 10).

⁶¹² 55 % des personnes qui arrivent par la CDM vont dans une seconde structure et 17 % dans une troisième. Pour la Mission Locale, 53 % vont dans une seconde structure et 18 % dans une troisième.

Schéma n° 5 : Ventilation des chômeurs arrivés en premier lieu à l'agence Pôle Emploi de la Mef



1.3.2 La double casquette des structures prestataires de services : un rôle de premier accueil des usagers et un rôle de soutien à l'accompagnement

30 % des personnes qui ont répondu au questionnaire (216), se sont rendues dans une structure liée à la formation (Astrolabe, Dava et Afpa) en arrivant à la Mef. Ces personnes ont ensuite moins tendance que les autres à se rendre dans une seconde structure, puis dans une troisième structure. Ainsi, 35 % des personnes qui commencent leurs démarches par

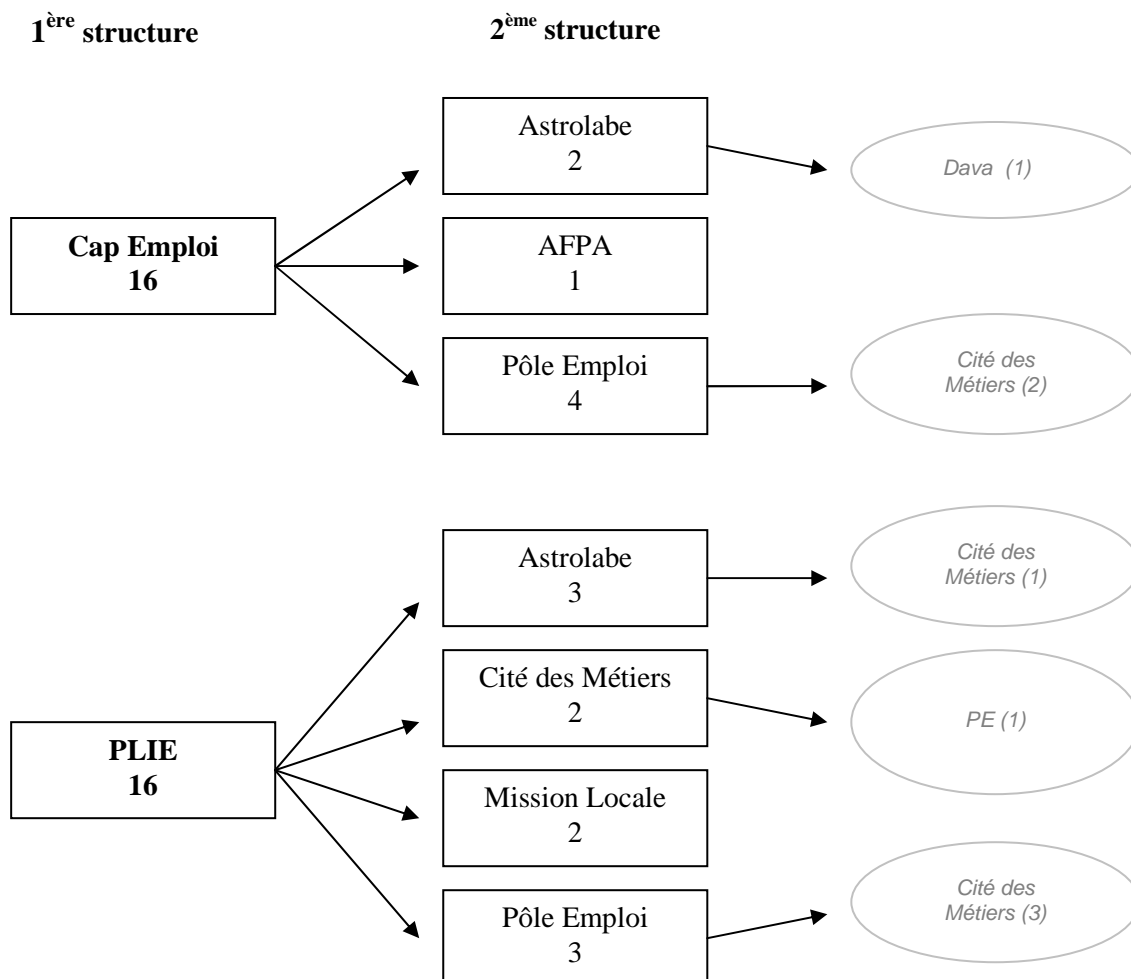
l'Afpa se sont rendues dans une seconde structure et 20 % pour Astrolabe. Dans le cas de l'Afpa comme dans celui du Dava, les conditions d'entrée mises en place par les structures contribuent à expliquer ces résultats. Dans le cas de l'Afpa nous l'avons vu, le projet de formation doit être validé par un conseiller de Pôle Emploi ou de Mission Locale avant que les usagers ne puissent accéder à la structure. Les candidats à la VAE qui passent par le Dava doivent au préalable envoyer un CV et une lettre de motivation au conseiller en VAE qui convoque le candidat dans le cas d'une validation de la candidature. Le caractère relativement rigide des conditions d'entrée dans ces deux structures (analyse préalable d'un dossier pour le Dava ou validation du projet par un conseiller pour l'Afpa) contribue à expliquer le fait que les usagers se rendent moins dans d'autres structures par la suite. Dans les deux cas, ces différentes étapes impliquent la discussion avec un professionnel pour préciser puis confirmer une première ébauche du projet. Pour Astrolabe en revanche, les conditions d'entrée sont assez souples puisqu'un rendez-vous peut être fixé sans aucune condition préalable. Deux cas de figures limites peuvent ici co-exister. Une partie des usagers peut venir sans avoir pris de renseignement précis sur la VAE (étapes, conditions de réalisation...). Les réorientations sont ici plus probables pour eux, les implications de la VAE pouvant être largement sous-évaluées par les candidats non-informés. D'autres au contraire ont véritablement mûri leur projet, ils savent ce qu'implique la VAE, le type de diplôme envisageable à obtenir au regard de leur expérience professionnelle... On peut ici supposer qu'ils n'auront pas besoin de multiplier leurs démarches, l'étape suivante étant de contacter un organisme certificateur pour démarrer leur VAE.

1.3.3 Les structures spécialisées : des structures plutôt sollicitées en dernier lieu

Les structures dites « spécialisées » constituent moins que les autres une « porte d'entrée » pour les usagers (32 personnes, soit 4,4 %). D'ailleurs si l'on prend comme base de référence l'ensemble de la population ayant répondu au questionnaire, on constate que quinze des seize personnes entrées par le Cap Emploi disent être suivies par cette structure et huit des seize personnes entrées par le Plie sont inscrites dans les fichiers de suivi de la structure. Les modalités de prise en charge par ces structures sont soumises à des sortes de « filtres » ou « barrières institutionnelles ». Pour le Plie, comme pour le Cap Emploi, l'arrivée spontanée des usagers sans « recommandation » préalable par un partenaire n'est pas possible, ou en tout cas n'aboutira pas à la rencontre avec un conseiller. En outre, dans le cadre du Plie, une commission d'orientation a lieu pour définir les publics qui seront effectivement pris en charge par la structure. Les personnes suivies dans le cadre du Plie ou du Cap Emploi se

rendent moins que les autres usagers dans une seconde puis dans une troisième structure comme l'indique le schéma ci-dessous :

Schéma n°6 : Circulation des chômeurs arrivés à la Mef par les structures dites « spécialistes »



1.4 L'étanchéité des systèmes de prise en charge des structures : un postulat institutionnel à relativiser ?

L'analyse qui suit vise à identifier la chaîne des interrelations entre les structures. Il s'agit de comprendre si les publics qui se rendent à la Mission Locale se rendent aussi à l'ANPE et à l'Afpa par exemple. Cette analyse ne permet pas de savoir si les enquêtés se sont rendus dans plusieurs structures suite à une orientation faite par un professionnel ou s'il s'agit d'une

démarche spontanée. Ces informations constituent toutefois une indication quant aux différentes structures sollicitées par les usagers.

Tableau n° 3 : Les circulations croisées des chômeurs entre les différentes structures qui composent la Mef

1- Les usagers qui sont allés dans les structures suivantes...		2- se sont également rendus...							
Nombre de réponses		Afpa	Astrolabe	Cap Emploi	Cité des Métiers	Dava	Mission Locale	Plie	Pôle Emploi
177	Afpa		14,1 %	4 %	30,5 %	2,8 %	32,2 %	9 %	58,2 %
173	Astrolabe	14,5 %		3,5 %	18,5 %	15 %	4,6 %	4 %	23,1 %
34	Cap Emploi	20,6 %	17,6 %		29,4 %	11,8 %	11,8 %	2,9 %	32,4 %
255	Cité des Métiers	21,2 %	12,5 %	3,9 %		3,1 %	34,1 %	13,3 %	68,2 %
63	Dava	7,9 %	41,3 %	6,3 %	12,7 %		1,6 %	1,6 %	25,4 %
241	Mission Locale	23,7 %	3,3 %	1,7 %	36,1 %	0,4 %		10 %	59,3 %
77	Plie	20,8 %	9,1 %	1,3 %	44,2 %	1,3 %	31,2 %		63,6 %
382	Pôle Emploi	27 %	10,5 %	2,9 %	45,5 %	4,2 %	37,4 %	12,8 %	

Pourcentages calculés sur la base des réponses et non des répondants.

Les enquêtés peuvent ainsi avoir déclaré être allé à la Mission Locale et à Pôle Emploi. La somme calculée est donc « 2 » réponses pour un répondant.

Exemples de lecture du tableau ci-dessus :

- Sur l'ensemble des enquêtés (744), 177 sont allés à l'Afpa et 382 à Pôle Emploi.
- Sur les 177 personnes qui ont déclaré être allés à l'Afpa, 58 % d'entre elles sont aussi allées à Pôle Emploi et seulement 4 % a déclaré être allé au Cap Emploi.

La limite de cette exploitation, mais plus largement du questionnaire, réside dans le fait qu'il est compliqué de savoir si les publics ont indiqué qu'ils s'étaient rendus dans telle ou telle structure parce qu'ils sont suivis par un conseiller, qu'ils ont eu un simple rendez-vous ou encore simplement s'ils ont été reçus à l'accueil de la structure. Le verbe « se rendre » que nous avons utilisé peut en effet être suffisamment large pour recouvrir ces trois situations, mais trop flou pour définir précisément ce que les enquêtés ont réellement eu comme contact avec les structures. Pour ne pas alourdir le questionnaire, nous avons choisi le terme « se rendre », quelles que soient les situations évoquées ci-dessus.

L'enseignement majeur qui ressort de cette exploitation du questionnaire est que les usagers circulent d'une structure vers une autre. Plusieurs interprétations peuvent être faites de ce tableau. La première consisterait à dire que les chômeurs sont « trimbalés » de droite et de gauche avant de trouver une structure qui les accompagnera dans leurs démarches d'accès à l'emploi ou à la formation. Leurs passages d'une entité vers une autre serait alors le résultat d'une multitude de démarches réalisées pour parvenir à une prise en charge. Reste à préciser que certaines structures ne réalisent pas d'accompagnement. Les usagers peuvent donc s'y rendre une fois, pour valider un projet de VAE par exemple.

La seconde interprétation possible consisterait à dire que les frontières d'éligibilité des structures ne sont pas tellement étanches, mais plutôt très poreuses puisque les usagers peuvent passer d'une structure vers une autre. D'ailleurs, on constate que les circulations se font très bien entre structures dites « généralistes ». Ainsi, sur les 382 enquêtés qui sont allés à Pôle Emploi, 45 % sont également allés à la CDM et 37 % à la Mission Locale. Sur les 255 personnes qui sont allées à la CDM 68 % sont aussi allées à Pôle Emploi. De même, sur les 241 répondants qui sont allés à la Mission Locale, 59 % sont aussi allés à Pôle Emploi. Les passages des publics se font également très bien d'une structure « généraliste » vers les structures liées à la formation ou à la VAE et vice-versa. 23,7 % des publics qui se sont rendus à la ML sont également allés à l' Afpa et 58,2 % des gens qui sont allés à l' Afpa sont également allés à Pôle Emploi. En revanche, les usagers passent moins facilement d'une structure dite « spécialisée » vers une autre. Parmi les publics qui se sont rendus au Plie 1,3 % sont allés aussi au Cap Emploi et au Dava. Les critères d'éligibilité semblent bien plus étanches. L'entrée des usagers étant en effet conditionnée à des facteurs plus précis (par exemple le fait d'être reconnu Travailleur Handicapé pour le Cap Emploi⁶¹³) ou plus nombreux (dans le cadre du Plie, il faut résider sur la commune, être chômeur de longue durée ou considéré comme éloigné de l'emploi).

⁶¹³ Précisons toutefois que toutes les personnes suivies par un Cap Emploi ne bénéficient pas nécessairement d'une reconnaissance Travailleur Handicapé (Commission des Droits et de l'Autonomie des Personnes Handicapées, CDAPH). Dans le cadre de la loi 2005 n°205-102 « pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées », certaines invalidités Sécurité Sociale ouvrent droits aux services du réseau Cap Emploi. Les entreprises peuvent en effet comptabiliser les invalidités dans leur déclaration obligatoire recensant les personnes en situation de handicap.

2. « C'est parfois un peu flou, on a tendance à confondre les structures » (femme, 41 ans, CAP, inscrite à Pôle Emploi, questionnaire n°100)

Les résultats du questionnaire permettent de dessiner les trajectoires des publics au sein de la Mef. Dans le cadre des entretiens, la question des itinéraires a également été abordée, mais davantage du point de vue des publics quant à leurs démarches, leurs perceptions de celles-ci. Comme le suggère les propos du titre ci-dessus (repris d'un questionnaire), le caractère nébuleux du système local de l'emploi a souvent été mis en avant, même par les chômeurs qui disent avoir réalisé leurs démarches sans trop de difficultés. Deux types de publics se distinguent, avec ceux qui racontent facilement leurs démarches et ceux qui mettent en avant le caractère chaotique de leur pérégrination. Quel que soit le profil des enquêtés, le paysage de l'emploi apparaît comme un système nébuleux : les missions respectives des structures ne sont pas clairement identifiées, les noms des structures souvent oubliés ou confondus les uns avec les autres.

2.1 Des trajectoires courtes donc faciles à retracer ?

Plusieurs des enquêtés nous ont exposé sans difficulté leurs démarches. Les quatre personnes en démarche de validation des acquis et de l'expérience⁶¹⁴ que nous avons rencontrées sont dans ce cas de figure. Elles sont toutes salariées et réalisent cette démarche soit dans le cadre d'une démarche collective (par exemple encouragée par l'employeur), soit à titre personnel⁶¹⁵. Lorsque l'entreprise propose ou accepte la démarche de VAE du salarié, les prises de contact avec l'organisme certificateur ont été facilitées dans leurs cas puisque c'est le service des Ressources Humaines qui s'en est occupé et non le salarié. On peut comprendre dans ces conditions, que les démarches des enquêtés soient facilitées. Une fois l'organisme certificateur identifié, dans ce cas le Dava, les démarches sont ensuite bien balisées par la

⁶¹⁴ C'est dans le cadre de la loi dite de « modernisation sociale » que la VAE a été instaurée. Loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002, JO du 18 janvier 2002.

⁶¹⁵ Il existe deux grandes conditions de mise en œuvre de la VAE : soit à titre collectif, soit à titre individuel. Dans leur texte sur la VAE, Marie-Christine Bureau et Carole Tuchsirer montrent d'une part qu'il existe différentes configurations de mise en œuvre collective de la VAE (initiée par la branche professionnelle ou l'OPCA, initiée par l'employeur ou par la mobilisation d'acteurs pour la consolidation d'un métier en émergence) et d'autre part que la notion « d'initiative individuelle » est toujours l'expression de tensions entre contrainte et autonomie. « Ce qui fonde la nécessité de prendre en compte le contexte, la capacité d'action concrète des personnes et pas seulement leurs droits formels ». Marie-Christine Bureau, Carole Tuchsirer, « La VAE : le difficile usage collectif d'un droit individuel », *Le 4 pages du Centre d'Études de l'Emploi*, n°58, octobre 2008.

structure⁶¹⁶ et relativement limitées, l'essentiel étant de se plonger dans la rédaction des deux livrets⁶¹⁷. Ainsi les publics parviennent plus facilement que d'autres à retracer leurs démarches, dans l'ordre, et avec leurs motifs d'enchaînement. Pour autant, cela n'empêche pas des confusions quant aux noms des structures contactées :

Solen : « D'accord. Et donc par rapport à la VAE, vous en êtes où aujourd'hui ? »
Mathilde : « Je n'ai fait que débiter (rire). J'ai envoyé mon CV à l'académie de Versailles qui m'a mis en relation avec le Greta. Le Greta m'a contacté, très rapidement, pour que je vienne à une réunion d'information collective. (...) »
Solen : « Je ne comprends pas bien en fait. C'est bien avec le Dava que vous faites la VAE, pas avec le Greta ? »
Mathilde : « Ben, c'est la même chose ? »
Solen : « Je ne crois pas. »
Mathilde : « Ah je me trompe ? Vous me posez une colle, on dirait pas que je suis dans les RH (rire). Vous êtes sûre ? Pour moi, le Dava est une antenne du Greta ? Je me renseignerai demain quand même pour savoir. (silence) ».Mathilde, femme, 27 ans, célibataire sans enfant, Bac professionnel, assistante en ressources humaines, CDI, VAE pour obtenir un Bac +2 assistante de direction, entretien réalisé le 3 novembre 2008

Le caractère simplifié des démarches ne semble toutefois pas uniquement lié à une forme de délégation de celles-ci aux services des ressources humaines. C'est en se renseignant sur internet qu'une autre enquêtée a contacté le Dava, sans multiplier les appels ou visites auprès d'organismes divers. D'autres enquêtés en recherche de formation nous ont également fait part de leur satisfaction, les démarches s'étant faites facilement :

Christine : « Pour le moment ça va. Ça a été en fait, c'était relativement simple parce que je savais où j'allais, donc oui, c'était assez simple ». Christine, femme, 52 ans, mariée, un enfant, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 4 mois, en attente d'une formation, entretien réalisé le 16 mars 2009

Le fait de se repérer au sein des différents intermédiaires de l'emploi, par une connaissance même minimale des fonctions et missions de chacun d'entre eux constitue un élément déterminant pour que les formalités se fassent dans de bonnes conditions. C'est le cas de Christine qui, de son côté s'est beaucoup renseignée sur internet pour connaître les dispositifs et les acteurs susceptibles de l'orienter.

⁶¹⁶ Il y a une réunion d'information collective pour présenter la démarche de VAE aux publics. Suite à cette réunion, les personnes sont convoquées pour un entretien individuel dit de « ciblage » au cours duquel le conseiller en VAE identifiera le diplôme à valider (métier et niveau de formation).

⁶¹⁷ Le premier livret est celui du dossier de recevabilité. Il s'agit d'un dossier à caractère essentiellement administratif (éléments permettant de justifier d'un minimum de trois années d'activité salariée en rapport direct avec le diplôme visé). Le second livret quant à lui constitue le cœur du dossier de VAE puisque c'est là que le candidat décrit dans les détails son activité professionnelle. C'est ce livret qui sert de support au candidat à l'occasion de la validation par un jury.

D'autres enquêtés parviennent également à retracer leurs démarches de façon aisée. Ces derniers ont un niveau de diplôme élevé comparativement aux autres enquêtés (Bac + 3 ou plus) et sont depuis peu de temps au chômage ou en lien avec le SPE⁶¹⁸. De ce point de vue, le volume des démarches réalisées reste relativement limité et donc plus facile à relater. S'ils « s'emmêlent les pinceaux », ils se reprennent seuls et reconstituent l'ordre de leurs démarches :

Hadji : « Je suis rentré là-bas [il parle de l'accueil général de la Mef], y'a des gens qui aiguillent dès l'entrée en fait. Heu, non ! Dans un premier temps je suis allé aux Assedic, c'est pour dire comme je ne savais pas bien où aller au départ. Oui, c'est ça, je suis allé en premier aux Assedic, dans [l'autre agence]. Donc c'est l'Assedic, c'est là qu'ils m'ont donné les instructions, le dossier ACCRE⁶¹⁹ à remplir. Ils m'ont demandé les papiers de licenciement de l'employeur, et tout, mais sincèrement pour y aller, j'étais dans un état second. En fait j'ai posé des questions à des gens de mon entourage pour savoir où aller en premier. Je crois que c'est ça oui, c'est aux Assedic que j'ai fait ma première démarche et ensuite que je suis allé à l'ANPE. Mais c'est vrai que si on regroupait tout cela, ça serait peut-être plus simple ». Hadji, homme, 45 ans, divorcé, un enfant, Bac +5, Administration Économique et Sociale, demandeur d'emploi en création d'activité, inscrit depuis 8 mois, mais en création d'activité depuis 16 mois, entretien réalisé le 18 juin 2007

Leur situation se caractérise également par une relative compréhension du fonctionnement des intermédiaires de l'emploi, soit parce qu'ils se sont renseignés au préalable sur internet ou auprès de leur entourage sur les étapes à suivre, soit parce qu'ils ont déjà été au chômage :

Charles : « J'ai été licencié le 19 octobre. C'est ce qui m'a amené à venir ici. Je suis venu à l'ANPE et ensuite à l'Assedic. C'est vrai que je ne savais pas qu'il fallait aller à l'Assedic et ensuite à l'ANPE, c'est à l'accueil quand je me suis présenté qu'on m'a dit « non, non, c'est à l'Assedic qu'il faut venir en premier ». Donc je suis allé à l'Assedic et ensuite je suis revenu à l'ANPE, ici, en bas. (...) J'avais complètement oublié que ces institutions étaient réorganisées. J'avais vu qu'il y avait l'Assedic, mais je ne suis pas allé plus loin, je me suis dit qu'il fallait aller à l'ANPE. C'est plus logique d'aller à l'ANPE quand on vient de perdre son emploi. Donc quand je suis arrivé à l'accueil de l'ANPE, la personne m'a demandé si j'étais déjà inscrit à l'Assedic, donc j'avais oublié, vraiment j'avais oublié qu'il fallait s'inscrire avant à l'Assedic. Alors la personne de l'accueil m'a conseillé d'appeler l'Assedic pour prendre un rendez-vous. Je suis venu le lundi à l'ANPE, j'ai eu mon rendez-vous à l'Assedic le mercredi à 14h et le vendredi je suis revenu à l'ANPE. Ça faisait longtemps que je n'avais pas eu à fréquenter ces institutions et j'ai vraiment trouvé que ça a changé, ça s'est amélioré ». Charles, homme, 45 ans, célibataire, sans enfant, Bac +4, demandeur d'emploi, inscrit depuis 1 mois, entretien réalisé le 27 novembre 2007

⁶¹⁸ Un des enquêtés a attendu près de six mois avant de s'inscrire comme demandeur d'emploi.

⁶¹⁹ Aide aux Chômeurs Créateurs Repreneurs d'Entreprises. Il s'agit d'un système d'exonération de charges attribuées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises, pendant un an sous certaines conditions.

Ces enquêtés font preuve d'une certaine connaissance, même partielle, des acteurs de l'emploi, voire d'une certaine distance vis-à-vis de l'institution, de son mode de fonctionnement. Ils évaluent les contenus des aides dispensées, leurs conditions d'octroi, les rapports entre les différents intermédiaires de l'emploi. Suivant l'actualité de manière régulière, ils ont donc entendu parler du projet de fusion entre l'ANPE et l'Assedic. Certains d'entre eux ont d'ailleurs suivi avec attention ces débats. Cette fusion étant de leur point de vue une réforme essentielle pour simplifier les démarches des chômeurs, et notamment les moins diplômés d'entre eux qui n'ont pas les ressources nécessaires pour comprendre et accepter la complexité du système :

Charles : « Vraiment pourquoi ne pas tout faire dans un même lieu ?! Si on vient à l'ANPE, pour s'inscrire je ne comprends pas pourquoi avant de faire ça il faut aller à l'Assedic, je ne comprends pas, ce n'est pas logique ! Je viens pour m'inscrire à l'ANPE et en fait il faut prendre un RDV à l'Assedic qui se fait seulement par téléphone ou par internet ! Ça, ça peut casser complètement une personne qui est faible. Vraiment ! Ce que je veux dire c'est que ça peut arriver que la personne pète les plombs. Je pense à des personnes qui ont de petits niveaux de qualification, BEP / CAP et tout, elles comprennent pas forcément. C'est pour ça que cette histoire de fusion Assedic / ANPE je pense que c'est beaucoup plus logique, c'est beaucoup plus logique c'est sûr. C'est quand même mieux de faire toutes les démarches dans un seul et unique lieu, c'est beaucoup plus simple ».

Cette forme d'intérêt pour le SPE peut également s'expliquer par une anticipation d'une prolongation éventuelle du chômage. La connaissance des intermédiaires de l'emploi apparaît alors utile pour s'orienter au mieux dans ce système si le retour à l'emploi ne s'annonçait pas rapidement. Les personnes rencontrées dans le cadre de leur VAE manifestent en revanche un intérêt moindre pour les structures de l'emploi ou la Mef dans son ensemble :

Sandrine : « Vous savez quand on vient pour quelque chose de précis, on ne creuse pas plus que ça. On vient pour son rendez-vous et on repart tout de suite ». Sandrine, femme, 40 ans, célibataire, un enfant, sans diplôme initial, chargée de recrutement, CDI, VAE pour obtenir un Bac assistante de direction, entretien réalisé le 24 novembre 2008

Ce n'est pas tellement le statut de salarié qui leur confère cette forme de détachement, mais plutôt le caractère *a priori* stable et sécurisé de leur emploi. L'intérêt manifesté est en effet bien plus vif chez les salariés à temps partiels et / ou en missions courtes (intérim ou CDD) que nous avons rencontrés. La démarche de VAE s'inscrit ici dans une optique d'ascension professionnelle au sein de leur entreprise ou comme un tremplin potentiel vers l'obtention

d'un autre emploi⁶²⁰. L'emploi occupé ne semble pas menacé, d'où cette relative indifférence à l'égard des acteurs de l'emploi.

Outre l'ancienneté des démarches qui facilite le récit des parcours lorsque l'ancienneté d'inscription au chômage est récente, c'est le niveau de formation et une forme d'intérêt pour les institutions en charge des chômeurs⁶²¹ qui expliquent la clarté des propos. En dépit de la complexité du système que les enquêtés reconnaissent, ils sont en mesure d'expliquer le sens des démarches réalisées et font preuve d'un certain recul quant à leur situation et contacts avec les différents intermédiaires de l'emploi.

2. 2 Des démarches chaotiques

La plupart des enquêtés que nous avons rencontrés évoquent, à l'inverse des précédents, le caractère chaotique de leurs démarches, notamment au moment de la prise en charge par une structure. Certains enquêtés évoquent la multiplicité des démarches qu'ils ont dû réaliser, les allers-retours incessants d'une structure vers une autre. D'autres ne se souviennent pas de toutes leurs démarches, ou seulement d'une partie d'entre elles. Les différentes étapes franchies constituent une véritable boîte noire.

2.2.1 Des publics « trimbalés » de droite et de gauche

Ces enquêtés mettent en avant la multiplicité des structures où ils se sont présentés, sans toutefois que ces allers-retours n'aboutissent à une prise en charge réelle ou des pistes intéressantes quant à leur recherche d'emploi ou de formation. Deux profils sont toutefois à distinguer. Pour certains des enquêtés, ces « ballotages » sont le résultat de l'organisation en mille-feuilles des intermédiaires de l'emploi, alors que pour d'autres, ces allers-retours font l'objet d'une incompréhension partielle ou totale. Bien qu'inscrits depuis peu de temps comme demandeurs d'emploi, certains chômeurs ont été orientés vers plusieurs structures,

⁶²⁰ Dans un rapport du Céreq, quatre logiques d'accès à la VAE sont décrites : la promotion, la reconversion, la protection ou encore la logique de l'insertion différée. N'ayant pas questionné de manière approfondie les enquêtés quant à leurs motivations, il nous semble que la logique que nous nommons « tremplin vers un autre emploi » correspondrait à celle de la protection, dans le sens où il s'agit d'une « anticipation de changements possibles », mais qui n'a pas été présentée comme un « moyen d'assurer son maintien dans l'emploi » (p.29), mais plutôt comme une possibilité à long terme de chercher le même type d'emploi dans une autre entreprise. Précisons toutefois que cet entretien a été réalisé par téléphone, sur l'heure du repas, alors que l'enquêtée était sur son lieu de travail. Françoise Kogut-Kubiak, Christine Morin, Elsa Personnaz, Nathalie Quintero, Fred Séchaud, « Logiques d'accès à la VAE et parcours de validation », *Rapport du Céreq*, relief n°12, janvier 2006.

sans savoir pour autant comment allait s'organiser la suite de leurs démarches et notamment la structure qui assurera l'essentiel de leur accompagnement :

Nathalie : « Moi c'est ma mère qui m'a dit « vas-y parce qu'ils ont peut être des solutions pour toi » et finalement c'est eux qui m'ont parlé du RMI donc parce qu'en fait de l'Assedic je suis passée au RMI, au RMI non ce n'est pas au RMI qu'on m'a parlé d'ici c'était à l'ANPE qu'on m'a parlé d'ici, je veux dire de la Mission Locale, je suis venue à la Mission Locale ils m'ont dit je leur ai parlé comme ça de créer peut être une entreprise à long terme c'est pas forcément, c'est qu'une simple idée quoi et ils m'ont envoyé à la formation des métiers [Cité des Métiers] donc vous voyez le bouche à oreille c'est comme ça que.... »

Solen : « D'accord donc comment ça s'est passé précisément entre les Assedic et ensuite la Mission Locale ? »

Nathalie : « Je ne me souviens pas de tout, je suis désolée. »

Solen : « Ce n'est pas grave, dites-moi ce dont vous vous souvenez ? »

Nathalie : « J'y suis allée en septembre. »

Solen : « Et c'était où exactement ? Dans la ville ou c'était à T. ?

Nathalie : « C'était ici, c'était pas très loin d'ici, c'était un peu plus loin sur l'avenue. »

Solen : « Oui, d'accord, donc ici, sur la ville ? »

Nathalie : « Euh oui c'est ça. »

Solen : « Pour l'ANPE, pas pour l'Assedic ? »

Nathalie : « Ah oui c'était ça je confonds alors les Assedic je me souviens pas c'était vraiment un passage très court parce qu'ils m'ont dit qu'ils me refusaient quoi ils ont dit « on refuse votre dossier » de toute façon et je ne me souviens plus où c'était. »

Solen : « D'accord. »

Nathalie : « Et ils m'ont envoyé à l'ANPE et voir pour le RMI, le RMI c'était en centre ville (...) j'y connais vraiment rien du tout en administration (rire) donc franchement je nage beaucoup (rire) je ne comprends rien du tout, du coup c'est eux qui m'en ont parlé ils m'ont dit peut être qu'on vous proposera ou on vous donnera quelque chose et ben du coup j'y suis allée et puis.... »

(Plus tard dans l'entretien)

Solen : « Et vous continuez à être suivie pas l'ANPE ? »

Nathalie : « L'ANPE ? »

Solen : « Oui ? C'est à l'ANPE que vous vous rendez voir un conseiller ou à la Mission Locale ? »

Nathalie : « Heu... j'en sais rien, non. »

Solen : « Oui, vous ne savez pas encore comment ça va se passer ? »

Nathalie : « Non je ne sais pas du tout (rire) non pas du tout mais je crois que je suis encore suivie par l'ANPE à moins qu'ils m'aient rejeté eux aussi je pense peut être non ils ne peuvent pas rejeter eux ». Nathalie, femme, 25 ans, célibataire, sans enfant, Brevet des métiers des arts, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 2 mois, entretien réalisé le 27 octobre 2008

Nathalie vient de sortir du système scolaire. Elle n'a aucune connaissance du SPE et se laisse guider par les différents professionnels qu'elle a rencontrés. Parce qu'elle n'y « connaît rien »

⁶²¹ Forme d'intérêt qui s'explique soit par leur situation de chômeur qui les amène de fait à entrer en contact avec ces institutions, soit par un intérêt plus général pour le SPE.

et qu'elle « nage » dans l'administration, elle semble faire confiance aux professionnels qui savent probablement bien mieux qu'elle ce qu'il faut faire. Cette forme de détachement par rapport aux démarches réalisées peut s'expliquer par la récente inscription de Nathalie au chômage, mais aussi le fait qu'elle n'attende pas grand-chose du SPE, car comme elle l'expliquera à plusieurs reprises, le secteur d'activité dans lequel elle souhaite exercer est assez fermé et l'essentiel des embauches se fait par cooptation. Ses attentes à l'égard des intermédiaires de l'emploi sont donc plus que réduites. Ses propos montrent par ailleurs le fait que la prise en charge peut être assez longue à se mettre en place puisque deux mois après son inscription elle ignore auprès de quelle structure elle devra se rendre pour faire un point sur sa situation.

D'autres enquêtés ne parviennent pas à comprendre les multiples orientations dont ils font l'objet. Contrairement à la situation de Nathalie qui se désintéresse en quelque sorte des acteurs de l'emploi et de leur organisation, d'autres enquêtés tentent, en vain, de comprendre comment ce système fonctionne. Ça n'est donc pas une forme d'indifférence qu'ils expriment, mais bien plus une impossibilité à se repérer dans ce système. Tout se passe comme s'ils ne parvenaient pas à avoir de prise sur les différentes étapes de leur parcours :

Zohra : « Parce qu'avant je savais pas où aller, je suis allée à l'ANPE, l'autre, pas celle qui est ici et on m'a dit « faut aller là-bas », c'est l'ANPE d'ici. »

Solen : « Vous parlez de l'agence ANPE du P. ? Il existe deux agences sur la ville. »

Zohra : « C'est par là-bas (en me montrant la direction avec son bras). »

Solen : « Oui, c'est ça, celle de P., c'est ça. »

Zohra : « Oui et là-bas ils m'ont dit de venir ici. Alors c'est comme ça que je suis venue ici. Et à l'ANPE ils m'ont dit qu'il fallait aller à l'Assedic. Et à l'époque c'était encore [ici] parce que maintenant c'est [la commune d'à côté]. Et à l'Assedic il m'a demandé le métier pour faire l'inscription. Et après il m'a demandé de retourner à l'ANPE. Donc c'est après au mois d'octobre que j'ai eu mon rendez-vous ici à l'ANPE. »

Solen : « Et comment ça s'est passé ensuite ? »

Zohra : « La semaine dernière quand je suis allée à l'ANPE parce que j'avais pas eu de courrier, de relance, j'ai demandé à l'accueil pour voir le conseiller. Et là elle m'a dit « c'est moi ton conseiller ». Mais il faut prendre rendez-vous pour voir le conseiller, alors elle m'a dit d'aller regarder les offres sur les ordinateurs. (...) Déjà le premier rendez-vous, ils m'ont dit d'aller... au deuxième étage. Après je suis allée... c'est au deuxième, je sais plus le nom.... »

Solen : « L'Affpa ? »

Zohra : « Oui, je crois. Et au deuxième ils m'ont dit c'est pas ici, il faut aller à la Maison des Métiers. Alors je suis descendue ici. »

Solen : « D'accord, à l'Affpa ils vous ont dit de venir ici [à la CDM], vous avez compris pourquoi ? »

Zohra : « Ils m'ont dit c'est pas ici, il faut aller en bas à la Cité des Métiers. Mais c'est toujours pareil, il faut appeler, c'est long, toujours pareil, appeler. (...) la dame à l'accueil elle m'a donné les adresses. C'est toujours la même chose. À l'accueil après j'ai demandé, ici [accueil de la CDM], et la dame elle m'a dit d'aller voir le Monsieur là-bas. Là je l'ai dit au Monsieur que je voulais une

formation et alors il m'a donné l'adresse de l'agence [CIBC] pour les tests, pour les formations ». Zohra, femme, 29 ans, séparée, trois enfants, sans diplôme, demandeur d'emploi, inscrite depuis 9 mois, mais en recherche d'emploi depuis 11 mois, salariée d'une entreprise d'insertion par l'activité économique où elle réalise 2h de ménage par semaine, entretien réalisé le 11 juillet 2007

L'exposé de cet itinéraire est assez révélateur des nombreuses orientations dont font l'objet quelques chômeurs. Certains d'entre eux expliquent ainsi le délai de latence entre leur recherche effective d'emploi et leur inscription à l'ANPE. Ces orientations se justifient parce qu'il s'agit d'une procédure spécifique à respecter (se rendre à l'Assedic pour être inscrit comme demandeur d'emploi puis à l'ANPE pour un rendez-vous) ou parce que les structures vers lesquelles sont conduites les personnes ne peuvent accéder à leurs demandes, les intégrer dans leur portefeuille de suivis. En tout état de cause, de telles situations donnent au chômeur le sentiment désagréable d'être « balloté », « trimbalé » de droite et de gauche sans comprendre les motifs de ces démarches et si elles aboutiront un jour. C'est le sens des démarches qui leur échappent, les conditions et les causes des orientations d'une structure à l'autre :

Solen : « Pour être sûre d'avoir bien compris donc, vous avez été en contact avec l'Assol, qui vous a orienté vers la Mission Locale et aujourd'hui ... ? »

Yaniss : « Oui, pendant un mois, un mois deux mois. J'ai vu une dame, mais elle m'a jamais rappelé, alors j'ai dû revenir. Après c'est un monsieur que j'ai vu. Et lui, il m'a donné à Mme V. Voilà, c'est comme ça que j'ai vu Mme V. »

Solen : « D'accord et vous savez comment ça s'est passé ?

Yaniss : « Non ça franchement je ne sais pas faut lui demander à elle, moi j'en sais rien. Pour moi c'est pareil non ? C'est la même structure ? » Yaniss, homme, 22 ans, célibataire, sans enfant, CAP de cordonnier, demandeur d'emploi, inscrit depuis 18 mois, entretien réalisé le 20 février 2009

Yaniss, en réalité, est désormais suivi par le Plie et non par la Mission Locale. Cette pratique d'orientation de la ML vers le Plie a lieu lorsque les conseillers de la ML considèrent que les difficultés du jeune sont trop importantes pour que la ML continue à assurer l'accompagnement. Le Plie prend alors en charge la suite du parcours de la personne, même si elle a moins de 26 ans. Ces circonstances ne permettent pas pour autant de conclure à la passivité totale des usagers puisque certains passent par internet pour en savoir plus sur la structure vers laquelle ils ont été orientés :

Jean : « Ben mon assistante sociale voyait que je ne trouvais pas de travail, alors que j'envoyais plein de candidatures... elle en a parlé avec des collègues à elle lors d'une réunion, parce qu'elle ne voyait pas comment faire ... finalement elle m'a appelé un matin pour me dire que j'allais être convoqué par le Plie. Je ne savais pas ce que c'était. Donc je suis allé sur internet pour savoir comment se passait l'accompagnement des chômeurs via le Plie. Je ne savais pas avant ça ce qu'était le Plie. Maintenant j'espère que ça va marcher ». Jean, homme, 49 ans, séparé,

enfants (nombre non connu), CAP / BEP agent logistique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 12 mois, entretien réalisé le 3 mars 2009

Parmi ces enquêtés, on note la présence de femmes peu ou non diplômées (12 % de l'ensemble des chômeurs et 22 % de l'ensemble des femmes rencontrées), qui n'ont jamais travaillé et qui n'ont jamais eu à se rendre dans une des structures du SPE élargi. D'ailleurs le contenu de leurs recherches n'est pas clairement établi, l'essentiel étant de subvenir rapidement à leurs besoins et à ceux de leurs enfants dont elles ont la charge. L'ancienneté de la recherche d'emploi ou de formation apparaît par ailleurs comme un élément d'explication assez important de ce sentiment de tourner en rond puisque la plupart de celles que nous avons rencontré cherchent un emploi depuis un an ou plus. Elles évoquent par ailleurs en filigrane le caractère répétitif des démarches (expliquer sa situation, présenter les justificatifs, montrer son CV...) et la fatigue occasionnée par les demandes systématiques des institutions qui n'ont pas de sens pour elles :

Une femme à la sortie de Pôle Emploi s'arrête devant l'accueil général de la Mef et dit à la chargée d'accueil : « Les papiers qu'on nous demande de remplir ici ! J'ai jamais vu autant de paperasses ! Oh là là la France pour ça hein ?! Jamais je n'ai vu ça moi ! » Observation réalisée en février 2011

Si certaines de ces femmes ne sont pas françaises, elles maîtrisent toutes suffisamment bien la langue pour exposer clairement leur situation, même si les méandres de cet itinéraire institutionnel leur échappent largement.

Pour d'autres enquêtés plus diplômés, ayant déjà fait l'« expérience du SPE », la multiplicité des démarches réalisées traduit l'incohérence du système organisé en mille-feuilles. Cette organisation complexe confine presque à l'absurdité pour certains d'entre eux et finit par produire une véritable violence institutionnelle à l'égard des usagers. Le parallèle est très proche ici avec les douze travaux d'Astérix ; travaux qui tournent à la mascarade quand ils ne viennent pas à bout de la patience des chômeurs. Outre les orientations d'une structure vers une autre, certains enquêtés dénoncent les multiples convocations qu'ils reçoivent pour des réunions ou des ateliers qui ne les concernent pas directement :

Bakoly : « Comme je suis au RMI maintenant, l'ANPE où je suis inscrite, m'a envoyé une lettre de convocation pour un entretien professionnel. J'étais convoquée pour aller dans une autre agence ANPE et là on m'a dit que c'était une réunion collective. On était à peu près une quinzaine de personnes et à l'issue de la réunion on devait avoir un entretien. J'ai trouvé déjà saumâtre que sur la convocation on parle d'entretien professionnel alors que c'est une réunion collective. La personne qui a fait la réunion, elle a fait la liste des gens convoqués, et on était une quinzaine alors que toutes les personnes qui étaient là ne bénéficiaient pas du RMI. Il y a

donc six personnes qui ont dû partir, parce qu'elles ne rentraient pas dans le cadre de ce truc là. Ensuite il y a encore quelques personnes qui sont parties, parce qu'elles n'étaient pas intéressées par ce truc là. Comment ça se fait que l'ANPE vous convoque et vous radie si vous ne vous présentez pas sans donner d'excuse valable pour un entretien professionnel et vous convoque pour une réunion qui ne vous concerne pas ? Les gens ont du temps à perdre puisqu'ils sont en recherche de travail ? C'est ça ? » Bakoly, femme, 50 ans, célibataire, sans enfant, Bac +3 de théologie et Bac +2 en carrières sociales, demandeur d'emploi, inscrite depuis 16 mois, entretien réalisé le 10 août 2007

Ce que dénonce Bakoly, comme d'autres chômeurs rencontrés, c'est le caractère occupationnel de certains des ateliers ou dispositifs auxquels elle a été conviée, sous peine d'être radiée. Plus l'absence d'emploi s'inscrit dans la durée et plus les chômeurs semblent être sensibles à ces situations. Tous ceux que nous avons rencontrés et qui témoignent de telles difficultés, sont au chômage depuis un an ou plus. À ce propos Robert Castel parle « d'effervescence occupationnelle »⁶²² ou de la « gestion du non emploi à travers la mise en place d'activités qui s'inscrivent dans cette absence, en essayant de la faire oublier »⁶²³. À l'évidence, cette tentative ne réussit pas pour l'ensemble des chômeurs puisque certains d'entre eux dénoncent ce mode de fonctionnement.

2.2.2 Des chômeurs qui ne se souviennent pas de l'ensemble de leurs démarches

Pour d'autres chômeurs rencontrés, l'histoire de leur parcours depuis leur recherche d'emploi constitue une véritable boîte noire :

Solen : « Vous m'avez parlé de cette mission en août 2007. Qu'est-ce qui s'est passé depuis ? »

Damien : « Depuis 2007.... Non, rien de concret, enfin je ne crois pas. Je ne sais pas, j'ai oublié. »

Solen : « Et vous êtes inscrit à l'ANPE ? »

Damien : « Non, enfin j'y suis allé, pas longtemps, mais je ne sais plus. »

Solen : « C'est-à-dire ? »

Damien : « J'ai dû y aller en 2005, à la fin de mes études, enfin je crois, mais je ne sais plus. Je ne sais plus, c'était avant. Je n'y suis pas retourné ensuite. » Damien, homme, 31 ans, célibataire, sans enfant, Bac +2 d'histoire, demandeur d'emploi non inscrit, suivi par le Plie depuis 24 mois, entretien réalisé le 11 mars 2009

C'est en allant regarder sur le logiciel du Plie que nous aurons l'information relative à son ancienneté de suivi par la structure, Damien étant incapable de donner une date, même approximative. À part une mission de quelques semaines dans le courant de l'été 2007, il n'a

⁶²² Robert Castel, *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Gallimard, 1999 (1^{ère} édition 1995), p.699.

⁶²³ Ibid., p.693.

rien eu de « *concret depuis* » dans ce qu'il recherche. Mais il précise que son projet étant ambitieux, il lui faut nécessairement du temps pour qu'il se réalise. Se considérant comme historien, Damien aspire à travailler auprès de chercheurs afin de réaliser leurs recherches documentaires. Cet exemple est tout à fait significatif des difficultés rencontrées par certains conseillers à faire entendre aux chômeurs que leurs aspirations professionnelles ne sont pas réalisables. Les exigences du secteur professionnel qu'ils souhaitent intégrer ne sont pas du tout en adéquation avec leur niveau de formation, leur expérience professionnelle antérieure. Rien y fait, Damien persiste et nous expliquera « *que d'autres ont pensé pour lui* » qu'il fallait changer d'orientation professionnelle. Cette phrase est tout à fait révélatrice des tensions qui peuvent traverser certaines des relations entre conseillers professionnels et chômeurs. Lorsque les premiers tentent de réorienter les chômeurs vers des métiers ou formations qui leur permettraient de sortir du chômage, ces derniers persévèrent à croire en un projet qui manifestement n'aboutira pas. Les deux parties se trouvent ici dans une situation de « blocage » pour reprendre les termes de Didier Demazière, caractérisée par des chômeurs qui n'ont pas « de repère sur le marché du travail » et qui sont « confrontés à une non-reconnaissance de leurs aspirations, focalisées sur l'emploi, et ne parviennent ni à faire accepter des desseins qui leur semblent même à eux de moins en moins réalistes, ni à négocier leurs visées ». Les professionnels quant à eux, jugent les aspirations professionnelles de ces chômeurs « irréalistes » et focalisent leur attention sur la contradiction entre « une ancienneté de chômage importante et des âges jeunes et/ou des niveaux de qualification inattendus (niveau Bac et plus dans certains cas) ». Ces paradoxes tendent à faire de ces chômeurs des « cas lourds », dont la situation est plutôt définie à l'aune de difficultés « personnelles » et « psychologiques » parfois importantes, amplifiant ainsi une « extériorité par rapport au marché du travail ». Pour Demazière, l'identité qui est en jeu « peut être qualifiée d'identité d'assisté traitable, signifiant le caractère durable du processus de transition dans lequel les individus sont inscrits et constituant un compromis entre le retour à l'emploi jugé impossible ou illégitime (par l'agent de l'ANPE), et la relégation dans l'inactivité, jugée non attractive (par le chômeur) »⁶²⁴.

⁶²⁴ Didier Demazière, « La négociation des identités des chômeurs de longue durée », *Revue Française de Sociologie*, n°33-3, 1992, p.351-354. Didier Demazière propose trois autres « modes typiques de construction négociée de formes identitaires » : le statut « d'inactif-handicapé » anticipant un statut « d'inactif reconnu, tenu pour attractif par le chômeur et légitime pour l'agent ANPE » ; « l'identité de demandeur d'emploi » où le chômeur et l'agent ANPE s'accordent sur une possible réinsertion sur le marché du travail, mais qui est conditionnée au préalable par une formation ou un autre dispositif permettant de remettre en scelle le chômeur ; l'identité « d'actif déviant », c'est-à-dire des personnes qui travaillent au noir, mais qui continuent de s'inscrire comme demandeur d'emploi. « Le statut d'actif occupé, en emploi, constitue l'horizon commun des deux acteurs (...) mais [reste] fragile puisqu'aucun statut disponible ne peut consolider une telle configuration. »

Le discours de certains enquêtés quant à leurs démarches est très flou, traversé d'incohérences parfois importantes. Difficile dans ces conditions de comprendre comment se sont organisées leurs démarches et à quelle étape de leur parcours ils se situent. C'est le cas notamment d'Abdia, une jeune femme de 29 ans qui vient tous les jours à la CDM. Au cours de l'entretien, elle dira successivement qu'elle est en recherche d'emploi depuis quatre mois, puis un an et pour finir dix-huit mois. Elle aussi ne parvient pas à se souvenir de l'ensemble des démarches qu'elle a réalisées. En échangeant avec plusieurs conseillers de la Mef, nous savons qu'elle a sollicité plusieurs partenaires de la structure pour intégrer le Plie⁶²⁵, mais qu'à chaque fois, le Plie a opposé une fin de non-recevoir aux demandes des partenaires, expliquant que son état de santé psychologique ne permettrait pas un accompagnement satisfaisant par le Plie, l'urgence étant qu'elle soit orientée vers un thérapeute. Plusieurs conseillers professionnels évoquent une forme de déconnexion de certains chômeurs avec la réalité. Certains d'entre eux avancent en effet l'existence de « *problèmes psy* » à l'origine de certains comportements. Plusieurs recherches soulignent le lien entre l'absence de travail et « l'altération des identités sociales et professionnelles et les phénomènes de dégradation de la santé »⁶²⁶. S'inscrivant dans cette même veine de recherche, Nathalie Frigul montre que le chômage contribue à altérer « l'intégrité physique et psychique ou accélère des processus morbides ». Pour elle, le terme de « souffrance psychique » s [y] est imposé comme la déclinaison de symptômes divers non répertoriés dans la nosographie, liés à l'absence de travail et à l'appauvrissement des conditions de vie. Ainsi, les liens établis entre chômage, pauvreté et santé sont-ils usuellement abordés sous l'angle de maladies chroniques qui s'installent ou s'aggravent en raison de retards, de carences, de renoncement aux soins, d'épisodes anxieux, dépressifs, mélancoliques et de conduites addictives »⁶²⁷. Certains professionnels en charge de l'accompagnement des chômeurs expriment ainsi leurs difficultés

⁶²⁵ Mais pas seulement puisque Abdia s'est également rendue à la CAF, au service social de la ville et a priori dans plusieurs associations.

⁶²⁶ Didier Demazière dans son ouvrage sur la *Sociologie des chômeurs* reprend les résultats de deux études réalisées par l'ANPE dans les années 1970. Ces études soulignent l'apparition de difficultés particulières au-delà d'une année de chômage comme « la dégradation des conditions d'existence, l'abandon de la recherche d'emploi, la spirale du découragement, les troubles comportementaux et psychologiques ». Didier Demazière, 2006, op. cit., p.54. Pierre Bourdieu dans sa préface à l'ouvrage sur *Les chômeurs de Marienthal* évoque la « déréliction », la « mort sociale » entraînée par l'expérience longue du chômage. Pierre Bourdieu, « Préface », 1981 (1^{ère} éd. 1960), op. cit., p.7-12. Annie Mesrine précise que les liens de causalité entre le chômage et la dégradation de l'état de santé sont complexes à établir : « La surmortalité des chômeurs peut provenir d'un effet de sélection par la santé : les personnes en bonne santé ont plus de chance de trouver un emploi (healthy worker effect), les autres plus de risques de se retrouver au chômage ou en inactivité. Une santé déficiente, un handicap ou une incapacité pourrait entraîner à la fois le chômage (ou l'inactivité) et un décès plus précoce. » Ses recherches montrent toutefois que la mortalité d'un chômeur est trois fois supérieure à celle d'un actif occupé de même âge et deux fois supérieure pour une femme. Annie Mesrine, 2000, op. cit., p.34-35.

⁶²⁷ Nathalie Frigul, « Les effets dissimulés du travail sur la santé de populations au chômage : le cas des contrats aidés dans le dispositif du RMI », *Politix*, n°91, 2010/3, p.134-135.

à déceler la nature des maladies auxquelles sont confrontés certains chômeurs. Le chômage est-il la cause ou la conséquence d'un mauvais état de santé ? De quel type de maladie s'agit-il ? Comment faire comprendre aux chômeurs qu'une prise en charge thérapeutique est nécessaire et comment les orienter vers le bon interlocuteur ?⁶²⁸ Sans nier l'existence de ces difficultés, il faut par ailleurs souligner le risque de « psychologisation du chômage » où l'absence d'emploi est interprétée comme le résultat d'une maladie mentale »⁶²⁹.

L'expérience longue du chômage constitue par ailleurs un autre élément d'explication de ces situations de quasi *blackout*. Plus le chômage s'inscrit dans la durée et plus les démarches à retracer sont effectivement importantes. C'est aussi le rapport au temps lui-même qui change avec l'ancienneté du chômage. Dans l'enquête dirigée par Paul Lazarsfeld sur *Les chômeurs de Marienthal*, les chercheurs évoquent une « perception appauvrie du temps ». Outre les questions financières qui conduisent à réduire voire supprimer certaines activités culturelles (théâtre, sport, lecture...), le temps libre ne peut être occupé parce que les « travailleurs ont perdu toute possibilité matérielle et psychologique d'utiliser ce temps. N'ayant plus à se hâter, ils n'entreprennent plus rien non plus et glissent doucement d'une vie réglée à une existence vide et sans contrainte. Si on leur demande de rendre compte de leurs occupations sur une période précise, ils ne voient rien qui vaille la peine d'être raconté »⁶³⁰. Le temps libre ne peut donc faire l'objet d'activités culturelles, puisqu'il s'agit d'un temps vidé de son sens. Si l'enquête a été réalisée au début des années 1930 en Autriche, des recherches plus récentes sur le chômage confirment cette forme de déréliction du temps avec l'installation du chômage dans la durée. Les systèmes d'incitation à la reprise d'un emploi accentuent même chez certains chômeurs cette impossibilité d'occuper le temps libre. Plusieurs enquêtés nous ont expliqué qu'ils ne s'autorisaient pas à prendre de congés, ou même à aller au cinéma. Au-delà de l'aspect financier qui n'est pas à ignorer, c'est la culpabilité qui leur interdit de profiter de leur absence d'emploi pour se divertir. Les travaux de Dominique Schnapper sur *L'épreuve du chômage* montrent bien cette forme d'enfermement que constitue le chômage. Lorsque les cadres font l'expérience d'un chômage différé en adoptant toute une série de stratégies propres à éviter les « temps morts » (voir chapitre 10), les moins qualifiés quant à eux

⁶²⁸ Ici la difficulté est double puisqu'il s'agit à la fois de faire accepter à la personne qu'une prise en charge thérapeutique semble nécessaire et d'autre part de trouver une structure adaptée aux besoins de la personne.

⁶²⁹ Philippe Bregeon, 2008, op. cit., p.148.

⁶³⁰ Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda, Hans Zeisel, *Les chômeurs de Marienthal*. Paris, Éditions de Minuit, 1981 (1^{ère} éd. 1980), p.104-117.

connaissent le chômage total, « humiliés », ils vivent une « progressive désocialisation » qui complique, voire empêche « l'adoption de statuts de substitution »⁶³¹.

Pour d'autres enquêtés, c'est une partie de leurs trajectoires dont ils ne se souviennent plus. Plusieurs pistes d'explications peuvent être soulevées. La multiplicité des projets de certains chômeurs contribue probablement à cette difficulté de raconter les structures sollicitées, les demandes formulées auprès des intermédiaires de l'emploi. Cette abondance de projets traduit pour quelques uns, le « brouillard », le « fouillis » (termes utilisés par Bahia) dans lequel ils se trouvent parce qu'ils ne savent pas vraiment ce qui pourrait leur plaire. Au fil des recherches, des discussions avec leur entourage ou des professionnels, certains d'entre eux vont se rendre dans différentes structures, comme pour « tester » ce qui peut leur être proposé, des pistes pour sortir du « flou » comme dit Bahia. Finalement plus le temps passe et plus il devient compliqué de retracer les différentes étapes du parcours, quelle structure, quel conseiller a orienté vers tel ou tel projet, dans quelle chronologie... Le « brouillard » évoqué par certains chômeurs n'est plus uniquement lié à leurs difficultés à définir ce qu'ils souhaiteraient ou pourraient faire, mais aussi à la complexité de s'orienter dans un paysage de l'emploi où de nombreuses structures cohabitent. Leurs propos traduisent parfois l'impératif de définition d'un « projet professionnel » avant de pouvoir avancer plus avant dans leurs démarches. Cette norme du projet professionnel, imposé par l'institution paraît comme intériorisée :

Bahia : « Pour moi c'est un peu le brouillard dans ma démarche de recherche d'emploi. Au niveau logistique et tout, c'est bien, on a tout ce qu'il faut aujourd'hui. À l'époque je me souviens, je galérais un peu. Le problème aujourd'hui, c'est de savoir ce qu'on veut vraiment, c'est la direction à prendre. (...) Voilà, ça va un peu dans toutes les directions (...) mon projet n'est pas vraiment construit, je sais pas, c'est un peu flou. » Bahia, femme, 34 ans, célibataire, sans enfant, Bac professionnel artisanat et métiers de l'art, demandeur d'emploi, inscrit depuis 24 mois, entretien réalisé le 17 mars 2009

Pourtant, Bahia hésite entre deux métiers (chargée de clientèle dans l'habillement ou couturière d'ameublement), deux métiers qu'elle a déjà exercés, mais pour lesquels elle ne trouve plus de poste à pourvoir. D'autres chômeurs rencontrés se trouvent dans des incertitudes autrement plus importantes que Bahia qui est indécise entre deux activités professionnelles qui lui plaisent. Ce n'est donc pas tellement la question du projet professionnel qui est ici en cause, mais bien plus la difficulté de se retrouver dans le paysage

⁶³¹ Dominique Schnapper, 1994 (1^{ère} édition 1981), op. cit., p.18. Certains chômeurs au contraire font l'expérience du « chômage inversé », période qui s'assimile à des vacances, ils profitent de l'absence d'emploi pour vivre leurs activités artistiques ou culturelles, l'obtention d'un emploi n'étant que purement alimentaire.

de l'emploi. Autre piste à envisager, l'absence de recul de certains chômeurs sur leurs parcours. Certains diront qu'ils n'ont rien à en dire, qu'ils ne se sont jamais posés ce genre de questions. Il nous semble qu'au-delà de cette absence d'intérêt, il existe une gêne à raconter leurs démarches. Cet embarras est d'autant plus perceptible que les personnes ne parviennent pas à expliquer les démarches qu'on leur a demandé de réaliser, ni le pourquoi des orientations d'une structure vers une autre. Ils admettent en quelque sorte qu'ils n'ont pas de prise sur les événements puisqu'ils ne savent pas différencier les différents acteurs de l'emploi, leurs rôles respectifs. À l'inverse des chômeurs qui montrent du doigt la complexité du paysage de l'emploi qui leur impose de multiplier les rendez-vous, ces derniers semblent subir ces périples sans pouvoir les expliquer. Est-ce leur situation personnelle qui nécessite toutes ces pérégrinations ou est-ce le système qui veut cela ?

Le fait le plus marquant est sans doute le caractère chaotique des démarches réalisées par les publics qui se rendent dans les locaux de la Mef. Même pour les usagers qui ont retracé sans trop d'embûches leur parcours, les propos tenus sont jalonnés de confusions dans les termes utilisés pour nommer les structures (ANPE pour Assedic ou vice-versa). Certains enquêtés utilisent le nom du dispositif pour nommer la structure dont ils veulent parler « RMI » ou disent encore « ici » ou « là-bas ». L'usage de ces termes affirme bien le caractère nébuleux du paysage de l'emploi, indépendamment de la complexité des démarches, mais contribue à « sur-ajouter » à la confusion dans leurs explications.

3. Un regroupement qui répond à la marge aux difficultés des chômeurs ?

L'une des idées fortes à l'origine des MDE était de faciliter les démarches des chômeurs par le regroupement des intermédiaires de l'emploi sous un même toit. Cet argument a également été avancé au moment de la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. Dans les deux situations, l'idée est de limiter le plus possible le temps nécessaire à la réalisation des démarches et notamment au passage d'une structure vers une autre. Cette réduction du temps se faisant par le rassemblement des structures dans un même lieu et la fusion des fonctions d'indemnisation et de placement. De ce point de vue, il semble y avoir eu un consensus assez fort entre les acteurs politiques et les partenaires sociaux (voir chapitre 3). Les chômeurs rencontrés sont évidemment favorables à la mise en place de mesures propres à faciliter leurs

Cette forme de chômage est plutôt vécue par une population jeune, classée par l'Insee dans les catégories d'employés qualifiés ou non qualifiés.

démarches. Pour autant, cet enthousiasme des chômeurs ne s'appuie pas nécessairement sur une expérience concrète des avantages à tirer de ces rapprochements, certains d'entre eux n'ayant pas eu l'occasion d'en profiter. D'autres au contraire se trouvent désemparés devant la multiplicité des services existants, sans savoir précisément leurs missions respectives, s'ils peuvent les solliciter et comment. En dépit d'une première réaction d'engouement quasiment univoque, le rassemblement des acteurs de l'emploi n'est donc pas une solution en tous points efficaces pour faciliter la vie de tous les chômeurs, quelque soit leur profil.

3.1 Un gain de temps dans la réalisation des démarches : un postulat à confronter à la réalité des trajectoires des chômeurs

La plupart des chômeurs interrogés évoquent les méandres de l'administration, la multiplicité des procédures à respecter, etc. À plusieurs reprises lors des entretiens, de discussions informelles avec les chômeurs ou à l'occasion d'échanges observés entre les chargés d'accueil et les chômeurs, ces derniers identifient ou confondent la Mef à une grande agence ANPE. Dans le cadre du questionnaire, 53,3 % des personnes ont déclaré que le principe du regroupement des structures dans le cadre de la Mef était clair pour eux, mais 46,9 % d'entre eux ont admis ne pas comprendre le sens du dispositif (25,1 %) ⁶³², ou que ce dispositif était flou pour eux (21,8 %). Ces constats amènent à s'interroger sur le statut de la Mef du point de vue des chômeurs. La Mef est-elle une structure nouvelle, qui s'ajoute aux intermédiaires de l'emploi déjà existants ou une structure qui rassemble plusieurs acteurs, comme sur le mode des poupées russes ? Plus loin dans le questionnaire, nous avons demandé aux chômeurs si le regroupement des structures les aidait dans la réalisation de leurs démarches. Pour la majorité d'entre eux, 56,6 %, la présence de l'ensemble des intermédiaires de l'emploi dans un même bâtiment facilite leurs démarches. Deux situations peuvent toutefois exister, selon que ce rassemblement facilite réellement leurs démarches ou qu'il s'agisse d'une adhésion de principe, pas toujours appuyée sur la réalité. Une minorité, 4,3 %, ne pense pas que le regroupement soit une situation qui améliore les conditions de leurs démarches. Mais cette réponse est toutefois difficile à analyser en l'état. S'agit-il d'une opposition farouche à ce mode d'organisation ou est-ce le fait d'enquêtés qui n'ont pas bénéficié des avantages pourtant promis par le regroupement des structures ? Même difficulté d'interprétation pour le quart des répondants (25,8 %) qui a déclaré ne pas se poser de question concernant l'effet du

⁶³² À la question n°34 « quels sont les services supplémentaires apportés par la Mef ? », 4,5 % des répondants disent qu'ils ne savent pas, parce qu'ils ne différencient pas les différents services de la Mef.

rassemblement des structures sur la réalisation de leurs démarches⁶³³. L'analyse des entretiens laisse penser que ces derniers enquêtés peuvent ne pas avoir bénéficié du regroupement des structures, ou qu'ils ne comprennent pas le principe de la Mef et les objectifs recherchés.

3.1.1 Un regroupement dont seulement une partie des chômeurs ne peut profiter et uniquement à certains moments de leur période de chômage

D'une manière générale, les enquêtés rencontrés portent un avis favorable quant à la présence en un seul lieu de l'ensemble des acteurs de l'emploi. Une partie de ceux rencontrés se sont rendus dans une seule et unique structure de la Mef, soit parce qu'il s'agissait de leur première visite dans les locaux, soit parce qu'ils n'ont eu besoin de solliciter qu'une seule structure, comme le Dava ou l'Afpa et plus tard Astrolabe pour la réalisation d'une VAE. Pour ces chômeurs dont nous avons déjà décrit les trajectoires au sein de la Mef (trajectoires courtes, récits plutôt aisés des démarches), le regroupement des intermédiaires de l'emploi n'a pas d'influence *a priori* sur leurs parcours.

D'autres en revanche ont directement profité du rassemblement des intermédiaires de l'emploi, leur permettant de se rendre dans plusieurs structures en une seule visite. Pour autant, aucun des enquêtés n'a abordé spontanément les avantages qu'ils ont tiré de ce rassemblement de structures. L'hypothèse la plus plausible est liée au fait que l'architecture territoriale du SPE constitue un aspect seulement de la vie des chômeurs. L'essentiel pour eux se trouve dans l'existence d'un accompagnement de qualité et à terme de l'obtention d'un emploi ou d'une formation. C'est ce qui explique le mieux le fait que plusieurs enquêtés n'aient rien eu à dire sur le regroupement des intermédiaires de l'emploi, soit parce qu'il ne s'agit pas d'un élément majeur de leur trajectoire, soit parce que le principe de la Mef n'est pas clair pour eux et ne leur permet donc pas de voir, ni d'exprimer les avantages dont ils ont pourtant profité. Le rassemblement peut bénéficier aux chômeurs, sans que ces derniers ne se rendent nécessairement compte des avantages qu'ils en retirent. Les pratiques de coopération entre salariés peuvent se faire « en cuisine » et restées invisibles pour les publics qui ne connaissent pas les procédures habituelles. À l'occasion d'une conversation informelle avec un conseiller de la ML, ce dernier nous explique qu'un jeune qu'il a en suivi a pu intégrer une formation, dans les meilleurs délais du fait de la création de la Mef. Ce conseiller a orienté le jeune vers le Service d'Orientation Professionnelle de l'Afpa où ce dernier a réussi les tests et était accepté dans une formation dispensée par l'Afpa. Mais n'étant pas inscrit à l'ANPE, la

⁶³³ Le taux de non-réponse est assez important pour cette question : 13,3 %. On peut imaginer qu'une partie d'entre eux ne se posent pas cette question, leur réponse aurait pu venir gonfler ce pourcentage de 25,8 %.

psychologue du travail n'avait pas pu le faire intégrer la formation qui débutait quelques jours plus tard. Pour permettre au jeune d'intégrer malgré tout cette formation, les deux professionnels de la ML et de l'Afpa se sont mis d'accord pour solliciter l'ANPE, afin que l'ANPE sollicite l'Assedic pour que l'inscription comme demandeur d'emploi du jeune puisse se faire très rapidement :

Conseiller de la ML : « Comme on est dans les mêmes locaux, on a pu expliquer la situation directement à la directrice de l'agence. Elle a fait le nécessaire, notamment auprès de l'Assedic et le jeune a pu entrer dans la première session de formation où il restait des places. Il n'a pas eu besoin d'attendre plusieurs semaines, voire plusieurs mois pour entrer dans la session d'après. » Discussion informelle réalisée en septembre 2007

Le simple regroupement des acteurs de l'emploi ne suffit donc pas toujours à faciliter les démarches des chômeurs. Comme le montre l'exemple précédent, l'intervention rapide et concertée de plusieurs professionnels peut s'avérer nécessaire pour accélérer certaines démarches. Du point de vue de ce conseiller, le regroupement permet aux professionnels d'être plus facilement informés des différentes démarches faites par les chômeurs qu'ils suivent. Dans le cas cité, ce n'est pas le jeune qui l'a informé de la situation, mais la psychologue du travail. Autre avantage non négligeable de son point de vue, c'est la possibilité d'entrer en relation directe avec les directeurs de structures et de débloquer ainsi au pied levé certaines situations. Cet exemple montre bien que le regroupement des structures peut permettre à des partenaires de se tenir informés de la situation des chômeurs dont ils assurent conjointement le suivi. Il permet en outre, d'accélérer certaines procédures en entrant directement en contact avec la direction.

Pour plusieurs enquêtés, le rassemblement des intermédiaires de l'emploi est très positif puisqu'il signifie que l'ensemble des spécialistes sont présents dans le bâtiment. Il assure ainsi aux chômeurs, quelque soit leurs profils, une prise en charge adaptée à leurs besoins et disponible à proximité de chez eux :

Yasin : « Mais c'est bien ici, c'est de l'aide à la recherche d'emploi, c'est du coaching pour employer un mot anglo-saxon (rire). Y'a des personnes qui ont besoin d'être coachés, rassurés quand ils sont face à un patron et ça leur fait perdre les moyens. Là on leur donne les moyens justement de s'affirmer et puis d'être tranquille quoi dans leur esprit, pour pouvoir donner le meilleur d'eux-mêmes. Je trouve que c'est une structure qui n'existait pas et qu'il fallait. Le fait de réunir tout le monde ici, c'est bien. Maintenant on sait que les chômeurs trouvent juste à côté des professionnels spécialisés pour les orienter, pour leur expliquer, pour les guider. Et c'est... c'est, je trouve ça bien, vraiment ». Yasin, homme, 46 ans, veuf, sans enfant, sans diplôme initial, adulte relais dans un collège, en cours de VAE pour l'obtention d'un Bac service de proximité et du local, entretien réalisé le 12 novembre 2008

Un autre enquêté, Sahrane, va nettement plus loin dans ses propos. Pour lui, le rassemblement des acteurs de l'emploi ne donne plus aucune excuse aux chômeurs, désormais ils ne peuvent que « s'en sortir », notamment les plus jeunes d'entre eux :

Sahrane : « Le fait que tout soit regroupé ici, moi je trouve ça bien franchement. Pour des jeunes qui ont pas beaucoup de motivation, le fait que tout soit regroupé dans un même lieu, ça aide, franchement ça aide. Je pense pour les jeunes qui ont besoin de coups de pieds aux fesses on va dire c'est bien. Là, on doit se dire qu'on voit pas comment on y arriverait pas ici, dans un lieu comme ça. Y'a l'ANPE, la ML et la Cité des Métiers où je pense qu'ils doivent former les gens à différents métiers. Y'a quand même plein d'outils en fait, on a tous les outils ici et c'est quand même plus simple. (...) On se sent vraiment aidé du coup, il y a les outils qu'il faut pour s'en sortir. Du coup, moi je me dis, le jeune qui veut s'en sortir, il peut ! Maintenant, ça se passe peut-être pas partout comme ça, mais ici, y'a plein de choses et quand tu veux t'en sortir, tu peux, tu t'en sors. (...) Ici on voit que c'est vraiment carré quoi. Un jour j'ai entendu un conseiller dire à un jeune qui était dans la salle d'attente « vous croyez pas que je vais vous appeler pour vous dire qu'on a RDV et de venir ! » en fait il était arrivé en retard. Je trouve ça bien, vraiment. Ce sont des choses qui montrent qu'on est pas là pour jouer. On se rend compte que quand on rentre ici, on ne peut pas faire autrement que de respecter nos engagements. Ça donne vraiment plus envie d'être assidu dans ses recherches, ses démarches. Ça motive plus. On sent qu'on a vraiment un accompagnement personnalisé, ça aide ». Sahrane, homme, 21 ans, célibataire, sans enfant, Bac +4 en école de commerce, entretien réalisé le 4 octobre 2007

Au cours de l'entretien Sahrane racontera que ses frères aînés et ses amis ont fait des bêtises qu'il ne veut pas reproduire. D'ailleurs il incite ses amis à s'inscrire à la ML, les accompagne lorsqu'il juge que leur motivation n'est plus suffisante. Sahrane met un point d'honneur à ne pas peser trop lourd sur le budget de ses parents qui ont sept enfants à charge. Il expliquera que c'est la raison pour laquelle il travaille depuis l'âge de 13 ans, les week-ends ou pendant les vacances afin de financer tout ou partie de sa scolarité. Ses parents lui ayant donné une très bonne éducation, il se doit de les remercier en ayant une très bonne situation. L'essentiel est également pour lui de « battre » son frère aîné pour aller plus loin que lui dans les études. Cette attitude de mise à distance de sa propre situation, par rapport aux autres chômeurs a été évoquée par de nombreux autres enquêtés, sous des formes très variées. Dans son ouvrage sur *L'épreuve du chômage*, Dominique Schnapper y voit une « fonction de réassurance » face à la situation peu valorisée de chômeur. Ainsi, le « vrai » ou le « bon chômeur » est « victime de circonstances qui dépassent son cas personnel [et] n'abuse pas de la protection sociale » comme le font ces « chômeurs professionnels » ou « faux chômeurs » qui profitent du système⁶³⁴. Bien que suivi par la ML, Sahrane, tient à montrer à l'enquêteur, et à s'assurer lui-même qu'il ne peut être comparé à ces jeunes désœuvrés et sans projet. Serge Paugam montre

que l'espace d'accueil au sein duquel se retrouvent les populations prises en charge par les différentes structures représente un endroit où peut s'exprimer de manière particulièrement forte la gêne de certains usagers. Ils « adoptent alors souvent une stratégie de distanciation » à l'égard d'une « population marginalisée dans laquelle [ils ne se reconnaissent pas] en termes d'attitudes vues comme inacceptables, repoussantes » et auxquelles ils ne veulent pas être assimilées »⁶³⁵.

Certains professionnels partagent également le point de vue de Sahrane selon lequel la présence de l'ensemble des acteurs dans un même bâtiment facilite tellement les démarches des chômeurs que ces derniers ne peuvent plus rechigner à faire l'ensemble des démarches demandées :

Laure : « De toute façon, maintenant le demandeur d'emploi il a zéro excuse ! On est dans le bâtiment, donc il n'y a aucune raison pour qu'ils ne fassent pas les démarches qu'on lui propose de faire ». Laure, femme, salariée, CDI

Pour Laure, le rassemblement des structures sous un même toit ne peut que faciliter les démarches des chômeurs et les encourager ainsi à poursuivre leurs démarches. Ils ne prennent en considération que les chômeurs qui trouvent effectivement leur compte dans le regroupement des structures. Ils ne voient pas ou refusent de voir que pour d'autres chômeurs en revanche, la présence en un seul lieu des acteurs de l'emploi est source de confusion et que certains d'entre eux comparent leurs démarches au sein de la Mef au parcours du combattant.

3.1.2 La multiplication des sollicitations : une pratique qui traduit le papillonnement des usagers ou l'enrichissement des recherches ?

Pour certains chômeurs, le rassemblement des structures est une configuration idéale pour « faire son marché ». Le parcours d'Aïcha est assez éclairant de ce point de vue. Cette jeune femme a été recrutée à la Mef suite au dépôt de son CV à la CDM. Aïcha a profité de ce CDD d'un mois pour se rendre dans la quasi-totalité des structures de la Mef, changeant de projet au gré des possibilités indiquées par les différents professionnels rencontrés :

Aïcha : « On m'a dit que peut-être on pourrait avoir besoin [à la Mef] d'un Contrat d'Accompagnement dans l'Emploi (CAE), de 26h par semaine, pour être à l'accueil et comme ça en même temps je peux continuer à suivre mes cours (BTS en économie sociale et familiale). (...) Et là je viens de voir B. qui m'a dit que je pouvais postuler au Conseil Général parce qu'ils employaient des tuteurs agir pour l'emploi pour faire de l'accompagnement individuel auprès des demandeurs d'emploi. Alors je n'ai jamais fait d'accompagnement, mais je sais ce qu'ils

⁶³⁴ Dominique Schnapper, 1994, op. cit. p.157.

⁶³⁵ Serge Paugam, *La disqualification sociale. Essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, PUF, 2004 (1^{ère} édition 1991), p.63-67.

ressentent. Quand j'étais assistante de direction j'ai été au contact de demandeurs d'emploi et donc je sais vraiment. (...) Alors je vais laisser mon CV ici. Mais sinon, je trouve que c'est une super idée la MDE ! Ça simplifie les démarches administratives des demandeurs d'emploi et des salariés aussi. Ce matin j'ai rencontré une conseillère ANPE qui était au lycée avec moi, alors je lui ai parlé et elle m'a sorti deux offres ANPE. J'ai postulé. » Aïcha, femme, 33 ans, célibataire, sans enfant, Bac +2 en langues étrangères appliquées, Bac +3 en sciences de l'éducation, niveau Bac +2 technicienne en économie sociale et familiale, demandeur d'emploi, inscrite depuis 2 mois, CDD de secrétaire à la Mef, entretien réalisé le 14 août 2007

C'est au fil de l'entretien qu'Aïcha nous expliquera ses différentes visites dans les structures de la Mef. Elle justifie cette stratégie de recherche d'emploi par l'absence de suivi de l'ANPE et l'importance du réseau dans la recherche d'emploi, enseignement qu'elle a tiré de ses expériences passées de chômage. Si elle avoue volontiers que cette méthode est « culottée », c'est aussi de son point de vue celle qui fonctionne le mieux⁶³⁶, les candidatures spontanées « anonymes » n'ayant jamais fonctionnées pour elle. Le caractère dispersé de ses demandes aux différents interlocuteurs de la Mef n'est toutefois pas sans suggérer la crainte d'Aïcha que sa réintégration dans l'école pour être technicienne en économie sociale et familiale ne soit pas acceptée et donc de se retrouver sans emploi et sans formation. Comme elle a le sentiment d'avoir enfin trouvé sa voie en travaillant dans le « social », elle frappe ainsi à toutes les portes, le poste précis qu'elle pourrait occuper n'ayant qu'une importance secondaire. À la différence des autres enquêtés rencontrés, Aïcha est dans une position plus simple pour papillonner ainsi dans le bâtiment. Son statut de salarié, même en CDD, lui offre un accès privilégié aux différents professionnels de la Mef. De son point de vue, le rassemblement des acteurs est une configuration idéale qui lui permet de multiplier ses chances d'accès à un emploi.

⁶³⁶ Analysant l'impact des relations dans les modes d'accès à l'emploi, Mark Granovetter a montré dans sa thèse la « force des liens faibles ». Cette expression a été tirée de son enquête menée auprès de personnes qui viennent de changer d'emploi. La « force des liens faibles » défend l'idée que « des réseaux denses de relations, comme ceux qui existent entre deux individus ayant entre eux des liens forts (en termes de temps passé ensemble, de fréquence et d'intensité émotionnelle), font circuler une information largement redondante entre les membres du groupe, tandis que des liens faibles entre des individus appartenant à deux groupes de relations fortes sont, eux, susceptibles d'y introduire des informations nouvelles. (...) les liens faibles apportent plus fréquemment une information pertinente (peu diffusée et transitant par un faible nombre d'intermédiaires) et débouchent sur des emplois plus satisfaisants et mieux payés ». Philippe Steiner, « Mark Granovetter. Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie », *Revue française de sociologie*, n°42-2, 2001, p.381-382. Dans leur ouvrage sur *Le recrutement*, Emmanuelle Marchal et Géraldine Rieucou précisent que les liens faibles « s'acquièrent en changeant de travail, d'activité, d'entreprise. La mobilité permet de développer son réseau de connaissances et de multiplier les occasions de montrer ses « compétences », et sa personnalité » (p.51). Elles indiquent en outre que parmi l'ensemble des embauches contractées en 2006 (source Enquête Emploi de l'Insee), 20 % sont imputables aux relations personnelles (familiales et professionnelles). Emmanuelle Marchal, Géraldine Rieucou, *Le recrutement*, Paris, La Découverte, 2010, p.12-13.

D'après les résultats du questionnaire, le regroupement des acteurs encourage 87,4 % des enquêtés à poursuivre et enrichir leurs recherches (53 % d'entre eux sont « tout à fait d'accord » avec cette position). Sans aller jusqu'à la dispersion ou l'éparpillement des démarches, 77,1 % des enquêtés ont admis que le regroupement des structures les aidait à s'orienter, se déplacer d'une structure vers une autre. Par ailleurs, 83,8 % des enquêtés ont reconnu dans le questionnaire que la présence de plusieurs structures dans le bâtiment leur a permis de découvrir de nouveaux services, utiles dans leurs recherches (48,5 % d'entre eux sont « tout à fait d'accord »). Parmi ces enquêtés, on note la présence de chômeurs ayant moins de 36 ans (63,6 %) et ayant un niveau de formation équivalent au CAP / BEP ou au Bac (44,5 %). Cette position semble un peu plus défendue par les femmes que par les hommes, 50,5 % des enquêtés d'accord avec ce point de vue étant des femmes. C'est tout d'abord l'accès à l'information qui semble facilité pour 50,8 % des enquêtés et 47,1 % d'entre eux apprécient la présence d'un accueil commun à l'ensemble des structures. Le projet initial de la Mef n'avait pas prévu la mise en place d'un accueil partagé. Six mois après l'ouverture du bâtiment, les différents partenaires se sont mis d'accord pour recruter des chargés d'accueil⁶³⁷ pour recevoir les usagers et les orienter, les agents de l'ANPE assurant jusque là malgré eux ce rôle du fait de leur position à l'entrée des locaux.

3.1.3 Les rendez-vous manqués du rassemblement des intermédiaires de l'emploi

Comme nous l'avons préalablement précisé, certains des chômeurs n'ont pourtant pas bénéficié directement des avantages du regroupement des acteurs de l'emploi. Plusieurs situations expliquent ces rendez-vous manqués du rassemblement des structures. L'absence de jour commun de fermeture des structures pour les réunions d'équipes, le traitement des dossiers ou encore la préparation d'évènements sont autant de raisons qui expliquent que pour certains chômeurs, la réalisation des démarches se fasse en plusieurs temps. Certains éléments relatifs à la situation des chômeurs (lieu d'habitation, durée d'inscription au chômage, statut de l'emploi occupé...) expliquent également le fait que certains chômeurs ne profitent pas du regroupement des structures :

Daniel : « Je n'ai jamais été rattaché ici [à la Mef]. (...) Mais bon, c'est vrai, la concentration, je n'en ai pas bénéficié, je n'ai pas bénéficié de cette concentration. Alors voilà, les différents lieux [où je me suis rendu], pour l'inscription aux Assedic, c'est par téléphone et ensuite on vous donne un RDV. Moi je suis pas venu ici, d'ailleurs avec la copropriété, ils n'ont pas le droit d'indiquer que les Assedic

⁶³⁷ Ces chargés d'accueil sont recrutés parmi les usagers du Plie en CAE, pour une période de six mois renouvelable une fois. Ce mode de recrutement assure au Plie un certain nombre de sorties positives, même si les chargés d'accueil continuent d'être suivis par les référents.

sont là, alors j'ai passé un certain temps à chercher, le bâtiment n'est absolument pas signalé, il faut rentrer tout au fond, faire le tour. C'est complètement dément en fait. Au niveau de l'ANPE, la première rencontre a eu lieu à P., c'est l'ANPE cadre. Dans le cadre de la Convention de Reclassement Personnalisé (CRP) vous êtes suivi pendant huit mois, avec des ateliers qui ont lieu un peu partout, notamment à Paris. Et ensuite à l'issue des huit mois, j'ai été versé à l'ANPE, l'agence de la ville mais qui n'est pas dans les locaux de la Mef. Au bout de quelque temps, j'ai été éjecté à l'autre agence de la ville [avant la mise en place de la Mef] avant d'être à nouveau expédié à l'autre agence ANPE. Et là pour la suite, je ne sais pas, il ne reste plus grand-chose (rire) enfin d'allocations je veux dire, alors je ne sais pas. Mais pendant huit mois, j'ai été suivi à l'ANPE cadre par quelqu'un qui me connaissait bien, alors ça me paraît délirant de changer comme ça, sans cesse. » Daniel, homme, 43 ans, marié, deux enfants, Bac +2, demandeur d'emploi, inscrit depuis 18 mois, entretien réalisé le 16 janvier 2008

Ce rapide aperçu des premiers mois de chômage de Daniel montre bien à quel point les trajectoires des demandeurs d'emploi peuvent être complexes, sans même multiplier les sollicitations auprès de plusieurs intermédiaires. Les démarches qu'il expose sont largement dépendantes de l'organisation administrative de l'ANPE, les acteurs et les étapes du suivi étant déterminées selon le statut d'emploi anciennement occupé (par exemple cadre ou non cadre), le secteur d'activité de la recherche d'emploi, le lieu d'habitation du demandeur d'emploi, l'ancienneté d'inscription à l'ANPE ou encore le régime d'indemnisation. En seulement quelques mois, la structure assurant son suivi personnalisé a changé quatre fois, l'obligeant à changer de lieu de rendez-vous, mais surtout de conseiller. Les propos qu'il utilise pour évoquer ces différents changements ne sont pas sans traduire la violence que ces derniers ont eu comme impact sur lui, comme s'il n'était qu'un pion que les structures déplacent au gré de leurs modalités de prise en charge : « versé » ; « éjecté » ; « expédié ». Le discours de Daniel fait tout à fait écho au profil des chômeurs qui disent être « trimbalés » de droite et de gauche et dénoncent notamment le système en mille feuilles des intermédiaires de l'emploi. La complexité du système met les demandeurs d'emploi dans une position très inconfortable qui les empêche d'anticiper quel acteur assurera la suite de l'accompagnement et à quel endroit :

Gaëlle : « Sinon ce qui est bien ici, c'est que tout soit regroupé, quand on sort de l'un on peut aller à l'autre au lieu d'avoir du chemin à faire, reprendre un bus, ça peut être pas mal quoi. Non, non, ça peut être pas mal, même si moi d'un point de vue Assedic et ANPE je dépends d'un autre bureau, si j'avais vraiment une urgence etc, je pense qu'on pourrait me recevoir là ou me conseiller etc. Non, non, je vois pas trop de points faibles vraiment et puis les points forts, ben quand même tout ce qui est mis à disposition des gens.... Autrefois y'avait pas tout ça, c'est clair. Je sais pas si ça existait avant, je crois pas, pour moi MDE c'est un nouveau concept où on regroupe tout dans un même lieu et effectivement, ça évite de courir partout. Non, non, moi je vois que des points forts dans le sens où je, où ça facilite beaucoup les choses ». Gaëlle, femme, 38 ans, célibataire, sans enfant, Bac +3 en anglais et Bac

professionnel en secrétariat, demandeur d'emploi, ancienneté d'inscription inconnue, avec quelques missions d'intérim au cours de cette période, entretien réalisé le 15 janvier 2008

Comme le dit très clairement Gaëlle, ce regroupement « peut être pas mal », encore faut-il que toutes les conditions soient réunies pour dépendre des structures situées dans les locaux de la Mef, et notamment dépendre de l'agence ANPE située dans le bâtiment. À cette condition, le rassemblement ne peut apparaître que comme une bonne chose, notamment pour les personnes qui ont déjà connu l'expérience du chômage et qui se souviennent des multiples déplacements qu'ils ont dû faire. Le rattachement à l'antenne Pôle Emploi située dans les locaux de la Mef constitue un élément déterminant permettant de profiter au mieux du rassemblement des acteurs. Mais la multiplication des Opérateurs Privés de Placement (OPP) qui assurent l'accompagnement de certains demandeurs d'emploi pour le compte de Pôle Emploi, rend plus incertaine cette possibilité.

3.2 Un regroupement qui peut contribuer à « perdre » les usagers dans le labyrinthe des intermédiaires de l'emploi

La multiplicité des restructurations institutionnelles qui se succèdent depuis 2005 (voir chapitre 3), ajoutée à la diversité des structures présentes dans les locaux contribue à bouleverser certains chômeurs, notamment ceux qui ne connaissent que très peu le paysage de l'emploi. Cette position atteste du fait qu'une partie de la population ne trouve pas du tout son compte dans le rassemblement des structures, rassemblement pourtant pensé pour aider l'ensemble des chômeurs. De leur point de vue, le regroupement des structures ajoute de la confusion au paysage de l'emploi parce que ce regroupement rend finalement visible la multitude des structures existantes, jusque là dispersées dans la commune, le département ou encore dans la région. Autre élément de confusion, le statut de la Mef : s'agit-il d'un service supplémentaire dispensé par la ville ou du regroupement de plusieurs acteurs ? Quelle différence y'a-t-il entre Pôle Emploi et la Mef ? Si la création de la MDE a été décidée pour faciliter la vie des chômeurs, sa mise en place suscite de nombreuses questions, et peut être source de confusions pour les chômeurs (mais parfois aussi pour les professionnels). On retrouve parmi ces enquêtés, les chômeurs aux trajectoires chaotiques, qui ne parviennent pas à retracer leurs démarches, parce que le sens de celles-ci leur échappe. Une autre catégorie de chômeurs ne trouve pas non plus son compte dans le rassemblement des intermédiaires de l'emploi. La présence en un seul lieu d'une multitude d'acteurs contribue à faire de la Mef un

labyrinthe dans lequel certains se « perdent ». Si d'autres y voient une opportunité leur permettant de solliciter plusieurs acteurs et de s'arrêter au « plus offrant », la multitude de ses démarches n'est pas sans risquer de les disperser, voire de les éloigner de leur projet initial.

3.2.1 Le modèle de la dispersion : « résistance à la déqualification » ou risque de s'éparpiller dans ses recherches ?

Un peu sur le modèle de celui évoqué à travers Aïcha, d'autres chômeurs multiplient les démarches auprès des intermédiaires de l'emploi. Cette pratique semble trahir une stratégie implicite de contournement permettant de retarder l'entrée sur le marché du travail ou de ne pas stabiliser une orientation professionnelle. Abdelkarim est un demandeur d'emploi à la recherche d'une formation pour être expert comptable. Il a démarré des études de droit et d'économie afin d'obtenir des dispenses pour entamer une formation d'expertise comptable. Mais depuis 2004, date à laquelle il a achevé ses études, Abdelkarim se rend de structures en structures afin de trouver une formation adaptée à sa situation :

Abdelkarim : « On demande toujours trois choses, être jeune, diplômé et avec de l'expérience et ça c'est rare qu'on peut avoir l'expérience donc ça existe mais c'est rare d'avoir les trois. Donc maintenant il y a une orientation parce qu'avec l'ANPE, l'ANPE m'a orienté à l'afpa pour une formation entre guillemets si vous voulez normale après à l'autre Afpa on m'a envoyé à cette Afpa ici qui s'occupe des travailleurs handicapés donc maintenant j'attends une réponse pour une formation dans un centre pour personnes handicapées. (...) Maintenant il faut que j'accède à cette formation, j'essaye de rester patient mais c'est pas évident ». Abdelkarim, homme, 50 ans, marié, deux enfants, Bac +4 en économie et en droit, demandeur d'emploi, inscrit depuis 3 ou 4 ans, en attente de formation, reconnaissance travailleur handicapé, entretien réalisé le 12 mars 2009

Ces différentes étapes de son parcours de demandeur d'emploi ne constituent que quelques unes des longues démarches réalisées par Abdelkarim depuis plusieurs mois. Il restera d'ailleurs très évasif quant aux temporalités de ses recherches, ainsi que son ancienneté d'inscription comme demandeur d'emploi, c'est par recoupements que nous estimons son inscription à trois ou quatre années. Impossible en l'état actuel de son parcours de trouver un emploi selon lui, l'accès à cette formation étant indispensable pour espérer pouvoir convaincre un employeur. L'interprétation de cette forme de dispersion est différente de celle observée dans le cas d'Aïcha. Les propos tenus par Abdelkarim suggèrent bien plus une forme de « résistance à la déqualification » développée par Philippe d'Iribarne. Ce que le chercheur entend par « résistance à la déqualification » ou au « déclassement », c'est le fait de ne pas « occuper une « position » correspondant à celle que l'on devrait normalement occuper ». C'est le fait de personnes « qui n'acceptent pas la réalité objective de leur position et de leurs

titres »⁶³⁸. Reprenant les analyses de Pierre Bourdieu dans *La distinction*, Philippe d'Iribarne montre que cette « résistance » conduit à l'adoption de multiples stratégies, dont celle de rester au chômage, choix qui revêt alors le sens d'une « grève individuelle »⁶³⁹. Les « relégués » n'acceptant pas vraiment la « vérité objective de leur position et de leurs titres »⁶⁴⁰. Philippe d'Iribarne distingue toutefois le déclassement des chômeurs âgés qualifiés, qui, se retrouvant au chômage sont « victimes d'une exclusion consécutive à l'obsolescence de leur qualification », de celui des jeunes qui subissent un déclassement lié au décalage entre le niveau de formation obtenu et le type d'emploi auquel il permet « normalement » d'accéder⁶⁴¹. Pourtant Abdelkarim n'a pas subi de déclassement réel dans le sens où il n'a jamais occupé de position élevée dans la hiérarchie sociale. Le paradoxe de sa situation réside dans le fait que du haut de ses cinquante ans, Abdelkarim adopte la posture d'un jeune actif qui s'apprête à entrer sur le marché du travail.

Pour d'autres chômeurs, les passages successifs d'une structure vers une autre renvoient davantage à une véritable forme de dispersion ; dispersion qui risque de les « noyer » dans leurs démarches. Si cette position n'a pas été directement assumée par les enquêtés lors des entretiens, les résultats du questionnaire, ainsi que les propos des professionnels permettent en revanche de suggérer que cette pratique n'est pas isolée (même si elle semble minoritaire). 32,4 % des chômeurs confient que la présence de plusieurs structures en un seul lieu les amène à multiplier leurs démarches, et au final à s'éloigner de leur projet initial. Parmi les répondants qui sont venus plusieurs fois à la Mef, 6,3 % se sont rendus dans cinq structures (26 personnes), 2,2 % dans six (9 personnes) et 1 personne dans sept structures. Une exploitation plus fine de ces réponses montre que cette pratique est davantage le fait d'hommes (54,4 % des répondants), jeunes (39,4 % ont moins de 26 ans) et peu diplômés (22,8 % ont un CAP / BEP). Certains professionnels quant à eux ont exprimé leur inquiétude concernant ces pratiques qui risquent de ralentir, voire compromettre le travail d'accompagnement engagé avec ces chômeurs. La situation qui nous a été rapportée à plusieurs reprises est celle de la personne qui entame un accompagnement professionnel au sein du Plie et qui s'oriente vers un projet de création d'activité. Pour les professionnels, la difficulté tient au fait que les chômeurs peuvent s'engager dans des voies radicalement différentes et se retrouver noyés sous la multiplicité des démarches à effectuer pour mener plusieurs projets de concert. Dans les cas qui nous ont été racontés, les professionnels ont

⁶³⁸ Philippe D'Iribarne, 1990, op. cit., p.95.

⁶³⁹ Pierre Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, Éditions de minuit, 1979, p.157.

⁶⁴⁰ Ibid., p.157.

⁶⁴¹ Philippe D'Iribarne, 1990, op. cit., p.96.

appris, parfois tardivement, qu'un de « *leur suivi* »⁶⁴² avait frappé à plusieurs portes et avait décidé d'amorcer une VAE ou un projet de création d'activité. Ils apprennent l'existence de ces « *double suivis* » par un partenaire ou par les chômeurs eux-mêmes. Ce que ces conseillers déplorent, c'est l'absence d'un cadre ou d'une procédure qui permettrait d'assurer la cohérence des parcours des chômeurs au sein de la Mef, sans toutefois que ce cadre n'aboutisse à une surveillance accrue de ces derniers.

3.2.2 Un rassemblement de structures qui fait de la Mef un labyrinthe ?

Plusieurs enquêtés ont évoqué le fait que le rassemblement donne accès à trop de structures pour identifier celle qui répondra le mieux à leur situation. En fait, 45,4 % des répondants ont dit être d'accord avec ce point de vue (51,8 % d'entre eux sont des hommes, 37,6 % ont moins de 26 ans et 23,1 % sont titulaires d'un CAP / BEP). La multiplicité des structures organisées autour de « *compétences frontières* »⁶⁴³ contribue de manière fondamentale à brouiller la lecture que les chômeurs ont du système. La présence de deux structures en charge de la VAE mais n'ayant pas les mêmes attributions peut apparaître comme une situation très peu lisible pour les non initiés. Les conditions d'accès sont par ailleurs très variables d'une structure à une autre. Lorsque l'entrée au sein de la CDM est très souple (sans rendez-vous, ouverte à tous), l'intégration dans le dispositif du Plie est bien plus règlementée (ancienneté de la recherche d'emploi, éloignement supposé à l'emploi etc) et dépend de l'accord des membres de la commission d'orientation (réunissant entre autres les conseillers du Plie, un représentant de Pôle Emploi, les travailleurs sociaux). La « *perte* » de certains usagers au sein du SPEL peut s'expliquer par l'ignorance, totale ou relative, des acteurs qui composent le paysage de l'emploi, leurs modalités de fonctionnement, leurs fonctions et missions respectives :

Solen : « Quand vous dites « je viens ici souvent », de quelle structure parlez-vous ? »

Abida : « L'ANPE, ici. »

Solen : « Ah non, on est à la Cité des Métiers ici. »

Abida : « Ben, c'est la même chose ». Abida, femme, 28 ans, célibataire, sans enfant, niveau BEP, demandeur d'emploi, inscrite depuis au moins 18 mois, entretien réalisé le 23 août 2007

Nathalie : « Je n'y comprends rien du tout en administration, donc franchement, je nage beaucoup (rire). Je ne comprends rien du tout ». Nathalie, femme, 25 ans, célibataire, sans enfant, brevet des métiers des arts, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 2 mois, entretien réalisé le 27 octobre 2008

⁶⁴² Terme régulièrement utilisé par certains professionnels.

⁶⁴³ Philippe Labbé, Michel Abhervé, 2005, op. cit., p.124.

Dans le cas de Nathalie, cette incompréhension peut s'expliquer par le fait qu'elle n'a jamais eu à solliciter un intermédiaire de l'emploi par le passé et du fait de son inscription récente comme demandeur d'emploi. La piste du désintérêt à l'égard de ces institutions n'est pas non plus à occulter. Pour Nathalie, la seule nécessité de se rendre à l'ANPE réside dans l'actualisation de son statut de demandeur d'emploi pour bénéficier de ses droits à l'assurance chômage. L'essentiel des embauches se faisant par le réseau dans son secteur d'activité, elle n'attend rien de l'opérateur de placement. Il n'est donc pas utile *a priori* de son point de vue de se renseigner sur les différents services dispensés par la Mef.

D'autres, prennent le parti de se laisser guider par le conseiller qui assure leur accompagnement. Diane a été orientée par son conseiller ANPE vers l'Afpa pour entrer en formation. Lorsqu'elle est venue dans les locaux, elle a bien remarqué que d'autres structures étaient hébergées au sein de la Mef, sans que ceci n'attire sa curiosité outre mesure :

Diane : « Je connais même pas un quart de ce qui existe. Pour le reste du bâtiment, je ne sais pas ce qu'il y a dedans, je ne sais pas. Je vois tout plein de choses, mission machin truc, mais je ne sais pas ce que c'est ». Diane, femme, 26 ans, célibataire, sans enfant, niveau Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 6 mois, en attente d'une formation, entretien réalisé le 12 mars 2009

Pour d'autres chômeurs, le regroupement contribue à rendre plus visibles les incohérences de l'organisation territoriale du SPEL ainsi que les orientations, parfois nombreuses, d'une structure vers une autre. D'ailleurs seulement 53,6 % des chômeurs ayant répondu au questionnaire déclarent avoir bien été orientés au sein de la Mef⁶⁴⁴. Les critiques adressées par les chômeurs dans le cadre des questions ouvertes du questionnaire ne font ici qu'alimenter les reproches déjà formulés par certains d'entre eux dans le cadre des entretiens : « on n'a pas de suivi convenable, on nous fait tourner en rond », « on nous envoie à droite et à gauche », « j'ai été mal orienté », « on ne m'a pas informé », « le personnel n'est pas assez informé des démarches à suivre », « pas de coordination entre les structures ». Si seulement 11,6 % des personnes ayant répondu au questionnaire ont déclaré qu'elles avaient eu des difficultés dans la réalisation de leurs démarches, leurs critiques restent acerbes. Pour Dominique Schnapper, c'est parce que ces chômeurs sont « (...) gênés par leur manque de compréhension des mécanismes administratifs » que ces chômeurs « se trouvent désarmés devant des exigences

⁶⁴⁴ Le taux de non-réponse est toutefois très élevé : 31,7 % et 14,7 % des répondants disent qu'ils ont été mal orientés.

qui leur restent incompréhensibles et condamnent une administration qu'ils jugent compliquée et tracassière »⁶⁴⁵.

Outre la multiplicité des structures présentes en un seul lieu, c'est l'abondance d'informations qui peut « noyer » les chômeurs. 45,2 % des enquêtés disent que le regroupement des acteurs donne accès à trop d'informations difficiles à interpréter seul-e- pour que cela constitue une aide dans leurs démarches (25,7 % d'entre eux sont « plutôt d'accord »). Pour certains des chômeurs rencontrés, l'existence de l'information (par les affiches, les plaquettes etc.) ne garantit pas que ces derniers puissent s'en saisir, ou trouver la solution pour compléter ces informations. La plupart des enquêtés qui se retrouvent dans cette situation sont des femmes, peu ou pas diplômées, maîtrisant assez mal le français :

Safi : « (...) Il faut savoir ce qu'on propose, je ne sais même pas ce qu'on propose. (...) Voilà on sait même pas quoi demander, je ne sais même pas ce qu'on propose. Je ne sais même pas ce à quoi j'ai le droit, je ne sais même pas, je sais rien du tout. Donc du coup ce n'est pas facile de dire j'ai besoin de ci, j'ai besoin de ça. Il faut d'abord savoir ce qu'on propose et après voir ce qu'on va demander comme aide ». Safi, femme, 25 ans, célibataire, sans enfant, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 5 mois, avec quelques heures de ménage par semaine depuis cette période, entretien réalisé le 4 novembre 2008

Contrairement à Safi, les femmes rencontrées qui se trouvent dans cette situation sont comme dans l'incapacité d'expliquer ce qu'elles cherchent (à part un travail). Ce n'est donc pas l'information qui fait défaut, mais plus son accessibilité qui est ici en cause (pour des questions de langue, mais aussi de complexité du système). Certaines de ces femmes comme Zohra dont nous avons déjà parlé, n'ont jamais travaillé et intègrent le marché du travail pour la première fois, par exemple suite à un divorce. Lorsqu'elles se retrouvent confrontées aux acteurs de l'emploi, l'obstacle majeur qu'elles rencontrent est de savoir ce qu'elles peuvent demander, à qui et comment ? Tout se passe comme si certains chômeurs pressentaient assez bien la complexité du système pour ne pas s'y aventurer en l'absence de nécessité absolue. Certains d'entre eux préfèrent se laisser guider par leur conseiller, censé savoir bien mieux qu'eux les démarches à suivre et minimiser ainsi les contacts avec les intermédiaires de l'emploi. Cette utilisation « à l'économie » du SPEL constitue en quelque sorte une stratégie de protection pour certains chômeurs qui craignent de s'éparpiller. L'essentiel pour ces chômeurs n'est donc pas tellement de gagner du temps en se rendant d'une structure vers une autre, mais plutôt de ne pas multiplier les sollicitations auprès des différents professionnels de la Mef :

⁶⁴⁵ Dominique Schnapper, 1994, op. cit., p.158.

Gaëlle : « Je n'ai pas eu d'entretien vraiment ici [à la Cité des Métiers]. Non, de ce côté-là, j'ai pas vraiment cherché. J'avais pas besoin de me disperser, mais non, j'ai pas cherché forcément à avoir d'entretiens, parce que je vois plusieurs pôles là ». Gaëlle, femme, 38 ans, célibataire, sans enfant, Bac +3 en anglais et Bac professionnel en secrétariat, demandeur d'emploi, ancienneté d'inscription inconnue, avec quelques missions d'intérim au cours de cette période, entretien réalisé le 15 janvier 2008

La complexité de l'architecture du bâtiment au sein duquel s'est installée la Mef, ajoutée à la difficile réactualisation permanente de la signalétique (réactualisation pourtant nécessaire liée aux successions de structures) viennent parfois à bout de la patience des chômeurs, agacés de ne pas trouver la structure qu'ils cherchent. Ces éléments contribuent à faire de la Mef un véritable labyrinthe. Si le rassemblement des acteurs de l'emploi a suscité un enthousiasme quasiment unanime pour faciliter les démarches des chômeurs, l'analyse de leurs trajectoires au sein de la Mef et de leurs points de vue quant à ce regroupement met en exergue quelques unes des contradictions de l'organisation territoriale du SPEL. D'une part, ce mode d'organisation ne profite pas à l'ensemble des chômeurs et/ou tout au long de leur trajectoire de recherche d'emploi. D'autre part, le regroupement peut surcharger les démarches de certains chômeurs ou encore accentuer les confusions entre structures aux compétences ténues. En tout état de cause, le regroupement des structures n'est pas une solution infaillible pour soulager l'ensemble des chômeurs dans la réalisation de leurs démarches.

Les résultats du questionnaire montrent que les chômeurs circulent assez facilement d'une structure vers une autre. Ce résultat tend ainsi à dire que les critères d'éligibilité des structures ne sont pas étanches et qu'il existe une certaine porosité dans le système de prise en charge des chômeurs d'une structure vers une autre.

Les récits des professionnels et des chômeurs concernant les démarches de ces derniers montrent que le rassemblement des structures ne règle pas l'ensemble des dysfonctionnements du SPE élargi. En dépit des facilités pourtant permises par le rassemblement des intermédiaires de l'emploi, les chômeurs évoquent la complexité du système qui les contraint à réaliser de nombreuses formalités administratives. La création de la Mef n'a donc pas permis de fluidifier l'ensemble des parcours des chômeurs dans le dédale des intermédiaires de l'emploi. Pire, certains se retrouvent perdus, plus que par le passé car ils ne comprennent pas les rôles et les missions spécifiques de chacune des structures présentes dans les locaux. D'autres encore se retrouvent à solliciter « tous azimuts » les structures, à la recherche du « plus offrant ». De ce point de vue, les chômeurs sont amenés à développer un certain nombre de compétences qui ne sont jamais, ou très rarement, reconnues par les professionnels. Habituellement observés à l'aune de leurs manques (manque de travail, manque de compétences, manque de diplômes etc.), les chômeurs qui tirent leur épingle du jeu doivent en réalité développer tout un ensemble d'aptitudes, de capacités, pour utiliser au mieux les ressources des acteurs de l'emploi. Pour Lucie Tanguy, « cette focalisation sur les individus, représentés par leurs manques (connaissance, capacité d'adaptation, mobilité, ouverture d'esprit, attitudes, etc) dépossédés de leurs ressources effectives, est aujourd'hui exacerbée dans les discours et les politiques (...) ». ⁶⁴⁶ L'expérience, parfois très pesante du chômage, ne réside donc pas seulement dans l'absence d'emploi, mais aussi dans les relations parfois conflictuelles, insatisfaisantes ou simplement quasi-inexistantes avec les intermédiaires de l'emploi. Les chômeurs comme Mevlida qui disent « *il faut être courageux* » ⁶⁴⁷, n'expriment finalement rien d'autre que les difficultés qu'ils rencontrent à « se frotter » au SPEL, voire la violence institutionnelle dont ils peuvent se retrouver victimes.

⁶⁴⁶ Lucie Tanguy, 2008, op. cit., p.31.

⁶⁴⁷ Mevlida, femme, 21 ans, mariée, sans enfant, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 4 mois, en formation, entretien réalisé le 22 octobre 2008.

Chapitre 9 : Les chômeurs et leurs pratiques de (non)utilisation des acteurs de l'emploi

Dans le chapitre précédent nous avons présenté les trajectoires institutionnelles des chômeurs au sein de la Mef. Le rassemblement des intermédiaires de l'emploi constitue un terrain d'étude privilégié pour observer les structures sollicitées par les chômeurs, ainsi que leur passage d'une structure vers une autre. Nous souhaiterions à présent identifier quelques uns des déterminants de ces itinéraires institutionnels⁶⁴⁸. L'approche ici adoptée prend comme point de départ les attentes des chômeurs à l'égard du SPE, leurs modalités d'utilisation des différents services. Ces pratiques et représentations des chômeurs sont appuyées sur des expériences antérieures avec le SPE élargi ou héritées d'expériences vécues par des proches. Ces rapports à l'institution sont toutefois mouvants dans le sens où ils sont re-négociés à chaque interaction avec les différents professionnels. Pour Philippe Warin, il existe une « dialectique entre les représentations des acteurs (...), ces interactions [constituant] un carrefour où celles qui existent se confrontent et où d'autres peuvent apparaître ». Les rapports à l'institution résultent ainsi de « représentations produites au cours des interactions ou produites à partir d'elles »⁶⁴⁹. Initialement, nous souhaitions confronter la typologie des chômeurs à celle des professionnels, afin de dégager une typologie unique des modèles d'interaction entre les deux acteurs en présence. Nous avons assisté à trois entretiens entre chômeurs et professionnels, dont deux entretiens concernant le même chômeur au suivi considéré comme « difficile » par le professionnel. La faiblesse des retours positifs par les professionnels pour nous autoriser à participer à ces entretiens et le caractère chronophage de cette méthodologie nous ont finalement fait abandonner cette approche adoptée par plusieurs

⁶⁴⁸ Nous ne rentrons pas ici dans le détail des mesures des politiques de l'emploi qui constituent un autre élément déterminant des trajectoires des chômeurs. Ainsi, selon l'âge, le niveau de formation ou encore le statut d'indemnisation des chômeurs, ces derniers pourront ou non bénéficier d'aides spécifiques.

⁶⁴⁹ Philippe Warin, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques. Études des relations de service*, Paris, l'Harmattan, 1993, p.22-23.

chercheurs dans le champ des relations de service. L'observation de ces « face à face », suivie d'entretiens auprès des professionnels et des chômeurs nous aurait permis d'analyser les « postures de base »⁶⁵⁰ des acteurs et de « saisir les procédés par lesquels les acteurs construisent une situation et en même temps la reconnaissent et la qualifient »⁶⁵¹. Le matériau finalement recueilli auprès des professionnels s'est avéré insuffisant pour réaliser une typologie solide et suffisamment fine des pratiques des professionnels⁶⁵². En revanche, le terrain réalisé apporte des éléments d'informations intéressants pour regarder comment les chômeurs et les professionnels se saisissent du regroupement des structures dans la construction des trajectoires administratives des publics.

L'analyse des entretiens auprès des chômeurs a mis en évidence quatre grands comportements typiques à l'égard des acteurs de l'emploi. Un premier niveau d'attente pourrait être qualifié de niveau zéro d'attente dans le sens où il concerne des chômeurs qui n'expriment pas de souhait à l'égard des institutions. Ces derniers ne fréquentent ainsi le SPE que lorsque cela est absolument nécessaire (entretiens mensuels à Pôle Emploi, problème administratif à régler, convocation à des ateliers ou réunions...). Le second niveau d'attente se situe à l'opposé exact de ce premier modèle, les chômeurs ici concernés espérant que les professionnels leur trouvent un emploi ou une formation dans les plus brefs délais. Les sollicitations des chômeurs à l'égard du SPE sont alors plus nombreuses, parfois pressantes afin que leur situation se débloque rapidement. Le troisième niveau d'attente observé est le fait de chômeurs qui viennent avant tout demander des conseils (pour rédiger un CV, une lettre de motivation, se préparer à un entretien d'embauche, changer d'orientation professionnelle, trouver une formation, construire un projet professionnel...). Il est clair pour eux que les professionnels n'ont pas à leur disposition des offres d'emploi disponibles clefs en mains dont ils pourront bénéficier. Ils viennent donc chercher du soutien dans leurs recherches ; soutien technique et/ou moral. Ces chômeurs sont ceux qui ont le plus de respect pour l'institution puisqu'ils lui accordent une légitimité dans l'expertise de la recherche d'emploi. Le quatrième et dernier comportement idéal-typique n'est pas un niveau d'attente à proprement parler puisqu'il concerne les chômeurs qui n'ont pas recours au SPE ou qui risquent de ne plus s'y adresser. Ces non-usages du SPE peuvent avoir un caractère temporaire ou partiel. Les formes de non-usages peuvent être multiples, celles que nous avons observées sont liées à un manque

⁶⁵⁰ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit.

⁶⁵¹ Philippe Warin, 1993, op. cit, p.36-37.

⁶⁵² Nous avons réalisé une partie importante des entretiens auprès des professionnels à notre arrivée dans la structure. L'analyse des entretiens montre que nous nous sommes centrée sur les pratiques des professionnels au regard du regroupement des intermédiaires de l'emploi (pratiques d'orientation, échanges entre professionnels de structures partenaires...), plus qu'à leurs pratiques d'accompagnement « classiques ».

de connaissance de l'offre offerte, un mécontentement quant aux conditions d'attribution ou encore une crainte de stigmatisation. Pour chacun de ces modèles de chômeurs, nous observerons comment les professionnels interprètent ces comportements à l'égard du SPE et comment ils y réagissent⁶⁵³.

Les profils des chômeurs définis résultent d'un découpage de la réalité qui implique des choix dans le but de construire une typologie, c'est-à-dire un outil permettant de mieux comprendre les pratiques par une « stylisation de la réalité »⁶⁵⁴. Ces modèles constituent des idéaux-types permettant de « simplifier » la réalité pour mieux la comprendre.

⁶⁵³ Nous n'avons pas recueilli le même niveau d'information concernant les modèles d'interprétations et réactions des professionnels. Ce manque de symétrie dans le volume des informations obtenues est lié à la nature de nos interrogations qui se sont davantage centrées sur les modalités d'utilisation du regroupement des intermédiaires de l'emploi.

⁶⁵⁴ Dominique Schnapper, *La compréhension sociologique. Démarche de l'analyse typologique*, Paris, PUF, 1999, p.2.

Schéma n° 7 : Positionnement des chômeurs en fonction de leur rapport à l'institution et de leur positionnement sur le marché du travail.

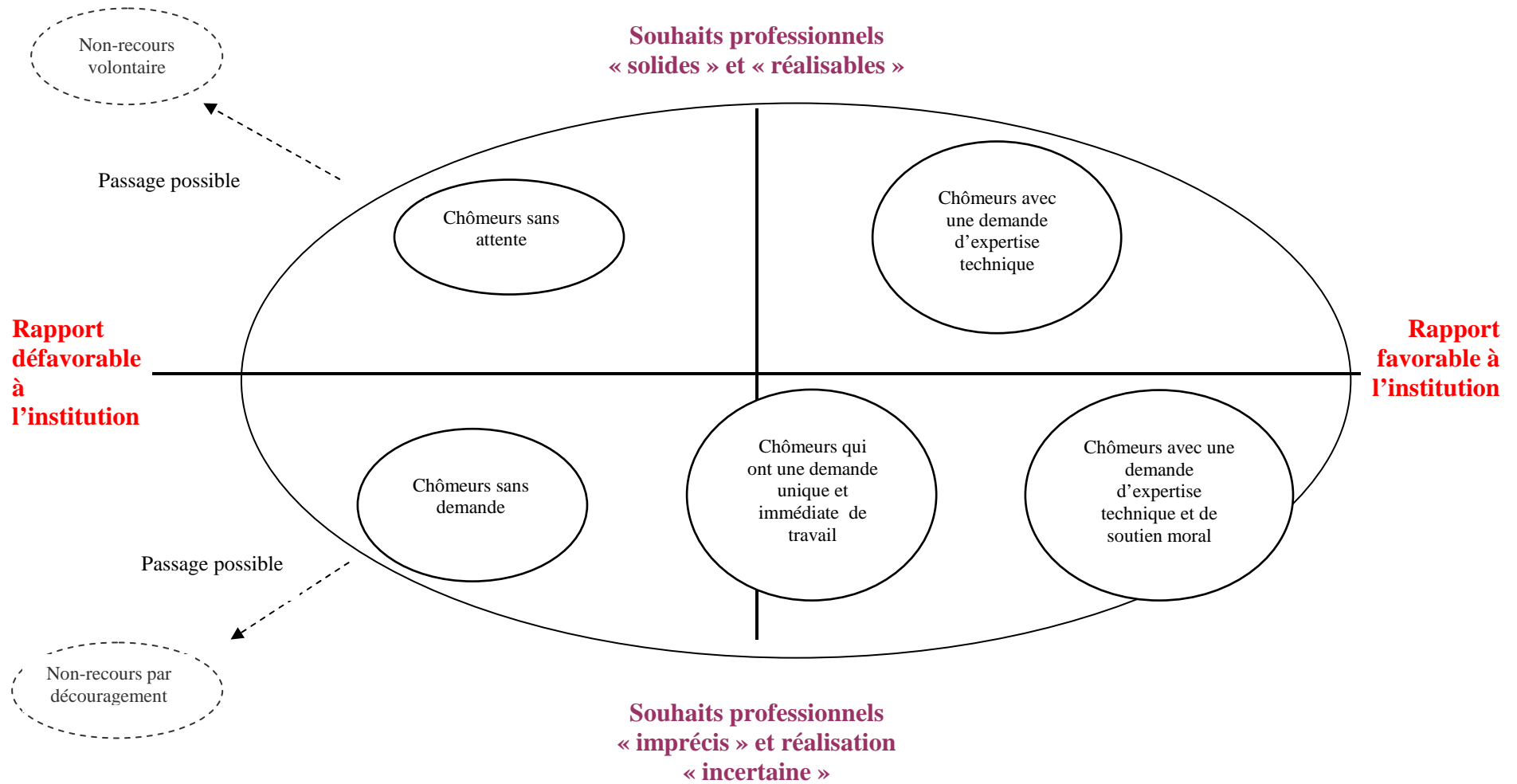


Tableau n° 4 : Profils détaillés des chômeurs. Des modèles en tension entre leurs rapports à l'institution et leurs évaluations personnelles de leurs positionnements sur le marché du travail

		Souhaits professionnels « solides » et « réalisables »	Souhaits professionnels « imprécis » et dont la réalisation est « incertaine »	
Rapport défavorable à l'institution	Pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs sans attente soit parce qu'ils n'ont pas confiance en l'institution, soit parce qu'ils ne voient pas d'intérêt à recourir à l'offre institutionnelle - Chômeurs qui limitent autant que possible les contacts avec l'institution (ils se rendent aux rendez-vous obligatoires pour ne pas être radiés). 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs sans demande parce qu'ils ne savent pas quoi et comment demander à l'institution - Chômeurs qui viennent aux rendez-vous fixés par les différents professionnels - Présence de chômeurs qui « oublient » leurs rendez-vous - Chômeurs qui confondent les différents intermédiaires de l'emploi 	
	Représentations	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui considèrent que les actions du SPE se réduisent à un « traitement social » du chômage ; voire à « occuper » les chômeurs. - Chômeurs qui critiquent l'organisation en mille feuilles du SPE 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ne savent pas quels sont les rôles et missions des intermédiaires de l'emploi - Chômeurs qui voient le SPE comme un labyrinthe, un ensemble de structures qu'ils ne parviennent pas à dissocier et où ils se perdent 	
	Trajectoires administratives	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui décrivent des trajectoires administratives relativement longues - Chômeurs qui disent avoir été « ballotés » de droite et de gauche entre les différents acteurs de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ne parviennent pas à retracer leurs trajectoires et qui « se perdent » dans le labyrinthe de la Mef. Modèle du « black out » - Chômeurs qui se laissent guider par les professionnels et ne prennent aucune initiative - DE qui sont inscrits depuis longtemps (DELD, DELTD). - Présence de chômeurs qui ne voient pas l'intérêt de s'inscrire comme DE 	
	Profils des chômeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs diplômés et ayant plus de 25 ans - Plutôt des chômeurs qui ont connu plusieurs périodes de chômage, parfois longues - Plutôt des DE inscrits depuis 6 à 18 mois environ 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu ou pas diplômés - Plutôt des trajectoires professionnelles courtes ; précaires et discontinues - Chômeurs dont les envies professionnelles (quand ils en ont) ne cessent d'évoluer (transition possible vers l'inactivité ?) 	
Rapport favorable à l'institution	Pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs avec une demande d'expertise technique - Chômeurs qui utilisent l'institution au « coup par coup », pour des besoins ciblés (vérification d'une candidature par exemple) 	- Chômeurs qui ont une demande unique et immédiate de travail	- Chômeurs qui ont une demande d'expertise technique et de soutien moral
	Représentations	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ont confiance en l'institution et qui reconnaissent aux conseillers une expertise technique - Chômeurs qui pensent que les actions du SPE ne sont pas vaines, même en période de ralentissement de l'activité économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui pensent que le rôle du SPE est de « distribuer » des emplois - Chômeurs qui espèrent que les professionnels vont leur « réserver » des emplois - Rapport au SPE plus ou moins favorable 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui attendent que les professionnels les aident au-delà de la recherche d'emploi - Chômeurs qui cumulent les difficultés (logement, santé...)
	Trajectoires administratives	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui décrivent des trajectoires administratives plutôt courtes - Chômeurs qui jugent avoir bien été orientés au sein du SPE 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui multiplient leurs démarches au sein du SPE pour trouver une solution ; recherche du « plus offrant » 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui multiplient leurs démarches au sein du SPE et en dehors (social, santé...)
	Profils des chômeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Présence de salariés (VAE) ; créateurs d'entreprises - Plutôt des chômeurs ayant eu des expériences professionnelles longues, voire continues (certains n'ont jamais été au chômage) - Plutôt des DE récemment inscrits (moins de 6 mois) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu diplômés - Plutôt des chômeurs qui entrent sur le marché du travail (jeunes et femmes) - Présence de quelques salariés qui veulent rapidement changer de travail 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu diplômés - Chômeurs « isolés » devant subvenir seuls à leurs besoins - Plutôt des DE inscrits depuis un an ou plus

1. Une absence d'attente à l'égard des acteurs de l'emploi : entre « manque de confiance » et « manque d'intérêt dans l'offre publique »⁶⁵⁵

Le premier niveau d'attente dégagé concerne des chômeurs qui n'attendent rien de l'institution. Cette absence d'attente cache toutefois deux attitudes bien distinctes à l'égard des intermédiaires de l'emploi. Pour certains chômeurs, cette position traduit un « problème politique » lié à « une perte d'intérêt et un manque de confiance dans l'offre publique »⁶⁵⁶, voire une défiance plus ou moins marquée envers le SPE. Ces chômeurs ont une posture très critique vis-à-vis des acteurs de l'emploi, les outils qu'ils mettent en place pour les accompagner, ainsi que les modalités de mise en œuvre du suivi. L'analyse des entretiens réalisés auprès des chômeurs montre une différence de positionnement entre les chômeurs qui reconnaissent l'impuissance des acteurs de l'emploi à résoudre la question du chômage et ceux qui expriment une défiance parfois très forte à l'égard des institutions. Cette absence d'attente est donc en tension entre l'inutilité et la méfiance vis-à-vis de l'offre institutionnelle. L'absence d'intérêt qu'expriment les premiers s'apparente à un aveu d'impuissance des institutions à jouer leur rôle d'intermédiation, compte tenu de la faiblesse des offres d'emploi. Les propos des seconds chômeurs sont bien plus virulents envers les acteurs de l'emploi, les politiques qu'ils appliquent ou mettent en œuvre ne servant finalement qu'à faire « patienter » les chômeurs ou à offrir une main-d'œuvre à bas coûts aux employeurs. Les modèles de la « perte d'intérêt » et du « manque de confiance » se traduisent ainsi par des points de vue et des comportements bien différents quant aux façons d'utiliser ou de faire appel au SPE. Les chômeurs se retrouvant dans le modèle de la « perte d'intérêt » ont perdu l'espoir que les actions du SPE soient réellement efficaces pour les aider à trouver un emploi, surtout en période de ralentissement de l'activité économique. Les chômeurs qui se retrouvent dans le modèle du « manque de confiance » expriment quant à eux une véritable défiance à l'égard du SPE, suite à des expériences où ils estiment avoir été floués, eux-mêmes ou un de leurs proches. Il existe donc une différence de nature et non de degré entre le problème de la « perte d'intérêt » et celui du « manque de confiance ». Ces chômeurs se caractérisent en revanche par des trajectoires institutionnelles relativement proches, dans le sens où ils ont multiplié les démarches au sein du SPE élargi. Ils disent avoir été « ballottés » de droite et de gauche et critiquent parfois fortement l'organisation en mille feuilles du SPE (notamment les chômeurs qui n'ont pas confiance en l'institution). La particularité de ces chômeurs est qu'ils sont tous

⁶⁵⁵ Philippe Warin, 2006, op. cit., p.106-107.

⁶⁵⁶ Ibid., p.106-107.

plutôt diplômés (voire très diplômés) et considèrent que le rôle du SPE se limite à « gérer » (plus ou moins bien et plus ou moins honnêtement), les conséquences des (dys)fonctionnements du marché du travail. Lorsque la croissance économique est présente, les intermédiaires de l'emploi sont en capacité de jouer correctement ce rôle d'intermédiation. En revanche lorsque l'activité économique est ralentie, voire en berne, les actions du SPE se réduisent à opérer un « traitement social » du chômage. L'analyse de leurs profils (formation, expérience professionnelle) et de leurs recherches d'emploi indique que ces chômeurs semblent relativement bien se situer par rapport au marché du travail. Ils semblent bien au fait des postes auxquels ils pourraient prétendre ainsi que des démarches à mettre en œuvre pour y parvenir. Ces différents éléments constituent autant de signaux favorables du point de vue des intermédiaires de l'emploi pour juger ces chômeurs « autonomes » et « employables ».

1.1 Une absence d'attente qui traduit les difficultés des acteurs de l'emploi à agir contre le chômage dans un contexte économique dégradé

Dans ce modèle de la « perte d'intérêt », les chômeurs font le constat de l'impuissance des acteurs de l'emploi à agir sur le marché du travail en réduisant le chômage de manière significative. Ils évoquent alors la pénurie d'emplois comme une conséquence directe de la crise économique.

1.1.1 Des chômeurs qui misent sur la sortie de crise pour retrouver du travail

Dans ce contexte, Pôle Emploi comme les autres acteurs de l'emploi ne peuvent être tenus pour responsables de ne pas proposer des emplois qui n'existent pas :

Jean : « Y'a pas de critique à faire. Quand on regarde, il y a combien d'offres d'emplois pour combien de chômeurs ?! Alors, voilà, c'est tout ! » Jean, homme, 49 ans, séparé, enfants (nombre non connu), CAP / BEP agent logistique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 12 mois, entretien réalisé le 3 mars 2009

Le témoignage de Jean, comme celui d'autres chômeurs, ne sert pas uniquement à dédouaner les institutions, mais également à justifier leur propre absence longue d'emploi. La persistance du chômage ne serait donc pas le signe de leur « inemployabilité », mais le résultat d'une mauvaise conjoncture économique qui explique qu'ils n'aient pas encore trouvé d'emploi, faute d'offres suffisantes. Ce qui caractérise principalement ces chômeurs par rapport à ceux qui ne font plus / pas confiance à l'institution, c'est qu'ils « jouent le jeu » de l'institution, même sans y croire. Ce qu'ils expriment est bien plus une forme de désillusion qu'une

défiante revendiquée à l'égard du SPE. D'ailleurs les situations relatées par ces chômeurs montrent que les désaccords qu'ils expriment à l'égard des professionnels ne conduisent pas à des conflits ouverts. Ces derniers finissent par réaliser les démarches préconisées / demandées par les professionnels s'ils ne sont pas parvenus à les convaincre. Ainsi, Daniel a accepté de réaliser un second bilan de compétences alors qu'il ne croyait pas du tout à l'utilité de cette action. Les chômeurs méfiants à l'égard de l'institution expriment quant à eux une véritable colère envers les institutions ; colère pouvant conduire à des situations parfois explosives avec les professionnels. Nous avons assisté à plusieurs reprises à des altercations mettant en cause l'incompétence de l'institution ou ses pratiques plus que douteuses à leurs yeux (discrimination, dysfonctionnements divers, manque de sérieux des professionnels, ballottage d'une structure vers une autre, aides éhontées accordées aux entreprises ...) ⁶⁵⁷. Dans ces situations conflictuelles où l'interaction « tourne mal », tout l'enjeu est de parvenir à « calmer le jobard » ⁶⁵⁸ en tentant d'apaiser les chômeurs qui considèrent que le service a mal été rendu ou qu'il n'a tout simplement pas été rendu, et ce de manière injustifiée.

Outre l'absence d'emploi, certains chômeurs regrettent le manque de propositions « innovantes » (c'est-à-dire d'actions auxquelles ils n'auraient pas eux-mêmes pensés) formulées par les intermédiaires de l'emploi :

Fouad : « L'ANPE, l'Assedic, ce sont deux grosses structures qui ne sont que des boîtes de constatation qu'il y a des chômeurs (rire). Faudrait peut-être qu'ils soient outillés pour sortir de leurs ornières, ça ça manque. Je crois que le schéma ANPE / Assedic existe depuis cinquante ans et il est temps de réfléchir à autre chose. Il a été mis en place au moment du plein emploi et servait à réguler les distorsions entre les différents niveaux d'emplois ou au moins des évolutions des métiers. Actuellement ça n'est plus ça, il y a du chômage, il y a des évolutions des techniques. Vous faites un métier donné, dix ans après, le même métier a complètement évolué. Si l'ANPE continue à constater que vous êtes chômeur et qu'il n'y a rien à côté de ça, ça ne va pas, il faut vraiment réfléchir à ça ». Fouad, homme, 62 ans, marié, nombre d'enfant inconnu, Bac +4 en gestion, demandeur d'emploi, inscrit depuis 3 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 6 novembre 2008

⁶⁵⁷ Dans les entretiens avec ces chômeurs, nous avons régulièrement été « utilisée » par les enquêtés pour faire remonter des informations à la direction, voire directement mise à contribution pour améliorer leur situation par la mise en relation avec une personne qui ferait « bien son travail », en opposition pour eux avec la majorité des conseillers. Nous avons à chaque fois expliqué à la personne que le but de l'entretien n'était pas d'intervenir directement pour les aider, mais de comprendre leur parcours inter-institutionnel. L'essentiel étant pour nous de ne pas interférer dans le travail d'accompagnement réalisé par les conseillers. Il nous est arrivé d'intervenir plus directement, par exemple lorsque des chômeurs nous expliquaient avoir des difficultés pour les impressions de CV, la consultation de leurs mails. Nous les avons orientés vers la CDM en leur expliquant le mode de fonctionnement de la structure.

⁶⁵⁸ Erving Goffman, « Calmer le jobard : quelques aspects de l'adaptation à l'échec », in *Le parler frais d'Erving Goffman*, Paris, Éditions de minuit, 1989, p.288-290.

Dans une chronique satirique du journal Le Monde (voir dessin n°1), c'est le conseiller qui en arrive à indiquer au chômeur qu'il ne doit rien attendre de Pôle Emploi. Dans ce dessin, c'est l'incapacité de l'institution à proposer des solutions aux demandeurs d'emploi dépourvus d'expérience et de formation qui est dénoncée, car cette incapacité laisse suggérer que le demandeur d'emploi va rester longuement inscrit sur les listes.

Dessin n°1 : Pôle Emploi face aux chômeurs non diplômés et sans expérience



Source : Xavier Gorce, *Le Monde.fr*, rubrique « Les indégivrables », 31 août 2011

L'orientation systématique vers le site internet pour consulter les offres d'emploi est l'exemple type qui fait dire aux chômeurs que « l'ANPE ne sert à rien ».

1.1.2 Des chômeurs qui témoignent de l'importance de la charge de travail des agents

L'autre caractéristique de ce modèle de la « perte d'intérêt » est le fait de chômeurs qui reconnaissent les difficultés des professionnels pour les accompagner. Ce ne sont donc pas les conseillers rencontrés qu'ils mettent en cause, mais bien les directives qu'ils doivent appliquer, leurs conditions de travail (nombre de chômeurs à suivre notamment) qui les empêchent de consacrer le temps nécessaire au suivi des chômeurs :

*Solen : « Qu'est-ce que vous attendez de l'ANPE ou de l'Afpa aujourd'hui ? »
Reda : « (...) Ouais, euh comment dire... trouver des solutions assez rapidement, je pense qu'ils ne peuvent pas tout faire non plus, c'est vrai avec le nombre de personnes qui sont au chômage, c'est vrai que pour eux ce n'est pas tout à fait évident de tout faire en même temps pour aider une personne en particulier, suivre son parcours. (...) Avec l'ANPE il faut déjà savoir ce qu'on veut et puis eux forcément ils ont peut-être pas l'idée de proposer les choses, ou ils s'investissent peut-être pas assez. (...) Mais c'est vrai qu'au niveau des conseillères, conseillers*

ANPE, si on ne fait pas de propositions c'est vrai qu'ils ont tendance à vous proposer une offre d'emploi et basta. Bon c'est vrai que d'un côté ils ne peuvent pas toujours y penser, ils ont pas mal de personnes à voir, ce que je comprends tout à fait ». Reda, homme, 29 ans, célibataire, sans enfant, BEP électronique, formation Afpa en télécommunication (installation et réparation de lignes), demandeur d'emploi, inscrit depuis 3 mois, entretien réalisé le 9 mars 2009

Quelques minutes plus tard, Reda reviendra en partie sur ses propos en expliquant que c'est aux demandeurs d'emploi de se prendre en charge et de venir à l'ANPE avec des démarches à proposer au conseiller. Selon lui, les conseillers sont effectivement débordés, mais il assure que l'incompétence de la plupart d'entre eux oblige les demandeurs à se prendre eux-mêmes en charge sous peine de voir leur situation se prolonger.

Les demandeurs d'emploi que nous avons rencontrés voient essentiellement le volume des personnes que les conseillers doivent suivre. Il s'agit pour eux de la difficulté majeure qui explique pour partie l'incapacité des professionnels à les suivre comme ils le souhaiteraient. Les directives nationales qui se succèdent, les objectifs de résultats, les activités de *back office* (traitement des offres d'emploi et des dossiers de demandeurs, démarches auprès des entreprises...) sont autant de tâches réalisées par les conseillers qui restent invisibles pour les chômeurs et qui participent pourtant à leur surcroît d'activité. Le fait marquant des entretiens est l'image très dégradée du noyau dur du SPE (Assedic, ANPE et Afpa) et plus particulièrement de l'opérateur de placement. L'article le plus ancien que nous avons trouvé dans la presse quotidienne date de 1989 et fait déjà état de la mauvaise image de l'ANPE. Le journaliste Alain Lebaube y montre que l'ANPE « fait figure de mal-aimée au sein du service public de l'emploi ». Il explique que la surcharge de travail à laquelle doivent faire face les agents semble atteindre ses limites. Entre les missions de placement, de mise en relation avec les entreprises et l'accueil des bénéficiaires du RMI, « l'agence se débat dans d'innombrables priorités » et se retrouve ainsi « engorgée et submergée »⁶⁵⁹. Détaillant le nombre de journées annuelles consacrées à chaque activité dont l'opérateur national est en charge, le journaliste se demande quand et comment les agents peuvent se consacrer au placement et à la relation avec les entreprises qui correspondent pourtant à « la vocation première de l'ANPE ». Dans le cadre des entretiens réalisés, l'ANPE cristallise toutes les colères des chômeurs, voire leurs rancœurs, mais également celles des conseillers (de l'agence ou de ses partenaires). Étalés entre mai 2007 et avril 2009, le contexte dans lequel ont été réalisés les entretiens n'est probablement pas étranger à la teneur des propos recueillis. Entre la forte dégradation du marché du travail et la création de Pôle Emploi, chômeurs et professionnels ont dû faire face à

⁶⁵⁹ Alain Lebaube, « L'ANPE croule sous les missions », *Le Monde*, jeudi 23 février 1989, p.24.

un encombrement des services, à de nombreuses restructurations (dysfonctionnements et incertitudes qui les ont accompagnés dans la mise en place des nouveaux services), complexifiant ainsi les démarches à réaliser.

1.1.3 Des chômeurs désabusés par les pratiques de traitement social du chômage

Les chômeurs qui expriment un manque d'intérêt ne sont donc pas, loin s'en faut, satisfaits des services dispensés par le SPE et plus spécifiquement par l'opérateur national. La plupart de ces chômeurs considèrent que les actions du SPE sont contre-productives. Le jugement de ces chômeurs est en tension entre l'inutilité du SPE pour les sortir du chômage et le caractère occupationnel⁶⁶⁰ des actions qui leur sont proposées. Certains d'entre eux dénoncent d'ailleurs la gestion du non emploi mise en œuvre par les acteurs de l'emploi. Ils s'appuient sur l'exemple du CV pour illustrer l'incapacité des intermédiaires de l'emploi à agir sur la demande de travail.

Les demandes systématiques et répétées de « refaire le CV » (pour ne citer que ce type d'atelier) sont une façon de faire « patienter » les chômeurs, en attendant que les chances de sortie de la file d'attente soient plus prometteuses. En poussant la critique à son paroxysme, une partie des dispositifs permettent finalement d'alimenter le système, de faire vivre des structures (et donc aussi de créer et/ou maintenir des emplois). Dans son ouvrage intitulé *La société française et ses pauvres*, Serge Paugam reprend une analyse de Dominique Vuillaume⁶⁶¹ pour montrer que certains allocataires du RMI peuvent être orientés vers certains dispositifs pour la simple raison qu'il reste des places de formation ou de stage. Les professionnels pratiquent alors une forme de « tri à l'opportunité » et se plient ainsi « à cette logique dominée par l'offre des promoteurs de l'insertion »⁶⁶². Plusieurs professionnels rencontrés ou avec qui nous avons discuté de manière informelle nous ont fait part de leur agacement, voire de leur écoëurement, lorsque des conventions sont signées avec certains prestataires dont les services proposés ne correspondent pas aux besoins des chômeurs. De leur point de vue, la poursuite de la collaboration avec certains centres de formation, par exemple, ne peut s'expliquer que par des « petits arrangements entre amis », qui assurent ainsi ces centres de formation de la pérennité de certains contrats⁶⁶³ :

⁶⁶⁰ Robert Castel, 1995, op. cit., p.699.

⁶⁶¹ Dominique Vuillaume, « Le RMI entre l'opportunité et la discrimination », *Revue française des affaires sociales*, 1991, n°2, p.43-56.

⁶⁶² Serge Paugam, *La société française et ses pauvres*, Paris, PUF, 1995 (1^{ère} ed. 1993), p.141. Une autre logique est celle du « tri à l'employabilité » où la sélection des allocataires se fait en fonction de leurs atouts et de leurs handicaps sur le marché du travail.

⁶⁶³ Précisons que nous n'avons pas d'éléments tangibles nous permettant d'infirmier ou de valider ces propos.

Merwan : « À un moment j'ai dit bon c'est pas grave, je vais faire du gardiennage en attendant comme ça et bein non justement impossible parce que le gardiennage c'est pareil ils vous demandent un Certificat de Qualification Professionnelle (CQP), alors CQP au début j'a dit c'est quoi pour faire gardien ? Puisque moi ça je connais par cœur. Je travaillais, moi j'étais pompier et j'ai travaillé avec les gardiens et le gardien il est là tranquille à son poste c'est vraiment ballot il faut qu'il parte lui aussi en stage pour obtenir son CQP. Et ce CQP j'ai dit bein si moi il me faut quinze jours pour repasser mon diplôme, il faut combien pour avoir le CQP, il faut un mois et ça coûte 2000 euros et j'ai dit mais c'est pas possible, à la limite des fois ça devient débile. Mais là je me suis demandé si c'est pas un moment aussi de donner des diplômes qui à mon avis servent à rien du tout, pour faire tourner la machine quoi. (...) Stage, formation ça me fait rigoler mais bon presque il vous faut un CQP pour être gardien devant une banque par exemple vous êtes debout oui mais peut être que ce monsieur sait pas rester debout. Il doit passer un stage enfin fffff de fois ça me sort par les yeux. Merwan, homme, 49 ans, célibataire sans enfant, troisième, formation qualifiante d'agent de sécurité, demandeur d'emploi, non inscrit, dernière expérience professionnelle en 1985 suite à une rupture d'anévrisme qui l'a paralysé pendant plusieurs années, entretien réalisé le 8 avril 2009

Plusieurs études attestent par ailleurs que plus les chômeurs vont entrer dans des dispositifs « proches de l'emploi normal, plus la proportion des bénéficiaires obtenant un emploi [dit classique ou normal, c'est-à-dire un CDI à temps plein dans le secteur non protégé] est importante »⁶⁶⁴. En tout état de cause, le passage par des dispositifs aidés n'est pas sans comporter un « risque de stigmatisation des publics », « reproduisant ou amplifiant ainsi des inégalités de départ »⁶⁶⁵. Suivant les conclusions de Robert Castel, Denis Castra considère que le risque majeur de ce traitement social du chômage est que l'insertion devienne un processus sans fin.⁶⁶⁶

1.2 Une absence d'attente qui traduit un manque de confiance dans l'offre publique

1.2.1 Une inscription comme demandeur d'emploi nécessaire pour accéder aux droits liés à l'assurance chômage

Hormis l'ouverture des droits à l'assurance chômage, certains chômeurs considèrent que leur inscription comme demandeur d'emploi est absolument inutile, voire source d'ennuis, de complications qu'ils vont devoir gérer jusqu'à leur sortie du chômage. Leurs témoignages

⁶⁶⁴ Denis Castra, 2006 (1^{ère} éd. 2003), op. cit., p.24. Denis Castra reprend ici les résultats et analyses de deux études : Anne-Lise Aucouturier, *Panels et évaluation des politiques de l'emploi*, Paris, La Documentation Française, 1994 ; Julien Damon, « Les politiques d'insertion », Paris, La Documentation Française, *Problèmes politiques et sociaux*, n°807, 1998.

⁶⁶⁵ Denis Castra, 2006, op. cit., p. 25.

⁶⁶⁶ Ibid., p.45.

laissent suggérer que l'absence d'emploi est finalement moins pénible que les rendez-vous désormais réguliers avec les intermédiaires de l'emploi et notamment Pôle Emploi. Une partie d'entre eux souhaitent également s'inscrire pour accéder à certaines aides (bilans de compétences, formations conventionnées, etc), mais ne comptent que sur leur témérité pour en bénéficier, l'accompagnement par les agents n'étant pour eux qu'une vaste plaisanterie. Pour ces chômeurs, « la perception de l'ANPE reste purement utilitaire : inefficace en ce qui concerne la recherche d'emploi ou de formation (...), l'ANPE permet simplement de garantir les droits sociaux. (...) De plus, les employés de l'ANPE ou des Assedic avec lesquels les cadres entrent en contact, sont jugés avec sévérité. L'incompatibilité entre l'ethos de fonctionnaires de niveau moyen, attachés à la lettre du règlement, souvent formalistes, et le système de valeurs des cadres, qui cultivent, comme vertus professionnelles et morales, le sens des responsabilités, l'efficacité, l'esprit d'entreprise, conduit les cadres chômeurs à l'exaspération ou à la déception »⁶⁶⁷.

1.2.2 Des chômeurs qui refusent que le SPE joue un rôle d'intermédiation

Outre une partie des cadres que nous avons interrogés, plusieurs créateurs d'entreprises manifestent également les mêmes sentiments à l'égard des intermédiaires de l'emploi, et plus minoritairement, quelques chômeurs peu diplômés. Ainsi, certains d'entre eux refusent que l'ANPE joue le rôle d'intermédiation qui lui est pourtant dévolu. Le manque de sérieux et de crédibilité de l'opérateur national risquerait de compromettre leurs chances d'accès à l'emploi :

Abdel : « Moi, j'attends rien de l'ANPE. Franchement, j'attends juste de voir le conseiller pour la formation que j'aimerais bien avoir, ascensoriste, c'est tout, juste pour avoir le numéro, l'adresse et tout. Sinon, ça ne bouge pas, si on ne dépose pas directement les CV, les lettres de motivation, ça ne bouge pas, rien ne se passe. Non, moi je me déplace, je vais voir les patrons. (...) Je préfère y aller tout seul, déposer mon CV, ma lettre de motivation, voilà, c'est comme ça. (...) C'est comme ça, je ne veux pas passer par l'ANPE ou d'autres gens, je préfère faire ça moi-même ». Abdel, homme, 20 ans, célibataire, sans enfant, BEP électrotechnique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 3 mois mais en recherche de formation depuis 9 mois, en attente de formation via l'Afpa, entretien réalisé le 10 mars 2009

Les propos d'Abdel illustrent assez clairement la position de ces chômeurs qui refusent catégoriquement que l'ANPE joue le rôle d'intermédiation entre eux et les entreprises, craignant que l'image dégradée qu'ils ont de l'institution ne leur porte préjudice et fasse

⁶⁶⁷ Dominique Schnapper, 1994, op. cit., p.212-213.

échouer la médiation⁶⁶⁸. Tout se passe comme si la mauvaise réputation de l'opérateur national était partagée et suffisait à discréditer de manière automatique les demandeurs d'emploi qui lui font appel. Ce manque de crédibilité concerne parfois plus directement les conseillers, suspectés par les chômeurs de ne pas être suffisamment compétents :

Hadji : « Je suis allé à l'ANPE sans RDV [pour obtenir des renseignements sur son projet de création d'activité et notamment les différents statuts]. Je leur ai expliqué ce que j'avais dit à l'Assedic. (...) À l'accueil de l'ANPE on m'a dit que peut-être il fallait que j'aille derrière le bâtiment, là-bas [à la Cité des Métiers], là où on s'est vu. À l'accueil, dans le bâtiment derrière, j'ai reposé la question à la dame et elle m'a dit qu'il fallait que j'aille voir une collègue, collègue qui m'a envoyé à l'étage. Le juriste était en haut, il a jeté un œil sur mes statuts. Et avant il m'a dit que pour les statuts, je pouvais aller voir sur internet, que tout y était. Et là moi je lui ai dit que je n'avais pas besoin de cela. Dans mon dossier, j'ai cité des textes de loi, cité des articles et je voulais qu'il vérifie que tout correspondait bien, que tout allait bien. Je voulais qu'on vérifie que je n'ai pas dit de bêtises. Alors il a quand même regardé, il m'a dit que c'était bien, mais je ne sais pas moi ses compétences ! (...) Je suis retourné ensuite à l'ANPE, c'est moi qui avait demandé un RDV, mais j'avais avant envoyé un mail pour dire que pendant le RDV, je voulais un spécialiste juridique et un spécialiste de toutes les questions comptables pour vérifier avec eux mes statuts et mon plan de financement, pour être sûr que ça irait. Mais quand je suis arrivé à mon RDV, je me suis rendu compte que la dame n'avait pas lu mon mail. Et la dame m'a dit qu'il n'y avait personne en interne qui serait capable de me renseigner sur ces points. Alors elle a enregistré mes démarches et elle m'a dit d'aller à l'ANPE. Ah oui, je vous ai dit que c'était à l'ANPE, mais non c'était l'Assedic ! (...) Alors en ce qui me concerne, l'Assedic et l'ANPE, leur aide n'est pas très efficace. Pour les créateurs d'entreprises, il n'y a pas vraiment d'aide directe. Une aide directe, c'est un spécialiste pour les questions juridiques, le comptable ». Hadji, homme, 45 ans, divorcé, un enfant, Bac +5 administration économique et sociale, demandeur d'emploi en création d'activité, inscrit depuis 8 mois, mais en création d'activité depuis 16 mois, entretien réalisé le 18 juin 2007

Pour Hadji, l'absence de professionnels spécialisés sur les questions juridiques et comptables liées à la création d'activité constitue une preuve irréfutable du manque de sérieux et de crédibilité de l'institution.

1.2.3 Le modèle de la « débrouille » pour parer l'absence d'accompagnement par le SPE

À l'instar des chômeurs qui n'attendent rien de l'ANPE par manque d'intérêt, les chômeurs qui n'accordent pas leur confiance au SPE regrettent l'absence d'accompagnement :

Solen : « Finalement vous êtes suivi à quelle ANPE ? »

⁶⁶⁸ Pour ce qui concerne l'accès à la formation par le biais des Services d'Orientation Professionnelle de l'Afpa, l'entrée en formation est automatique si le centre est conventionné et que le DE a réussi les tests. Les démarches spontanées ne constituent en aucun cas une démarche appropriée pour effectivement entrer en formation. De ce point de vue, les démarches amorcées par Abdel risquent de ne pas aboutir.

Jean-Pierre : « (en haussant le ton) Non ! Ben je suis pas suivi ! »

Solen : « Enfin inscrit je veux dire. »

Jean-Pierre : « Là pour l'instant, je suis là [agence de la Mef], je suis là puisque ça a déménagé. C'est une personne qui me voit de temps en temps pour me dire, « où vous en êtes ? » donc c'est juste un bilan c'est tout ! Mais j'ai pas de suivi ! Non ! Je suis dans la nature c'est tout ! C'est simplement à date fixe, parce que la loi demande ça, c'est tout ! (...) Ben je sais pas ce qu'elle (en parlant de l'ANPE) fait justement ! (rire) Honnêtement je ne sais pas ». Jean-Pierre, homme, entre 40 et 50 ans, célibataire, sans enfant, Bac +3 en économie, Bac +5 en Institut d'Administration des Entreprises (IAE), demandeur d'emploi, ancienneté de la recherche inconnue, entretien réalisé le 17 août 2007

Frédéric : « Mais le suivi personnalisé pour moi, ça a été vite vu, c'est proche du néant. (...) Le jour où ils vont me demander de prendre la 2^{ème} offre d'emploi, sinon ils me coupent les vivres, je peux vous dire que je vais trouver ça dingue ! Comment ils peuvent faire cela alors qu'ils ne font rien pour vous permettre de travailler, de créer votre propre emploi ! (...) À l'ANPE pour moi, il n'y a que des emplois fictifs (silence) ou c'est toujours pareil, y'en a une petite minorité qui bosse un max pour une majorité de plantes vertes qui en glandent pas une. Pour moi c'est un diffuseur d'informations, rien de plus ! Donc voilà, diffusion d'informations, d'offres d'emploi et voilà. Mais le suivi personnalisé pour moi, ça a été vite vu, c'est proche du néant ». Frédéric, homme, 35 ans, célibataire, sans enfant, niveau inconnu (il dit être « allé à la fac »), demandeur d'emploi, inscrit depuis 18 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 1^{er} septembre 2008

Tous ces chômeurs ont exprimé une grande colère à l'égard de l'ANPE, mais plus largement à l'égard des services rendus par le SPE élargi. Les propos qu'ils tiennent quant à leur expérience du chômage et leurs divers contacts avec les intermédiaires de l'emploi sont sans complaisance pour les professionnels. Bien qu'il ait toujours évacué la question, nous pensons que Jean-Pierre est à la recherche d'un emploi depuis longtemps déjà. Pour ces chômeurs, les services de l'emploi ne sont pas assez performants pour leur venir personnellement en aide. Alors que les chômeurs qui expriment un manque d'intérêt pour l'offre publique expliquent leur installation dans le chômage par la dégradation du marché du travail, ces derniers disent, entre les lignes, que c'est l'incompétence des agents qui compliquent leurs démarches et justifient en partie leur absence prolongée d'emploi. Leur agacement à l'égard du SPE s'explique d'autant plus que certaines de leurs demandes qui leur semblent plus que légitimes dépassent largement le cadre de ce que les services de l'emploi peuvent faire. Ainsi, Frédéric qui souhaite installer son commerce à Paris s'étonne qu'aucun des agents (de l'ANPE ou d'autres structures) n'ait accepté d'interpeller les services du maire de la capitale, voire le maire directement, pour accélérer la prise en charge de son dossier qui ne peut être

qu'accepté⁶⁶⁹. Las de la fainéantise de ces agents sans réseau, il décidera d'interpeller les élus de la ville, la direction de la Mef, pour que quelqu'un prenne enfin au sérieux sa requête. Sa colère montera très vite lors de l'entretien au moment d'exposer l'ensemble des démarches qu'il a déjà réalisées pour que son projet aboutisse. Au plus fort de sa colère, il dira avoir envie de venir faire sauter des bombes dans les locaux puis se ravisera, indiquant que les français ont déjà fait la révolution pour moins que ça, et que seule une seconde révolution pourrait changer ce système.

Tous ces chômeurs sont unanimes, inutile d'attendre quoi que ce soit des intermédiaires de l'emploi, c'est à chaque demandeur d'emploi de se prendre en charge dans ses recherches. Les rôles sont alors inversés puisque c'est à eux de connaître les dispositifs auxquels ils peuvent prétendre, les professionnels de l'ANPE notamment, ne donnant pas (sauf exception) les informations nécessaires (par manque de connaissance ou par manque de sérieux dans leur travail) :

Diane : « (...) bon j'attends rien de l'ANPE, je vais aller à mes rendez-vous ils vont me donner des annonces et puis on verra. Mais sinon, pour moi l'ANPE ça sert pas à grand-chose quoi. Vraiment j'y vais parce que obligation, mais sinon, (silence) ça mène pas forcément nulle part non plus... (silence) Donc là, j'en ai eu marre au mois de janvier. Je me suis dis « c'est bon je m'occupe de moi, je m'en occupe vu que l'ANPE y'a rien qui se passe ». (...) Ce n'est pas de leur faute, mais je vais voir moi de mon côté, voir avec mes moyens à moi, voir ce que je peux faire et puis voilà. Depuis le mois de janvier, je me débrouille. (plus tard dans l'entretien) Non, le conseiller [ANPE] il est là pour faire joli. (rire) »

Solen : « Ouais ? C'est-à-dire ? »

Diane : » Ouais plus ouais, c'est moi qui ai pris l'initiative de me dire si je faisais une formation, jamais un conseiller ne m'a proposé et si vous faisiez une formation ?

(...) Donc c'est parce que je lui ai parlé de la formation qu'il m'a inscrite. Mais sinon, ça ne serait jamais venu de ma conseillère ! (...) Faut savoir qu'on peut demander à son conseiller des formations et on ne le sait pas. (...) Ah oui, c'est parce que c'est un copain qui m'a dit d'essayer, parce que lui avait fait une formation. Il m'a dit « Vas-y, tu vas sur Internet tu regardes ». Et oui effectivement. Mais ce n'est même pas l'ANPE qui m'en a parlé. (...) Donc pour l'instant l'ANPE, il ne sert pas, vraiment pas à grand-chose. On y va parce que sinon on va dire que c'est le truc pour avoir les Assedic. Sinon ils ne servent à rien. Pas à grand-chose ». Diane, femme, 26 ans, célibataire, sans enfant, niveau Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 6 mois, entretien réalisé le 12 mars 2009

Pour Diane comme pour d'autres chômeurs, Pôle Emploi n'est pas une institution en capacité d'accompagner les demandeurs d'emploi. C'est la raison pour laquelle ils préfèrent se renseigner au préalable sur les aides, dispositifs auxquels ils peuvent prétendre. Le sentiment

⁶⁶⁹ Les propos tenus par Frédéric trahissent le caractère disproportionné de ses attentes à l'égard du SPE. Les autres chômeurs (ceux qui n'ont pas confiance comme ceux qui se désintéressent des services rendus) ne sont

d'isolement dans les recherches d'emploi a été évoqué à plusieurs reprises, l'institution étant défaillante pour être force de proposition. Mais c'est surtout la colère que ces chômeurs expriment et qui ressort assez fortement des entretiens. Ces chômeurs sollicitent donc à minima les intermédiaires de l'emploi. Le rapport qu'ils entretiennent avec le SPE est en partie « utilitariste » dans le sens où ils limitent les échanges aux rendez-vous imposés afin de ne pas être radiés ou seulement en cas de besoin (par exemple une demande de formation). Outre la logique utilitariste, ces modalités d'utilisation du SPE mettent en évidence un « registre symbolique où [se joue] une représentation des rapports sociaux » et une certaine « éthique du service public » qui « traduit le souhait que soit réaffirmé un certain engagement collectif dans la conduite de l'action publique »⁶⁷⁰. Bien que tous les chômeurs n'aient pas détaillé les valeurs qu'ils associent à ce que devrait être le service public, les notions d'égalité de traitement, de confiance en la bonne foi des chômeurs, d'un accompagnement respectueux et assidu de la part des professionnels constituent des éléments saillants de leurs propos.

1.2.4 Les « indignés » des modes de fonctionnement et pratiques du SPE

1.2.4.1 Des pratiques d'activation qui font fi des préférences professionnelles des chômeurs

D'autres chômeurs dénoncent les pratiques d'activation adoptées par l'ANPE qui les pressent à accepter un emploi, même si ce dernier ne correspond pas à leurs envies professionnelles :

Nathalie : « Non je ne pense pas qu'ils [les agents ANPE] soient aussi attentionnés je pense qu'ils chercheraient un emploi ça c'est sûr mais que ça corresponde à moi ou à ce que je veux... beaucoup moins je pense. J'ai une amie qui est allée à l'ANPE, elle fait du polissage. Elle a eu le droit à l'ANPE parce qu'elle était en alternance et le premier entretien qu'elle a eu avec l'ANPE ils lui ont dit « ah bah tiens vous avez un truc [une offre d'emploi] de polissage » alors que ça n'avait rien à voir avec ce qu'elle voulait faire ! On lui a dit « mais on recherche un polisseur » elle était obligée de dire « non je ne veux pas ça », donc je pense qu'ils cherchent plus, pas à nous caser mais... ils nous poussent plus à accepter quelque chose que ce soit bon ou pas ».

Nathalie, femme, 25 ans, célibataire, sans enfant, brevet des métiers des arts, demandeur d'emploi, inscrite depuis 2 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 27 octobre 2008

Emmanuelle : « Ceci dit, il y a beaucoup à redire sur les stratégies de reclassement. Il y a un..... entre la situation des personnes et ce qui leur est proposé comme stratégie de reclassement. Je crois qu'il y a vraiment beaucoup à faire dans ce domaine ». Emmanuelle, femme, 51 ans, pacsée, deux enfants, maîtrise de langues (anglais et espagnol), demandeur d'emploi, inscrite depuis 17 mois, entretien réalisé le 10 janvier 2008

pas satisfaits des services dispensés, mais n'ont pas exprimé d'attentes démesurées.

⁶⁷⁰ Philippe Warin, 1993, op. cit., p.88-90.

Emmanuelle n'a pas été directement concernée par ces pratiques d'activation. Comme Nathalie, elle dit avoir dans son entourage des personnes qui ont subi ce type de pression. Mais à plusieurs reprises (pendant l'entretien ou à l'occasion de discussions ultérieures à la CDM où elle se rendait tous les jours), Emmanuelle nous dira que compte-tenu de son âge, et de ses droits à l'Assedic qui arrivent à terme, elle craint de devoir un jour accepter un emploi, même si celui-ci ne lui convient pas. Ce qu'Emmanuelle exprime, comme Daniel d'ailleurs, c'est le « sentiment d'avoir été utilisés quand ils étaient vigoureux, et d'être devenus avec l'âge, inutiles et rejetés par tous »⁶⁷¹.

1.2.4.2 Des aides aux entreprises indécentes

Les aides allouées aux entreprises pour les inciter à embaucher des chômeurs catégorisés dans les publics cibles (jeunes, bénéficiaires du RMI...) constituent une autre source d'exaspération. Le SPE participe ainsi à précariser les salariés en faisant le jeu des entreprises qui peuvent ainsi recruter à moindre coût une main-d'œuvre dont elles se sépareront dès la fin des subventions versées par l'État. Ce type de politique invite donc les entreprises à réaliser des effets d'aubaine :

Bakoly : « Parce que les employeurs reçoivent une aide, mais quoi ? À l'issue des six mois, plus rien. Moi qu'est-ce que j'ai après ? J'ai pas tout de suite demandé le RMI parce que j'avais le droit au chômage. Donc j'ai cherché du travail, au fur et à mesure mais bon... Mais là c'est pareil, les employeurs ne savent pas toujours qu'ils bénéficient d'une aide s'ils emploient un RMISTE. À qui on s'adresse là ? Bien-sûr que beaucoup d'employeurs le savent, en général d'ailleurs ils essayent d'utiliser ça, ils prennent quelqu'un en CDD jusqu'à dix-huit mois et puis après pouf, un autre CDD et puis l'autre en face, comment ça se passe pour elle ? Toujours cette espèce de précarité ! Alors que là, je le redis, y'a un contrat qu'on appelle le CI-RMA [Contrat d'Insertion – Revenu Minimum d'Activité]⁶⁷² je crois pour les RMISTES, je crois que l'employeur touche dans les 400 euros et quelques par mois, mais le RMISTE touche -1,26 % du SMIC je crois ! Pour 35h, alors je trouve que c'est dingue ! Qui est-ce qu'on aide vraiment ? Qui est-ce qu'on veut vraiment aider dans l'affaire ? Si je veux gagner ma vie, bien-sûr je vais accepter cet emploi et eux ils gagnent 400 euros. Donc je trouve ce dispositif vraiment dingue. Pour le moment je suis assez écœurée par rapport à des tas de choses que l'on fait à l'ANPE. C'est ça un service de l'État ? Non, non faut pas charrier non plus ! Je trouve que c'est une grosse mascarade ». Bakoly, femme, 50 ans,

⁶⁷¹ Dominique Schnapper, 1994, op. cit., p.104.

⁶⁷² Le CI-RMA est un type spécifique de contrat aidé, mis en place en 2003, afin de favoriser le retour à l'emploi des personnes bénéficiaires de minima sociaux. Les entreprises qui recrutent des salariés dans le cadre de ce dispositif bénéficient d'une aide financière de l'État. Seuls les allocataires du RMI depuis au moins deux ans peuvent bénéficier de ce dispositif ; dispositif proposé par le Conseil Général dans le cadre du contrat d'insertion que doit signer l'allocataire. La loi indique que le RMA n'est pas imposé mais proposé aux allocataires. Depuis le 1^{er} janvier 2010, le CUI, Contrat Unique d'Insertion, remplace le CI-RMA.

célibataire, sans enfant, Bac +3 en théologie, Bac +2 en carrière sociales, demandeur d'emploi, inscrite depuis 16 mois, entretien réalisé le 10 août 2007

Plus tôt dans l'entretien, Bakoly nous a expliqué qu'elle avait assisté à une réunion organisée par l'ANPE afin que les bénéficiaires du RMI présentent bien le dispositif du CI-RMA aux employeurs potentiels rencontrés en entretien d'embauche. Cette logique amène ainsi les chômeurs à présenter les avantages financiers que les employeurs ont à recruter des bénéficiaires de minima sociaux, au détriment de la valorisation de leurs compétences professionnelles. Pour eux, tout se passe donc comme si le système reconnaissait que l'insuffisance de leurs compétences professionnelles nécessitait une contrepartie financière pour les entreprises qui acceptent de recruter des salariés peu opérationnels. Le dispositif du RMA « associe une allocation forfaitaire de revenu minimum d'insertion (...) et un complément à la charge de l'employeur (...). L'employeur verse l'intégralité du RMA mais reçoit une subvention égale à l'allocation forfaitaire. Il s'agit donc d'un contrat fortement aidé puisque, s'il emploie un salarié au Smic pour 20 heures, il ne déboursa qu'environ cinq heures (...) »⁶⁷³. Le plus troublant reste encore le fait que les droits sociaux (assurance chômage, retraite, maladie) seraient assis sur une faible fraction de l'emploi exercé (soit l'équivalent de la rémunération à la charge de l'employeur)⁶⁷⁴. Si l'on s'en tient à ces deux dispositions du CI-RMA, le chômeur semble être le grand perdant de l'opération. En outre, les principes portés par le dispositif indiquent que tout versement d'une allocation doit s'accompagner d'une contre-partie de l'allocataire envers la collectivité (par le biais d'un travail ou d'une occupation d'intérêt collectif). On retrouve ici la vieille et récurrente suspicion de « paresse » des bénéficiaires de minima sociaux, qui peut être « porteuse de dérives dans les pratiques ».⁶⁷⁵

1.2.4.3 Quand la priorité à la baisse des chiffres du chômage conduit à des pratiques de radiation injustifiées

Le dernier grief exprimé par certains chômeurs concerne les pratiques de radiation excessives pour faire baisser les chiffres du chômage :

Solen : « Vous êtes toujours inscrit à l'ANPE ? »

⁶⁷³ Michel Dollé, « Une réforme problématique : la décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité », *Les papiers du Cerc*, n°7/8 juillet-août 2003, p.2.

⁶⁷⁴ Analyse notamment partagée par Michel Dollé (rapporteur général du Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale) et Marie-Thérèse Join-Lambert (inspectrice générale honoraire des affaires sociales).

⁶⁷⁵ Carole Tuchsirzer, Marie-Thérèse Join-Lambert, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie politique*, n°19, 2003/3, p.27-28.

Fabrice : « Oui, et d'ailleurs vu la pression que l'ANPE met sur les demandeurs d'emploi, ce n'est pas rien. J'ai des amis qui se sont fait radier pour rien, mais s'ils se font radier le cinq du mois par exemple, le temps de se ré-inscrire parce que l'ANPE dit qu'elle a fait une erreur et bien il faut au moins quinze jours et on ne rentre plus dans les statistiques du mois et on fait baisser le chômage. Mais enfin ce n'est pas honnête d'agir ainsi ! On dit que le chômage baisse, mais ce sont juste les chiffres qui baissent. Mais je pense que les conseillers ont également des pressions et qu'ils répercutent leurs pressions sur nous, mais enfin, ce sont nous les demandeurs d'emploi ! Alors vu les pressions que l'on a je suis malgré tout inscrit à l'ANPE ». Fabrice, homme, 36 ans, divorcé, un enfant, Bac +2 en informatique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 12 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 14 août 2007

Les propos tenus par Fabrice laissent penser que l'ANPE, maintenant Pôle Emploi, a recours à de vastes campagnes de radiations arbitraires dans l'objectif de faire diminuer les chiffres de la demande d'emploi et notamment la catégorie A (voir chapitre 3, encadré n°1 concernant les catégories de la demande d'emploi) qui focalise toute l'attention des journalistes⁶⁷⁶ et qui constitue un « baromètre politique simplifié »⁶⁷⁷. En tout état de cause, la lourdeur du système informatique n'est certainement pas étrangère à l'existence de bugs.

Ces chômeurs refusent ainsi de faire confiance à l'institution, parce qu'ils sont en opposition radicale avec le contenu des politiques d'emploi, les principes (moraux ?) sous-jacents à ces différentes mesures. Certains s'en prennent plus directement aux modalités d'application des politiques d'emploi adoptées par certains professionnels. Ce qu'ils considèrent comme de la rétention d'information est une des pratiques les plus virulemment dénoncées. Les relations avec le SPE font ainsi l'objet d'une suspicion et d'une insatisfaction quasiment constante. Bien qu'ils ne l'expriment pas exactement de cette façon, ces chômeurs valorisent une sorte de modèle de la « débrouille », où chacun ne doit compter que sur lui-même et sa détermination pour trouver un emploi. La plupart de ces chômeurs ont ainsi pris l'entretien comme un « gueuloir »⁶⁷⁸, où il leur était possible d'exprimer tout le mal qu'ils pensent de l'institution.

⁶⁷⁶ Margaret Maruani, *Les mécomptes du chômage*, Paris, Bayard, 2002, p.39-40.

⁶⁷⁷ Conseil National de l'Information Statistique, CNIS, *Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi*, n°108, septembre 2008, p.6.

⁶⁷⁸ Stéphane Beaud, Younes Amrani, *Pays de malheur. Un jeune de cité écrit à un sociologue*, Paris, La Découverte, 2005, p.231.

2. Des chômeurs qui attendent qu'on leur donne du travail et seulement du travail

À l'opposé des chômeurs qui n'ont pas d'attente à l'égard du SPE, d'autres chômeurs espèrent au contraire que l'institution les aide, ou plutôt qu'elle leur propose directement un emploi (ou une formation rémunérée). Pour ces chômeurs, le rôle des intermédiaires de l'emploi se réduit à cette fonction de transmission d'emplois ou de formations. Avec l'activité de placement, la prospection auprès des entreprises constitue l'une des fonctions centrales de l'ex-ANPE⁶⁷⁹. L'organisme reçoit par ailleurs les offres d'emploi des entreprises qui lui font appel pour diffuser leurs annonces. Mais l'ANPE, désormais Pôle Emploi, n'est pas destinataire de l'ensemble des offres d'emploi, l'importance d'un marché « caché » expliquant cette forme de court-circuit. L'enquête *Emploi 2004* de l'Insee permet de « savoir à qui les individus embauchés depuis moins d'un an attribuent leur recrutement ». Les résultats de cette enquête montrent que seulement 10,5 % des recrutements ont été réalisés par le biais « des intermédiaires (agences publiques, cabinets de recrutement) », 22 % par les « relations familiales, professionnelles et personnelles ». Dans 16 % des cas, il s'agit d'une « réembauche à l'issue de contrats antérieurs » et 7 % par la réponse à des annonces. Côté entreprise, l'enquête Offre d'emploi et recrutement (OFER) réalisée par la Dares montre que 17 % des entreprises qui ont recruté en France en 2005 sont passées par l'ANPE (23 % réponse à candidature spontanée, 23 % relations professionnelles et personnelles)⁶⁸⁰. Les résultats des deux enquêtes tendent à montrer la place centrale des candidatures spontanées dans les filières de recrutement, au détriment notamment des intermédiaires de l'emploi (publics ou privés). Ils confirment par ailleurs la tendance longue de ces mécanismes et filières de recrutement (en sachant que les chômeurs les moins qualifiés ont plus recours aux intermédiaires de l'emploi et que les plus diplômés sollicitent davantage leurs divers réseaux). Une partie des chômeurs rencontrés ont pleinement conscience de l'existence de ce marché caché. Évoquant le secteur professionnel dans lequel ils recherchent un emploi, certains d'entre eux comme Nathalie s'inscrivent comme demandeur d'emploi pour leurs droits à l'assurance chômage. Pour autant, ils n'attendent pas que l'organisme de placement les mette en relation avec des entreprises. Sans préjuger des capacités de l'institution à aider d'autres

⁶⁷⁹ D'ailleurs la fonction de prospection est largement reléguée au second plan en cas de fort ralentissement de l'activité économique. L'essentiel des effectifs salariés de l'ANPE est alors mobilisé pour faire face à l'afflux de demandeurs d'emploi qu'il faut accueillir puis accompagner.

⁶⁸⁰ Christian Bessy, Emmanuelle Marchal, Géraldine Rieucou, « L'importance des candidatures spontanées en France », *Le 4 pages du Centre d'Études de l'Emploi*, n°47, octobre 2007, p.2.

personnes, ils constatent l'inutilité du SPE par rapport à leur propre situation où les embauches se font sans publicité via les acteurs de l'emploi.

2.1 Une demande immédiate de travail qui traduit une forte précarité financière

En revanche pour les chômeurs dont il est ici question, le seul et unique rôle qu'ils reconnaissent à l'institution est justement de leur pourvoir des offres d'emploi.

2.1.1 Des jeunes isolés qui « doivent » (re)trouver un travail dans les plus brefs délais

Parmi les chômeurs contactés, cinq des dix jeunes rencontrés ont exprimé une demande urgente et unique d'accéder à un emploi. En conflit avec leurs parents, certains de ces jeunes disent qu'ils ne peuvent compter que sur eux ou sur un proche (conjoint ou frère et sœur) pour subvenir à leurs besoins :

Safi : « Ce n'est pas très satisfaisant parce que je suis pas suivie [elle parle de l'ANPE]. Bon d'un autre côté ce sont eux qui m'ont envoyé chez Envol (association d'insertion par l'activité économique qui propose notamment des heures de ménage). Parce que quand je suis arrivée, j'avais vraiment besoin de travailler. J'avais là sur place le conseiller qui m'a reçu le jour où je suis venue m'inscrire et il n'avait rien sous la main donc il m'a envoyé à Envol. Ils m'ont quand même envoyé à Envol, voilà, c'est bien, mais d'un autre côté je ne suis pas suivie (...). Ils ont répondu à l'urgence parce que j'avais besoin de travailler, même pour des soucis administratifs, il me fallait travailler. (...) Mais qu'est-ce que le conseiller ANPE doit faire ? Aider à trouver du travail et puis voilà. (...) Pour l'instant, j'ai seulement besoin qu'on m'aide à trouver du travail et c'est tout ». Safi, femme, 25 ans, célibataire, sans enfant, Bac, demandeur d'emploi, inscrite depuis 5 mois, avec quelques heures de ménage par semaine depuis cette période, entretien réalisé le 4 novembre 2008

Solen : « Pour vous, les structures qui sont présentes ici [au sein de la Mef] servent à quoi finalement ? »

Malek : « D'aider les jeunes à trouver un employeur. »

Solen : « Oui ? »

Malek : « Ben en gros c'est ça. C'est ce qu'ils [la Mission Locale et la Cité des Métiers] font avec les jeunes comme moi (...) sinon je ne sais pas ce qu'ils font (...). C'est eux qui donnent les contrats d'apprentissage. Tu parles, tu leur expliques ton cas et ils t'aident à chercher un patron et ils te donnent un contrat et après tu ramènes le contrat à l'employeur et il te le signe ». Malek, homme, 19 ans, célibataire, sans enfant, 1^{ère} année de Bac professionnel électro-technique, entretien réalisé le 3 novembre 2008

Accompagné par la Mission Locale, Malek avait fait les démarches pour entrer en apprentissage, dans l'électro-technique. Il avait trouvé un Centre de Formation d'Apprentis (CFA) et un employeur (*a priori* par ses propres moyens, sans passer par le SPE). Au moment de la rentrée, l'employeur revient sur sa décision, laissant Malek sans entreprise (c'est pour cette raison qu'il est entré en lycée professionnel). Il s'est rendu à la CDM où on lui a parlé du salon de l'apprentissage, Malek en a probablement déduit que la CDM avait une « liste d'employeurs »⁶⁸¹ et faisait directement l'intermédiaire avec eux.

Melem quant à elle nous expliquera dès le début de l'entretien qu'elle n'a pas de papiers, mais qu'elle ignorait que cette condition était indispensable pour accéder à un emploi :

Melem : « En fait quand je suis venue la première fois, dans ma tête pour moi, c'était si on ne pouvait pas me trouver un truc à faire. Mais on m'a dit qu'il fallait des papiers, alors depuis on fait ça, les démarches pour avoir les papiers. Mais au départ, je voulais vraiment trouver un truc pour occuper mes journées, pour améliorer ma vie quoi, pour moi ». Melem, femme, 19 ans, célibataire, sans enfant, 3^{ème}, en recherche d'emploi ou de formation depuis 12 mois, non inscrite, entretien réalisé le 22 octobre 2008

En arrivant à la Mef, son idée était de trouver rapidement un travail pour « améliorer sa vie ». Quand nous l'interrogeons sur ses conditions de logement, elle répondra très évasivement « aujourd'hui je suis là, demain je suis là et ainsi de suite ». Contrairement à leurs aînés (les personnes ayant plus de 25 ans), les jeunes ne peuvent prétendre au RMI, maintenant au RSA. Au moment du vote de la loi sur le RMI, la question de l'âge d'ouverture des droits a été l'objet de nombreux débats entre parlementaires. La restriction finalement tranchée « se fondait sur le fait que cette frange de la population pouvait bénéficier d'actions spécifiques d'insertion professionnelle ».⁶⁸² En dépit des arguments avancés par certains parlementaires concernant le risque de « décohabitation des jeunes avec leurs parents » ainsi que la rupture avec le « principe d'universalité »⁶⁸³, le texte définitif exclut les moins de 25 ans du dispositif. La question de l'ouverture des droits pour les moins de 25 ans a été abordée à nouveau en 2009 à l'occasion de la mise en place du RSA. C'est finalement le maintien de cette restriction qui a été décidé, sauf pour les jeunes parents ou ceux ayant travaillé au moins deux ans au cours des trois dernières années, ainsi que pour les apprentis⁶⁸⁴.

⁶⁸¹ Plusieurs chômeurs expriment en effet le souhait de consulter la « liste des employeurs » de la ville. Pour eux, le rôle des intermédiaires de l'emploi est de recenser et de tenir à jour, la liste des entreprises qui recrutent.

⁶⁸² Serge Paugam, 1995, op. cit., p.106-107.

⁶⁸³ Ibid., p.106.

⁶⁸⁴ Actualités Sociales Hebdomadaires, « Le RSA bientôt étendu à certains jeunes actifs de moins de 25 ans », *Les numéros juridiques des ASH*, cahier n° 2 637 du 18 décembre 2009, p.20.

2.1.2 Une demande immédiate de travail : le résultat des politiques d'activation des chômeurs et du durcissement des conditions d'indemnisation du chômage

Les propos des chômeurs qui demandent un travail, et seulement un travail, traduisent largement l'urgence de leur accès à l'emploi, et plus particulièrement pour ceux les moins diplômés et les moins expérimentés. Ils trahissent en quelque sorte leur faible exigence à l'égard d'un futur employeur potentiel (en termes de contenu de travail, ou encore de niveau de rémunération), l'essentiel étant pour eux d'obtenir un salaire pour parer à l'urgence financière :

Naëlle : « C'est de là quand tu te retrouves dans une situation précaire parce que c'était ça quand même finalement, je crois que humainement tu t'en prends plein la gueule (...). C'est vrai qu'à l'époque je voyais des personnes s'écrouler à l'ANPE, faire des crises, casser des ordinateurs et tout ça parce qu'on ne leur trouvait pas de boulot. Moi-même les Assedic sont restés pratiquement neuf mois sans me payer parce qu'ils avaient perdu mon dossier donc ça a été une période super difficile (...). Donc réellement, le chômage j'y suis restée que un an et sur un an les Assedic ont oublié de me payer pendant neuf mois (rire) donc ça a été une période difficile mais bon voilà je pense que c'est le jeu c'est comme ça. J'allais tous les matins à l'ANPE, à heure fixe pour chercher mon job. À chaque fois qu'ils me voyaient c'était « oh non pas elle » mais c'était vraiment ça quoi, parce que j'avais toujours des questions à poser sur le système comment ça fonctionnait. C'était tellement ambiguë leur truc que faut suivre quoi et c'était même pas ambiguë, c'est juste que j'étais pas en état de comprendre. Ce qu'il y a c'est juste qu'ils nous amènent les outils pour la recherche de travail ils ne trouvent pas du boulot et ça il m'en a fallu du temps pour comprendre. Donc j'arrivais tous les matins avec un « excusez moi j'ai une question », c'était ça tous les matins et puis après c'est comme ça que de fil en aiguille que j'ai compris qu'ils étaient là pour nous amener les outils seulement (...) ». Naëlle, femme, 35 ans, célibataire, sans enfant, BEP de secrétariat, salariée en CDI, au cours de VAE pour obtenir un BTS d'assistante de direction, entretien réalisé le 13 novembre 2008

Ces discours traduisent les pressions qu'exercent les politiques d'activation sur les chômeurs pour que ces derniers se (re)mettent le plus rapidement possible à travailler, quitte à faire des compromis sur le contenu et le type d'emploi recherché, le niveau de salaire attendu ou encore la distance entre son lieu d'habitation et son lieu de travail. C'est l'esprit de l'offre raisonnable d'emploi qui définit ce qu'est un emploi « acceptable » plus l'inscription comme demandeur d'emploi s'allonge (voir chapitre 3). Cette mesure implique que les exigences des demandeurs d'emploi doivent être moins élevées au fur et à mesure que leur période de chômage s'allonge. Cette demande pressante à l'égard d'un emploi traduit également la pression opérée par le chômage de masse sur les chômeurs. Puisque la file d'attente des chômeurs est conséquente, ceux qui se voient proposer un emploi n'ont pas intérêt à faire la fine bouche, sous peine qu'un chômeur moins exigeant ne soit préféré par l'entreprise. Là où cette pression est pernicieuse (voire efficace ?), c'est quand les employeurs ou les agents du

SPE n'ont pas besoin d'avancer cet argument pour influencer les choix des chômeurs. Pour avoir attendu suffisamment longtemps dans la file d'attente, certains savent très bien ce que veut dire la pression opérée par le chômage, même sans que cette pression ne soit verbalisée. Alors que les « chômeurs sans demande » suivent à la lettre les démarches préconisées par les professionnels, sans prendre aucune initiative ou presque, les chômeurs qui attendent de l'institution un travail et simplement un travail ont commencé à chercher seuls avant de se rendre au SPE ou se sont décidés à faire des recherches, constatant avec agacement l'immobilisme des conseillers « qui ne font rien pour eux ». Pour ces chômeurs, la preuve de leur inertie est évidente, puisque même après plusieurs semaines voire plusieurs mois de suivi, personne ne leur a proposé de travail ou ne leur a trouvé une formation rémunérée.

2.1.3 Des chômeurs qui ne maîtrisent pas bien les logiques et les règles régissant le marché du travail

L'essentiel de ces chômeurs considèrent que l'action du SPE est efficace et satisfaisante seulement si elle se solde par l'obtention d'un emploi ou d'une formation rémunérée. Ces chômeurs se caractérisent par une connaissance plutôt approximative des missions dévolues au SPE en général, et *a fortiori* les missions précises de chacun des acteurs de l'emploi. De ce fait, ils peuvent être très insatisfaits des services rendus par les intermédiaires de l'emploi puisqu'ils ne ressortent pas avec un emploi dans la poche à l'issue de l'entretien. Pour les chômeurs les plus virulents, l'absence d'emploi à la sortie d'un entretien est la preuve irréfutable de l'incompétence et / ou de la fainéantise des professionnels qui « ne font rien ». Les démarches que ces chômeurs parviennent très brièvement à raconter semblent assez décousues, peu organisées et peu tournées vers un objectif clair. En fait, ce que ces chômeurs cherchent ce n'est pas tellement « un travail mais du travail »⁶⁸⁵. L'objectif pour eux n'est pas de se « valoriser dans un contenu de travail particulier, mais de s'intégrer à la « forme » du travail ». C'est ce qu'ils expriment en disant qu'ils sont « prêts », tout de suite, pour travailler, quelque soit le secteur d'activité ou le métier. La plupart des chômeurs rencontrés n'ont pas de véritables envies professionnelles et parlent tour à tour de la possibilité (et non du souhait) de travailler dans la restauration ou le prêt-à-porter. Ils se caractérisent en outre par une faible, voire une absence de connaissance des logiques et règles qui déterminent les modes de sélection de la main-d'œuvre. « Accéder à un emploi nécessite de connaître les règles qui régissent le marché du travail correspondant. Le marché du travail de l'emploi sportif ne

⁶⁸⁵ Olivier Galland, Marie-Victoire Louis, « Chômage et action collective », *Sociologie du travail*, 2/81, avril-juin 1981, p.155.

fonctionne pas de la même manière que le marché du travail de l'aide à domicile ou encore celui des couvreurs dans le BTP. Ces règles peuvent être formelles : les lois, les conventions collectives, les codes de déontologie par exemple sont des textes qui imposent des conditions d'accès aux différents postes de travail et qui ouvrent des droits aux salariés (temps de travail, salaire minimum, droit syndical, etc.). Chaque filière ou secteur, ou même métier est aussi organisé par des normes informelles, non écrites mais qui sont pourtant partagées par la plupart des acteurs (employeurs et salariés) du secteur (...) »⁶⁸⁶. Ce que ces chômeurs réclament implicitement, c'est que les intermédiaires de l'emploi leur « réservent » des emplois pour lesquels ils ont toutes les chances d'être recrutés. Ils demandent ainsi aux conseillers de jouer un véritable rôle d'intermédiation sur le marché du travail, et non de « réformer » le comportement des chômeurs (...) qui consiste surtout à occuper le marché du « conseil aux chômeurs » »⁶⁸⁷. Pour Denis Castra, « l'insertion ne peut se satisfaire de préparer les individus à l'emploi en les laissant affronter ensuite, le marché du travail. Ainsi conçue, la relation d'emploi est une pure relation d'exclusion. » Pour agir efficacement, les intermédiaires de l'emploi doivent « mettre les individus dans les conditions d'un travail sans attendre qu'ils se soient transformés et soient portés par un projet »⁶⁸⁸. Cette stratégie implique que « l'agent d'insertion doit nécessairement développer des relations étroites et suivies avec le bassin d'emploi local pour accéder à l'offre, la susciter, l'orienter, la modifier » et qu'il devra ensuite « développer une stratégie intrusive vers la gestion des RH pour favoriser une intégration durable » des candidats. L'agent d'insertion doit quitter la posture du clinicien pour celle d'un animateur du marché de l'emploi plus particulièrement spécialisé dans l'intégration durable des publics les plus précaires »⁶⁸⁹.

Toute la difficulté du travail des professionnels réside dans l'explication du rôle du SPE puis du fonctionnement (même de façon très partielle) des différents marchés du travail et des règles qui les structurent pour que les chômeurs comprennent que leur demande d'emploi seule et immédiate ne peut être satisfaite. L'exemple de la « femme de ménage » est parfois mobilisé pour faire comprendre que même sans diplôme, il ne suffit pas d'être volontaire et peu regardant sur le contenu d'un travail pour être embauché. Ainsi, pour être recruté sur un poste de « technicien de surface », le candidat doit savoir lire, la connaissance des caractéristiques des produits utilisés étant indispensables pour savoir comment les utiliser (port ou non de gants, sur quelle(s) surface(s) les appliquer...). En outre, les entreprises font

⁶⁸⁶ Léa Lima, Solen Berhuet, « Les marchés du travail et la gestion de la main-d'œuvre », in Léa Lima, Trombert Christophe, (Dir.), *Le travail de conseiller en insertion*, Paris, ESF Éditeur, 2012, p.53.

⁶⁸⁷ Denis Castra, 2006, op. cit., p.151.

⁶⁸⁸ Ibid., p.4.

⁶⁸⁹ Ibid., p.187-188.

souvent appel à des prestataires de services pour nettoyer leurs locaux, de sorte qu'une candidature spontanée à l'entreprise même peut s'avérer inefficace pour être recruté. Tous ces éléments qui échappent à ces chômeurs sont pourtant indispensables pour que leurs démarches aboutissent dans les meilleurs délais.

2.2 Entre incapacité et refus des intermédiaires de l'emploi de « donner » du travail

L'attitude des chômeurs dans l'attente d'un travail, et uniquement d'un travail, est celle que les professionnels commentent le plus, même s'ils ne partagent pas la même lecture de ces situations. Certains professionnels regrettent, voire s'agacent, que l'essentiel des publics qu'ils reçoivent n'aient que cette demande à formuler, parfois sans avoir aucune idée de ce qu'ils souhaiteraient faire. D'autres en revanche s'inquiètent de l'importance croissante que prennent ces demandes urgentes, au détriment d'un accompagnement des chômeurs vers un emploi dans lequel ils pourraient se plaire, voire se réaliser.

2.2.1 Des chômeurs qui ont besoin d'un travail rapidement mais qui ne répondent pas aux critères d' « employabilité » définis par les entreprises et véhiculés par les intermédiaires de l'emploi

Outre l'argument de l'absence, voire du déficit d'offres d'emploi qui constitue un argument de poids pour ne pas satisfaire les demandes de ces chômeurs, plusieurs travaux de recherches mettent en évidence les réticences des professionnels à se plier à cette demande. Dans son article sur le « tri des chômeurs », Yolande Benarrosh montre que la « qualification », l'« expérience » et la « motivation » constituent les trois critères principaux « de recrutement et [donc] de sélection des publics » mis en œuvre par les entreprises. En d'autres termes, « posséder un métier ou tout au moins une très solide motivation pour y parvenir » forment « le profil minimal d'employabilité » pour les employeurs. Afin de remplir leur mission de placement⁶⁹⁰ et de satisfaire les entreprises, les intermédiaires de l'emploi doivent, *nolens volens*, composer avec les exigences des entreprises. C'est ainsi que « l'agence met en œuvre un « consensus de base » entre les acteurs, formatant et diffusant les normes minimales de

⁶⁹⁰ Cette mission est toute aussi importante pour les chômeurs que pour les entreprises du point de vue de Pôle Emploi. Le recrutement permet de faire diminuer la file d'attente (et au passage de faire baisser les chiffres du chômage). Si l'entreprise est satisfaite du candidat présenté, elle fera bien plus volontiers appelle à Pôle Emploi pour de prochains recrutements, permettant ainsi à Pôle Emploi d'augmenter sa « part de marché ».

l'employabilité »⁶⁹¹. Les critères de sélection des chômeurs appliqués par les conseillers rejoignent donc ceux des employeurs et opèrent ainsi un effet contre-sélectif : les chômeurs les plus employables seront ceux qui seront préférentiellement positionnés sur des offres d'emploi, au détriment des chômeurs les moins bien placés sur le marché du travail dont la période de chômage ne peut ainsi que se prolonger.

En partant de ces critères de recrutement, l'essentiel des chômeurs rencontrés qui demandent un travail et uniquement un travail, ne sont pas des publics « employables ». Plutôt que de les positionner sur des offres d'emploi (lorsque les intermédiaires en ont à leur disposition), « les professionnels se préoccupent d'améliorer l'employabilité et la recrutabilité des usagers demandeurs, afin que ceux-ci soient à la hauteur de la sélectivité du marché du travail. Cela peut les conduire à prendre le contrepied de la demande immédiate d'emploi de certains usagers »⁶⁹². Le professionnel diffère⁶⁹³ ainsi la demande d'emploi immédiate parce qu'il « estime que l'utilisateur doit faire ses preuves, c'est-à-dire transformer sa demande d'emploi (ou de formation) en un projet professionnel précis et travaillé (connaissance du métier visé, des modes de recrutement des employeurs, des attentes des employeurs) »⁶⁹⁴. Dans l'hypothèse où les candidats répondent aux critères d'employabilité, les intermédiaires qui disposent d'offres d'emploi réalisent effectivement la mise en relation entre les deux protagonistes (candidat et employeur). En revanche, les candidats qui ne se voient rien proposer « suspectent les professionnels de ne pas vouloir faire jouer leur réseau d'employeurs » ou acceptent (plus ou moins facilement) de reporter leur entrée ou retour sur le marché du travail, en concédant (à tort ou à raison) que leur candidature a peu de chance d'aboutir en l'état.

2.2.2 Des pratiques professionnelles en tension entre la « priorité au mandat » et la « priorité à la demande »

Analysant les typologies des registres d'action dans l'accompagnement, Lise Demailly établit un clivage entre les professionnels qui s'inscrivent dans une logique de « priorité au mandat » et ceux qui s'inscrivent dans une logique de « priorité à la demande »⁶⁹⁵. Un parallèle peut d'ailleurs être fait entre cette distinction et celle proposée par Yolande Benarrosh entre l'« institution dominante » où l'« adaptation du demandeur d'emploi » est recherchée à

⁶⁹¹ Yolande Benarrosh, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et Emploi*, n°81, janvier 2000, p.19.

⁶⁹² Christophe Trombert, « Les usagers face au service d'insertion et à l'accompagnement » in Léa Lima, Christophe Trombert (Dir.), 2012, op. cit., p.180.

⁶⁹³ Christophe Trombert parle de « demande d'emploi différée ». Ibid.

⁶⁹⁴ Ibid., p.6.

⁶⁹⁵ Lise Demailly, 2009, « Fortunes et ambiguïtés de l'accompagnement », *Empan*, n°74, 2009/2, p.25.

l'« institution subordonnée » où les agents privilégient l'adaptation de l'institution aux demandeurs d'emploi. Un clivage existe ainsi entre les professionnels qui cherchent à obtenir l'adaptation du demandeur d'emploi aux exigences de l'institution et les professionnels qui sollicitent les différentes mesures, dispositifs de l'institution pour que ces derniers s'adaptent aux situations et demandes des chômeurs⁶⁹⁶.

2.2.2.1 La logique du « mandat » ou comment « faire du chiffre » dans un contexte de pénurie d'emploi

Les professionnels qui s'inscrivent dans le modèle de la « priorité au mandat » privilégient une intervention « pour le bien d'autrui, au nom d'une mission qui a été confiée à l'agent par une organisation, une institution, la société »⁶⁹⁷. Les professionnels se présentent ici comme des « représentants du SPE » et tendent à établir une relation qui se caractérise par une « logique contractuelle » avec les chômeurs⁶⁹⁸. Les différents services d'accompagnement des chômeurs sont de plus en plus évalués sur la base de normes gestionnaires qui valorisent « les exigences de résultats sur les pratiques » (...) diminution d'une écoute humaniste au profit d'une écoute standardisée, comptage du temps, tri des clientèles « rentables » c'est-à-dire celles qui permettent à l'action d'être jugée efficace par les évaluateurs (...), maniement des formes de punition et de contrainte »⁶⁹⁹. Pour obtenir des financements et donc perdurer, les différents services se doivent de satisfaire ces exigences de résultats. La « pression aux chiffres » ou aux « résultats » descend ainsi en cascade des financeurs jusqu'aux différents échelons de la direction et de la direction aux agents à qui l'on demande de bien vouloir respecter les résultats attendus. Parce que l'institution valorise les « chiffres », porter une attention à la demande des chômeurs, les aider à exprimer une demande, accepter que cette demande puisse évoluer, sont des registres d'action qui sont bien trop chronophages et entrent en contradiction avec les normes d'« efficience » et d'« efficacité »⁷⁰⁰ qui tendent à déterminer la qualité du travail.

Le comportement des chômeurs, qui veulent travailler tout de suite, est celui qui agace le plus ces professionnels, tant ils ne comprennent pas que des chômeurs, et qui plus est des jeunes, n'expriment aucune envie, aucun souhait professionnel. L'énervement de ces conseillers est lié à l'incapacité de ces chômeurs à construire un projet professionnel. Certains en viennent finalement à nier eux-mêmes le cœur même de leur métier et sa complexité qui consiste, entre

⁶⁹⁶ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit., p.42-43.

⁶⁹⁷ Lise Demailly, 2009, op. cit., p.25.

⁶⁹⁸ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit., p.42-43.

⁶⁹⁹ Ibid., p.25.

autres, à accompagner les chômeurs, qui ne savent pas ce qu'ils veulent ou peuvent faire, à découvrir des possibilités professionnelles. Et c'est justement parce que ces chômeurs ne parviennent pas à faire cette démarche seuls qu'ils se rendent dans certaines structures du SPE comme la Mission Locale, le Plie ou encore la CDM. La tâche est infiniment plus complexe avec des jeunes qui ont quitté l'école et n'ont pas eu d'expérience professionnelle pour se confronter à ce qu'ils aiment faire ou au contraire à ce qu'ils n'apprécient pas. La focalisation des professionnels sur cet impératif du projet pour démarrer un travail d'accompagnement nie le caractère itératif inhérent à tout projet qui ne peut naître ex-nihilo. Les préférences et choix professionnels se (re)construisent à partir de l'activité et non à partir de projections (plus ou moins solides et fiables) de cette activité. Comme dans le travail social où les usagers sont sommés de formuler un « projet » pour faire preuve de leur bonne foi à vouloir être « inséré », le champ de l'emploi est également fortement attaché à la construction d'un « projet professionnel ». Ce projet doit être construit et validé avec les conseillers professionnels afin que les recherches d'emploi ou de formation puissent aboutir. Mais cette notion de projet exige de la part des « sans-emploi » des capacités d'anticipation du futur, d'auto-dépassement, d'interrogation du passé et du présent », que certains d'entre eux ne sont pas en capacité de formuler. Lorsque les professionnels parlent du projet, ils évoquent implicitement que celui-ci doit être réaliste, c'est-à-dire adapté aux capacités du chômeur, adapté aux besoins du marché du travail et fiable (être sûr que le projet ne sera pas abandonné dès le lendemain). Rappelons que les Missions Locales reçoivent des jeunes déscolarisés, dont la plupart ont un faible niveau de qualification. Si la construction d'un projet professionnel est éminemment complexe, nul doute que ces jeunes soient les moins bien dotés pour réussir ce pari. Dans son ouvrage sur *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Denis Castra indique d'ailleurs que cette norme du projet est présentée comme un impératif aux personnes qui se trouvent dans des situations d'échecs professionnels, mais jamais dans des situations de réussite⁷⁰¹. Pour ce qui est des jeunes, le chercheur montre que ceux qui réussissent le mieux scolairement ne sont pas invités à construire un projet professionnel, mais bien à poursuivre leurs études le plus loin possible dans des filières générales, repoussant ainsi la question de ce fameux projet. Il évoque pour finir la question de « l'horizon temporel » qui est bien plus réduit pour les personnes qui se trouvent dans des situations précaires (échec scolaire, chômage...). Bref, les « situations de crise, de précarité ou encore de rupture sont celles où l'anticipation est la plus difficile »⁷⁰². La notion de projet implique par ailleurs que les

⁷⁰⁰ Ibid., p.26.

⁷⁰¹ Denis Castra, 2006, op. cit., p.86.

⁷⁰² Ibid., p.89-90.

chômeurs se définissent comme « des agents de changement », indépendamment de leurs capacités à gérer leurs difficultés actuelles et donc à se projeter dans un avenir parfois proche⁷⁰³. Cet impératif du projet renvoie en outre à une forme d'injonction paradoxale où les individus doivent être « libres », « autonomes » et « responsables ». Bref, la construction d'un projet nécessite de développer une « identité sociale positive » qui est loin d'être toujours aisée pour les chômeurs, notamment de longue durée⁷⁰⁴.

En tout état de cause, les professionnels qui sont face aux chômeurs en demande immédiate de travail se trouvent pris entre deux tensions. La première réside dans la volonté de bien faire son travail du point de vue des normes gestionnaires. Dans cette optique, les professionnels doivent (re)mettre rapidement en emploi des chômeurs, parfois en dépit de leurs *desideratas*. La seconde tension est temporelle, elle est liée au temps de l'accompagnement (nécessairement long) pour susciter, (re)tester des souhaits professionnels et l'impératif de la « rationalisation institutionnelle ou économique »⁷⁰⁵ qui implique des temps courts d'accompagnement. Les agents qui ont fait le choix de réaliser, autant que possible les objectifs de résultats, se retrouvent confrontés à la difficulté de « faire du chiffre » en cas de ralentissement de l'activité économique et du déficit d'emplois qui en découle. Le risque est alors que ces professionnels renvoient les chômeurs « à [leurs] propres [in]capacités à s'investir dans la recherche d'emploi ou de formation tout en soulignant [leurs] incapacités, limites et points faibles à retrouver immédiatement un travail ou à être sélectionnés pour faire une formation reconnue et rémunérée »⁷⁰⁶.

2.2.2.2 La logique de la « demande » dans un contexte institutionnel où dominant les normes gestionnaires pour mesurer la qualité du travail

Pour d'autres professionnels, les chômeurs qui viennent avec une demande de travail et simplement de travail sont plus nombreux depuis la création de la Mef. Cette hausse serait le résultat de la publicité qui a été faite par la mairie et la direction de la Mef autour des services de la structure, notamment au moment de sa création. Afin de faciliter les conditions d'intermédiation entre l'offre et la demande d'emploi, la Mef a créé un service chargé des relations avec les entreprises de la commune (voir chapitre 5). Une des missions de ce service, la Plateforme de Projets Inter-entreprises, Pfié, est de contacter les entreprises pour étudier avec elles leurs besoins de recrutement (besoins immédiats ou plus lointains). La mise en

⁷⁰³ Serge Ebersold, *La naissance de l'inemployable. Ou l'insertion aux risques de l'exclusion*, Rennes, PUR, 2001, p.63-64.

⁷⁰⁴ Jacques Ion, *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte, 2005, p.95.

⁷⁰⁵ Ibid., p.26.

place de ce service a suscité des attentes très fortes de la part des élus, de la direction, mais aussi des professionnels, quant à de potentielles offres d'emploi supplémentaires. Une situation rêvée en effet pour « offrir » des emplois aux chômeurs et répondre ainsi à la question du chômage. Très vite, l'ensemble des professionnels du réseau d'Accueil, d'Information et d'Orientation (AIO) ont également pris connaissance des fonctions de ce service, et ont orienté, comme d'autres professionnels du territoire, les usagers reçus vers la Mef afin qu'on leur « trouve du travail ». Trouver du travail, à la condition bien sûr que les entreprises aient effectivement besoin d'effectifs supplémentaires, qu'elles acceptent de passer par le réseau du SPE pour publier leurs offres et que ces dernières correspondent effectivement aux profils des chômeurs du territoire. En bout de chaîne, certains chômeurs se sont effectivement rendus à la Mef dans l'espoir de ressortir avec un emploi et ont sollicité les conseillers rencontrés en ce sens :

Magalie : « Ce qui m'a agacé, mais vraiment agacé, c'était la publicité de la Mef dans le journal de la ville, ou les affiches de la mairie dans les arrêts de bus qui laissaient entendre qu'on avait des offres d'emploi, des contacts privilégiés avec les entreprises. (...) De toute façon, faut pas se leurrer, je lis le journal de la ville et oui, on met le public en attente ! Et je pense aussi à l'image que l'on véhicule, avec ce bâtiment. Je serais à la place d'un usager, qui arrive dans un bâtiment comme celui-ci, tout de suite, ça impose et je vais être en attente oui. (...) Et dans ces moments là, je me disais « mais c'est pas possible, on ment aux gens !! ». Et après toi, tu as des gens qui déboulent en disant : « On nous a dit qu'il y avait des offres à la Mef ! » Et alors ça, ça m'agace ». Magalie, femme, salariée de la Mef, CDI⁷⁰⁷

Elisabeth : « En gros, certains arrivent et disent « moi je viens ici, c'est juste pour que vous me trouviez du boulot ! Moi mon problème c'est juste de trouver du travail. Vous m'en donnez et je m'en vais. » Si moi je pouvais trouver du travail, on l'aurait mis en gros sur le bâtiment ! On aurait fait un panneau : « Venez vite, y'a du travail » (rire). Non, ce n'est pas ça et ensuite, tu as des gens qui dénie totalement leurs difficultés. Et tu peux y aller de toutes tes propositions, c'est non, parce que ce que tu vas leur proposer, ça ne leur va pas ». Elisabeth, femme, salariée de la Mef, CDI

La présence d'entreprises à l'occasion d'évènements organisés par la Mef a également largement contribué à faire rêver la direction de la Mef, les salariés et les chômeurs quant aux possibilités de démultiplier les offres d'emploi. Indépendamment de la bonne volonté des uns et des autres, des efforts fournis, quelques entreprises passent par la Mef pour publier des offres, mais ces dernières ne sont pas pléthoriques et ne sont pas en adéquation avec les

⁷⁰⁶ Christophe Trombert, 2012, op. cit., p.181.

⁷⁰⁷ Pour respecter l'anonymat des salariés rencontrés en entretien, nous ne précisons pas si les professionnels rencontrés sont salariés du GIP ou d'autres structures qui composent la Mef. Compte tenu du faible nombre de salariés, nous n'indiquons pas non plus leur ancienneté dans le poste, leur formation ou encore leur situation familiale qui pourraient permettre de les identifier.

qualifications des chômeurs de la commune (niveau de formation et secteur d'activité). Le miracle attendu ne se produit donc pas et lorsqu'un chômeur peut postuler à une offre, les difficultés d'organisation des différents services de la Mef ralentissent parfois le processus de recrutement, quand ils ne le font pas échouer parce que le chômeur n'a finalement pas accès à l'offre tant espérée. Ces déceptions partagées par l'ensemble des acteurs sont d'autant plus pénibles à supporter pour les conseillers qui déplorent que la qualité de leur travail soit principalement évaluée en fonction du nombre de sorties positives ou du nombre de chômeurs reçus en entretien au cours du mois⁷⁰⁸ :

Audrey : « On a des chômeurs en face de nous qui nous demandent trois choses : des formations, des emplois (adaptés à leur faible niveau de qualification) et pour l'alternance, des employeurs. Et ce sont trois choses qu'on n'a pas forcément à leur proposer ! Alors on a pas de liste des employeurs pour l'alternance, les formations elles sont à pétaouch' et des emplois adaptés à leur niveau de qualification, on n'en a pas tant que ça alors qu'on est censé mettre de plus en plus de gens en emploi pour répondre aux objectifs. On a quand même une pression de la part de la direction là-dessus qui est forte et qui est un peu aberrante. On fait ce qu'on peut avec les gens, et leur colère, leur frustration, c'est nous qui devons la gérer au quotidien ! Et comment on fait pour y répondre ? On est un peu entre le marteau et l'enclume. On a des gens en face de nous, on a pas des pommes de terre, et en face, on a pas les outils pour leur répondre, alors que c'est tout ce qu'on demande ! C'est hyper pénible, hyper frustrant et il faut beaucoup, beaucoup d'énergie pour gérer tout ça au quotidien. Je dis parfois qu'on fait un massacre à la tronçonneuse de cette équipe ». Audrey, femme, salariée de la Mef, CDI

Par ces quelques propos, Audrey synthétise très clairement la violence engendrée par cette exigence croissante de rentabilité. L'indicateur de résultat comme seul baromètre de la qualité du travail balaye d'un simple revers de manche le contexte de pénurie d'emploi qui de fait réduit considérablement les probabilités de sortie en emploi. Il occulte également la complexité et la pénibilité du travail d'accompagnement des chômeurs, notamment l'accompagnement de ceux pour qui il est illusoire d'imaginer une embauche rapide (certains chômeurs cumulent plusieurs difficultés : absence de papier, de logement, problèmes de santé, séparation, addiction...). Même s'il ne ressort pas directement de la responsabilité des agents du SPE de régler l'ensemble de ces problèmes, ils ne peuvent évidemment pas réaliser le même type d'accompagnement qu'avec les chômeurs qui sont dans des situations plus favorables. À l'évidence, le temps qu'il faut consacrer à ces chômeurs est nécessairement plus long que pour d'autres. Pour ces professionnels, les nouvelles règles d'organisation du travail « vident les métiers de leur substance » et les empêchent de faire leur travail, « pour eux, le sentiment de ne pas y arriver se mêle à celui de ne pas faire du bon boulot (...). Ce sentiment

⁷⁰⁸ Une sortie positive correspond à une sortie en emploi (CDD ou CDI) ou en formation (de plus de 6 mois).

d'impuissance des salariés à délivrer un travail à la hauteur de leurs exigences »⁷⁰⁹ les contraint à réaliser un travail dont ils ne peuvent pas être satisfaits et conduit à une « double peine du travail mal fait et de la mauvaise image que l'on a de soi »⁷¹⁰. Interrogé sur la question de la qualité du travail, Vincent de Gaulejac explique que « ce qui aliène les individus, c'est d'être pris dans des injonctions paradoxales », en l'occurrence, faire du chiffre et prendre le temps de recevoir les chômeurs pour les accompagner aux mieux. Reprenant le concept du « clivage du moi », il explique que les individus prennent à la fois plaisir à se dépasser dans l'exercice de leur activité professionnelle, mais que l'angoisse de ne pas être à la hauteur, de ne pas « atteindre les objectifs sans cesse réévalués à la hausse » en constitue la lourde contre partie, parfois intenable et source de dépression, voire de suicide⁷¹¹. Pour Lise Demailly, l'enjeu central pour ces professionnels qui s'inscrivent dans la logique de « la priorité à la demande », c'est de résister aux valeurs actuelles qui « tendent à considérer les attentes de l'expression de la demande (...) comme un luxe, une démagogie, une perte de temps (...). Ils doivent aussi résister aux assauts de l'idéologie punitive qui tend également à *suspecter* les demandes. Paresse, mauvaise volonté, (...) sont ainsi des figures de la mauvaise demande »⁷¹². Contrairement aux professionnels qui valorisent la « logique contractuelle », ces derniers privilégient la « logique du don » au sens d'une certaine « inconditionnalité de départ dans la manière d'engager l'échange avec le demandeur d'emploi »⁷¹³. Dans les échanges avec les chômeurs, « les outils institutionnels sont tirés du côté du demandeur d'emploi »⁷¹⁴. Pour résister contre cette tendance au « management néolibéral où tout doit être comptabilisé », quelques (rares ?) professionnels prônent la « désobéissance éthique », c'est-à-dire des « micro-résistances » à la norme pour pouvoir obtenir son abrogation dans le but de « défendre l'intérêt général »⁷¹⁵. Essentiellement représentés par des salariés du service public (éducation nationale, hôpital, police, intermédiaires de l'emploi...), ces mouvements ne sont certes pas majoritaires, mais dénoncent le sabotage du service public, au détriment du service rendu aux usagers et du bien-être des salariés.

Pour quelques professionnels qui dénoncent également les orientations néolibérales en cours, ces demandes des chômeurs traduisent aussi le résultat d'une plus grande précarité de la

⁷⁰⁹ Laure Dumont, Sandrine Foulon, « La fin du travail bien fait », *Liaisons Sociales*, n°122, mai 2011, p. 20-21.

⁷¹⁰ Ibid., propos de Sophie Prunier-Poulmaire (ergonome à l'université de Paris Ouest) repris par Laure Dumont et Sandrine Foulon.

⁷¹¹ Vincent de Gaulejac, « Faire son travail comme il faut ne suffit plus », *Liaisons Sociales*, n°122, mai 2011, p. 22.

⁷¹² Lise Demailly, 2009, op. cit., p.26.

⁷¹³ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit., p.42-43.

⁷¹⁴ Ibid., p.54.

⁷¹⁵ Elisabeth Weissman, « Il ne peut y avoir de désobéissance sans collectif », *Actualités Sociales Hebdomadaires*, n°2 690, 7 janvier 2011, p.38-39.

population suivie, suite au durcissement des conditions d'attribution de l'assurance chômage et des minima sociaux. Pris à la gorge, une partie des chômeurs se retrouvent à chercher du travail, dans l'urgence, quelque soit le travail en question. De telles situations sont compliquées à gérer pour les professionnels qui sont bien conscients de l'urgence financière dans laquelle se trouvent ces chômeurs, mais qui regrettent que ce système ne les amène à accepter n'importe quel travail, au détriment d'une formation plus adaptée à ce qu'ils souhaitent faire, ou d'une prolongation de l'accompagnement pour les aider à trouver des pistes professionnelles qui leur plaisent. Bref, les différents mécanismes d'activation conduisent les chômeurs à faire de plus en plus de compromis par rapport au travail qu'ils souhaiteraient ou auquel ils pourraient prétendre.

2.2.2.3 Un clivage des pratiques professionnelles qui s'explique par des formations et des passés professionnels distincts

L'élément de clivage majeur permettant de dissocier ces deux modèles idéal-typiques de professionnels est celui de la trajectoire professionnelle. Les professionnels qui se retrouvent dans le second modèle ont plutôt une formation de conseiller en insertion professionnelle, en sciences sociales (psychologie ou sciences de l'éducation notamment), ou encore une formation de travailleur social (éducateur spécialisé, assistante sociale). Majoritairement, ces professionnels ont dès le départ décidé de démarrer leur vie professionnelle en travaillant dans ce secteur (insertion sociale et professionnelle au sens large du terme). D'autres professionnels se sont réorientés plus tardivement dans ce secteur, dans l'espoir de quitter le « privé » et ses exigences de résultats à tout prix dans lesquelles ils ne se retrouvent pas ou plus. Ce qui rapproche ces professionnels, c'est l'attachement aux valeurs du service public dans son acception la plus large (libre accès à tous, égalité de traitement, prise en compte de l'intérêt général, neutralité...).

Les professionnels que l'on retrouve dans le premier modèle ont plutôt des formations initiales qui ne les destinaient pas *a priori* à exercer leur activité professionnelle dans ce secteur (gestion, comptabilité, droit ou encore informatique) ou en tout cas pas au contact quotidien des chômeurs. La plupart d'entre eux ont eu une expérience professionnelle antérieure plutôt longue dans des secteurs plutôt éloignés du SPE (consultants dans des grosses entreprises privées, cabinets d'avocat, cabinets de recrutement⁷¹⁶...). Lorsqu'ils ont

⁷¹⁶ Quelques professionnels ont en effet travaillé dans des cabinets de recrutement. Quatre professionnels rencontrés ont eu un Bac + 5 dans les ressources humaines. Deux d'entre eux se retrouvent tout à fait dans le second modèle décrit. Ils ont tous les deux exercés des fonctions de DRH dans le privé et ont fait le choix de postuler au SPE, secteur dans lequel ils pourraient être en accord avec leurs valeurs (celles du service public).

changé d'univers professionnel, ce choix n'était pas nécessairement motivé par un désaccord avec les valeurs du privé, mais par le souhait de « changer d'air », de « voir autre chose ». Ils ont donc postulé à une annonce parce que le poste leur semblait intéressant, sans volonté particulière d'intégrer le SPE plus qu'un autre milieu. Il existe en outre un effet lié aux politiques de recrutement des structures. Lorsque certaines structures sont attachées à l'embauche de personnes ayant le diplôme de « conseiller en insertion professionnelle », ou de « psychologue du travail », d'autres semblent y accorder une importance moindre. Certaines de ces structures sont donc moins réticentes à embaucher des personnes n'ayant pas d'expérience et/ou pas de diplôme dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle. Dans ces situations, ce sont les compétences relationnelles qui semblent valorisées, ainsi que le niveau d'adaptation supposé des candidats, voire leur capacité à se « débrouiller ».

3. Des demandes d'accompagnement dans les techniques de recherche d'emploi

Certains chômeurs rencontrés expriment plus particulièrement une demande de conseils, d'un accompagnement plus ou moins soutenu de la part du SPE. Tous ont toutefois manifesté une distance relativement importante à l'égard de l'opérateur national, dont l'aide apportée est insignifiante de leur point de vue. Comme les chômeurs qui n'expriment aucune attente vis-à-vis du SPE, l'inscription comme demandeur d'emploi est une formalité nécessaire pour percevoir les droits à l'assurance chômage mais ces chômeurs n'attendent rien des entretiens de suivi mensuel qu'ils respectent simplement pour ne pas être radiés. Quelques uns évoquent un agent en particulier, qui a pris le temps de les écouter, de les informer au mieux sur les dispositifs existants. Nul doute selon eux que ces conseillers ne font pas légion à l'agence et que ces situations exceptionnelles valent la peine d'être soulignées. Les demandes d'accompagnement que ces chômeurs formulent ne concernent donc pas *a priori* Pôle Emploi mais les autres intermédiaires de l'emploi.

Les deux autres salariés se retrouvent dans le premier modèle décrit. L'un d'entre eux souhaiterait réintégrer un cabinet de recrutement (dans lequel il a eu une première expérience professionnelle, mais en CDD) et le second a grimpé les échelons hiérarchiques et n'est plus au contact quotidien avec les chômeurs.

3.1 Une demande d'expertise technique pour optimiser ses recherches

3.1.1 Une demande d'expertise technique ciblée

Parmi les chômeurs qui expriment avant tout une demande de soutien technique, on retrouve une partie des candidats à la Validation des Acquis et de l'Expérience (trois sur les quatre candidats rencontrés). Leurs demandes concernent autant les conditions d'entrée dans le dispositif (les critères pour réaliser une VAE, l'organisme certificateur...) que les conditions de validation du diplôme (les différentes étapes de la validation, les possibilités d'accompagnement, le moment de la soutenance...). Pour ces trois candidates (Mathilde, Naëlle et Sandrine), la volonté de faire une VAE est une démarche volontaire, individuelle (encadrée ou non par la suite par leur employeur), parfois envisagée depuis plusieurs années. Elles se sont renseignées sur internet pour obtenir les premières réponses à leurs questions. Certaines d'entre elles ont également bénéficié de l'appui du service des ressources humaines de leur employeur. Lorsqu'elles ont sollicité le SPE pour démarrer leur VAE, ces candidates avaient déjà toutes connaissance d'un bon nombre d'informations sur la VAE et l'essentiel était pour elles d'obtenir des confirmations ou des précisions en rapport avec leurs situations individuelles. Les observations réalisées au sein de la Cité des Métiers, ainsi que les conversations informelles avec certains des partenaires qui y réalisent des permanences permettent d'élargir ces observations à des salariés en demande de Congé Individuel de Formation (CIF) ou de Droit Individuel à la Formation (DIF). Les règles régissant l'accès à ces différents dispositifs sont assez nombreuses et relativement complexes à maîtriser. L'importance des renseignements déjà recueillis par ces personnes plutôt diplômées, témoigne de leurs solides capacités à rechercher de l'information ciblée ainsi que de leurs aptitudes à bien évaluer leur situation et leur souhait sur le marché du travail. Elles ont par ailleurs bien identifié le rôle des intermédiaires de l'emploi. Ces paramètres sont des éléments centraux que les professionnels « détectent » très rapidement et à partir desquels ils adaptent le type d'information à délivrer, ainsi que le vocabulaire approprié. L'usage d'acronymes, de termes techniques dans les échanges témoigne du fait que le professionnel reconnaît le niveau élevé d'informations détenu par le chômeur, ainsi que la fiabilité de ces dernières. La « justesse » des renseignements détenus par le chômeur (sur le dispositif, mais aussi sur ses « chances » d'en bénéficier) constituent des signaux forts d'autonomie et de motivation des usagers et favorisent ainsi le jugement très favorable des professionnels quant à l'employabilité des chômeurs ou les chances de réussite des candidats. Ce type d'échange est aussi l'occasion pour le chômeur d'évaluer les compétences techniques de son interlocuteur.

Si le professionnel est assuré des informations délivrées et que ces dernières sont cohérentes avec ce que sait déjà le chômeur, l'échange se passera très certainement dans les meilleures conditions pour les deux protagonistes (même si les deux devaient se tromper dans l'évaluation de la situation). Dans le cas inverse, le professionnel peut être « discrédité », voire pris à partie, révélant ainsi le caractère hautement « épineux » de la « fonction de conseiller »⁷¹⁷. De ce point de vue, l'exercice du métier de conseiller implique de recourir « à un savoir-faire relationnel fondé sur le pouvoir de convaincre afin de contrer la malchance, c'est-à-dire le chômage »⁷¹⁸.

3.1.2 Une demande d'expertise express pour valider une candidature

D'autres demandes d'expertise technique se font davantage dans l'urgence. C'est le cas de chômeurs qui sollicitent un rendez-vous pour une simulation d'entretien parce qu'ils viennent de décrocher un entretien d'embauche et sont déterminés à s'y préparer au mieux. Ces chômeurs n'entretiennent pas forcément de liens soutenus avec le SPE. Ils n'éprouvent pas le besoin particulier de solliciter les acteurs de l'emploi, parce qu'ils estiment adopter les bonnes démarches pour (re)trouver du travail. En revanche, ils estiment que les acteurs de l'emploi sont compétents pour vérifier une candidature (CV, lettre de motivation) et l'améliorer pour mettre ainsi toutes leurs chances de leurs côtés.

Nous l'avons vu, les chômeurs qui demandent un travail, et uniquement un travail, évaluent de fait les services du SPE uniquement à l'aune des offres d'emploi qui leur ont ou non été proposées. Les chômeurs qui sollicitent des conseils techniques n'établissent pas de lien de cause à effet direct entre la qualité des services rendus par le SPE et l'obtention d'un emploi (bien que les conseils avisés des professionnels peuvent en effet permettre à un candidat de mieux gérer un entretien d'embauche et de décrocher ainsi l'emploi, même si ce dernier n'a pas été diffusé par le SPE). En tout état de cause, ces chômeurs ne considèrent pas que le rôle du SPE est de « dispenser » des emplois :

Emma : « En fait moi je suis quelqu'un... (Emma cherche ses mots) j'ai l'habitude de me débrouiller toute seule. Quand je suis venue, je me suis dit dans ma tête « c'est pas ma conseillère qui va me trouver un emploi, elle va m'aider pour mon CV et ma lettre de motivation, mais elle va pas m'aider à trouver une place ». Donc c'était juste pour une aide [que je suis venue ici], ce n'est pas genre je vais dépendre de la structure, c'est juste pour m'aider. Parce que j'en connais des gens qui viennent ici pour qu'on leur trouve un emploi. Ça arrive, mais bon, c'est pas comme ça que ça marche. Je suis venue pour qu'on m'aide mais pas (elle cherche ses mots). »

⁷¹⁷ Sophie Divay, « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, 2001/1, n°31, p.155.

⁷¹⁸ *Ibid.*, p.154.

*Solen : « Oui, vous êtes venue pour qu'on vous donne les bonnes techniques ? »
Emma : « Voilà, pour avoir les techniques de recherche d'emploi, comment il faut rédiger la lettre, mieux organiser le CV ». Emma, femme, 24 ans, célibataire, sans enfant, niveau Bac professionnel en comptabilité, salariée, aide à domicile, CDI, en recherche d'un autre emploi, entretien réalisé le 14 octobre 2008*

La disponibilité des conseillers est par ailleurs largement appréciée, surtout lorsque les chômeurs veulent s'assurer auprès des professionnels, que leur candidature est suffisamment solide pour l'envoyer à un employeur potentiel. L'idéal est donc pour eux de contacter directement le conseiller, pour obtenir ses dernières recommandations avant l'entretien d'embauche, éventuellement réaliser une simulation d'entretien. De ce point de vue, la nouvelle organisation de l'opérateur national est très critiquée car tout contact avec un agent doit nécessairement passer par la plateforme téléphonique. Le volume des demandeurs d'emploi suivis par chaque agent⁷¹⁹ est un facteur supplémentaire de rigidité du système qui empêche les agents de faire un réel suivi individualisé des demandeurs d'emploi et donc d'être réactifs dans les réponses qu'ils leur apportent.

Dans le précédent extrait d'entretien, Emma utilise le terme de « place » pour parler d'un « travail », évoquant ainsi ce que nous avons entendu de la part d'un autre chômeur, moins elliptique qu'Emma, qui parlait d'obtenir une « place dans la société ». Pour ces chômeurs, c'est donc bien le travail qui donne une place dans la société, qui permet de s'y inscrire. Ces propos sont assez révélateurs de la « position de plus en plus centrale [de l'emploi et au-delà du travail] de la participation à la vie sociale »⁷²⁰. Emma évoque par ailleurs qu'elle sollicite le SPE pour qu'on l'aide dans ses démarches, et non pour « dépendre » du SPE. Elle se met ainsi à distance de ces autres chômeurs moins « débrouillards » ou plus « fainéants » qui attendent patiemment que des offres d'emploi leur soient directement proposées par les intermédiaires de l'emploi.

⁷¹⁹ Dans son ouvrage tiré de son expérience de CDD à Pôle Emploi, Marion Bergeron indique que certains collègues de l'agence où elle travaillait avaient un portefeuille de 150 demandeurs d'emploi actifs, c'est-à-dire des demandeurs d'emploi qu'il faut recevoir chaque mois. Marion Bergeron, *183 jours dans la barbarie ordinaire : en CDD chez Pôle Emploi*, Paris, Plon, 2010, p. 26. Dans un autre ouvrage consacré aux conséquences de la fusion, Gaël Guiselin (pseudonyme d'un conseiller de Pôle Emploi) parle de 130 dossiers par agent dans son agence, mais de 350 demandeurs d'emploi par agent dans d'autres agences. Gaël Guiselin, Aude Rossigneux, *Confessions d'une taupe à Pôle Emploi*, Paris, Calmann-Lévy, 2010, p.14. Il existe effectivement de fortes disparités territoriales sur ce point. Un article d'Alternatives Économiques parle d'une moyenne nationale de 110 demandeurs d'emploi par agent. « Austérité : grève à Pôle Emploi », *Alternatives Économiques*, n°297, [en ligne], décembre 2010, [3/10/2011], <http://www.alternatives-economiques.fr/austerite--greve-a-pole-emploi_fr_art_978_51891.html>. Un des objectifs de la fusion était de réduire le portefeuille des agents, afin que chacun d'entre eux n'ait que 60 demandeurs d'emploi à suivre.

⁷²⁰ Claude Dubar, « Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion », in Dominique Glasman et Bernard Charlot (dir.), *Les jeunes, l'insertion et l'emploi*. Paris, PUF, 1998, p.32-33.

3.1.3 Une demande d'aide pour mieux organiser ses recherches

La demande d'expertise dans les techniques de recherche d'emploi équivaut ici à un besoin de « cadrage » exprimé par les chômeurs qui disent avoir tendance à « s'éparpiller », « aller dans tous les sens » et finalement se perdre dans leurs démarches. La recherche d'un emploi nécessite en effet une organisation relativement importante (offres auxquelles on a répondu ou pas, date d'envoi de la candidature, relance faite ou non... ?) pour être efficace. Pour ces chômeurs, l'aide apportée par les professionnels passe également par une meilleure organisation quant aux démarches à réaliser :

Jean : « Depuis que je suis suivi ici, je constate que ça évolue. Voilà, ce matin, j'ai reçu un courrier et mercredi j'aurai une réponse, je saurai si je suis accepté ou pas en formation, pour obtenir le permis de conduire. (...) En fait le premier RDV avec ma conseillère, on a fait le point sur ma situation, au second, on a fait le CV ensemble et au troisième, la lettre de motivation pour accéder à la formation pour le permis de conduire. Donc je trouve que ça avance, depuis que je suis ici, les choses s'organisent. Et aussi je continue à chercher du travail ». Jean, homme, 49 ans, séparé, nombre d'enfants non connu, formation d'agent de logistique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 12 mois, avec quelques missions d'intérim, entretien réalisé le 3 mars 2009

Depuis que Jean bénéficie d'un accompagnement renforcé, il constate avec enthousiasme que les démarches réalisées se mettent enfin en place, et espère qu'elles pourront bientôt aboutir. Il sort ainsi du sentiment d'inertie provoqué par des recherches tous azimuts qui finissaient par le décourager, faute d'obtenir de réponses. En outre, l'accompagnement par le SPE lui permet de solliciter des aides, comme la formation au permis de conduire, que Jean avait commencé à financer tant bien que mal sur son propre budget. La situation de Jean rappelle de ce point de vue celle d'autres chômeurs rencontrés qui peuvent prétendre à des emplois qui s'exercent en partie la nuit et dans des zones assez mal desservies en transport en commun. En l'absence de voiture et/ou de permis de conduire, certains de ces chômeurs ont ainsi dû renoncer à des emplois pourtant obtenus.

L'accompagnement peut également s'inscrire dans une temporalité bien plus longue, lorsque les chômeurs n'ont pas de souhait professionnel précis. Le suivi peut alors consister à mobiliser un certain nombre de dispositifs visant à faire découvrir des métiers aux chômeurs. Yaniss a ainsi participé à une plateforme de découverte des métiers dans le secteur du Bâtiment et Travaux Publics (BTP). C'est suite à la participation de cet atelier que Yaniss a commencé à s'intéresser au métier de peintre en bâtiment :

Yaniss : « Ça m'a apporté de savoir ce que je veux faire dans la vie. Avant je ne savais pas comment faire, je ne savais pas comment m'y prendre. Je trouvais pas de travail comme cordonnier, mais je savais pas ce que je pouvais faire d'autre ». Yaniss, homme, 22 ans, célibataire, sans enfant, CAP de cordonnier, en formation

qualifiante de peinture, demandeur d'emploi, inscrit depuis 18 mois, entretien réalisé le 20 février 2009

Les professionnels, comme les chômeurs n'ont que très peu abordé les conseils propres à diversifier, élargir les recherches des chômeurs dans un champ professionnel donné. Chaque marché du travail dispose de ses modalités et réseaux de recrutement. Ils constituent des éléments précieux de connaissance pour ne pas « passer à côté » d'offres potentielles. En outre, la connaissance des différents canaux de recrutement constitue un signal positif fort envoyé à l'employeur, le candidat montrant ainsi qu'il est socialisé au marché professionnel visé.

Dans d'autres situations, les professionnels disent que l'accompagnement à mettre en œuvre nécessite bien plus qu'une demande d'organisation dans les recherches d'emplois. Il existe en fait un décalage entre ces chômeurs qui expliquent leur chômage par une mauvaise organisation de leur part et ces professionnels qui constatent que les offres ciblées ne correspondent pas ou plus aux profils des chômeurs (niveau de formation, expériences professionnelles antérieures). La plupart de ces chômeurs sont peu diplômés et ont parfois connu de longues périodes d'interruption professionnelle. Tout le travail du professionnel consiste alors à faire entendre aux chômeurs que leurs recherches ne peuvent aboutir pour le moment et qu'il va falloir réorienter les démarches pour parvenir à l'objectif qu'ils se sont fixés. C'est le cas de Merwan par exemple qui a travaillé en tant qu'agent de sécurité pendant plusieurs années. À la suite d'une rupture d'anévrisme, Merwan a été hospitalisé de longs mois, puis a suivi de lourdes séances de rééducation avant de se remettre sur pieds. Désormais sorti d'affaire, il a commencé, il y a deux ans environ, à postuler pour trouver un emploi d'agent de sécurité, métier qu'il espère toujours exercer. Face à l'absence de réponse des employeurs suite à ses candidatures, Merwan a sollicité de l'aide pour trouver du travail. Il a bénéficié d'un accompagnement renforcé, dispensé par un opérateur privé de placement (OPP). Alors qu'il était suivi par cet OPP, Merwan a décroché un entretien d'embauche pour être agent de sécurité dans un hôpital :

Merwan : « Le conseiller [salarié de l'OPP] m'aidait pour les démarches à trouver du travail. Donc on a refait les CV, on a fait les CV on a trouvé les sociétés, on a envoyé les CV et tout et j'ai trouvé l'emploi. Donc je devais travailler à l'hôpital de G., donc j'ai vu le responsable tout ça donc j'ai passé deux heures d'entretien tout était bon et au moment de signer le CDD, c'est lui qui m'annonce « votre diplôme donnez moi le diplôme, le SSIAP⁷²¹ ». J'étais pas au courant, ben je lui ai dit « je n'ai pas de SSIAP, c'est quoi le SIAP ? » Il me dit « vous ne connaissez pas le SSIAP ? Ça fait trois ans qu'il le faut ! » Mais moi j'étais pas au courant ! Et de là

⁷²¹ Service de Sécurité Incendie et d'Assistance à Personnes, SSIAP. Il s'agit d'un diplôme pour être reconnu agent de service de sécurité incendie.

impossibilité de travailler si on a pas transformé l'IGH⁷²² en SSIAP. Donc retour à la case départ, il m'a dit « il faut passer une formation et vous obtiendrez votre diplôme ». Mais comme le diplôme il coûtait 2500€, impossible, bloqué. Et de là donc reparti, alors il n'a pas pu me prendre, on a pas pu me prendre en formation et moi ça m'a tellement gavé, ça m'a gavé j'en ai eu marre parce que j'avais quand même l'emploi, j'ai arrêté c'est-à-dire que j'ai fait un trou de huit à dix mois, j'ai fait un trou et je suis reparti à la charge voilà. Enfin à la charge c'est tranquille parce que là c'est depuis décembre et vous voyez je n'ai toujours pas ma formation ». Merwan, homme, 49 ans, célibataire, sans enfant, troisième, formation qualifiante d'agent de sécurité, demandeur d'emploi, non inscrit, en recherche d'emploi depuis environ deux ans, entretien réalisé le 8 avril 2009

L'« erreur » du conseiller de l'OPP ne constitue pas pour Merwan un motif de défiance à l'égard des acteurs de l'emploi. Comme il le dira plus tard, « *il a merdé, il s'est excusé (...) ça m'a coupé les pattes, mais c'est comme ça* ». Une fois remis de cette lourde déception, Merwan sera orienté vers le Plie afin d'obtenir le SSIAP. Mais il est plus que pressé de se remettre enfin au travail et ne comprend pas que les démarches soient aussi longues pour obtenir puis entrer en formation (il est entré dans le dispositif quatre mois auparavant). Depuis quelques semaines, il ne cesse de réclamer au référent qui le suit les coordonnées des organismes de formation pour les solliciter par lui-même. En dépit des explications du référent quant aux procédures à respecter pour bénéficier des actions dispensées par le Plie, Merwan s'entête et regrette de ne pouvoir aller plus vite. Il ne comprend pas que ses démarches ne sont pas seulement trop dispersées pour aboutir, mais qu'elles sont avant tout inadaptées et donc vouées à l'échec.

Ce qui dissocie principalement ces chômeurs par rapport à ceux précédemment décrits (et notamment ceux qui n'ont pas ou plus confiance dans l'offre publique), c'est qu'ils accordent du crédit aux différents intermédiaires de l'emploi. Ils se rendent en effet de manière répétée et volontaire (c'est-à-dire en dehors des rendez-vous automatiquement fixés par l'administration) dans les institutions (à l'exception des services de Pôle Emploi que la plupart d'entre eux déconsidèrent). Leurs rapports avec l'institution sont ainsi bien moins conflictuels puisqu'ils reconnaissent aux professionnels rencontrés des compétences techniques liées à la recherche d'emploi et parfois des qualités humaines qu'ils avouent particulièrement appréciables.

⁷²² Ancien diplôme d'agent de sécurité incendie dans les Immeubles de Grande Hauteur, IGH et dans les Etablissements Recevant du Public. C'est l'arrêté du 2 mai 2005 qui a remplacé les agents IGH en agents SSIAP 1, 2 et 3. Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur.

3.2 Une demande cumulée d'expertise technique et de soutien moral

Les sollicitations d'autres chômeurs font bien plus appel à une demande de soutien, ou d'« assistance morale »⁷²³. Ce type d'attente est plus personnel dans le sens où les chômeurs éprouvent le besoin de raconter les difficultés de leur période de chômage (isolement, problèmes financiers, divorce...). Ici, l'attente des chômeurs vis-à-vis du conseiller (de manière consciente ou non) est qu'il ne se cantonne pas à son rôle de « technicien » de la recherche d'emploi, mais qu'il soit à l'écoute, voire qu'il s'investisse pour gérer des problèmes autres que la recherche d'emploi.

3.2.1 Des soutiens nécessaires pour faire face à l'épreuve (nécessairement douloureuse) du chômage ?

Si un large consensus existe entre les professionnels pour considérer que l'accompagnement technique relève de leurs champs de compétences⁷²⁴, la question de l'« assistance morale » en revanche est davantage dépendante des profils des agents. Pour les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de la « priorité à la demande » et qui dénoncent la dégradation de leurs conditions de travail et de prise en charge des chômeurs, le soutien moral qu'ils peuvent être amenés à apporter aux chômeurs est une activité légitime. L'expérience du chômage étant pour eux potentiellement douloureuse, il est important que les chômeurs qui le souhaitent aient l'espace nécessaire pour évoquer certaines de leurs difficultés, voire leurs états d'âme. Il s'agit pour ces professionnels de moments inhérents à l'accompagnement, parfois nécessaires pour débloquer certaines difficultés « périphériques » à l'emploi, mais qui empêchent les chômeurs de s'engager pleinement dans leurs démarches. Si la demande d'« assistance morale » n'a pas été formulée telle quelle par les chômeurs, elle peut transparaître fortement dans les échanges entre professionnels et chômeurs. Dans la plupart des situations, les professionnels s'accordent à dire que ces « passages à vide » des chômeurs sont temporaires, parfois liés à l'absence d'emploi et aux ennuis qui peuvent en découler. Certains d'entre eux,

⁷²³ Gabrielle Balzas, « L'occupationnel » in Pierre Bourdieu (Dir.), *La misère du monde*, Paris, Éditions du Seuil, 1993, p.397.

⁷²⁴ Nous verrons dans le chapitre suivant que plusieurs professionnels de certaines structures comme Pôle Emploi, disent qu'ils renvoient les chômeurs vers des partenaires (comme la CDM) pour re-travailler leur CV ou leur lettre de motivation. Cette pratique d'orientation s'explique à la fois par la réduction des durées d'entretien consacrées à chaque demandeur d'emploi, ainsi que par des directives orales de la hiérarchie, visant à encourager les agents à ne pas « perdre de temps » avec ces activités. Le regroupement des structures au sein d'un même bâtiment, conduit par ailleurs à une recomposition des divisions du travail entre structures. La réduction des durées d'entretien conduit les conseillers de Pôle Emploi à orienter de manière quasi systématique les demandeurs d'emploi vers la CDM pour (re)faire leur CV.

font le choix (idéologique ?) de consacrer quelques temps de l'entretien à l'évocation de ces difficultés, voire proposent aux personnes suivies de prendre quelques temps pour elles avant de reprendre les démarches de recherche d'emploi ⁷²⁵ :

Sarah : « Ben je les comprends, les gens sont fatigués... même moi pour être passée par la phase demandeur d'emploi, je sais que c'est super fatiguant. Y'a des moments où t'es carrément déprimée, y'a des moments où t'y crois plus, où t'as même plus confiance en toi et c'est marrant parce que tu vois, c'est des trucs, moi ça fait écho quand les gens me disent ça, passent par ces phases là. Alors bon je leur dis « ouais, je comprends très bien, écoutez on va faire un p'tit break, pendant quelques temps, je vais vous laisser un p'tit peu vous aérer, on va arrêter les RDV ». C'est vrai que je suis très réceptive à ce type de sentiment, parce que je sais que c'est vraiment très très dur. D'autant plus quand les personnes ont eu des parcours plus ou moins chaotiques, des ruptures très importantes au niveau familial ou au niveau de la santé. À chaque fois t'as des facteurs qui font que ça facilite pas les choses ». Sarah, femme, salariée de la Mef, CDI

À l'occasion des entretiens, plusieurs chômeurs ont évoqué la reconnaissance qu'ils avaient à l'égard de ces conseillers qui acceptaient de moduler les temps de l'accompagnement en fonction de leurs besoins. Tous indiquent que cette forme de souplesse dans le suivi les a mis en confiance et les a encouragé à poursuivre leurs démarches. Pour Yasin, c'est parce que la conseillère en VAE, qui le suivait l'a vivement encouragé qu'il a accepté de repasser les examens :

Yasin : « J'ai malheureusement perdu un peu mes moyens quand j'ai été face au jury et puis je n'ai pas été validé. Là je me suis dit, « je laisse tomber, ce n'est pas pour moi [les études], tant pis. » Donc Mme C m'a remonté le moral et elle m'a dit « écoutez, ce n'est pas un souci, vous revenez et on fera un entretien individuel avant le jury ». D'ailleurs déjà pour remplir les deux livrets, mon employeur avait payé pour que je sois accompagné. Et Mme C. voyait que j'avais du mal, alors elle m'appelait et elle me disait ce qui allait pas. Quand je savais pas quoi mettre, que j'étais bloqué, elle me convoquait et on se voyait dans la semaine qui venait, on passait une heure ou deux ensemble et arrivé à la maison, je repartais ! Elle a toujours été là pour m'orienter, me guider et c'est elle à chaque fois qui me disait, « faut pas laisser tomber, allez, faut s'accrocher ». Yasin, homme, 46 ans, veuf, enfant décédé, sans diplôme, adulte relais dans un établissement scolaire, VAE pour obtenir un Bac, entretien réalisé le 12 novembre 2008

À l'inverse, pour les agents qui s'agacent de recevoir quasi exclusivement des chômeurs incapables de formuler autre chose qu'une demande travail, la question du soutien moral n'a pas été abordée, ou de manière très évasive. Les propos recueillis de manière informelle sur ce point laissent suggérer que la place marginale de cette question s'explique par le fait que ces professionnels n'entendent pas, ou ne souhaitent pas entendre les problèmes rencontrés par

⁷²⁵ Sarah ne revendique pas cette pratique comme un acte de résistance ou de « désobéissance éthique ». Pour autant, cette pratique partagée avec quelques autres collègues n'est pas affichée.

certains demandeurs d'emploi. Pour ces professionnels dont les pratiques s'inscrivent largement dans une « logique gestionnaire » ou logique de la « priorité au mandat », c'est-à-dire où la qualité du travail réalisé (ce qui est donc légitime et valorisé) se mesure essentiellement au nombre de sorties positives. Ils acceptent ainsi, même sans le dire, la « soumission du service public aux exigences du marché » où les « références dominantes ne sont plus que des normes de gestion »⁷²⁶. Ces conceptions du métier de conseiller laissent effectivement très peu de place aux chômeurs pour s'exprimer et donc rendre visibles les difficultés qu'ils connaissent par ailleurs. En outre, une partie de ces conseillers suspectent parfois volontiers les chômeurs de profiter de leur chômage pour « se la couler douce ». Impossible dans ces conditions d'imaginer que l'expérience du chômage puisse être douloureuse et donc d'apporter un quelconque soutien moral à ces « profiteurs ». Certains professionnels suggèrent une forme de saturation face à la souffrance des chômeurs pris en charge ; saturation qui les amène à refuser / à ne pas pouvoir entendre leurs difficultés personnelles.

3.2.2 Un cumul de difficultés qui peut conduire à différer les démarches de recherche d'emploi

Certains des chômeurs rencontrés se trouvaient dans des situations compliquées, mais *a priori* temporaires, les empêchant de trouver un travail. Sans papiers, quelques uns d'entre eux ne pouvaient postuler, sauf à tenter leur chance sur le marché noir. Pour d'autres, ce sont plutôt des difficultés personnelles, des « coups de mou » plus ou moins forts qui nécessitent de reporter un peu la recherche d'emploi ou de simplement de ne pas centrer exclusivement l'entretien sur la recherche d'emploi :

Delya : « Je lui ai dit à Mme D, que j'avais vraiment besoin d'un suivi, parce que j'étais paumée, j'avais pas de travail, j'avais rien. Et elle, Mme D., elle est bien, vraiment. Elle donne quand même beaucoup de courage en fait. Je ne me sens pas oubliée avec elle. Et donc au niveau moral ça m'apporte beaucoup, ça m'aide à avancer ». Delya, femme, 35 ans, mariée, sans enfant, niveau BEP en secrétariat et comptabilité, demandeur d'emploi, inscrite depuis 13 mois, entretien réalisé le 13 février 2009

Kimia : « Vous savez quand vous parlez avec quelqu'un, vous sentez si la personne vous comprend, ou si la personne veut seulement entendre votre histoire (...). Il y a comme ça des personnes qui veulent vous aider, mais qui sont limitées [dans leurs marges de manœuvre pour vous aider], d'autres qui disent « c'est pas possible » et qui ne font rien et d'autres encore qui disent « je fais mon travail et c'est tout ». Mais quand j'ai vu ma conseillère, la façon dont elle m'a accueillie... ça m'a

⁷²⁶ Philippe Warin, 1993, op. cit., p.295-296.

permis un peu... avec le temps de faire diminuer mon stress. Et chaque fois que j'ai un rendez-vous avec elle, je suis très contente. Certaines personnes vous mettent en confiance et vous mettent dans une situation telle... qui vous laisse penser que vous aussi vous pouvez avoir des lendemains meilleurs ». Kimia, femme, 33 ans, célibataire, sans enfant, Bac +5 en droit pénal, admise au concours du barreau dans son pays d'origine (admission non reconnue en France), demandeur d'emploi, inscrite depuis 13 mois, entretien réalisé le 23 février 2009

Kimia a fui son pays dans le courant de l'année 2006. Elle s'est retrouvée en région parisienne après un rapide passage en Belgique où des membres de sa famille qui devaient l'héberger se sont désistés. À son arrivée en France, elle a sollicité le statut de réfugiée politique qu'elle a finalement obtenu en 2008.

Les témoignages de ces chômeurs soulignent l'importance des comportements (verbaux et non verbaux) des professionnels à leur égard. Leur écoute et leur regard bienveillant peut permettre de surmonter, ou de mieux supporter un moment difficile de la vie, et donc de s'engager plus sereinement dans les démarches de recherche d'emploi. Les chances d'accès ou de retour à l'emploi ne sont donc pas uniquement liées à l'« employabilité » des chômeurs (au sens statistique de probabilité de sortir du chômage) et à la situation du marché du travail, mais dépendent également de la nature de la relation qui va se construire avec le professionnel. Du point de vue de certains chômeurs, le succès du SPE n'est pas exclusivement attaché à l'octroi d'un emploi ou d'une formation. Le soutien technique et / ou moral apporté par les conseillers apparaît comme un service légitime et largement apprécié. En montrant que la satisfaction des chômeurs ne se réduit pas (pour tous les chômeurs) à l'obtention d'un emploi, les résultats du terrain réalisé permettent ainsi de nuancer la thèse défendue par Stephen T. Murphy⁷²⁷ au sujet des bureaux d'aide sociale. Le chercheur y montrait que « (...) la mesure du succès et de l'insuccès du processus de réinsertion sociale et professionnelle [repose] essentiellement sur l'obtention d'un emploi et que cette vision [est] partagée par les travailleurs et les intervenants »⁷²⁸.

Dans de plus rares situations en revanche, les professionnels se disent débordés par les soucis personnels des chômeurs qui « monopolisent » l'essentiel des entretiens. Certains constatent avec effarement l'importance des difficultés de certains des publics qu'ils suivent (problème

⁷²⁷ Stephen T. Murphy, 1988, Counselor and Client Views of Vocational Rehabilitation Success and Failure: A Qualitative Study », in *Rehabilitation Counseling Bulletin*, vol. 31, n°3.

⁷²⁸ S'intéressant à la loi québécoise sur les accidents du travail et les maladies professionnelles, Jean-Claude Martin et Raymond Baril ont repris la théorie de Stephen Murphy pour s'en détacher en partie. Ils montrent que les travailleurs jugent positivement l'action de la Commission de la Santé et de la Sécurité du Travail (CSST) lorsqu'ils reprennent effectivement un emploi, mais pas seulement. Les travailleurs peuvent également s'avérer satisfaits s'ils jugent que leur employabilité s'est améliorée, c'est-à-dire le « rétablissement de leur compétitivité sur le marché du travail ». Jean-Claude Martin, Raymond Baril, « L'exclusion comme effet de trajectoire administrative et cheminement individuel », *Lien social et Politiques*, n°34, 1995, p.137.

de logement, maladie, violence conjugale, endettement...). Pour certains d'entre eux, le diagnostic des professionnels est assez clair, un accompagnement vers l'emploi n'est pas envisageable tant qu'ils « n'iront » pas mieux et que ces problèmes périphériques ne seront pas résolus. Soit les professionnels parviennent à leur faire entendre qu'une réorientation vers d'autres partenaires (sociaux, médicaux...) est nécessaire, soit ils n'y parviennent pas et continuent de suivre ces chômeurs pour ne pas les « lâcher dans la nature » mais sans espoir que cet accompagnement n'aboutisse à un accès en emploi ou en formation.

4. La question du non-recours au SPE ou l'inadaptation de l'offre et de ses conditions d'attribution

Le non-recours renvoie « à toute personne qui – en tout état de cause – ne bénéficie pas d'une offre publique, de droits et de services, à laquelle elle pourrait prétendre »⁷²⁹. Analysant l'histoire du non-recours, Philippe Warin montre que cette question est initialement apparue en Grande Bretagne, dans les années 1930, avec pour objectif d'évaluer la bonne affectation des prestations. L'émergence de la question du non-recours est avant tout liée à la « préoccupation gestionnaire de l'effectivité de l'offre des prestations financières »⁷³⁰. En France, la question du non-recours a émergé plus tardivement, entre la fin des années 1970 et le début des années 1980, au sein de la Caisse Nationale d'Allocations Familiales (CNAF) en raison de la montée de la précarité de la population allocataire et de l'augmentation des prestations sous conditions de ressources. L'émergence de la question du non-recours s'explique pour le chercheur « sous l'effet d'une individualisation à double face ». La « régulation des dépenses sociales (...) subordonnent de plus en plus l'octroi des prestations et des aides sociales au niveau des ressources et des obligations de comportement. Elles ont pour conséquence d'individualiser l'accès aux droits sociaux et de défaire le principe d'universalité à partir duquel ont été bâtis les systèmes de protection (...). » La précarité sociale qui se développe contribue par ailleurs à rendre « l'accès aux droits sociaux plus difficile ou incertain (...), si bien que des individus ne cherchent plus à obtenir ce à quoi ils peuvent prétendre »⁷³¹. À la suite des travaux de Wim Van Oorschot⁷³², Philippe Warin élargit

⁷²⁹ Philippe Warin, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La vie des idées*, [en ligne], Dossier Réformer les minima sociaux, 1 juin 2010, p.6, [15/01/2011], <http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_warin.pdf>.

⁷³⁰ Philippe Warin, *Le non-recours : définition et typologie*, 2010, op. cit., p.2.

⁷³¹ Philippe Warin, 2006, op. cit., p.11.

la question du non-recours à la simple attribution d'aides financières pour prendre en considération toute offre publique, même lorsque celle-ci ne donne pas lieu au versement de subventions. Wim Van Oorshot a notamment évoqué l'existence de barrières institutionnelles⁷³³ qui expliquent certaines formes de non-recours ; barrières institutionnelles liées aux difficultés d'accessibilité aux institutions (distance, manque de transport en commun, faible mobilité des usagers) ou encore à la complexité des conditions d'entrée dans un dispositif. Le renoncement peut, par ailleurs, concerner l'accès à un droit (l'assurance chômage par exemple) ou à un service (l'accès aux ordinateurs mis à disposition des demandeurs d'emploi dans les agences locales de Pôle Emploi). Le non-recours peut être volontaire ou subi, et permet ainsi « de questionner l'effectivité de l'offre mais également sa pertinence, c'est-à-dire son sens pour les (non)usagers »⁷³⁴. Le terrain réalisé nous a permis de mettre en évidence trois formes de non-recours, cette pratique pouvant être involontaire (par découragement, mauvaise connaissance de l'offre), ou volontaire (liée à un désaccord avec les conditions de l'offre ou la crainte d'être stigmatisé).

4.1 Des « chômeurs sans demande » qui risquent de se décourager

Pour certains chômeurs, l'absence d'attente à l'égard du SPE renvoie à une incapacité à formuler des demandes à l'opérateur national ou à ses partenaires. Ces derniers n'ont pas de repère sur le marché du travail, ni de connaissance des règles de fonctionnement du SPE. D'ailleurs ils ignorent les rôles et missions des différentes structures qui existent et notamment celles qui composent la Mef. La plupart d'entre eux ne comprennent pas les différentes modalités de prise en charge et d'accompagnement qui existent. Ces chômeurs que Yolande Benarros appelle les « chômeurs sans demande » ou « sans action »⁷³⁵ viennent à l'ANPE pour s'inscrire ou se ré-inscrire, sans rien demander de plus et sans avoir relevé d'offres d'emploi. Les chômeurs ayant eu un parcours institutionnel chaotique mais surtout qui ne parviennent pas, ou très difficilement, à retracer leurs trajectoires se retrouvent assez largement dans cette catégorie des « chômeurs sans demande ». Là encore, nous retrouvons des femmes, n'ayant pas travaillé auparavant et avec de faibles niveaux de qualification. Leur

⁷³² Wim Van Oorshot, « Non take-up of social, security benefits in Europe », *Journal of European Social Policy*, 1991, vol. 1, n°1, p. 15-30 ; Wim Van Oorshot, « Failing selectivity : On the extent and causes of non take-up of social security benefits », in H.J. Andress (éd.), *Empirical poverty research in comparative perspective*, Ashgate, Aldershot, 1998, p. 101-132.

⁷³³ Wim Van Oorshot, 1991, op. cit.

⁷³⁴ Philippe Warin, *Le non-recours : définition et typologie*, 2010, op.cit., p.5.

⁷³⁵ Yolande Benarros, 2006, op. cit., p.175.

faible maîtrise du français constitue par ailleurs un barrage majeur pour formuler une demande claire aux institutions. Outre la difficulté à exprimer des besoins, la situation de ces chômeurs se caractérise également par des attentes floues mais surtout instables : tantôt une demande de formation, tantôt une demande d'emploi pour des métiers très différents, parfois à l'occasion d'une même rencontre. La difficulté pour les professionnels qui doivent prendre en charge ces publics est de stabiliser leur demande, aussi vague soit-elle, pour entamer, par un bout ou un autre, un accompagnement vers l'emploi ou la formation.

Ce qui caractérise ces chômeurs, au-delà de la confusion dans la description de leur parcours institutionnel, c'est une forme de résignation dans leurs discours quant aux démarches réalisées. Tout se passe comme s'ils se laissaient guider par les professionnels, sans autre forme de recul, de prise de distance par rapport à leur situation sur le marché du travail et aux actions proposées par les acteurs de l'emploi. D'ailleurs ils se contentent de faire strictement ce que les professionnels leur ont conseillé. D'une certaine façon, ces chômeurs laissent penser qu'ils n'ont pas de prise sur les événements :

Damien : « Ouais, ça m'a aidé, oui (silence). Non, oui, enfin je me pose pas cette question en fait. Je cherche pas. J'attends, j'attends le lendemain, est-ce que ça va venir ou pas. C'est pas mal, ça peut être efficace, pourquoi pas. (...) Non, pour certaines personnes, oui, je pense que j'ai entre parenthèses par un projet spécial mais c'est quelque chose qui sort un peu de l'ordinaire, donc ça sera plus efficace pour des personnes qui ont vraiment besoin de trouver un emploi ou qui ont des problèmes niveau social. Moi à ce niveau là, je n'ai besoin de plus rien. Pour d'autres personnes, ça peut être intéressant, enfin je ne dis pas que c'est pas intéressant pour moi, mais c'est plus efficace pour certaines personnes. Mais sinon, je n'ai pas un regard dessus. En plus ça va, c'est à côté, j'ai pas à prendre le bus, le train ou le RER. Non, j'ai pas à me plaindre de ce côté-là. »

Solen : « Et vous vous êtes rendu dans d'autres structures ici ? »

Damien : « Non, parce qu'on me l'a pas proposé, on m'a seulement dit d'aller au Plie, alors voilà. Je n'ai pas cherché à aller au-delà, on m'a pas dit de faire ».

Damien, homme, 31 ans, célibataire, sans enfant, Bac +2 en histoire, demandeur d'emploi non inscrit, entretien réalisé le 11 mars 2009

Damien est accompagné par le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (Plie) dispositif qui propose un accompagnement renforcé de deux ans aux chômeurs rencontrant un nombre important de difficultés (que ces difficultés soient d'ordre professionnel ou social notamment). Bien que Damien arrive aux termes de son accompagnement, il ne semble pas inquiet par cette situation :

Damien : « Passé deux ans il n'y a plus de rémunération. Et moi ça va faire deux ans, alors je compte pas jour pour jour, mais en gros c'est ça. Mais j'ai encore un autre rendez-vous de programmé, donc franchement ça va rien changer. Je devrais pouvoir encore bénéficier d'un accompagnement avec mon référent ».

Pour le référent de Damien, la poursuite de l'accompagnement, en-dehors du cadre fixé par l'institution, est indispensable. La fin de l'accompagnement à l'issue des vingt-quatre mois sonne comme un couperet, au-delà duquel Damien, comme d'autres chômeurs, risque de se trouver seul dans ses recherches d'emploi alors qu'il ne semble pas être en capacité de se prendre en charge. Le risque pour ces chômeurs semble bien de se décourager complètement. Analysant la question de la prise en charge de ces « chômeurs sans demande ou sans action », Yolande Benarrosh décrit comment ils font l'objet d'un « consensus entre les conseillers autour d'une conviction qu'on pourrait traduire ainsi : il est normal qu'un chômeur fasse par lui-même son expérience et son apprentissage de l'agence, du métier de « demandeur d'emploi » et, ce faisant, du marché du travail. Il ne saurait être question de faire ce travail à sa place sinon il ne deviendrait ni « demandeur », ni « autonome » et tendrait à se faire assister⁷³⁶. L'absence d'« autonomie » et de « motivation » expliquerait alors largement l'attitude de ces chômeurs. Si l'autonomie au sens « d'apprendre à se repérer et se positionner sur le marché du travail peut s'apprendre (...) la motivation ne « s'apprend pas », mais on peut la concevoir comme un « produit » de l'autonomie : une fois qu'on sait ce qu'on peut faire, on est motivé pour entreprendre des démarches cohérentes dans ce sens. Mais pour que ces deux critères prennent sens, encore faut-il d'une part que l'enjeu, trouver un emploi, ne relève pas d'un défi impossible, comme c'est souvent le cas pour les chômeurs les plus démunis. (...) si on attend d'une personne qu'elle devienne autonome tout de suite alors qu'elle n'est pas armée pour cela, il semble évident que le temps écoulé n'y fera pas grand-chose, qu'il constituera plutôt un facteur aggravant par rapport à l'objectif emploi, et qu'il peut s'en suivre logiquement un certain découragement ou une certaine démotivation »⁷³⁷. En l'absence d'autre structure d'accompagnement renforcé pour les chômeurs de longue durée ou rencontrant des difficultés jugées importantes, la poursuite d'un suivi s'avère absolument indispensable pour certains professionnels, à la fois pour ne pas avoir le sentiment de les abandonner en les « lâchant dans la nature » et aussi dans l'espoir que la prolongation de l'accompagnement porte ses fruits. On peut ici faire le parallèle avec la question des jeunes majeurs dans le champ de la protection de l'enfance. Comme l'ont montré Juliette Petit-Gats et Nathalie Guimard, le passage en 1974 de la majorité à 18 ans a « provoqué un vide juridique dans le champ de la protection de l'enfance, puisqu'une partie des jeunes, âgés de 18

⁷³⁶ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit., p.182.

⁷³⁷ Ibid., p.186-187.

à 21 ans, cessa de bénéficier de l'assistance de l'État »⁷³⁸. Prenant acte de cette situation, un décret a été voté un an plus tard afin de poursuivre l'accompagnement de ces jeunes, dans le cadre du dispositif « jeunes majeurs ». Un clivage existe toutefois entre les professionnels de la protection de l'enfance. Certains défendent le fait qu'une partie des jeunes ne sont « pas prêts », même à 21 ans à vivre leur vie seuls et ont encore « besoin d'être protégés ». D'autres en revanche, considèrent que « l'assistance à cette population doit bien se stopper à un âge précis, sinon on court le risque de produire « des assistés sociaux » »⁷³⁹.

4.2 Le non-recours par découragement

Un autre risque de non-recours est le fait de personnes qui prennent pour la première fois contact avec le SPE. Certaines d'entre elles peuvent se décourager devant la « complexité de l'accès »⁷⁴⁰ aux services dispensés et finalement renoncer à solliciter leur aide. Cette forme de non-recours par non-demande peut concerner une partie seulement des intermédiaires de l'emploi et être également temporaire. Le parcours de Zohra au sein de la Mef, (voir chapitre 8) est assez révélateur des difficultés qu'elle rencontre à se repérer parmi les différents intermédiaires de l'emploi. L'entretien que nous avons eu avec elle s'est déroulé dans les locaux de la CDM, structure qu'elle ne connaissait pas du tout et où elle semblait perdue. Comme nous terminions de remplacer un salarié à l'accueil de la structure, nous avons pris contact avec Zohra qui a accepté de faire l'entretien, sans toutefois comprendre de quoi il s'agissait en dépit de nos explications. Lorsque nous l'avons reçue à l'accueil, nous lui avons expliqué le mode de fonctionnement de la CDM, mais ces explications n'ont manifestement pas suffi puisqu'elle a circulé dans la structure sans solliciter un conseiller ou consulter un document. Au cours de l'entretien, Zohra dira à plusieurs reprises qu'elle souhaiterait parler à un conseiller « pour voir ». Quand nous lui demandons ce qu'elle souhaite « voir », elle répond qu'elle cherche un « métier professionnel ». À l'issue de l'entretien, Zohra quittera la CDM les larmes aux yeux et hésitante, sans rencontrer de conseiller en dépit de nos tentatives d'accompagnement vers l'un d'entre eux⁷⁴¹ :

Zohra : « Moi je cherche un emploi. Je cherche un métier professionnel, dans la petite enfance. Je verrai bien si j'ai un travail. Dans quelques semaines je voulais

⁷³⁸ Juliette Petit-Gats, Nathalie Guimard, « Écrits de jeunes en quête de statut », *Recherches Familiales*, n°7, 2010/1, p. 117.

⁷³⁹ Ibid, p.116.

⁷⁴⁰ Philippe Warin, *Le non-recours : définition et typologie*, 2010, op. cit., p.5.

⁷⁴¹ Il s'agit ici d'un autre exemple de situation où nous avons en quelque sorte « dépassé » le cadre strict de l'entretien et notre statut d'enquêteur pour intervenir plus directement dans le parcours des chômeurs.

changer pour faire aide médicale psychologique. C'est depuis octobre 2006 que je cherche des informations pour la petite enfance. Jusqu'à maintenant j'ai pas trouvé. Si je trouve médical psychologie, je vais faire ça et si je trouve petite enfance, je ferai ça. »

Solen : « En fait vous cherchez un emploi, une formation ? »

Zohra : « C'est très facile à trouver un travail. Je cherche une formation. Ou bien si je trouve un travail dans les entreprises, je prendrai ça. Si je trouve un travail aussi je prends, je prends tout. Ou même les personnes âgées, les trucs comme ça ». Zohra, femme, 29 ans, séparée, 3 enfants, niveau première, demandeur d'emploi, inscrite depuis 11 mois, entretien réalisé le 11 juillet 2007

Les propos de Zohra illustrent assez bien le caractère flottant de ses recherches, elle dira en fin d'entretien que sa priorité absolue est de trouver un emploi. Son incapacité à stabiliser une demande (qui plus est une demande décousue) complique de fait sérieusement la rencontre avec un conseiller qui attend qu'on lui formule une demande, de présenter sa situation, les démarches réalisées ou non... Le tableau ici dépeint à travers l'exemple de Zohra suggère que ces chômeurs sont plus exposés que les autres à de nombreuses orientations d'un service vers un autre. Puisque les professionnels ne peuvent que très difficilement « avoir de prise » sur la situation et les attentes de ces chômeurs, il est délicat de les inscrire dans un dispositif tout en étant sûr que ce soit celui-ci qui soit le plus adapté. Les orientations permettent ainsi de « faire un tri », une sorte de sélection par élimination des structures qui pourront accompagner ces chômeurs de celles qui ne le pourront pas. L'hypothèse que nous proposons d'un lien entre le volume des orientations et le manque de demande claire rejoint en partie une question soulevée par Yolande Benarrosh à propos des « demandeurs d'emploi non efficaces »⁷⁴². Ces demandeurs d'emploi qui ne ciblent pas leurs recherches, n'ont pas de demande ou de démarche cohérente, se retrouvent moins souvent que les autres orientés vers des prestations de l'ANPE et risquent selon la chercheuse de ne plus revenir vers l'ANPE pour une autre démarche.

Les conversations informelles avec les conseillers, les observations au sein de la CDM mettent en évidence une difficulté particulière d'accès puis d'appropriation de cette structure en particulier, du moins pour certains chômeurs. L'espace est organisé sur un modèle très différent des acteurs de l'emploi puisque toute personne peut s'y rendre, quelque soit son profil (âge, statut au regard de l'emploi, lieu de résidence...) ou sa demande (emploi, formation, orientation, création d'activité...). Il n'existe pas de cadre spécifique puisque chaque personne utilise l'espace en fonction de ses besoins : recherche de documents, entretien avec un conseiller... L'écart est assez grand entre une structure comme Pôle Emploi

⁷⁴² Yolande Benarrosh, 2006, op., cit., p.181-183.

où les modalités d'utilisation de la structure sont très balisées et la CDM où c'est à la personne d'utiliser, selon ses besoins, les différents services mis à disposition. Dans le cas de Zohra, tout se passe comme si elle était dans un entre-deux entre le besoin d'un accompagnement et son incapacité à le solliciter et le formuler. La situation de ces chômeurs soulève la question de la pluralité des modes d'accueil et de prise en charge des chômeurs selon leurs capacités à solliciter les institutions. Dans le cas de Zohra, il est difficile d'imaginer qu'elle franchira à nouveau la porte de la structure.

Cette forme d'incompréhension du SPE que certains chômeurs manifestent fait l'objet de discussions entre professionnels. Ces derniers dénoncent la complexité du système, les multiples incohérences qui le traversent et qui se répercutent bien évidemment sur les démarches des chômeurs dont certains finissent par être submergés. Le système leur semble absurde pour eux, puisqu'une partie de leur travail est de fait consacrée à résoudre une partie de ces dysfonctionnements, mais également pour les chômeurs que le système finit par mettre en difficulté. Bien que nous n'ayons pas de propos explicites faisant un lien entre le manque d'adaptation des chômeurs au SPE et leur éloignement à l'emploi, nous supposons que ce lien de cause à effet est réel pour certains conseillers. Les difficultés d'utilisation du SPE servent ainsi de preuve supplémentaire pour statuer sur le niveau d'employabilité des chômeurs. Le terme « inemployable » est ainsi trop souvent utilisé pour discréditer les chances d'accès à l'emploi des chômeurs. Mais ce terme est rarement utilisé en référence à un emploi donné (activités précises, conditions d'exercice etc). En qualifiant un chômeur « d'inemployable », ce dernier n'est plus caractérisé par l'absence d'emploi à proprement parler, son inactivité professionnelle étant considérée comme le résultat de « déficit d'expérience professionnelle » et de défaillances individuelles⁷⁴³.

4.3 Le refus de solliciter les acteurs de l'emploi ou le non-recours volontaire

Dans les deux profils précédents de chômeurs, ceux-ci se rendent dans les différents services du SPE. Pourtant, ils sont loin d'être convaincus de l'aide qui pourra leur être apportée, ou sont en désaccord total avec les principes portés par l'institution. L'argument majeur avancé par ces chômeurs est l'obtention des droits à l'assurance chômage qui leur assure un revenu de remplacement. C'est donc à ce titre, et à ce titre essentiellement qu'ils se rendent dans les différentes structures du SPE. Mais d'autres chômeurs font le choix de ne pas frapper à la

⁷⁴³ Serge Ebersold, 2001, op. cit., p.15-16.

porte de ces institutions. Cette forme de non-recours volontaire peut être partiel (ne concerner que quelques institutions) et momentanée. Dans son document de travail sur la définition du non-recours, Philippe Warin met en évidence plusieurs formes de non-recours volontaire. Le terrain réalisé nous permet de mettre en évidence deux de ces modèles. Pour les chômeurs que nous avons rencontré, l'absence de sollicitation du SPE s'explique par la peur de la stigmatisation ou par des désaccords avec les conditions d'accueil / d'accompagnement mises en œuvre par les structures.

Le refus temporaire d'Hadji de faire valoir ses droits à l'assurance chômage est en tension entre la crainte d'être stigmatisé (l'image de l'étranger profitant du système de protection sociale) et la volonté de conserver une estime de soi intacte, qui implique de ne pas faire appel à l'aide de l'État pour subvenir à ses moyens :

Hadji : « Et en plus j'avais un orgueil, je ne voulais pas m'inscrire à l'ANPE, ça n'était pas possible pour moi. Si bien que j'ai du attendre neuf mois (court silence), oui, bien neuf mois, avant de me rendre à l'ANPE. Je pensais vraiment que je pourrai m'en sortir seul et donc je ne voulais pas m'inscrire à l'ANPE. Mais je me suis rendu compte que je n'y arriverai pas, d'ailleurs je n'avais plus de quoi gagner ma vie, je ne gagnais plus d'argent. Alors je me suis décidé à me rendre à l'ANPE. Voyant l'ensemble des difficultés, je me suis dit qu'il fallait que je me mette au chômage, alors j'ai ravalé un peu mon orgueil, oui, je l'ai ravalé. Je me suis rendu à l'ANPE et là on m'a mis un peu à l'aise. Je me mets un peu à nu là. En fait ma crainte, ce que je pensais que les gens allaient dire de moi c'est « tiens un étranger, un noir qui vient s'inscrire au chômage, ça va encore faire gonfler les chiffres ». J'avais ce sentiment, cette appréhension et c'est pourquoi je suis resté si longtemps sans y aller. Mais quand je suis arrivé, on m'a mis à l'aise ». Hadji, homme, 45 ans, divorcé, un enfant, Bac +5, demandeur d'emploi, inscrit depuis 16 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 18 juin 2007

La situation d'Hadji montre que le rapport des chômeurs à l'institution n'est pas figé. Aujourd'hui, il se rend dans plusieurs structures du SPE et attend de l'institution (Pôle Emploi en particulier) qu'elle le mette en relation avec des professionnels spécialisés dans la création d'activité et ce, dans les meilleurs délais possibles. Ce changement de positionnement à l'égard du SPE s'explique par l'absence de revenus comme l'indique Hadji, mais peut-être aussi par son changement de projet où il ne s'agit plus de trouver un emploi mais de créer son activité. Tout se passe comme si ce statut à venir de chef d'entreprise le rendait plus légitime et lui permettait de solliciter sans gêne les acteurs de l'emploi. D'une certaine manière, le statut de créateur d'entreprise (même en devenir) gomme le statut moins valorisant de demandeur d'emploi et permet ainsi de se rendre sans embarras à Pôle Emploi.

Pour d'autres raisons que celles d'Hadji, Damien refuse désormais de se rendre à l'ANPE ou à Pôle Emploi. Il juge y avoir été mal reçu au moment de sa première inscription comme demandeur d'emploi et exclut depuis lors de s'y rendre à nouveau :

Solen : « Et vous êtes inscrit à l'ANPE ? »

Damien : « Je l'étais mais j'en suis parti. »

Solen : « Pourquoi ? »

Damien : « Parce que j'ai pas aimé la façon dont j'ai été reçu. »

Solen : « Ah bon ? »

Damien : « Ça fait un peu vieillot, pour le numéro deux, suivant le numéro trois. C'est pour ça que je n'ai pas été cherché plus loin. Je n'ai pas aimé la façon dont ils recevaient, c'est froid, je n'ai pas aimé ça. Je leur ai dit puisque c'est comme ça. »

Solen : « Et vous êtes resté inscrit longtemps ? »

Damien : « Deux semaines. »

Solen : « D'accord (rire). »

Damien : « Je crois que c'est ça. »

Solen : « Oui, donc vous avez eu un entretien et vous êtes parti ? »

Damien : « Deux, enfin le premier et après deux, trois semaines après je suis parti. Comme ça ne s'est pas très bien passé, alors c'est fini. C'est plus la peine d'y penser. »

Solen : « Et c'était la première fois que vous vous étiez inscrit à l'ANPE ? »

Damien : « Oui et après j'ai plus jamais remis les pieds. »

Solen : « Et c'était il y a combien de temps ? Au moment de votre arrivée au Plie ? »

Damien : « Non c'était avant. »

Solen : « Oui ? »

Damien : « Ben juste après que j'ai fini mon DEUG, donc c'était en 2005, je crois, je ne sais plus. C'était avant ». Damien, homme, 31 ans, célibataire, sans enfant, Bac +2 en histoire, demandeur d'emploi, non inscrit, suivi par le Plie depuis 24 mois, entretien réalisé le 11 mars 2009

Outre le désaccord quant aux modalités d'attribution de l'offre, la forme de non-recours qui qualifie le comportement de Damien peut s'expliquer par un calcul entre le coût de l'inscription et les bénéfices attendus. En l'absence de droits à l'assurance chômage, le coût de l'inscription a manifestement semblé trop important aux yeux de Damien pour poursuivre ses démarches dans de bonnes conditions d'accueil.

Les pratiques et représentations des chômeurs à l'égard du SPE se construisent dans le temps, au fil des interactions avec les intermédiaires de l'emploi. Les différentes occasions d'échanges avec les structures du SPE élargi contribuent à façonner des modèles de relation à l'institution : absence d'attente ; absence de demande ; demande d'expertise technique ; demande d'expertise technique et de soutien moral ; demande unique et immédiate de travail ; possible non-recours volontaire ou par découragement. Ces relations à l'institution ne sont pas immuables et peuvent se transformer au gré des interactions avec les professionnels, de la situation du demandeur d'emploi (aspirations professionnelles, ancienneté de la recherche d'emploi, etc.). C'est le cas d'Hadji qui a refusé pendant plusieurs mois de s'inscrire comme demandeur d'emploi, par crainte de perdre toute estime de soi. Face aux difficultés financières, il s'est résolu à se rendre à l'ANPE, notamment pour faire valoir ses droits à l'assurance chômage. Depuis, il sollicite les agents et n'hésite pas non plus à chercher conseils auprès d'autres intermédiaires de l'emploi. Damien quant à lui a fait le chemin inverse. Parce qu'il est en total désaccord avec les conditions d'accueil des demandeurs d'emploi, il a renoncé à réactualiser sa situation auprès de l'ANPE. Plusieurs facteurs interviennent ainsi pour dessiner des modèles de relation à l'institution. Les pratiques des professionnels sont également déterminantes pour comprendre la relation que les chômeurs construisent avec le SPE. Les « indignés » du SPE reprochent ainsi aux professionnels qu'ils ont rencontrés de se positionner dans la logique de l'« institution dominante », les contraignant ainsi à « s'adapter à l'institution »⁷⁴⁴. À l'inverse, les chômeurs qui trouvent un réconfort moral à solliciter le SPE, vantent les mérites des professionnels qui ont su se détacher de l'institution, adapter ses outils et services pour répondre au mieux à leurs besoins.

⁷⁴⁴ Yolande Benarrosh, 2006, op. cit.

Chapitre 10 : Ajustements entre structures et pratiques d'orientation des chômeurs. Des évolutions contrastées depuis le rassemblement des intermédiaires de l'emploi.

La question de la « coordination » ou du « partenariat » entre les structures du SPE s'est progressivement imposée comme une norme d'action dans le champ des politiques publiques d'emploi. En organisant le rassemblement des intermédiaires de l'emploi sous un même toit et/ou en assurant une meilleure coordination entre eux, les MDE ont été mises en place pour remédier à un certain nombre d'obstacles institutionnels (éloignement géographique des structures entre elles ; chômeurs ballotés d'une institution vers une autre, difficile transmission d'information et manque de coordination entre structures, etc.) qui ralentissent les démarches des chômeurs quant à leur (re)prise d'un travail. Les acteurs locaux à l'origine de la création de la Mef souhaitaient que l'emménagement des acteurs locaux de l'emploi dans un même lieu permette une meilleure coordination⁷⁴⁵ entre eux pour fluidifier la circulation des chômeurs au sein du SPE élargi. L'analyse des entretiens montre toutefois que rien de concret n'a été précisé quant aux modalités de ces coordinations, ces dernières devant se préciser chemin faisant, au fur et à mesure de la cohabitation entre les structures et des

⁷⁴⁵ Nous utilisons ici volontairement le terme de « coordination » qui nous semble le plus approprié à la situation analysée. Nous expliciterons plus en détail ce choix sémantique au cours de notre développement. Dans les textes législatifs et dans le vocabulaire des acteurs locaux (élus locaux, directeurs institutionnels, conseillers professionnels), les termes de « partenariat », de « collaboration », de « concertation » ou encore de « coordination » sont très régulièrement utilisés et substitués les uns aux autres. Ces différentes notions « sont souvent mobilisées (...) sur la base de définitions floues » et constituent en ce sens des « catégories instables d'analyse ». L'usage (parfois excessif) de ces termes s'explique par « l'association d' « acteurs non institutionnels » (associations, experts, groupes d'intérêt, citoyens ordinaires) à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques ». Ils reflètent en ce sens une des évolutions majeures de l'action publique.

blocages soulevés par les professionnels. Les enjeux de la coordination ne sont donc pas « donnés » une fois pour toutes et sont construits de manière itérative par les échanges répétés entre les professionnels de structures partenaires. Les initiateurs de la Mef souhaitaient que ces échanges conduisent progressivement à assouplir les modes de fonctionnements mutuels des structures (voir chapitre 5). Plus que la recherche d'une simple coordination, l'enjeu est donc bien que les structures sortent de leurs logiques institutionnelles pour s'adapter et s'ajuster au mieux aux besoins des chômeurs. L'idée portée par la Mef est donc de partir des dysfonctionnements soulevés par les chômeurs et les conseillers professionnels pour réorganiser les modalités d'ajustement entre structures sans remettre en cause leurs missions initiales. Les professionnels au contact quotidien des chômeurs ne doivent donc plus seulement mettre en œuvre les dispositifs et actions mis en place par leurs structures d'appartenance, mais doivent également être force de proposition pour améliorer la prise en charge des chômeurs sur le territoire. Les porteurs du projet ont ainsi négocié avec les structures présentes dans les locaux pour qu'une seule salle de convivialité soit partagée entre les différentes structures ; salle de convivialité devant permettre aux salariés de se rencontrer et d'échanger entre eux autour d'un café ou d'un repas. Les négociations avec certaines structures ont parfois été âpres, le règlement interne de l'ex-ANPE notamment, imposant un certain nombre de critères pour les salles de repos des salariés (mètre carré de l'espace, nombre de four micro-onde par exemple).

Le rassemblement des opérateurs locaux du marché du travail doit donc permettre une régulation des structures par le bas, c'est-à-dire une régulation construite par les conseillers professionnels. Il s'agit de créer des « règles autonomes » de fonctionnement qui définissent « les procédures effectives de travail, de collaboration et de décision » entre conseillers, notamment en ce qui concerne l'accompagnement des chômeurs et leur orientation d'une structure vers une autre. Ces « règles autonomes » se distinguent des « règles de contrôle » qui sont « décidées par le sommet et descendent vers la base »⁷⁴⁶. Partant des analyses d'Elton Mayo à la Western Electric, Jean-Daniel Reynaud montre qu'il existe ainsi « plusieurs types de règles, plusieurs sources de régulation » qui ne se situent pas à « égalité de légitimité ni de pouvoir »⁷⁴⁷. Les « règles autonomes » sont alors moins légitimes du point de vue de l'organisation, parce qu'elles ne sont pas édictées par la hiérarchie et peuvent contrarier les directives de la direction, avant tout guidées par le souci de la productivité. Les « règles

Charlotte Halpern, « Concertation/délibération/négociation », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris, Presses de Sciences Po, 2010, p.156.

⁷⁴⁶ Jean-Daniel Reynaud, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue Française de Sociologie*, 29-1, 1988, p.5-6.

⁷⁴⁷ Ibid., p.6.

autonomes » renvoient à l'ensemble des « pratiques inventées par les exécutants, les régulations de travail » qu'ils ont réussi à construire. Loin d'être « l'expression clandestine de leur « résistance au changement », [ces règles autonomes] sont considérées comme une ressource précieuse à mobiliser, comme un gisement (...) de productivité »⁷⁴⁸. Ce qui est implicitement attendu par les initiateurs de la Mef, c'est justement que les professionnels des différentes structures parviennent à créer des « règles autonomes » qui soient partagées par les différentes entités présentes dans les locaux.

1. Des coopérations qui se sont progressivement mises en place entre les partenaires de la Mef pour simplifier les démarches des chômeurs

En dépit du regroupement des intermédiaires de l'emploi dans un même bâtiment, il n'y a pas eu de régulation formelle pour assouplir de manière durable leurs modes de fonctionnement respectifs. Quatre explications majeures peuvent être avancées pour comprendre ce *statu quo* des opérateurs du marché du travail (explications qui ne sont pas exclusives les unes des autres et qui peuvent s'encaster). Les multiples restructurations qui ont traversé (et qui traversent encore) le paysage de l'emploi depuis le début des années deux mille constituent un élément d'éclaircissement de cette situation. Les différentes réformes qui se sont succédées nourrissent les inquiétudes des structures quant à la poursuite de leurs activités (nature des missions mises en œuvre, modification du cœur du métier, conditions d'accueil et de prise en charge des publics...), voire la pérennité même de leur existence. La valse des modifications provoquées par ces réformes (voir chapitre 3) essouffle en quelque sorte les professionnels qui doivent sans cesse se mettre en conformité avec les nouvelles directives nationales et/ou locales (nouveaux critères de financement, nouveaux logiciels de suivi de l'activité, etc.). Les efforts d'adaptation auxquelles les structures font face depuis une dizaine d'années complexifient de manière significative leurs capacités (parfois aussi leur volonté) à faire évoluer leurs modes de fonctionnement respectifs en dehors de toute obligation légale. Il faut ensuite rappeler que plusieurs structures se sont succédées dans les locaux et que l'organigramme de la Mef n'a cessé de bouger depuis sa création. Les acteurs ont parfois à peine le temps de prendre leurs marques et de se faire connaître auprès des partenaires qu'ils doivent changer leurs modes de fonctionnement ou quitter tout simplement les locaux. Tous ces éléments produisent un contexte fort d'instabilité qui ne favorise en aucun cas les

⁷⁴⁸ Ibid., p.8.

initiatives institutionnelles pour ajuster leurs modes de fonctionnement mutuels. Le troisième élément d'explication a trait aux inquiétudes suscitées par le regroupement des intermédiaires de l'emploi. À l'exception de l'ANPE, tous les acteurs ont exprimé la crainte que leur emménagement dans le même bâtiment s'accompagne d'un brouillage des délimitations de leurs champs d'intervention respectifs et donc d'une remise en cause de leur cœur de métier. Ce que les acteurs redoutent également, c'est que le regroupement facilite les pratiques de délestage, c'est-à-dire des pratiques d'orientation visant à se débarrasser des « chômeurs peu employables et sans projet »⁷⁴⁹ en les orientant vers des partenaires (voir chapitre 8). Ces pratiques risquent donc de conduire certaines structures à accompagner les chômeurs les plus en difficulté (ce qui réduit les chances de remplir les quotas de sorties positives) ou à faire une partie du « sale boulot » des partenaires comme rédiger les CV ou les lettres de motivation. De ce point de vue, le regroupement des acteurs cristallise des peurs et des tensions préexistantes à la Mef et contribuent également à expliquer les réticences des structures à modifier leurs pratiques d'accueil et de prise en charge des chômeurs. Le dernier élément d'explication est d'un tout autre ordre. Il a trait aux marges de manœuvre dont disposent effectivement les structures pour infléchir leurs fonctionnements. Les entités présentes dans la Mef ne connaissent pas les mêmes degrés d'autonomie pour décider de ré-aménager localement leur organisation. Les procédures d'accueil et de prise en charge des chômeurs peuvent être décidées à l'échelle nationale (Pôle Emploi), régionale (Dava) ou locale (Plie et ML). Les marges de manœuvre ne sont donc pas équivalentes pour l'ensemble des structures. Cette asymétrie dans les capacités des instances locales à décider d'une partie de leur organisation peut donc contribuer à expliquer l'absence de changement formel.

Si aucune procédure n'a été modifiée de manière formelle entre les structures, l'effet de la création de la Mef est loin d'être nul sur les pratiques des professionnels. À l'exception de quelques professionnels qui considèrent que le rassemblement des intermédiaires de l'emploi n'a rien changé à leurs habitudes de travail, la plupart d'entre eux s'accordent à dire que ce regroupement facilite leurs pratiques professionnelles au quotidien et que les démarches des chômeurs s'en trouvent au final allégées. Parmi les avantages du regroupement des acteurs de l'emploi, les salariés évoquent leur meilleure connaissance des structures et dispositifs qui existent sur le territoire ; meilleure connaissance qui leur permet d'orienter plus vite et mieux

⁷⁴⁹ Christophe Trombert, 2008, op. cit., p.320.

les chômeurs. Ils font part également de leurs échanges entre partenaires autour de la situation d'un chômeur pour laquelle ils se sentent démunis ou ont des doutes quant au type d'accompagnement mené ou à mettre en place. Ces échanges concernent aussi très régulièrement les orientations des chômeurs d'une structure vers une autre. Les conseillers vérifient alors en amont auprès de leurs collègues⁷⁵⁰ que l'orientation envisagée est possible et qu'elle est la plus adaptée à la situation du chômeur. De ce point de vue, le rassemblement des intermédiaires de l'emploi a bien produit une partie des effets escomptés puisque différentes modalités de coopération se sont effectivement mises en place entre les professionnels ; modalités de coopération qui constituent l'objet du développement qui suit. En revanche, ces coopérations ne dépassent pas le stade des relations individuelles et ne débouchent pas sur des ajustements formalisés entre structures. C'est là une des contradictions de la Mef au regard des objectifs initialement attendus.

1.1 Des pratiques de résistance pour protéger son territoire d'intervention : un réflexe partagé par les acteurs de l'emploi dans les premiers temps de création de la Mef

Dans les premiers temps de la création de la Mef, les professionnels rencontrés dans le cadre d'entretiens ou avec lesquels nous avons échangé de manière informelle exprimaient leur agacement quant aux pratiques d'orientation tous azimut des chômeurs d'une structure vers une autre⁷⁵¹. Les professionnels remarquaient que les partenaires orientaient plus et surtout mal les chômeurs vers leur structure d'appartenance⁷⁵². La conséquence directe de ces

⁷⁵⁰ Nous utilisons le terme « collègues » pour parler de salariés, même si ces derniers n'exercent pas leur activité dans la même structure. Dans les premiers temps de la Mef, c'est le nom de la structure qui était plus largement employé pour parler des « professionnels partenaires » alors que le mot collègue était plutôt réservé aux professionnels de sa structure d'appartenance. Le terme collègue a ensuite été élargi, en y accolant le nom de la structure partenaire : « les collègues de Pôle Emploi » ou « les collègues d'Astrolabe ». Si cet usage existe toujours, il n'est pas rare non plus d'entendre les salariés d'une structure donnée utiliser indifféremment le terme collègue pour parler des salariés de leur propre structure ou de structures voisines. Cet élargissement de l'utilisation du terme tend à valider la thèse de la Mef comme collectif de travail, sans pour autant remplir l'ensemble des critères qui le créent. Parmi ces critères, on peut citer le rattachement des salariés à la même hiérarchie, l'application de la même convention collective, et des mêmes critères d'évaluation du travail, ainsi que l'exercice d'une même profession (avec l'ensemble des règles et des codes qui régissent son entrée).

⁷⁵¹ Les conseillers de la CDM en revanche ne se sont pas exprimés en ce sens. L'ouverture de la structure en même temps que la création de la Mef explique sans doute cette différence de point de vue.

⁷⁵² Il n'existait pas d'outil statistique propre à analyser les orientations des structures les unes vers les autres. Ces informations s'appuient uniquement sur le ressenti des professionnels. Depuis 2009, le tableau de bord mis en place par l'observatoire de la Mef intègre le volume des publics orientés d'une structure vers une autre. Les données permettent désormais de savoir combien de chômeurs ont été orientés par Pôle Emploi vers la Mission Locale ou de la Mission Locale vers le Plie par exemple. Ces données sont d'ailleurs parfois utilisées pour illustrer l'état des collaborations entre partenaires. L'absence d'orientation d'une structure vers une autre peut ainsi être lue comme le signe révélateur d'une détérioration des relations entre partenaires. Ces données peuvent en outre être mobilisées pour démontrer l'impact de décisions nationales et/ou locales sur l'activité d'une

dysfonctionnements se traduisait par les allers-retours incessants des chômeurs d'une structure vers une autre, sans que ces déplacements ne soient justifiés par leur situation :

Amaëlle : « C'est vrai qu'au début, les conseillers avaient tendance à dire « Allez prendre directement rendez-vous avec eux ». On a dû mettre le holà, parce qu'on s'en serait pas sorti ! Maintenant, la plupart des conseillers ont bien le réflexe de faire une fiche de liaison et de nous l'a faxer, voire de nous l'apporter directement. On ne prend pas directement les rendez-vous avec les demandeurs d'emploi. (...) Mais maintenant je pense que l'organisation est bien rodée, même s'il y a encore quelques loupés, enfin je ne sais même pas si on peut vraiment parler de loupés, voilà, c'est bien rodé maintenant. »

Amaëlle, femme, salariée, noyau dur du SPE⁷⁵³, CDI

Marie : « Ça a certainement été mal fait au départ parce qu'on nous orientait beaucoup, beaucoup de personnes qui ne rentraient pas dans nos critères. Et je pense que ça a généré de l'incompréhension chez nous et aussi de la part des autres structures qui ne comprenaient pas pourquoi il n'y avait pas eu de suivi, pourquoi on n'accompagnait pas les personnes orientées. Donc il y a peut-être eu un manque de communication de notre part pour dire qui pouvait nous être orienté et comment. »

Solen : « Et ça n'est plus le cas aujourd'hui ? Qu'est-ce qui s'est passé selon toi ? »

Marie : « Non, maintenant non. Je sais pas vraiment ce qui s'est passé. Peut-être que mes collègues en ont parlé autour d'eux à la machine à café notamment. Enfin en tout cas, y'a pas eu de réunion, ça c'est fait au fur et à mesure, de manière informelle. Et maintenant ça se passe bien. (silence) Non, je ne sais pas ce qu'il y a eu, mais peut-être qu'au début, enfin quand on est arrivé, on s'est restructuré, alors peut-être qu'en arrivant ici on a pas assez communiqué sur notre action, notre activité. Du coup ça c'est plus ou moins mal fait ». Marie, femme, salariée, acteur concourant au SPE, CDI

Ces pratiques d'orientation ont même été repérées entre structures qui avaient l'habitude de travailler ensemble et pour lesquelles la collaboration se passait bien avant leur rassemblement. Bien que les professionnels n'aient pas avancé d'hypothèse d'interprétation quant à ce mécanisme, il est probable que les inquiétudes suscitées par la création de la Mef soient à l'origine de telles pratiques. La crainte du non respect concernant les champs de compétences des structures ont manifestement créées des résistances qui se sont traduites par un durcissement des conditions d'entrée des chômeurs dans chacune des structures. Ces orientations tous azimuts peuvent traduire une crainte de concurrence entre les intermédiaires

structure. La suspension de la mise à disposition d'un référent du Plie à la ML pour accueillir et accompagner les jeunes les plus en difficulté s'est ainsi accompagnée d'une nette diminution des jeunes orientés par la ML vers le Plie.

⁷⁵³ Pour protéger l'anonymat des enquêtés, nous n'indiquons pas volontairement le nom de la structure qui les salarie. Nous avons fait le choix d'indiquer « salarié de la Mef » lorsque les enquêtés dépendent du Groupement d'Intérêt Public, Gip, de la Mef. Pour les autres enquêtés, nous établissons une différence entre ceux qui sont salariés du noyau dur du SPE composé de l'État, de l'ANPE, de l'Assedic ou de l'Afpa (tel que défini dans le Plan de Cohésion Sociale de 2005) et des acteurs pouvant participer au SPE et regroupant les « organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi. »

de l'emploi. Dans leur ouvrage sur *l'État animateur*, Jacques Donzelot et Philippe Estèbe montrent comment « l'injonction à la concertation » suscite des « résistances corporatistes » qui réduisent considérablement les « capacités de proposition », provoquant ainsi un « processus d'attente réciproque dans lequel chacun a tendance à renvoyer sur l'autre les blocages ou les situations difficiles ». L'impératif de la concertation « constitue ce point limite où les acteurs oscillent entre le réflexe du raidissement et la tentation de la dissolution, sans toutefois permettre un réagencement du système et de leurs liens »⁷⁵⁴. Des réunions ont alors été organisées entre quelques unes des structures (par exemple entre la ML et l'Afpa, l'Afpa et l'ANPE ou encore le Cap Emploi et l'ANPE) pour (re)présenter leurs cadres d'intervention respectifs, ainsi que les conditions d'accueil et de prise en charge des chômeurs. Les professionnels reconnaissent que ces réunions ont été efficaces pour retrouver des modes de fonctionnement aplanis entre structures. Les liens qui se sont noués, de manière formelle et informelle, entre salariés ont fait le reste et permis de (ré)apprendre à mieux travailler ensemble. Les structures qui n'ont pas organisé de réunion pour remettre à plat leurs missions et les profils spécifiques de chômeurs pris en charge sont malgré tout parvenues à clarifier leurs missions auprès des partenaires, là aussi par le biais de discussions informelles.

1.2 Puis un assouplissement des pratiques qui a progressivement conduit à une solidification des échanges entre la plupart des professionnels

Il est difficile de dater avec précision le moment à partir duquel les professionnels ont modifié leurs pratiques pour parvenir à des ajustements réguliers entre eux. Les structures ayant organisé des réunions entre elles sont parvenues plus rapidement que les autres à mieux travailler ensemble et à mieux orienter les chômeurs. Les affinités personnelles qui se sont créées entre salariés ont largement contribué à faciliter les modalités de travail interindividuel, puis entre structures. L'efficacité des liens privilégiés entre salariés tient largement à leur coopération qui « résulte d'interactions répétées permettant de construire des réputations, générant la confiance dans les échanges »⁷⁵⁵. Ces pratiques de coopération ont par ailleurs un effet multiplicateur dans le sens où un salarié qui établit des liens privilégiés avec un partenaire, va ensuite remonter l'information à ses collègues, produisant ainsi un renforcement potentiel des comportements de coopération. Plusieurs enquêtés nous ont toutefois indiqué qu'ils avaient les plus grandes difficultés à travailler avec les salariés de

⁷⁵⁴ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1994, op. cit., p.61-67.

⁷⁵⁵ Christian Bessy, François Eymard-Duvernay, Bernard Gomel, Bernard Simonin, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi*, n°34, 1995, p.7.

l'ANPE, même plusieurs mois après la création de la Mef. Quand certains y voient le signe du « débordement » des agents ANPE qui croulent sous l'importance du volume de demandeurs d'emploi à suivre et des tâches administratives à réaliser, d'autres y voient le signe d'un fonctionnement totalement bureaucratisé de l'ANPE qui rend impossible tout échange entre professionnels partenaires autour de la situation d'un demandeur d'emploi. Pour autant, cette situation ne s'est pas figée dans le marbre et des professionnels affirment que les relations avec certains agents de l'ANPE puis de Pôle Emploi se sont nettement améliorées. La mise en place d'actions communes (ateliers, évènements, etc.) entre l'ANPE et d'autres structures de la Mef tend à justifier pour certains salariés l'amélioration des relations entre structures.

1.2.1 Un regroupement qui renforce les connaissances des acteurs concernant le réseau local des intermédiaires de l'emploi

Malgré les craintes évoquées par de nombreux professionnels quant au regroupement des structures sous un même toit, nombre d'entre eux ont également exprimé leurs attentes à l'égard de cette nouvelle organisation du travail. C'est là toute l'ambiguïté suscitée par la mise en place de ce dispositif. La plupart des professionnels s'est trouvée tiraillée entre les craintes de perdre une partie de leurs prérogatives et l'envie de travailler au quotidien en face à face avec leurs partenaires. De ce point de vue, la grande majorité des professionnels était plutôt impatiente de partager les mêmes locaux pour rencontrer au quotidien leurs partenaires et aller au-delà des échanges par mail ou téléphone. Passées les résistances des premiers moments de la Mef, les conseillers s'accordent à dire qu'ils ont appris à mieux connaître les structures partenaires, leurs missions et modes de fonctionnement. Même lorsqu'ils travaillaient déjà avec eux avant le regroupement, les face à face ont véritablement permis de mieux comprendre le rôle des différents partenaires :

Amaëlle : « On a été se présenter à quelques structures. Grâce à la salle de convivialité, en rencontrant et en échangeant avec les collègues, on s'est dit que ça serait bien qu'on se rencontre, qu'on fasse le point sur ce que l'on fait, notre organisation, comment on fonctionne, comment on peut mieux fonctionner ensemble en ayant une approche plus informée de ce que chacun fait et de la façon dont on peut se coordonner. Et puis aussi se présenter. Donc on s'est rencontré de manière un peu informelle. (...) Ça a permis de modifier (silence). Je dirais que ça a mis de l'huile dans les rouages, dans le sens où chacun se présente, on identifie mieux chacun (...). Donc voilà, ça a permis de bien assoir une organisation et de se concerter sur celle-ci. Après, cela n'a pas révolutionné le système non plus, ce n'était pas l'objectif d'ailleurs, mais voilà, ça nous a permis de bien définir notre organisation ». Amaëlle, femme, salariée, noyau dur du SPE, CDI

Pour quelques professionnels, l'arrivée de leur structure dans les locaux de la Mef est une belle opportunité pour ne plus être « isolé » des autres intermédiaires de l'emploi. Fatigués d'être repliés sur eux et de ne pas pouvoir vraiment partager avec leurs partenaires, ils disent que le rassemblement des acteurs de l'emploi a considérablement facilité leur travail. La plupart des professionnels affirment ensuite que le partage des locaux avec les autres intermédiaires de l'emploi leur a permis de sortir de leurs connaissances spécialisées quant aux aides délivrées par leur propre structure d'appartenance (aides aux personnes handicapées, aides pour les jeunes, actions de formation, etc.). Ils peuvent donc dans certains cas élargir les solutions proposées aux chômeurs qu'ils suivent :

Michèle : « Avant [d'arriver à la Mef], on était quand même très isolé. On était assez éloigné de tous nos partenaires. Donc on était pas mal isolé dans notre travail, sauf quand on avait des réunions avec des partenaires. Maintenant, on voit tout le monde, on échange des informations, on se tient au courant des actions qui sont mise en place. Et pour les personnes qu'on suit, c'est vraiment bien aussi. Selon les actions qui sont mises en place, j'envoie les informations aux personnes que je suis, quand je sais que ça peut les intéresser. (...) C'est en échangeant avec des collègues dans le cadre d'une réunion que j'ai découvert qu'on pouvait faire un montage de dossier pour le financement du permis par exemple. Je pensais que c'était réservé aux chômeurs de longue durée, avec des conditions très restrictives. En fait c'est un peu plus souple que ça, je l'ignorais vraiment et donc je n'en parlais pas aux chômeurs avant ». Michèle, femme, salariée, acteur concourant au SPE, CDI

Les ateliers et évènements proposés par la CDM ont régulièrement été évoqués par les enquêtés, notamment parce que les actions développées sont ouvertes à l'ensemble des publics (chômeurs inscrits ou non comme demandeurs d'emploi, salariés, scolaires, etc). Les possibilités d'élargissement du réseau ont également été mises en avant :

Karine : « C'est agréable de pouvoir trouver vite des interlocuteurs, enfin d'avoir une rapidité dans les échanges. Si je prends mon exemple, pour quelqu'un qui arrive sur le territoire, par rapport aux autres territoires où j'étais avant, ici, j'ai pu beaucoup plus rapidement connaître les autres institutions et les autres interlocuteurs du fait de la Mef. Pour tout ce qui est travail en réseau, cela nécessite des démarches beaucoup plus volontaristes pour travailler avec les partenaires et se faire repérer par eux. Ici, c'est largement facilité par la Mef. Et c'est vraiment une plus-value je pense ». Karine, femme, salariée, noyau dur du SPE, CDI

Cet effet réseau est particulièrement important pour certaines structures moins connues que l'ANPE par exemple. Leur présence dans les locaux de la Mef leur a donné beaucoup plus de visibilité dans le paysage des intermédiaires de l'emploi. Plusieurs évoquent ainsi l'« effet boule de neige » permis par la Mef du fait des échanges de contacts entre professionnels.

Aucun salarié ne nous a fait part de pratique de rétention d'information ou de refus de partager des contacts avec des partenaires.

1.2.2 Un regroupement qui consolide les liens entre professionnels de structures partenaires et « ordonne » les démarches des chômeurs ?

Au-delà du fait que les professionnels affirment être plus informés quant aux mesures existantes sur le territoire, ils abordent aussi largement les opportunités d'échanges offertes par cette nouvelle organisation. Ils évoquent tout particulièrement les discussions autour de la situation d'un demandeur d'emploi face à laquelle ils se sentent démunis ou se questionnent sur le type d'accompagnement à mettre en place. Si ces échanges existaient et continuent d'exister entre collègues d'une même structure, le changement initié par la Mef a trait au fait que des professionnels de formation et de spécialité différentes peuvent confronter leurs points de vue. Les croisements de regard ainsi opérés constituent une aide non négligeable à la prise de décision. Ces échanges assurent aussi une fonction de « ré-assurance » lorsque les professionnels doutent des démarches engagées avec un demandeur d'emploi ou se sentent en échec dans certains suivis. Cet enseignement montre que la réponse d'un professionnel à un usager n'est pas seulement co-construite dans l'interaction immédiate entre les deux protagonistes mais peut être construite entre plusieurs professionnels avant et / ou après le face à face avec le chômeur. Focaliser le regard sur l'échange entre conseiller et chômeur pour analyser la relation d'aide réduit donc la complexité de ce qui se joue avant, pendant et après les entretiens. Cette méthode d'analyse permet en outre de voir que les réponses apportées aux chômeurs se construisent et se reconstruisent dans le temps, et pas toujours dans l'intervalle réduit d'un seul et unique rendez-vous.

Dans le chapitre 8, nous avons vu que les trajectoires institutionnelles des chômeurs se réduisent très rarement à la fréquentation d'une seule structure. La plupart d'entre eux se rendent dans plusieurs structures au cours de leur accompagnement. Ils sont donc amenés à recevoir les conseils, voire les prescriptions de différents interlocuteurs. Avant la création de la Mef, les chômeurs se retrouvaient plus ou moins seuls pour faire la synthèse des démarches à mener ; synthèse parfois complexe à réaliser lorsque les propositions avancées par les professionnels ne sont pas cohérentes, voire contradictoires. Le regroupement des opérateurs du marché du travail limite en partie cette forme « d'abandon » des chômeurs à leur propre sort. La proximité des conseillers favorise largement les concertations autour de la situation d'un chômeur, surtout lorsque deux professionnels ont en charge une partie du suivi de la même personne. C'est ce que les professionnels appellent le « suivi partagé » de chômeurs ;

« suivi partagé » qui constitue une occasion supplémentaire et privilégiée pour créer du lien entre conseillers. Dans le cadre des entretiens, les salariés nous ont expliqué qu'ils pouvaient ainsi se mettre d'accord sur le type de discours à tenir au demandeur d'emploi et le type de suivi à mettre en place. Dans ces situations où les salariés se mettent d'accord sur une ligne de conduite à adopter, la « mayonnaise prend » et les bienfaits du regroupement se concrétisent :

Karine : « La principale plus-value, c'est la proximité avec les agents de terrain qui fait que bien souvent, ça évite des lourdeurs administratives et donc des échanges beaucoup plus pratiques et beaucoup plus fonctionnels et pragmatiques sur la situation des bénéficiaires, ça facilite beaucoup notre travail. Cela permet aussi d'avoir une meilleure connaissance des partenaires et des acteurs, de savoir ce qu'ils font et de beaucoup mieux articuler... Alors mieux articuler, pas forcément sur des actions très précises, mais en tout cas d'articuler le traitement des personnes que l'on rencontre. (...) Ça se fait par des échanges informels, qui ne sont pas mesurables, mais qui en tout cas facilitent le travail des collègues ». Karine, femme, salariée, noyau dur du SPE, CDI

On peut ici parler d'une véritable coopération entre les salariés, dans le sens où ces derniers partagent la « conscience, même diffuse, d'un objectif commun et d'une complémentarité de fait au regard de cet objectif commun »⁷⁵⁶. Pour les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l' « institution subordonnée », ces « suivis partagés » sont d'autant plus cruciaux qu'il n'existe pas de « structure référente » ou de « professionnel référent » qui aurait en charge la cohérence des démarches engagées par les chômeurs. Pour les chômeurs aussi, cette coopération entre les salariés qui les accompagnent est une source de confort inestimable pour la réalisation de leurs démarches qui sont alors cadrées et prennent une seule direction. Il arrive que les chômeurs initient eux-mêmes une mise au point entre professionnels lorsque les conseils qui leur sont donnés leur semblent opposés. Certains ne s'y retrouvent plus dans ce qui doit être fait ou non, et dans quel ordre :

« Y'en a un qui me dit de faire ça, l'autre ça, faut savoir, faut se mettre d'accord, je comprends plus rien moi ! » (Observation à l'accueil partagé de la ML, du Plie et de l'antenne VAE, homme, novembre 2010).

En sollicitant les acteurs de l'emploi, les chômeurs reportent sur les institutions la responsabilité de résoudre les incohérences du système ou tout simplement de vérifier à nouveau le contenu des informations qui leur ont été délivrées. Ils s'assurent ainsi que les solutions qui leur ont été proposées vont être réexaminées, voire qu'un autre partenaire ou un directeur va être consulté pour apporter une réponse claire et définitive. Bref, l'hypothèse que

⁷⁵⁶ Cécile Baron, Marie-Christine Bureau, Colette Leymarie, Patrick Nivolle, « La construction des réseaux locaux pour l'insertion et la qualification : l'exemple des GEIQ », *Cahiers du Centre d'Études de l'Emploi*, n°34, 1995, p.173.

nous formulons est que les chômeurs s'en sortent d'autant mieux qu'ils parviennent à ce que les conseillers mobilisent leurs réseaux.

1.2.3 Des échanges entre partenaires qui « optimisent » les trajectoires institutionnelles des chômeurs ?

Du point de vue des professionnels, les échanges entre partenaires autour de la situation des demandeurs d'emploi allègent leurs démarches au sein du SPE élargi. Ils assurent ainsi le suivi des publics et s'assurent que leurs passages d'une structure vers une autre sont justifiés et ne déboucheront pas sur une fin de non recevoir. Depuis la création de la Mef, les professionnels disent qu'ils n'hésitent plus à appeler un collègue lorsqu'ils sont en entretien pour vérifier qu'ils peuvent orienter le chômeur vers la structure partenaire :

Marianne : « C'est quand même plus facile quand on a un doute, c'est plus facile de demander aux collègues quand on les croise, si on peut leur orienter telle ou telle personne, en exposant sa situation ». Marianne, femme, salariée, Mef, CDI

Caroline : « Ça peut m'arriver d'aller directement accompagner la personne vers la structure partenaire, pour être sûre qu'elle prenne rendez-vous tout de suite ou lui présenter le conseiller qui va prendre la suite. C'est plus quand tu te rends compte que la situation est dramatique et qu'il faut faire quelque chose rapidement. C'est plus simple que d'expliquer à la personne comment se rendre dans la structure. Ça dépend du degré de difficulté ou de compréhension de la personne ». Caroline, femme, salariée, noyau dur du SPE, CDD

Les échanges entre salariés semblent donc réguliers pour orienter dans les meilleures conditions les chômeurs vers le bon interlocuteur. Leurs propos montrent aussi que leurs pratiques d'orientation varient selon les difficultés rencontrées par les chômeurs, soit parce qu'il s'agit d'une situation d'urgence (la prise en charge par le partenaire doit être aussi rapide que possible), soit parce que le chômeur semble perdu (il n'arrive pas à se repérer dans les locaux, ou il ne distingue pas les différents acteurs présents et leurs spécificités). À l'instar de Caroline, quelques professionnels accompagnent physiquement les chômeurs d'une structure à l'autre. Plusieurs conseillers font notamment ce choix quant il s'agit d'orienter les chômeurs vers la CDM, structure dont l'usage peut être très varié (bien plus que les autres structures) et qui n'est pas « guidé », « balisé » par l'institution. Cette pratique divise les professionnels, entre ceux qui revendiquent qu'elle enferme les chômeurs dans une forme d'assistantat et ceux qui y voient le signe d'un suivi renforcé pour soutenir au mieux les chômeurs dans leurs démarches. Ce clivage recoupe en partie la tension déjà soulevée entre les professionnels qui s'inscrivent dans une logique gestionnaire et ceux qui privilégient la logique de la demande des chômeurs. Les premiers considèrent que si les chômeurs ne parviennent pas à réaliser

l'ensemble des démarches préconisées par les différents intermédiaires de l'emploi, c'est qu'ils ne sont pas en mesure de trouver un emploi. Dans son article déjà cité sur le tri des chômeurs, Yolande Benarrosh montre qu'il existe un consensus entre les agents de l'ANPE autour de « l'autonomie attendue » des demandeurs d'emploi. Cette autonomie est entendue comme leur « capacité d'auto-évaluation » et leur capacité à présenter un « projet réaliste », c'est-à-dire qui intègre « les différents paramètres à prendre en compte pour envisager son insertion ou sa réinsertion sur le marché du travail »⁷⁵⁷. Outre cette autonomie, les conseillers attendent que les chômeurs fassent preuve de motivation. Ces « critères minimum de l'employabilité » constituent le socle à partir duquel un premier tri des demandeurs d'emploi va être opéré. Pour ces professionnels, les chômeurs qui ne sont pas autonomes doivent apprendre les rouages du « métier du demandeur d'emploi », en opposition aux « demandeurs d'emploi effectifs »⁷⁵⁸. Plusieurs remarques de professionnels⁷⁵⁹ laissent suggérer qu'il existerait de leur point de vue une analogie entre le degré d'employabilité des chômeurs et leur motivation/capacité à identifier les bons interlocuteurs au sein du SPE. De ce point de vue, « savoir se repérer » dans le paysage des intermédiaires de l'emploi constituerait un « critère d'employabilité » supplémentaire. D'autres professionnels en revanche considèrent que le paysage de l'emploi est suffisamment complexe pour ne pas « embêter » les chômeurs avec ce déchiffrement. Ils préfèrent alors « épargner » les chômeurs en les guidant autant que possible dans leurs démarches, pour qu'ils ne perdent pas de temps et d'énergie à se familiariser avec les acteurs de l'emploi.

La plupart des salariés avouent que les précautions qu'ils prennent avant d'orienter les chômeurs vers un partenaire les déculpabilisent dans le sens où ils n'ont plus le sentiment de les balader d'une structure vers une autre sans savoir s'ils auront effectivement des réponses à leurs questions :

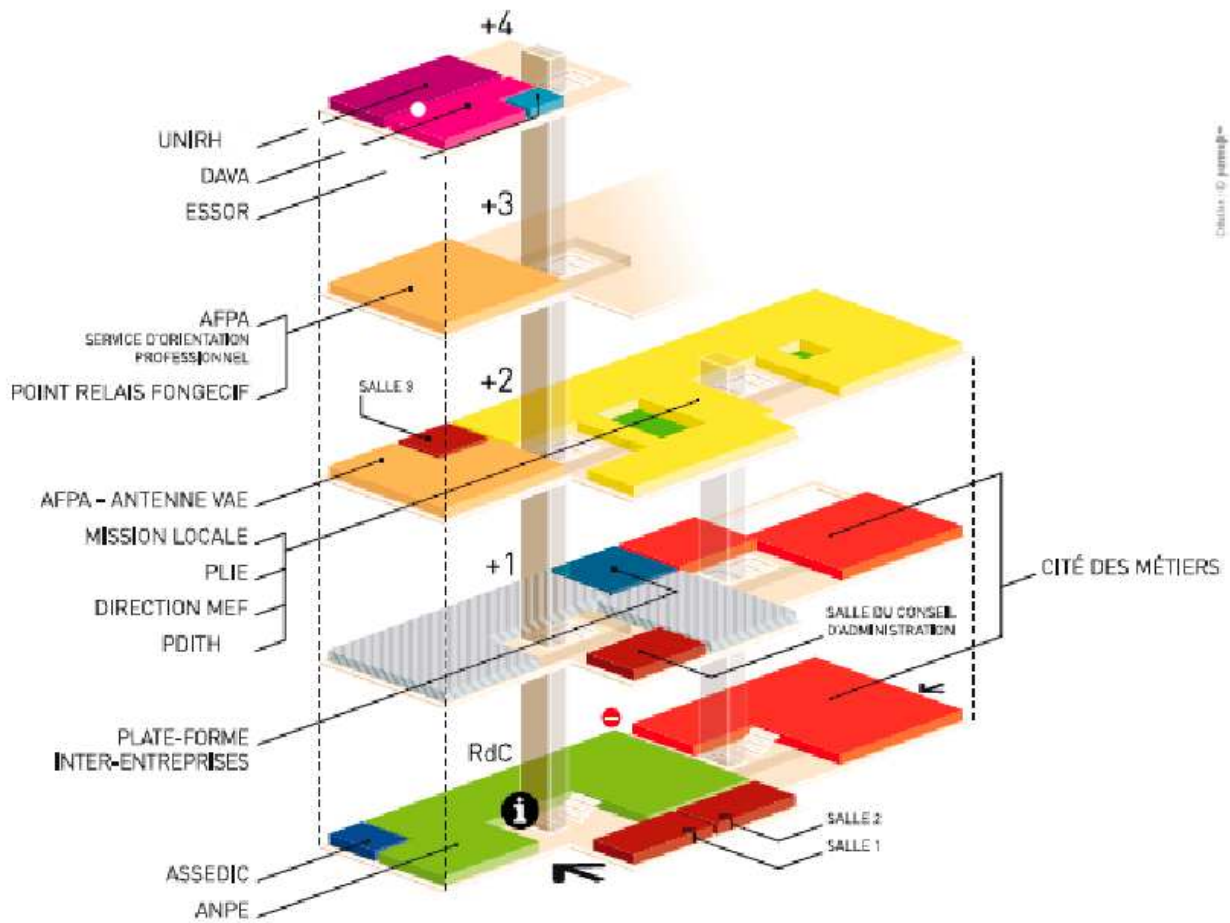
Inès : « Le regroupement des partenaires au sein de la MDE, c'est une vraie richesse. Y'a des ressources énormes et quand tu envoies une personne dans plusieurs structures... On a moins l'impression de les envoyer se promener à droite et à gauche, de les envoyer d'un service à un autre. Là tout est concentré ». Inès, femme, salariée, noyau dur du SPE, CDI

⁷⁵⁷ Yolande Benarrosh, 2000, op. cit., p.14.

⁷⁵⁸ Ibid., p.10.

⁷⁵⁹ Au moment de notre recrutement, un des acteurs locaux à l'origine de la Mef nous a fait découvrir les locaux et nous a expliqué lors de cette visite, que les chômeurs qui parviennent à se retrouver dans le bâtiment (dont l'architecture est assez complexe, voir schéma n°8) font ainsi preuve de suffisamment de « débrouillardise » pour être sûr qu'ils trouveront du boulot. D'autres propos tenus par une partie des conseillers vont également dans le sens de ce parallèle entre les capacités des chômeurs à se repérer dans le SPE et leurs chances d'accès ou de retour sur le marché du travail.

Schéma n° 8 : Plan de la Mef en 2007



Source : Mef

Pour plusieurs chômeurs, les multiples orientations dont ils font l'objet sont le signe d'un ras le bol des salariés qui se débarrassent d'eux en les envoyant chez un partenaire. Les modalités d'orientation permises par la Mef évitent au moins en partie ces désagréments et réduisent les tensions entre conseillers et chômeurs. Pour plusieurs salariés, ces nouvelles formes d'orientation rassurent également les chômeurs quant au fait qu'ils seront pris en charge par un collègue « de confiance », c'est-à-dire un collègue avec lequel « leur » conseiller a l'habitude de travailler et d'échanger. Ce mécanisme de « propagation de la confiance *a priori* »⁷⁶⁰ ne marche toutefois que si le chômeur accorde effectivement du crédit au conseiller qui le suit de manière habituelle :

⁷⁶⁰ Cécile Baron, Marie-Christine Bureau, Colette Leymarie, Patrick Nivolle, 1995, op. cit., p.183.

Anaïs : « Si on appelle le partenaire devant la personne, elle voit qu'on connaît bien le conseiller vers qui on l'oriente, ça facilite beaucoup l'accroche. La personne sait qu'on l'oriente pas n'importe comment. C'est pas la même chose que de dire à la personne de prendre rendez-vous avec telle structure, mais que nous on les connaît pas. Je pense que la personne peut se sentir plus à l'aise pour aller vers le collègue, et ça je pense que ça joue pas mal, que c'est important ». Anaïs, femme, salariée, Mef, CDI

La possibilité d'obtenir des retours sur les suites des démarches engagées par les chômeurs est un atout indéniable de la Mef. Ce point a particulièrement été soulevé par les professionnels qui réalisent un accompagnement ponctuel (validation d'un projet de formation ou de VAE notamment) et qui en général ignorent ce que deviennent les chômeurs à l'issue de leurs échanges. La proximité des intermédiaires de l'emploi leur permet d'en savoir un peu plus sur le devenir des chômeurs qu'ils ont conseillé. Le « devenir » des usagers est une autre dimension qui n'est pas traitée dans le champ des relations de service, l'observation s'arrêtant avec la fin de l'interaction (pour autant que notre lecture sur le sujet soit complète). Pourtant, les professionnels disent bien que ces retours sont loin d'être inutiles pour les aider à réfléchir sur leurs propres pratiques et donner du sens à leur travail⁷⁶¹ :

Elisabeth : « Je pense qu'on a plus tendance qu'avant à solliciter certaines structures. Ça c'est sûr et certain. Le fait que tu puisses discuter à midi avec une collègue de la situation d'un demandeur d'emploi que tu lui as envoyé le matin même. Maintenant, j'oriente plus facilement que ce que je faisais avant, parce que je sais que je peux avoir un retour, on peut en discuter ». Elisabeth, femme, salariée, Mef, CDI

Le sentiment général exprimé par les professionnels est que l'orientation des chômeurs vers un partenaire est bien moins incertaine depuis la création de la Mef puisque les salariés peuvent s'assurer, en cas de doute, qu'ils ont orientés les chômeurs vers le bon interlocuteur. Le cas échéant, les chômeurs ne sont pas non plus « délaissés » puisqu'ils peuvent plus facilement se retourner vers le conseiller à l'origine de l'orientation et lui exposer la situation.

1.2.4 Des modalités de coopération qui accélèrent les réponses apportées aux chômeurs

Plusieurs professionnels nous ont confié que les bonnes relations qu'ils entretiennent avec certains « collègues partenaires » leur permettent d'accélérer certaines démarches (réaliser

⁷⁶¹ Bien qu'ils ne l'aient pas clairement dit de cette façon, les propos tenus par certains conseillers font penser aux ouvriers travaillant à la chaîne, qui n'ont jamais le plaisir de maîtriser toute la ligne de fabrication ou d'assemblage des produits. Les conseillers ici ne revendiquent pas la maîtrise de la totalité de l'accompagnement, mais la possibilité de connaître ce que sont devenus les chômeurs accompagnés et notamment comment ils se sont saisis ou non des conseils qu'ils leur ont donnés.

une inscription comme demandeur d'emploi dans la journée, sans passer par le 39 49 mais directement par le responsable de l'agence Pôle Emploi). Nous avons évoqué dans le chapitre 8, l'inscription comme demandeur d'emploi d'un jeune pour qu'il puisse entrer en formation dans les jours suivant. D'autres exemples attestent des avantages du rapprochement des intermédiaires de l'emploi pour débloquer plus rapidement certaines situations, ou accélérer la prise en charge d'un chômeur :

David : « Ça m'arrive d'aller directement avec la personne que j'oriente dans la structure. Ça me permet d'apprendre aussi des choses. Parfois j'ai même réussi à faire passer des dossiers au-dessus de la pile ». David, homme, salarié, noyau dur du SPE, CDI

Mais pour certains professionnels, le risque est alors grand d'accorder des « passe-droits » à certains chômeurs, en raison de leur situation jugée plus critique que d'autres. Quelques conseillers craignent qu'il existe des pratiques de « clientélisme » non pas en raison des difficultés particulières de certains chômeurs, mais pour rendre service à un collègue avec lequel on a sympathisé. Si ces professionnels ne se prononcent pas sur le caractère généralisé ou non de ces pratiques, ils dénoncent finalement la crainte d'aboutir à un traitement inégalitaire des chômeurs. Les propos recueillis auprès des conseillers ainsi que les observations réalisées à la Mef suggèrent plutôt que ces pratiques sont essentiellement guidées par la volonté de mener un « travail de réparation » en jouant un « rôle correctif en étant particulièrement attentifs à l'accueil des usagers les moins bien armés pour affronter l'administration »⁷⁶². Pour ces professionnels, il s'agit d'attirer l'attention d'un partenaire sur la situation particulière d'un chômeur, afin qu'il le reçoive « en connaissance de cause » et non pour lui faire obtenir des privilèges. Ils agissent ainsi dans un souci d'équité, c'est-à-dire qu'ils veillent « à ce que les individus qui, par malchance, sont moins capables de défendre leurs droits, aient également une possibilité de mener à terme leurs demandes ». C'est donc bien la volonté de « protéger les usagers des possibles imperfections du système administratif »⁷⁶³ qui conduit certains professionnels à se déplacer chez leurs partenaires pour échanger sur la situation de tel ou tel chômeur. Les propos des conseillers qui refusent d'accéder aux demandes de « passe-droits » servent en réalité à se défendre de toute pratique de traitement inégalitaire. Ils indiquent en fait à leurs collègues qu'ils accompagnent avec bienveillance et dans le respect des procédures l'ensemble des chômeurs qu'ils reçoivent, et ce quelque soit leur situation. Le souci d'accompagner au mieux les chômeurs dans leurs démarches n'est pas nouveau, il est seulement facilité par le regroupement des intermédiaires

⁷⁶² Jean-Marc Weller, *Les dépanneurs de justice. Les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ, 2002, p.87.

de l'emploi qui permet aux salariés d'échanger au quotidien sur les situations délicates de certains chômeurs. Ces pratiques témoignent de la « bonne volonté sociale » des conseillers dans un contexte de « débordement du social »⁷⁶⁴ où les chômeurs sont à la fois plus nombreux et dans des situations plus critiques (la hausse des demandeurs de longue durée est un indicateur parmi d'autres de cette fragilisation⁷⁶⁵). Dans ces conditions, « s'en tenir aux tâches fixées n'est plus possible » et « il y a nécessairement un *plus* à apporter pour que les usagers accèdent dans les meilleures conditions à leurs droits ». De cette façon, les conseillers prennent une responsabilité supplémentaire qui n'est pas seulement administrative, mais qui est aussi « personnelle et éthique »⁷⁶⁶. Les professionnels qui répondent à la logique de « l'institution subordonnée » se retrouvent largement dans ce modèle d'action. Ils rejoignent ainsi les valeurs défendues par les « petits fonctionnaires », étudiées par Jean-Marc Weller⁷⁶⁷. Ces « petits plus » que les professionnels sont amenés à faire se produisent d'autant plus que les professionnels expriment une empathie plus ou moins forte pour certains chômeurs qui sont dans des situations parfois très compliquées (certains éléments de la vie privée des chômeurs sont notamment à l'origine de cette bienveillance).

2. Les « ratés » du regroupement des intermédiaires de l'emploi

2.1 Un regroupement sans conséquence pour les professionnels dont les pratiques restent inchangées

Bien qu'ils soient minoritaires, quelques professionnels considèrent que le regroupement des intermédiaires de l'emploi ne s'est accompagné d'aucun changement notable. Pour eux, cette nouvelle organisation du travail apporte des facilités, mais seulement à la marge. L'argument majeur mobilisé par ces professionnels est qu'ils travaillaient déjà avec les partenaires

⁷⁶³ Ibid., p.85.

⁷⁶⁴ Ibid., p. 109-111.

⁷⁶⁵ Entre novembre 2010 et novembre 2011, le nombre de demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) inscrits depuis 3 ans ou plus a progressé de 21,8 %. Dares, Pôle Emploi, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres d'emploi collectées par Pôle Emploi en novembre 2011 », *Dares Indicateurs*, n°100, décembre 2011, p.6.

⁷⁶⁶ Jean-Marc Weller, 2002, op. cit., p.113.

⁷⁶⁷ Même si les conseillers que nous avons rencontrés dans le cadre de notre thèse ne sont pas tous fonctionnaires (alors que c'est le cas dans l'ouvrage de Jean-Marc Weller), la comparaison n'est pas dénuée de sens. Les valeurs défendues par les fonctionnaires se retrouvent largement dans celles exprimées et mises en pratique par les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l'« institution subordonnée ». Pour le reste, la comparaison est plus compliquée à tenir puisque les contextes professionnels sont bien différents. Outre les droits à

désormais réunis dans le même bâtiment, ils ne voient donc pas en quoi ce rapprochement est particulièrement bénéfique. Ils insistent par ailleurs sur l'absence de nouvelles solutions, notamment en matière de création d'emplois, arguant que la Mef, comme toute autre structure est relativement impuissante en la matière. Inutile donc, selon eux, d'attendre trop de la Mef puisque cette dernière n'aura que peu d'incidence sur leur travail ou les solutions apportées aux chômeurs.

Dans la plupart des cas, ces professionnels vont se mettre en relation avec un partenaire en cas de problème administratif (retard d'inscription d'un chômeur à un dispositif, radiation, etc). Le problème à traiter est d'ordre technique, dans le sens où il concerne des procédures, des modes de fonctionnement administratif. Mais ces conseillers sollicitent moins que les autres des partenaires pour échanger sur la situation d'un chômeur et partager leurs interrogations avec un collègue. Lorsque ces contacts ont lieu, ils concernent comme par le passé des situations d'urgence ou des chômeurs particulièrement en difficulté. Ces conseillers disent bien qu'ils peuvent alors se déplacer directement pour parler avec les « collègues », alors que les échanges avaient lieu par téléphone avant l'existence de la Mef. Si ces échanges en face à face sont largement appréciés par la plupart des conseillers, ces derniers en revanche n'accordent pas tellement d'importance à cette nouvelle possibilité. C'est un aspect pratique, mais uniquement pratique de la Mef. D'une manière générale ces conseillers semblent avoir moins de doutes que leurs collègues quant au type d'accompagnement à mener avec tel ou tel type de chômeur. Ils éprouvent donc moins que les autres, le besoin de partager avec leurs pairs pour envisager de nouvelles pistes. En outre, ces professionnels ont bien plus tendance que les autres à faire porter sur les chômeurs les blocages et conflits qui surgissent dans le travail d'accompagnement. C'est parce que les chômeurs sont trop ambitieux, ne connaissent pas le marché du travail ou sont trop fainéants que le suivi mis en place stagne ou échoue. Puisque ce sont les chômeurs qui n'ont pas le comportement adapté pour (re)trouver du travail, les professionnels ont, de fait, moins l'occasion que les autres de se remettre en cause et besoin d'échanger avec leurs pairs pour comprendre les raisons de ces impasses.

L'analyse des entretiens et des profils des enquêtés montre que ce n'est pas l'ancienneté dans la profession qui est déterminante, mais la posture professionnelle des conseillers. Ainsi, les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de la « priorité au mandat » ont plus tendance que les autres à « apporter des réponses précises aux demandes immédiates »⁷⁶⁸. Ils s'attachent à re-formuler les demandes et besoins des chômeurs pour qu'ils entrent dans les

l'assurance chômage qui répondent à des règles très encadrées, les parcours institutionnels des chômeurs ne sont pas soumis à des règlements normés.

⁷⁶⁸ Ibid., p.92.

cases des solutions pré-existantes et de préférence celles proposées par leur structure d'appartenance. Nous avons interrogé quelques uns des partenaires de la Mef dans le cadre de notre recherche⁷⁶⁹. Plusieurs de ces partenaires nous ont fait remarquer qu'ils étaient souvent interpellés par les mêmes conseillers alors que d'autres ne les sollicitent pas ou très rarement. L'hypothèse que nous formulons (appuyée par quelques observations) est que les conseillers qui sollicitent ces partenaires (assistants sociaux ou psychologues notamment) sont ceux qui se retrouvent plus largement dans la logique de l'« institution subordonnée ». La relative proximité des formations initiales de ces professionnels (sciences humaines et sociales, travail social) constitue probablement un élément d'explication quant à leur plus grande propension à se mettre en contact. Par ailleurs, ces professionnels abordent plus facilement que les autres dans leurs entretiens, l'ensemble des difficultés rencontrées par les chômeurs et pas uniquement celles relatives à leur insertion professionnelle. Les professionnels qui s'inscrivent dans la logique gestionnaire répondent à un « mandat » bien précis qui est celui de l'insertion professionnelle. Leurs pratiques laissent ainsi moins de « place » aux chômeurs pour aborder d'autres soucis que ceux d'accéder à un emploi. Lorsqu'ils en parlent, ces conseillers peuvent être à l'écoute, mais ne vont pas y prêter la même attention que les professionnels sensibles à la demande des chômeurs. Le souci d'« accompagner les demandes et les usagers le plus loin dans les circuits administratifs » apparaît plus affirmé chez les agents qui s'inscrivent dans la logique de la « priorité à la demande » des chômeurs. Ces professionnels affichent plus que les autres, leur volonté de « soutenir les usagers les plus démunis dans leur parcours administratif (...), [comportement qui] consiste à la fois à entretenir des relations individualisées avec les usagers pour procéder à un examen approfondi des situations personnelles et à les aider dans leurs démarches administratives, tout en leur donnant les moyens de comprendre les actes et les décisions »⁷⁷⁰.

2.2 Des échanges entre professionnels qui n'aboutissent pas nécessairement sur une vision partagée de la situation des chômeurs et des solutions à engager

Quelque soit le professionnel concerné, les échanges sont le plus souvent déclenchés par la situation jugée problématique d'un chômeur, ou lorsqu'un problème administratif survient.

⁷⁶⁹ Nous avons rencontré plusieurs associations ou services municipaux qui travaillent en lien plus ou moins étroit avec les services de la Mef. Le territoire sur lequel nous réalisons notre thèse est caractérisé par un nombre conséquent de structures liées aux questions sociales, de santé, de logement, d'échec scolaire, d'emploi, etc. Pour des contraintes de temps, nous n'aurons pas le temps d'analyser dans la thèse la nature des échanges existants ou non entre ces différents acteurs et leurs possibles évolutions depuis la mise en place de la Mef.

Pourtant, ces échanges ne sont pas systématiques et ne débouchent pas nécessairement sur un consensus autour de la situation des chômeurs. En l'absence d'arbitrage institutionnel, c'est-à-dire d'une « stabilisation de la description de la situation »⁷⁷¹ et des démarches à engager par les partenaires, c'est à ce dernier de trancher et de décider quelle est la démarche à adopter⁷⁷². L'une des lignes de fracture entre les professionnels sur ce point est particulièrement visible dans les situations d'échec. Quand certains professionnels considèrent qu'ils doivent laisser les chômeurs aller au bout de leurs démarches, même lorsqu'ils savent que c'est peine perdue, d'autres au contraire considèrent que c'est de leur responsabilité de prémunir, autant que possible, les chômeurs d'un échec couru d'avance. L'exemple des chômeurs qui souhaitent créer leur entreprise est assez révélateur des tensions qui peuvent apparaître entre les professionnels. Un salarié nous a ainsi confié (mais nous avons entendu d'autres situations de ce type) qu'il suivait un chômeur depuis quelques mois déjà. Au cours d'un rendez-vous, il lui annonce qu'il voudrait créer son entreprise et qu'il a d'ailleurs entamé des démarches en ce sens. Très dubitatif quant aux chances de voir aboutir ce projet, le conseiller lui explique les nombreux obstacles auxquels il va devoir faire face, ainsi que ses craintes quant aux réelles chances de voir aboutir ce projet, du moins dans un avenir proche. Le conseillé décide alors de solliciter le partenaire qui a commencé à accompagner le chômeur dans son projet de création d'activité. Le partenaire en question lui indique en retour que ça n'est pas à lui de juger des capacités ou non de la personne à créer son activité et qu'il assure indifféremment le suivi de l'ensemble des créateurs. Cette conception du métier d'accompagnement peut en outre s'expliquer par la volonté du partenaire de « faire du chiffre » et de justifier ainsi à ses financeurs la légitimité de son poste, compte tenu du volume de candidats reçus. Dans cette hypothèse, le partenaire n'aurait effectivement pas intérêt à « faire le tri » des candidats et à accepter toute candidature⁷⁷³. Cet échange entre les deux partenaires fera l'objet d'une conversation (dans le bus, après la journée de travail) entre plusieurs conseillers et à laquelle nous avons assisté. Pour un des conseillers, la position du partenaire est tout à fait justifiée et constitue la seule ligne de conduite à adopter face aux chômeurs. À l'instar de ce conseiller, d'autres professionnels considèrent qu'ils n'ont pas à décourager les chômeurs, même s'ils sont dubitatifs quant aux chances de voir aboutir leurs projets. Cet argument est d'autant plus utilisé que les chômeurs concernés sont arc-boutés sur ce projet. Ils estiment alors qu'il est

⁷⁷⁰ Jean-Marc Weller, 2002, op. cit., p.92-93.

⁷⁷¹ Anselm Strauss, 1992, op. cit., p.87-112.

⁷⁷² Même lorsque les partenaires se mettent d'accord sur une démarche, le chômeur peut malgré tout refuser l'option proposée.

⁷⁷³ L'un des critères de suivi de l'activité du partenaire est effectivement basé sur le nombre de créateurs suivis, mais aussi sur les créateurs qui ont effectivement pu entamer leur activité à leur compte.

préférable que les chômeurs se confrontent à l'échec pour continuer ensuite l'accompagnement sur de meilleures bases. D'autres professionnels en revanche, considèrent qu'ils ne peuvent laisser les chômeurs aller droit au mur et prennent alors le temps de leur faire comprendre les raisons de ce probable échec à venir. Le point de vue de ces professionnels est parfois étayé par des articles qu'ils ont pu lire sur la création d'activité et qui les conforte dans le fait que cette option est loin d'être miraculeuse pour sortir du chômage, et plus particulièrement pour les chômeurs les plus en difficultés. La tentation de créer son activité peut être d'autant plus forte en période de pénurie d'emploi et serait ainsi une alternative pour sortir du chômage plus qu'un désir fort de création d'activité⁷⁷⁴. Des travaux montrent par ailleurs que les dispositifs d'aide à la création d'entreprise ne bénéficient pas aux « chômeurs les plus démunis » sur le marché du travail, c'est-à-dire ceux qui sont les moins diplômés ou les seniors par exemple⁷⁷⁵, mais aussi ceux qui sont en fin de droits à l'assurance chômage (seulement 10,7 % sont allocataires du RMI)⁷⁷⁶. Pour ces professionnels, avertir les chômeurs des limites d'un dispositif ou de leurs doutes quant à la réalisation d'un projet est une étape qui s'avère parfois nécessaire dans le suivi des chômeurs. L'objectif étant de les aider à mener des démarches accessibles et réalistes pour ne pas les décourager et leur faire perdre confiance en eux.

2.3 Un rassemblement des intermédiaires de l'emploi plus profitable aux professionnels qu'aux chômeurs ?

La contradiction majeure qui ressort de cette partie de l'enquête tient au fait que la plupart des professionnels apprécient la proximité avec les autres opérateurs du marché du travail, principalement parce qu'elle facilite leur travail et ouvre des perspectives dans l'accompagnement des chômeurs. Ils estiment que les démarches des chômeurs se sont allégées du fait de la Mef. S'ils ne vont pas jusqu'à prétendre que leurs parcours au sein du SPEL est un « long fleuve tranquille », ils considèrent toutefois qu'une partie des tracasseries auxquelles ils devaient faire face jusque là sont désormais amoindries. Le point de vue des chômeurs en revanche est bien plus mitigé sur ce point. La plupart d'entre eux reconnaissent *a priori* l'aspect pratique du regroupement des structures, même si tous n'ont pas directement

⁷⁷⁴ En 2006, 40 % des créateurs d'entreprises étaient au chômage, contre 32 % en 2002. Roselyne Kerjosse, « Créer son entreprise : assurer d'abord son propre emploi », *Insee Première*, n°1167, décembre 2007, p.1.

⁷⁷⁵ Lionel Desiage, Richard Duhautois, Dominique Redor, « Aider les chômeurs créateurs d'entreprise rend-il leur projet plus viable ? », *Connaissance de l'Emploi*, CEE, n°80, mai 2011, p.3.

bénéficié des avantages pourtant promis. D'autres au contraire, affirment que la présence de multiples interlocuteurs dans un même espace contribue à les « égarer » dans le paysage complexe des intermédiaires de l'emploi (voir chapitre 8). En tout état de cause, le rassemblement des intermédiaires de l'emploi semble plus bénéfique pour les conseillers que pour les chômeurs.

Outre les arguments avancés par les chômeurs pour montrer que ce rapprochement ne leur profite pas toujours et à tous, on peut suggérer l'idée qu'ils ne voient pas nécessairement les avantages (peut-être bien minces pour eux, mais dans certains cas bien réels) dont ils bénéficient. Les coopérations initiées par certains professionnels pour faciliter les démarches des chômeurs sont en partie invisibles pour ces derniers. Elles sont invisibles à plusieurs titres. D'une part au sens propre du terme parce qu'elles ont lieu en dehors de la présence des chômeurs, entre deux portes, à la machine à café, etc. D'autre part elles sont invisibles parce qu'elles ne sont pas nécessairement « dévoilées » aux chômeurs, et peuvent malgré tout avoir une influence sur leurs trajectoires institutionnelles. Les occasions d'échanges entre partenaires sont multiples (vérification de la prise en charge effective par un partenaire, partage de points de vue sur la nature des difficultés ou sur les nouvelles pistes de travail à envisager, etc) et ne débouchent pas toujours sur une solution qui changerait de manière tangible la situation des chômeurs, même si elles peuvent aboutir sur des démarches plus simples et plus cohérentes. Ainsi, elles passent plus facilement inaperçues aux yeux des chômeurs que des coopérations qui se solderaient par une entrée effective en formation ou un rendez-vous avec un employeur potentiel. D'ailleurs les chômeurs qui formulent une demande de travail et uniquement de travail, restent focalisés sur la signature d'un contrat de travail. Les efforts déployés par les conseillers ont alors moins de chance d'être perçus par les chômeurs, tant qu'ils n'aboutissent pas sur l'obtention effective d'un emploi. Comme l'évoque par ailleurs quelques conseillers, les échanges entre partenaires existaient déjà avant la mise en place de la Mef. Pour les professionnels qui ont changé leurs pratiques de travail depuis le rassemblement des acteurs, ces échanges sont plus fréquents et ont changé de forme (plutôt en face à face par exemple). Mais là encore, il faut admettre que ces évolutions sont difficilement perceptibles pour les chômeurs.

⁷⁷⁶ Catherine Daniel, « Les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise en 2006 », Dares, *Premières informations, premières synthèses*, n°25.2, juin 2008, p.2.

2.4 Un collectif de travail qui reste à construire par l'instauration d'échanges collectifs sur les pratiques de travail ?

En dépit des vertus reconnues par de nombreux professionnels au regroupement des intermédiaires de l'emploi, plusieurs considèrent que la connaissance des partenaires reste tout de même encore trop imprécise :

Valérie : « Le point positif c'est que maintenant on est tous dans le même lieu, maintenant on se connaît tous de façon sauvage. C'est-à-dire qu'on parle de deux, trois trucs comme ça en salle de convivialité, et on rentre peut-être pas assez dans le concret ». Valérie, femme, salariée, Mef, CDI

Outre le manque de temps pour aller rencontrer les partenaires, les professionnels expliquent que les liens sont plus compliqués à instaurer lorsque les structures n'ont pas travaillé ensemble à la mise en place d'actions partagées. Les liens sont aussi plus délicats à instaurer lorsque les structures sont peu amenées à se contacter pour la situation précise d'un demandeur d'emploi. Pour eux, la solution la plus adaptée serait d'instaurer des moments d'échanges collectifs qui concernent aussi bien des situations concrètes d'accompagnement que les missions et cadres d'intervention de chacune des structures. En fait les acteurs locaux à l'initiative de la Mef ont bien pensé mettre en place différents temps d'échanges entre les partenaires. Concernant les pratiques professionnelles, des rencontres intitulées les « lundis des professionnels » ont été imaginées et mises en place à la CDM. Mais ce que regrettent beaucoup de professionnels, c'est que ces rencontres sont essentiellement organisées sur le format de réunions d'informations où des partenaires (associations ou structures municipales, entreprises d'insertion par l'activité économique, etc.) viennent présenter leurs actions, sans que des échanges approfondis sur les pratiques d'accompagnement puissent avoir lieu. D'ailleurs, les acteurs locaux qui ne dépendent pas du Gip-Mef⁷⁷⁷ ont rarement animé ou participé à ces évènements. L'absence de jour commun de fermeture entre les structures explique en partie l'impossibilité de rencontres entre l'ensemble des acteurs locaux de l'emploi. Il est surtout évident que les possibilités d'échanges (du moins sous cette forme institutionnalisée) entre partenaires ne constituent pas un enjeu suffisamment important au regard de la pression exercée par les financeurs. Puisque les financeurs conditionnent de plus en plus leurs subventions à des objectifs de résultats, la logique gestionnaire tend à devenir

⁷⁷⁷ Quatre structures dépendent du Groupement d'Intérêt Public, Gip. Il s'agit de la ML, du Plie, de la CDM et de la Plateforme de Projets Inter-Entreprises. Ces structures sont fermées au public le lundi après-midi pour participer à ce type d'évènements. En revanche, les autres acteurs installés dans les locaux en 2007 (ANPE, Assedic, Afp, Cap Emploi, Dava, PDITH et Envol) ne dépendent pas du Gip et sont ouvertes aux usagers le lundi après-midi.

une priorité pour la viabilité des institutions. Cette priorité rend sans nul doute secondaire ces espaces de discussions entre professionnels. Reste que pour plusieurs conseillers, ces temps d'échanges étaient et sont encore attendus pour accompagner au mieux les chômeurs, mais aussi pour « tenir la distance » dans l'exercice de leur métier. Cette demande des professionnels traduit aussi la « souffrance des écoutants »⁷⁷⁸ évoquée par Didier Fassin dans son ouvrage sur les lieux d'écoute. Au-delà de la volonté de prendre du recul sur des situations complexes d'accompagnement, de réfléchir collectivement à de nouvelles solutions, ces réunions constituent un espace pour partager, mais aussi se décharger d'une partie du mal-être des professionnels qui à force d'entendre les malheurs des usagers, connaissent à leur tour, par « effet de contagion »⁷⁷⁹ une « souffrance psychique sans pathologie (...) liée à la situation sociale des individus »⁷⁸⁰ accompagnés. La « souffrance des exclus » se répercute en partie sur les professionnels qui les accompagnent, produisant ainsi une « souffrance [chez les] intervenants ». Certes, tous les professionnels n'admettent pas aussi directement qu'ils « épongent » directement une partie du malaise des chômeurs, mais bon nombre d'entre eux disent qu'ils se sentent parfois bien seuls pour « porter » (c'est le terme qu'ils emploient) des situations lourdes. Le besoin exprimé par les professionnels de moments d'échanges de pratiques⁷⁸¹ traduit en quelque sorte le besoin de créer un véritable collectif de travail, qui dépasse les échanges individuels jugés nécessaires mais non suffisants⁷⁸².

⁷⁷⁸ Didier Fassin, *Des maux indicibles. Sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte, 2004, p.36.

⁷⁷⁹ Ibid., p.30.

⁷⁸⁰ Ibid., p.36.

⁷⁸¹ Quelques structures ont organisé ces temps d'échanges, à l'échelle de leur équipe. Dans une de ces équipes, les temps d'échanges étaient organisés dans le cadre des réunions d'équipe, la direction jouant le rôle d'animation et de régulation des échanges. Très rapidement, une partie de l'équipe a souhaité se retirer de ces réunions, considérant que les situations évoquées amenaient à un jugement de valeur (par l'équipe et la direction) sur le travail réalisé et non un véritable échange. Ces réunions ont finalement été arrêtées. Dans une autre équipe, ces réunions sont animées par un psychologue du travail et en l'absence de la direction. Les salariés qui participent à ces réunions disent que cela leur permet de prendre du recul sur leurs pratiques et de mieux comprendre certaines de leurs réactions. Pour autant, ils attirent l'attention sur le fait que ces moments d'échanges peuvent aussi « secouer » et qu'ils sont bénéfiques seulement si les collègues se sentent suffisamment en confiance pour témoigner de leurs difficultés et de leurs doutes.

⁷⁸² Cette demande d'échanges ne constitue pas le seul indicateur de la « souffrance » des conseillers. De nombreuses discussions informelles entre les conseillers témoignent de leurs difficultés à exercer cette activité dans un contexte de forte hausse du chômage et d'un affaiblissement des solutions à proposer aux chômeurs. Les difficultés financières de plusieurs structures constituent un autre facteur d'incertitudes qui alourdissent leurs conditions de travail. La hausse des arrêts maladie (soit de longue durée, soit répétés) constatés (il s'agit d'un

3. La CDM : une structure qui s'adapte aux besoins des chômeurs

Les acteurs locaux à l'origine de la création de la MDE ont tenu à la présence d'une CDM au sein de la Mef, en plus des membres du SPE élargi. Les caractéristiques de cette structure leur semblaient tout à fait adaptées pour recevoir, informer et orienter toutes les personnes préoccupées par des questions d'emploi ou de formation, quel que soit leur statut, profil ou origine géographique. La création d'une structure de type CDM au sein de la Mef venait ainsi répondre à une préoccupation majeure des acteurs locaux concernant les facilités d'accès (géographiques mais également administratives) des chômeurs aux institutions. À l'inverse des structures du SPE présentes au sein de la Mef, aucun critère spécifique lié au statut d'emploi ou de résidence géographique ne conditionne l'accès à la CDM. Il s'agit d'un espace d'information, d'orientation et de conseil pour tous. Il a vocation à recevoir tous les publics, quelle que soit l'étape de leur itinéraire professionnelle ou leur statut : scolaires, étudiants, salariés, demandeurs d'emploi, retraités... Au-delà de cette ouverture des conditions d'accès à la structure, la Charte des Cités des Métiers se caractérise par la « nécessité de partir des besoins des individus et non des dispositifs et prestations dispensées par l'institution d'appartenance du salarié ». Le fonctionnement d'une CDM est en effet « centré sur la demande, la question, le problème de l'usager, et non sur les institutions et leurs services⁷⁸³ ». De telle sorte que la démarche se veut en décalage, voire en opposition à celle observée dans les autres structures d'accompagnement.

Ainsi décrite, la CDM apparaît à double titre comme un « modèle de résolution de problème⁷⁸⁴ » c'est-à-dire un outil stratégique qui permettrait de résoudre certaines des tensions, voire incohérences liées aux dysfonctionnements du service public local. Dans un premier temps, l'objectif est d'assurer les conditions d'une prise en charge pour les publics qui ne rentrent pas dans les cadres institutionnels ou qui ne parviennent pas à trouver une structure « apte » à répondre à leurs problèmes. Conçue pour jouer la fonction de « porte d'entrée » de la Mef, les chômeurs s'y rendent plutôt dans un deuxième ou troisième temps, principalement du fait du positionnement de la CDM au sein du bâtiment (voir photo n°2 présentant les deux entrées possibles de la Mef). Dans un second temps, l'objectif est de garantir la possibilité pour les publics d'avancer dans leur réflexion ou démarche concrète. Les pratiques professionnelles des conseillers de la CDM prenant comme point d'appui les

constat partagé par les salariés mais qui ne s'appuie pas sur des données précises) est un autre indice tangible de cette fatigue des professionnels.

⁷⁸³ La Charte des Cités des Métiers, 2004, op. cit.

problèmes tels qu'ils sont exprimés par les individus, ces derniers doivent repartir si ce n'est avec des solutions concrètes, des pistes d'actions, de réflexion qui leur permettront de poursuivre leurs démarches.

Photo n°2 : Façade de la Mef avec les deux entrées

Entrée de
la Cité
des
Métiers
par le
fond du
bâtiment



Accueil
général
de la
Mef

Source : Mef, photo prise le 7 août 2007

3.1 Un espace centré sur les besoins des usagers et non sur les réponses institutionnelles

La charte des Cités des Métiers insiste sur la nécessité de partir des besoins, problèmes des usagers et non de leur répondre en fonction des réponses institutionnelles existantes (ou non). La charte précise que les services sont centrés sur « la demande, la question, le problème de l'utilisateur, et non sur les institutions et leurs services : ce qui compte, ce n'est pas de remplir « la prestation de « son » institution » mais que l'utilisateur (...) puisse exposer sa question »⁷⁸⁵. La charte insiste sur la nécessité de s'adapter aux temporalités des usagers qui peuvent venir pour une demande urgente ou pour préciser quelques éléments relatifs à un projet auxquels ils

⁷⁸⁴ Dominique Desjeux, Sophie Taponier, *Le sens de l'autre. Stratégies, réseaux et cultures en situation interculturelle*, Paris, L'Harmattan, 1994, p.16.

⁷⁸⁵ Ibid., p.2.

songent mais pour lequel ils ne se sont pas fixés de date butoir (plusieurs usagers rencontrés nous ont parlé de l'éventualité de monter un jour une entreprise).

Le principe de fonctionnement d'une CDM est basé sur la mise à disposition de professionnels appartenant aux différentes structures du SPE. Dans le cas de la Mef, le projet initial prévoyait que chacune des structures présentes (ML, Plie, ANPE, Cap Emploi...) mette à disposition des salariés pour recevoir les publics de la CDM. Leur présence conjointe en un lieu unique de salariés aux fonctions et structures d'appartenance diverses devant leur permettre d'échanger de manière régulière sur leurs pratiques professionnelles respectives, les modes de fonctionnement des structures ou encore une situation d'accompagnement qui pose problème. Ces échanges pouvant à terme déboucher sur des modes de fonctionnement facilités entre structures pour simplifier les pratiques de travail des salariés, mais également les démarches des publics. Dans la réalité, la mobilisation des partenaires est très complexe à obtenir et les permanences promises ne sont pas toujours réalisées :

*Maëlle : « On ne peut obtenir le label si on a pas des tas de signatures de tas de partenaires qui disent « mais oui nous on va venir tenir des pôles » c'est un des principes CDM, c'est que les pôles sont tenus par des tas de gens différents qui vont enfin apprendre à se connaître et à bosser ensemble, s'apprendre des choses les uns des autres. (...) En vrai avant même l'ouverture, je ne sais pas exactement comment ça s'est passé, mais on a compris que techniquement, la structure ne pouvait pas ouvrir ! Tous ceux qui auraient dû être là avant l'ouverture ben ils étaient pas là, ceux qui devaient donner 2 équivalents temps plein ils en donnaient plus qu'un, ceux qui en donnaient un ils en donnaient plus que la moitié etc, etc... L'exemple de l'ANPE, elle [la direction] avait quand même promis de donner quelqu'un, on a toujours personne ! Ça fait quand même un an et demi qu'on est ouvert, non un an, ça fait un an qu'on est ouvert. Voilà ! Tout est long ! Ça va jamais d'office ! L'accord de principe avec l'Éducation Nationale ça faisait des mois qu'il avait été conclu ! Mais on a attendu des mois avant que quelqu'un arrive ! Rien ne se fait en deux mois même quand y'a un accord entre les partenaires. Tout est super long ! »
Maëlle, femme, salariée de la Mef, CDI*

Au final, plusieurs conseillers ont été recrutés par la CDM pour accueillir les usagers. Quant aux partenaires qui tiennent des permanences, leur présence est très fluctuante et les accords sont réétudiés à chaque changement de direction. Ici aussi le « pari de la CDM » fonctionne plutôt bien pour les enquêtés, en dépit des difficultés rencontrées pour que tous les partenaires « jouent le jeu ». Partant du constat de la multitude des acteurs de l'emploi sur le territoire, le principe de la CDM est d'accueillir, puis « d'aiguiller ou [ré-aiguiller] vers des prestations portées » par le SPE local. La CDM remplit donc une fonction de « triage » des chômeurs qui selon leurs profils seront orientés vers un des partenaires présents dans les locaux. L'ambition supplémentaire portée par la Mef était que la CDM soit un lieu d'échanges, voire de

propositions de changements quant aux modalités de coordination entre les structures et d'identification de services manquants sur le territoire ou insuffisamment développés.

L'objectif initial des « créateurs » de la Mef était donc que les professionnels fassent remonter les besoins des publics, les dysfonctionnements ou incohérences des dispositifs existants ou leurs agencements respectifs pour que la Mef intervienne auprès des financeurs, des élus, etc. La définition des fonctions et missions de la CDM se situe ainsi à l'opposé exact de celle de Pôle Emploi où les agents doivent appliquer tout un ensemble de mesures, de directives qui descendent du national. Dans le cadre de la CDM, non seulement les professionnels ne représentent pas leur structure d'appartenance⁷⁸⁶ (s'ils effectuent des permanences) et sont invités à repérer des services défaillants ou inexistantes à l'échelle locale. L'idée est donc de « rapprocher la décision publique des lieux d'émergence et de règlement des problèmes sociaux [cette logique] constitue (...) un élément central de la légitimation, par la proximité, des politiques localisées d'emploi et de formation. La territorialisation apparaît ainsi comme une dynamique concomitante à la remise en cause de l'État-providence »⁷⁸⁷. Sur le principe, la mise en place d'une CDM au sein d'une MDE vise ainsi à limiter le phénomène de non-recours en permettant aux chômeurs de trouver une structure où les réponses sont données en fonction de leurs besoins et non en fonction de l'offre institutionnelle.

3.2 Des orientations faites par les professionnels qui opèrent une (re)division du travail entre les acteurs de l'emploi

Compte tenu de son accessibilité (voir photo n°2), la plupart des chômeurs qui viennent à la CDM y ont été invités par un professionnel. L'arrivée des chômeurs dans la structure est alors « encadrée » par une prise en charge institutionnelle déjà existante. Dans ce cas, l'orientation peut se faire à l'issue d'un entretien approfondi avec le conseiller qui a permis à la personne d'y voir plus clair dans ses choix professionnels. La personne vient rechercher des informations plus précises sur un métier, obtenir des précisions sur la façon de rédiger un CV ou une lettre de motivation. La CDM est alors utilisée comme un service complémentaire de ceux délivrés par les autres structures. La présence de la CDM opère ainsi une (re)division du

⁷⁸⁶ Les salariés tiennent les différents pôles (trouver son orientation, chercher un emploi, etc.) et ne portent pas de badge identifiant leur structure d'appartenance. Ils sont là pour conseiller les chômeurs sur les dispositifs existants, même si ces derniers ne dépendent pas de leur institution de rattachement.

⁷⁸⁷ Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (Dir.), 2008, op.cit., p.92.

travail entre les acteurs de l'emploi situés dans la Mef, notamment parce qu'elle tend à assurer une partie des activités jusque là dévolues aux intermédiaires de l'emploi :

Franck : « La première fois qu'on voit les chômeurs, on leur dit « sachez qu'il y a un lieu ressource important, c'est la Cité des Métiers, vous pouvez aller faire vos recherches d'emploi, vos recherches documentaires, vous avez des choses, profitez-en » on le leur dit hein, dès le premier entretien, ça moi je le fais. On le fait systématiquement, on le fait, on le fait ». Franck, homme, salarié de la Mef, CDI

D'une façon générale, les conseillers préfèrent orienter les personnes dites « autonomes », c'est-à-dire les personnes dont ils savent qu'elles seront en capacité de rechercher seules les informations nécessaires à leurs démarches et qui n'hésiteront pas à solliciter les conseillers de la structure en cas de besoin. Alors que certains professionnels considèrent que cette nouvelle répartition (informelle) du travail est salvatrice parce qu'elle leur permet de se « décharger » de quelques tâches (vues comme du « fignotage » de candidature) dans un contexte de forte affluence de chômeurs, d'autres s'inquiètent de cette situation qui est le signe d'un appauvrissement de leur métier. Les salariés de Pôle Emploi notamment dénoncent les directives de leur hiérarchie qui leur demande « d'orienter les demandeurs d'emploi vers des partenaires » dès que cela est possible. Pour ces professionnels, ce type de demande tendrait à se généraliser, revenant ainsi à une demande de leur propre hiérarchie de « brader » leur métier en les « privant » d'une fonction qui constitue une part importante de leur cœur de métier. Le cas de la CDM constitue un espace privilégié pour observer le « principe de vases communicants provoquant un reflux [des chômeurs] vers les [institutions] les moins contraignantes »⁷⁸⁸.

Certains chômeurs se sont rendus spontanément à la CDM. Lorsqu'ils ont apprécié son mode de fonctionnement, l'ambiance pour y travailler, ce sont eux qui indiquent à « leur » conseiller qu'ils iront à la CDM finir leurs démarches. Dans ce cas de figure, la (re)division du travail s'opère par les chômeurs eux-mêmes qui privilégient les conditions de travail de la CDM (voir photo n°3 de la mezzanine de la CDM) :

Charles : « La Cité des Emplois, j'ai trouvé que tout était chic (rire) ! Je savais pas qu'il y avait ça ici et j'ai trouvé ça vraiment bien. Vraiment, quand je suis rentré, j'ai vu la couleur et le mobilier, j'ai vraiment trouvé ça beau. Ça fait une ambiance très agréable et on a envie d'y rester ». Charles, homme, 45 ans, célibataire, sans enfant, Bac +4, demandeur d'emploi, inscrit depuis un mois, entretien réalisé le 27 novembre 2007

⁷⁸⁸ Jacques Donzelot, Philippe Estèbe, 1994, op.cit., p.72.

Dans les premiers temps de la Mef, certains chômeurs ont ainsi suscité la curiosité de professionnels qui ignoraient les missions remplies par cette structure. Ils ont ainsi « initié » certains conseillers aux atouts de la Mef⁷⁸⁹.

Photo n° 3 : Mezzanine de la Cité des Métiers.



Source : Mef – photo prise au printemps 2007

⁷⁸⁹ Une version intermédiaire de cette partie de la thèse consacrée aux différents usages de la CDM a été donnée aux salariés du GIP de la Mef en février 2008. Plusieurs conseillers sont venus nous voir à la suite de la lecture du papier. La plupart d’entre eux nous ont dit qu’ils n’avaient pas perçus les enjeux de cet espace et les différentes façons de l’exploiter. Pour une partie d’entre eux, ce papier leur a permis de prendre du recul par rapport à leurs pratiques de travail, aussi de mettre des mots sur certaines situations. D’autres conseillers nous ont dit qu’ils avaient modifié la façon de présenter la structure aux chômeurs qu’ils suivent. Certains professionnels invitent ainsi les chômeurs qu’ils pensent susceptibles de se saisir de l’occasion pour créer eux aussi leurs habitudes de travail au sein de la CDM et ne pas rester seuls chez eux. Ainsi, une conseillère nous a rapporté qu’elle avait fait cette proposition à une femme alors que cette dernière lui disait qu’elle se sentait particulièrement mal et qu’elle envisageait de mettre fin à ses jours. Au rendez-vous suivant, cette femme lui a confié qu’elle s’était rendue à plusieurs reprises à la CDM et que cela avait en partie contribué à son mieux être. Ces informations montrent que la recherche peut agir sur le terrain et que sous certaines conditions, le terrain se transforme en même temps que la recherche se crée.

3.3 Les chômeurs qui utilisent la Cité des Métiers comme espace de travail ou l'expérience du chômage différé⁷⁹⁰

Une partie des personnes rencontrées lors de ces entretiens viennent quotidiennement à la CDM. La recherche d'emploi constitue pour eux une activité professionnelle à temps plein. Leur présence à la CDM permet de structurer, d'organiser une journée marquée par l'absence d'une activité professionnelle jusque là centrale. Ce que ces personnes recherchent, c'est un cadre de travail pour effectuer leurs recherches d'emploi. L'analyse des parcours professionnels de ces enquêtés permet d'éclairer l'utilisation qu'ils font de la structure.

Leur « itinéraire biographique » est marqué par un investissement fort dans leur activité professionnelle. La perte d'emploi a constitué pour eux une rupture significative dans leur trajectoire de vie, car ils se sont construits « par et pour le travail »⁷⁹¹. Certains d'entre eux avaient déjà connus cette absence d'emploi, mais sur une courte période et c'est en partie ce qui distingue la situation actuelle de ce qu'ils ont connu par le passé. Ce public se caractérise également par un haut niveau de formation, ou une trajectoire professionnelle ascendante. Dans les premiers temps de l'absence d'emploi, le chômage a été construit comme une épreuve « accidentelle » dans leur parcours. D'ailleurs il ne pouvait s'agir à leurs yeux que d'une période temporaire, compte tenu de leur expérience, de leur niveau de qualification ou encore de leur statut de cadre. Le choc provoqué par la perte d'emploi, amplifié ensuite par les difficultés à trouver un autre emploi ébranle en quelque sorte « la croyance collective » selon laquelle le statut de cadre représente le « modèle de la réussite sociale ». La persistance du chômage des cadres rompt avec l'image de « stabilité » (retraite, plans de carrière, quasi-garantie de l'emploi à vie au sein du marché interne) associée au statut de cadre ; stabilité construite comme une contre-partie au « dévouement à l'entreprise »⁷⁹². La présence d'un fort réseau professionnel a également contribué à rassurer les enquêtés, du moins au tout début de

⁷⁹⁰ Nous reprenons ici l'expression du « chômage différé » proposée par Dominique Schnapper dans son ouvrage sur *L'épreuve du chômage* cité à plusieurs reprises dans la thèse. Cette forme de chômage essentiellement vécue par les cadres, se caractérise par une recherche intensive d'emploi. Le chômage différé se distingue du « chômage total », plutôt vécu par les moins qualifiés. Pour ces chômeurs, l'absence d'emploi est source d'ennui, d'humiliation et d'un affaiblissement important des liens sociaux. Le « chômage inversé » est la troisième catégorie proposée par Dominique Schnapper. Cette forme de chômage se manifeste plutôt chez les jeunes, issus des classes moyennes ou supérieures et qui ont achevé leurs études depuis peu de temps (parfois après une ou deux expériences professionnelles). Pour ces chômeurs, l'absence d'emploi est une période propice pour développer des activités artistiques, culturelles. Certains y voient également l'occasion de prolonger leurs vacances.

⁷⁹¹ Olivier Galland, Marie-Victoire Louis, 1981, op. cit., p.148-162.

⁷⁹² Sophie Pochic, « Chômage des cadres : quelles déstabilisations ? », in Paul Bouffartigue (Dir.), *Cadres : la grande rupture*, Paris, La Découverte, 2001, p.191. Sophie Pochic précise que les premières observations sur le chômage des cadres ne sont pas si récentes puisqu'en 1973 déjà, des observateurs s'inquiétaient de ce phénomène (p.196).

la recherche d'emploi où ce réseau a fortement été mobilisé. Pourtant, au fil des semaines ou des mois, aucune offre d'emploi n'a abouti par le biais de ce réseau qui semble épuisé :

Daniel : « C'est clair qu'à l'époque (du licenciement économique) je n'imaginai clairement pas ce que ça pouvait vouloir dire que de se retrouver sur le marché du travail. Ça fait 20 ans que je travaillais et c'est la première fois que je cherchais du travail puisque les autres fois on était venu me chercher. Ça a été l'occasion pour moi de prendre contact avec des personnes avec lesquelles je travaillais. Donc dans mon cas j'ai pris contact avec des clients. Ça a plutôt été un travail de réseau à ce moment là. Mais bon on est dans un état d'esprit où on n'a pas fait le deuil de la société, on est dedans encore. Et puis en fait ensuite j'ai bénéficié d'un bilan de compétences approfondi, comme les autres salariés de la boîte. Et ensuite, je suis retombé dans le tout venant des demandeurs d'emploi à savoir suivi par l'ANPE ». Daniel, homme, 43 ans, marié, deux enfants, Bac +2, demandeur d'emploi, inscrit depuis 18 mois, entretien réalisé le 16 janvier 2008

C'est à ce moment que l'absence d'emploi bascule d'une expérience jugée temporaire à une expérience qui semble s'installer dans la durée. De nouvelles pratiques de recherche d'emploi se mettent alors en place. Du point de vue des acteurs elles sont toutefois moins « certaines » puisque leur candidature n'est pas « appuyée » comme elle pouvait l'être dans le cadre du réseau professionnel. La recherche d'emploi semble alors moins sécurisante et le manque de confiance en soi s'installe. La CDM va alors leur permettre de créer l'artifice d'une situation de travail. Les enquêtés évoquent avec émotion l'isolement, le processus de repli sur soi et la perte d'identité qu'implique l'absence longue d'emploi. Le fait de venir à la CDM les « oblige » à sortir de leur domicile pour optimiser leurs recherches d'emploi. La CDM assure ici une fonction de « (...) réappropriation d'une place dans le champ social en socialisant la situation traumatisante de chômage (de longue durée)⁷⁹³ » :

Emmanuelle : « Depuis septembre je viens tous les jours. Pour internet, et aussi pour aller quelque part. C'est important quand vous êtes en stratégie de recherche d'emploi. Ne pas rester à la maison. Bon j'ai un chat je ne suis pas seule. Mais non c'était horrible ! Pour moi le plus horrible c'était après avoir pris ma douche de me dire « qu'est-ce que je vais faire ? » Donc là je quitte la maison. Je simule une situation d'emploi (...) ». Emmanuelle, femme, 51 ans, pacsée, deux enfants, Bac +4 en langues, demandeur d'emploi, inscrite depuis 17 mois, sans emploi depuis 21 mois, entretien réalisé le 10 janvier 2008

Daniel : « Pendant vingt-deux ans le chômage je suis passé à côté ! Je n'y ai rien compris du tout au chômage pendant vingt-deux ans ! Mais après vous vous rendez compte au fur et à mesure comment vous perdez confiance en vous. Moi j'ai quarante ans, je me dis que quand même je peux encore apporter des choses à des organisations ! Enfin, quand même, il me semble que j'ai encore des choses à apporter, je me sens dynamique et tout. »

⁷⁹³ Didier Demazière, 1989, op. cit., p. 112.

Ce qu'exprime implicitement Daniel quand il dit « qu'il n'a rien compris au chômage », c'est que sa représentation du chômage et surtout du chômeur a évolué avec sa propre expérience longue du chômage. Cette évolution de la « représentation sociale du chômeur » s'est d'ailleurs plus largement opérée dans les années 1990⁷⁹⁴, au moment où le chômage des cadres a augmenté plus rapidement que le chômage des autres catégories salariées. Jusque là considéré comme « responsable » [au moins en partie] de son sort, soit du fait de leurs « caractéristiques individuelles (manque de formation, manque de compétence), soit par leur comportement (recherche d'emploi peu efficace ou absente, avec le soupçon du « faux chômeur » », la hausse du chômage des cadres est interprétée comme le signe d'un « arrêt de la mobilité sociale »⁷⁹⁵. On assiste alors à un mouvement de « déstabilisation des stables » où le « processus de précarisation traverse certaines des zones anciennement stabilisées de l'emploi »⁷⁹⁶. L'autre élément majeur qui ressort des propos de Daniel et d'Emmanuelle, c'est le sentiment d'être vieux de plus en plus jeune sur le marché du travail. Ils évoquent tous les deux le sentiment amer que leur âge ne rassure pas les employeurs rencontrés en entretien d'embauche, comme s'ils n'étaient plus aptes à exercer une activité professionnelle. Emmanuelle nous racontera que son profil intéressait un employeur, mais que ce dernier lui a préféré une salariée plus jeune, au motif qu'elle s'adapterait mieux à l'équipe de travail à intégrer.

La fréquentation quotidienne de la CDM permet de ne pas entrer dans cette logique de l'enfermement et du repli sur soi à l'œuvre dans l'expérience longue du chômage⁷⁹⁷. Le fait paradoxal au regard de la littérature sur le chômage est que ces chômeurs ne sont pas « isolés », ils vivent en couple et pour certains d'entre eux, leurs enfants sont encore à leur domicile. Ce n'est donc pas l'absence totale de sociabilité qui les amène à se rendre à la CDM. Plus qu'un outil pour la recherche d'emploi, l'espace permet de ne pas rompre avec un rythme de vie marqué par les temps de travail et les temps de loisirs. Cette démarche participe d'une stratégie de résistance, voire de négation à la situation de non emploi. Tout se passe comme si la CDM était un espace de travail comme les autres. Le fait d'y venir tous les jours leur permet de « voir du monde », de ne pas « perdre pied » et si les enquêtés disent ne pas

⁷⁹⁴ Sophie Pochic précise toutefois que les discours sur le chômage des cadres conduisent à « dramatiser » leur situation alors que leur « insécurité d'emploi ou « vulnérabilité », au sens de risque de chômage, reste très relative par rapport aux autres catégories » et que les taux de chômage restent tout de même assez faibles « 5,5% au maximum en 1994 et 5 % en 2005 ». Sophie Pochic, « Les cadres et la menace du chômage : mobilisation catégorielle contre un risque récurrent », in Didier Demazière, Charles Gadéa (Dir.), *Sociologie des groupes professionnels. Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte, 2010, p.379-380.

⁷⁹⁵ Sophie Pochic, 2001, op. cit., p.192-193.

⁷⁹⁶ Robert Castel, 1995, op. cit., p.661-662.

⁷⁹⁷ L'analyse se centre à partir du vécu des personnes et non du point de vue des définitions administratives du chômage.

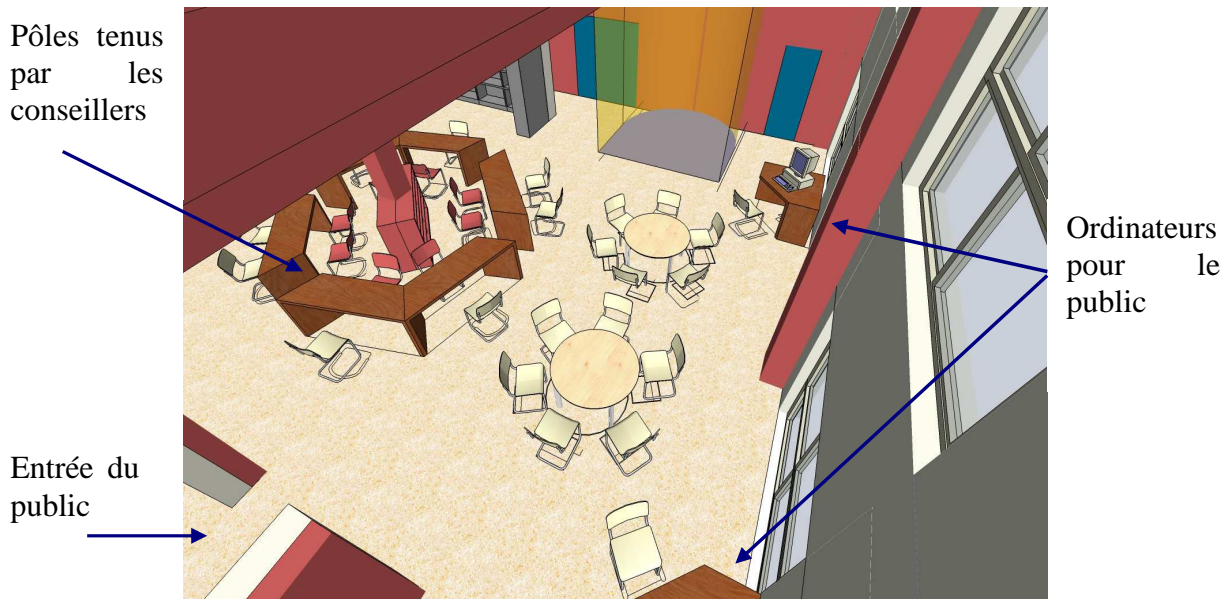
noyer de contact avec les autres visiteurs de la structure, le fait de saluer les conseillers en arrivant dans les locaux est un des éléments de structuration de leur journée. Les conseillers deviennent ainsi comme des collègues de travail que l'on salue quotidiennement en arrivant sur son lieu de travail. La présence des conseillers leur permet également de les solliciter pour valider avec eux la réponse à une offre d'emploi, de leur faire part de leurs démarches lorsqu'ils le souhaitent. Ces « habitués » de la structure, pour reprendre une expression des conseillers professionnels, se retrouvent assez largement dans le modèle des « chômeurs sans attente » (voir chapitre 9). Alors que ces chômeurs entretiennent un rapport plutôt, voire franchement défavorable au SPE, ils se rendent de manière volontaire et répétée à la CDM. Les chômeurs sans attente par manque de confiance dans l'offre publique dénoncent, parfois sans ménagement, les conditions d'accueil et de prise en charge des chômeurs par le SPE et plus particulièrement par Pôle Emploi. En revanche, ces « indignés » du SPE se retrouvent assez largement dans les modalités de fonctionnement d'une CDM (voire dans ses principes moraux). Ce qui séduit les chômeurs, c'est la possibilité de venir sans rendez-vous, de solliciter des conseillers uniquement s'ils le souhaitent, de s'installer ou non dans les locaux pour leurs recherches, etc. L'organisation de la CDM se situe ainsi à l'extrême opposé de celle de Pôle Emploi, et c'est justement ce qui séduit la plupart de ces chômeurs. Ce qu'ils apprécient avant tout dans le principe de la CDM, c'est que c'est la structure qui s'adapte à leurs besoins et non l'inverse.

Outre les cadres, certains créateurs d'entreprises viennent également régulièrement à la CDM. Dans leurs cas, les interactions avec les conseillers sont plus fréquentes :

*Fabrice : « Et je crois que vraiment ça me donne envie de continuer ! J'ai eu plusieurs entretiens aussi avec un conseiller. Je l'apprécie beaucoup, ça me permet d'avoir des conseils, des contacts, mais c'est vrai que je savais déjà la plupart des informations. C'est une personne très attentive, attentive à ce que je dis et quand je viens c'est « Alors comment ça va ? Ça avance ? (...) Ça fait au moins un an que je viens ici et déjà à l'époque je pensais que mon projet était bien ficelé, que j'étais mûr pour commencer, ce qui n'est pas le cas, je m'en rends compte aujourd'hui. »
Fabrice, homme, 36 ans, divorcé, un enfant, BTS informatique, demandeur d'emploi, inscrit depuis 12 mois, en création d'activité, entretien réalisé le 14 août 2007*

L'essentiel se situe pour lui dans la possibilité d'échanger régulièrement avec le conseiller du pôle pour peaufiner au mieux son projet et se donner toutes les chances de succès. Ces enquêtés privilégient d'ailleurs les postes informatiques du rez-de-chaussée, afin d'être le plus proche possible des conseillers (voir schéma n°9 présentant le rez-de-chaussée de la CDM).

Schéma n°9 : Rez-de-chaussée de la Cité des Métiers



Source : Mef, plan de la Cité des Métiers, 2006

3.4 Un espace de prestation de services

Les chômeurs dont il est ici question se retrouvent largement dans le modèle des chômeurs qui expriment une demande d'expertise technique, mais moins de soutien moral. Ces chômeurs s'accordent à dire que la disponibilité des conseillers est très appréciable (notamment parce qu'ils la comparent avec celle des conseillers de Pôle Emploi). Parce que le temps d'entretien n'est pas limité comme à Pôle Emploi, certains d'entre eux racontent que les thèmes abordés avec les conseillers ne se limitent pas nécessairement à la recherche d'emploi stricto sensu. Pour autant, ces chômeurs insistent relativement peu sur l'importance de ces échanges avec les conseillers. Il s'agit d'un « plus » non négligeable mais pas déterminant dans la poursuite de leurs démarches de recherche d'emploi.

Ces chômeurs se rendent à la CDM pour obtenir des informations sur les conditions d'accès à un concours, les diverses formations existantes pour exercer un métier. Lorsque ces visiteurs sollicitent un conseiller, c'est pour avoir des précisions sur l'objet précis de leurs recherches. L'utilisation de la CDM est ici extrêmement limitée dans le temps. Ainsi, plusieurs personnes se rendent dans la structure avec un objectif très précis en tête : réaliser une simulation pour un entretien d'embauche, rencontrer un centre de formation dans le cadre d'un forum, etc. Ces

personnes savent par avance ce qu'elles viennent chercher. L'usage qu'elles en font est circonscrit à une pratique préalablement définie et ciblée.

La structure est également fréquentée par quelques étudiants qui l'utilisent comme une bibliothèque spécialisée. C'est dans le cadre de sa préparation à un examen qu'Aïcha est venue à la CDM, pour y trouver des informations sur le chômage et le SPE. L'accès à la documentation, la mise à disposition d'ordinateurs et l'accès à internet lui ont permis de travailler dans de bonnes conditions :

Aïcha : « Et bien dans le cadre de mon BTS en fait on avait un exposé à faire avec un autre étudiant. On a décidé de le faire sur le chômage en fait c'était dans le cadre de mon cours de droit. Et notre prof justement nous avait parlé de la Mef. (...) Et donc j'ai trouvé ça génial, il y avait internet, c'était gratuit ! Moi jusque là en fait j'allais au cyber café⁷⁹⁸ mais c'est cher et j'ai pas d'ordinateur chez moi, donc pour taper les devoirs à rendre, ça revient cher, y'avait des moments où je me demandais un peu comment faire. (...) ». Aïcha, femme, 33 ans, célibataire, sans enfant, Bac +2 en langues, Bac +3 en sciences de l'éducation, niveau Bac+2 de technicienne en économie sociale et familiale, demandeur d'emploi, inscrite depuis 2 mois, CDD de secrétaire à la Mef, entretien réalisé le 14 août 2007

En l'absence d'un ordinateur chez elle, Aïcha expliquera qu'une fois son exposé fini, elle continuera de venir à la CDM pour travailler. Ses études achevées, elle « utilisera » ensuite la CDM dans le cadre de sa recherche d'emploi. L'espace a ainsi servi de tremplin entre la fin des études et l'entrée sur le marché du travail.

D'autres chômeurs viennent de manière plus régulière dans la structure, au gré de leurs périodes de chômage et d'emploi. Ces enquêtés connaissent des allers-retours plus ou moins réguliers entre l'exercice d'une activité professionnelle et sa privation. Lors d'une conversation informelle, Gaëlle nous explique qu'elle vient lorsqu'elle se trouve au chômage, entre deux périodes d'intérim (elle travaille dans le monde du spectacle). Elle a d'ailleurs été amenée à solliciter un conseiller du pôle « juridique » de la CDM car elle n'avait pas été payée pour sa dernière mission. Une autre enquêtée raconte que dès qu'une mission d'intérim s'achève, elle vient à la CDM pour mettre à jour sa situation administrative (Assedic et ANPE). Contrairement aux cadres qui utilisent l'espace comme un substitut à l'exercice d'une activité professionnelle, ces enquêtés ne vivent pas avec autant de violence l'absence d'emploi. Leur vie professionnelle est « habituellement » rythmée par des périodes d'activité

⁷⁹⁸ Pour les professionnels, l'accès gratuit à internet fait courir le risque que l'espace soit utilisé comme un cyber café. Ils évoquent ainsi le cas d'usagers qui viennent regarder des vidéos sur internet ou des photos, mais qui a priori ne recherchent pas d'emploi. Ils tolèrent ces pratiques si les usagers ne cantonnent pas l'usage des postes informatiques à ces activités ludiques et recherchent aussi du travail. Cette crainte est d'autant plus forte pour les conseillers de la CDM qu'ils regrettent que la plupart de leurs collègues des autres structures réduisent leur activité à l'inscription des usagers sur les ordinateurs, niant ainsi toute l'activité de conseil et de préparation d'évènements qu'ils réalisent.

et des périodes de chômage. De telle sorte que la rupture entre l'emploi et son absence n'est pas vécue de façon aussi brutale qu'elle ne l'est pour le premier cas cité. Dans le cas où l'absence d'emploi est rejetée, la fréquentation quotidienne de la structure vient « mimer » l'exercice d'une activité professionnelle. Lorsque l'absence d'emploi est acceptée, parce qu'interrompue par l'exercice d'une activité (CDD, missions d'intérim), la CDM peut devenir un espace régulier (mais par intermittence) de recherche de travail.

3.5 Une structure qui permet aux chômeurs de garder un lien avec les structures dédiées à l'insertion professionnelle ?

Parmi les chômeurs qui se rendent à la CDM, on retrouve plusieurs des « chômeurs sans demande » et notamment ceux qui semblent ne pas avoir de liens rapprochés et soutenus avec leur entourage familial et amical. La fréquentation de la structure peut ici s'apparenter à une solution adaptée pour atténuer les conséquences de l'isolement lié à l'absence longue d'emploi. Lorsque ces chômeurs sollicitent les conseillers, ces derniers leur recommandent souvent de se diriger vers une structure d'accompagnement (souvent le Plie) pour les guider au plus près dans leurs démarches. C'est ce qui s'est produit avec Aminata. À plusieurs reprises, les conseillers de la CDM l'ont invitée à demander son intégration au dispositif pour bénéficier d'un accompagnement renforcé. Ce qu'ignorent manifestement les conseillers (parce que Aminata n'a pas compris ou n'a pas voulu leur dire), c'est qu'elle a fait plusieurs demandes d'intégration au dispositif et que ses demandes ont toutes été refusées, au motif que son état « psychologique » est trop fragile pour envisager sérieusement une insertion professionnelle à court ou moyen terme. Du fait du principe de l'anonymat, aucun dispositif ne permet aux conseillers de savoir si les publics passeront en effet le pas de la structure vers laquelle ils ont été orientés. Aminata continue ainsi de se rendre très régulièrement à la CDM, de l'ouverture jusqu'à la fermeture de la structure. Il s'agit manifestement de son seul contact avec les institutions en charge de l'insertion professionnelle. Aminata sollicite les professionnels au coup par coup, en fonction de ses changements de souhaits professionnels. Pour les professionnels, sa présence à la CDM apparaît davantage comme un alibi, lui permettant d'être au chaud et de ne pas être isolée. Paradoxalement, la poursuite de la fréquentation de la CDM peut s'expliquer par cette absence d'obligation du suivi. La situation d'Aminata est assez significative de ces chômeurs qui ne savent pas ou ne savent plus « quoi demander ». La liberté d'accès à la CDM ne les oblige d'ailleurs pas à formuler quelque demande que ce soit et c'est cette possibilité qui explique sans doute leur présence dans les

locaux. Pour d'autres chômeurs, les conseils des professionnels les amèneront à solliciter un des intermédiaires de l'emploi et à bénéficier d'un accompagnement plus ou moins soutenu. Dans ces situations, la CDM est un service public qui vient « compléter les dispositifs sociaux de droit commun par des médiations particulières (...) dispositifs spécifiques intermédiaires permettant l'accès aux droits [des chômeurs], et leur retour graduel à l'usage du service public de droit commun ». ⁷⁹⁹ Dans ces conditions le chômage est vécu comme un « redoublement d'une exclusion préalable fondée sur un statut périphérique et dévalorisé ; le comportement est tout entier guidé par la volonté d'y échapper ⁸⁰⁰ ». La CDM joue ici un rôle majeur pour ces publics, même si leur présence n'est pas immédiatement tournée vers un retour à l'emploi. Leur accueil (qui n'est pas sans poser quelques difficultés ⁸⁰¹) fait dire aux conseillers que la CDM assure aussi une fonction d'« hôpital de jour ». Cela signifie pour eux qu'ils doivent prendre en charge des personnes fragiles psychologiquement mais qui « font mine » de rechercher du travail (soit parce qu'elles pensent à tort qu'elles peuvent effectivement trouver un emploi, ou simplement pour pouvoir intégrer les locaux). Outre le fait que les conseillers disent ne pas avoir les compétences pour prendre en charge cette population, ils font mention de situations qui « dérapent » plus vite ⁸⁰².

Dans d'autres situations, la fonction de « filet » de la CDM ne fonctionne pas. Désarmés par le mode de fonctionnement de la CDM qui ne propose pas de « mode d'emploi » précis pour l'utiliser, certains chômeurs quittent les lieux sans avoir entamés la moindre démarche. Ils « ont tous en commun, celui d'être relégués à la périphérie, non seulement du système d'emploi, mais plus largement du système social » ⁸⁰³. Pour ces chômeurs « sans demande », la question de la prise en charge des publics considérés comme les moins autonomes reste entière. Ces usagers ne sont pas seulement « invalidés par la conjoncture », ils se retrouvent aux marges du système de prise en charge par les acteurs de l'emploi, en instance de sortie des circuits institutionnels. Tout se passe comme si ces personnes étaient dans un entre-deux, encore en lien avec le SPE, mais en probable voie de non demande par découragement du fait de la complexité des modes de prise en charge.

Pour ce qui est des chômeurs qui recherchent du travail et uniquement du travail, nous ne les avons pas rencontrés. Difficile pour autant d'en conclure qu'ils ne se rendent pas dans les

⁷⁹⁹ Bernard Eme, Jean-Louis Laville, *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer, 1994, p.266.

⁸⁰⁰ Olivier Galland, Marie-Victoire Louis, 1981, op. cit., p. 154.

⁸⁰¹ Les conseillers parlent de vols de fournitures, de non respect répété des consignes (pas de téléphone portable, nombre d'impressions limité, utilisation des postes informatiques essentiellement à des fins professionnelles, etc.).

⁸⁰² Plusieurs altercations, mais aussi des agressions ont effectivement eu lieu entre les usagers ou entre les conseillers et ces usagers, pour des incidents mineurs comme une conversation trop forte, un « mauvais regard », etc.

locaux. L'hypothèse la plus probable serait de considérer que ces chômeurs comprennent assez rapidement qu'aucune offre d'emploi ne leur sera transmise par l'intermédiaire de la CDM. En l'absence de suivi, ils comprennent vite que les conseillers ne prospecteront pas pour eux les entreprises et qu'ils ne les contacteront pas non plus s'ils voient une offre d'emploi passer. Il semble donc peu probable que ces chômeurs « investissent » la CDM.

⁸⁰³ Olivier Galland, Marie-Victoire Louis, 1981, op. cit., p.154.

Le rassemblement des intermédiaires de l'emploi dans un même bâtiment ne s'est pas accompagné de réajustements entre les organisations. Mais il permet aux professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l' « institution subordonnée » de se concerter sur la situation d'un demandeur d'emploi dont le suivi est partagé entre plusieurs structures. Ils s'assurent ainsi de la cohérence des informations et conseils délivrés à un chômeur. Outre l'existence de ces « suivis partagés », le regroupement des structures leur permet de mieux échanger entre pairs (en face à face et non par téléphone ou par mail) et de s'assurer de la bonne orientation des chômeurs d'une structure vers une autre. La création de la Mef s'est donc accompagnée d'une amplification du travail invisible des professionnels ; invisible du point de vue des chômeurs et de leur hiérarchie. Les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l' « institution dominante » estiment quant à eux que cette configuration n'a pas véritablement changé leurs pratiques professionnelles. Ils sollicitent comme par le passé leurs collègues des entités partenaires, mais l'interaction en face à face ne leur semble pas changer fondamentalement les choses. Pour eux, seul un accroissement des offres d'emploi serait une avancée significative.

Plus que le regroupement des intermédiaires de l'emploi, c'est la création de la CDM qui a opéré une (re)division du travail entre les structures. Les salariés de la CDM en sont progressivement venus à assurer une partie des activités jusque là réalisées par les conseillers : aide à la recherche documentaire sur des métiers ou des formations, conseils sur des demandes pointues (création d'entreprise, droit du travail, etc.), finalisation de la rédaction d'un CV ou d'une lettre de motivation, etc. Des chômeurs s'installent ainsi régulièrement dans les locaux parce qu'ils privilégient le mode de fonctionnement de la CDM à celui des autres intermédiaires de l'emploi (accès sans rendez-vous, basé sur la demande de l'utilisateur, accès à l'information par internet, la documentation, etc.). Ainsi, une partie des chômeurs « sans attente » à l'égard du SPE se sont appropriés la structure, ils y ont créé leur espace de travail quotidien pour rompre avec l'isolement occasionné par des jours entiers de recherche chez eux, d'autres travaillent leur projet de création d'activité. Parmi les « habitués » de la structure, on retrouve également des chômeurs « sans demande » dont les pratiques semblent moins directement tournées vers l'emploi. Les observations et les discussions informelles avec les conseillers laissent suggérer qu'une partie d'entre eux y voient le moyen d'avoir un endroit où se poser, peut-être même d'être au chaud l'hiver.

CONCLUSION

Depuis le début des années deux mille, le champ de l'emploi a été traversé par de multiples restructurations. Celles-ci ont notamment touché l'architecture territoriale du SPE et le rôle des acteurs à travers la mise en place des MDE et la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. Nous nous sommes intéressés à ces deux mutations pour comprendre l'évolution de la place de l'État et des collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'emploi. La récente période est intéressante de ce point de vue puisqu'elle montre les mouvements contradictoires de territorialisation (premier cahier des charges des MDE qui confie la gouvernance locale du marché du travail aux élus locaux), puis de recentralisation des politiques d'emploi (fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE qui a conduit à modifier le rôle des MDE dont les activités sont désormais encadrées par l'opérateur national et l'État à l'échelle régionale).

Les MDE ont été mises en place pour créer les conditions d'une meilleure coordination entre les intermédiaires de l'emploi et au final simplifier les démarches des chômeurs. Le dispositif a ainsi vocation à agir sur les causes institutionnelles du chômage en créant un poste unique d'orientation des chômeurs ou en rassemblant les intermédiaires de l'emploi sous un même toit. À travers la mise en place des MDE, les pouvoirs publics reconnaissent que la nébulosité du paysage de l'emploi contribue à décourager une partie des chômeurs, à en « perdre » d'autres dans ce maquis institutionnel, ou encore à créer une forme de « désenchantement » à l'égard du SPE et de ses partenaires locaux. (Re)trouver du travail s'apparente donc pour une partie des chômeurs à un « parcours du combattant » ; c'est précisément pour éviter ces démarches souvent chaotiques que le dispositif des MDE a été voté. La MDE au sein de laquelle nous avons réalisé notre thèse héberge dans un même bâtiment, la Mef, l'ensemble des opérateurs locaux du marché du travail. Elle constitue un terrain d'étude privilégié pour comprendre comment s'organise la circulation des chômeurs au sein du SPE élargi. Nous avons ainsi cherché à comprendre comment les chômeurs sollicitent les intermédiaires de l'emploi et quelles sont leurs attentes à l'égard des différentes institutions.

Principaux résultats de la thèse

Dans cette recherche, nous nous sommes intéressés aux différentes implications de la mise en œuvre des MDE. Quel est le sens de cette réforme dans le paysage français des intermédiaires de l'emploi marqué par un mouvement continu de territorialisation ? Quelles sont les influences de ce dispositif sur la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi ? Quelles sont ses implications dans la construction des trajectoires institutionnelles des chômeurs ? Nous avons voulu embrasser les différentes dimensions de

cette mesure, en variant les échelles d'observations (macro, meso et micro-sociale)⁸⁰⁴ et les points de vue (celui des acteurs politiques et institutionnels, celui des conseillers et des chômeurs).

Les transformations du dispositif des Maisons de l'Emploi

Une restriction des champs d'action des Maisons de l'Emploi depuis la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE

Depuis les années 1980, les collectivités locales se sont « employé[e]s à conquérir un espace politique en intervenant dans des domaines où la décentralisation ne leur conférait aucune compétence mais où elles considéraient avoir des responsabilités publiques »⁸⁰⁵. La proximité et la coordination se sont progressivement imposées comme des normes d'action dans la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi (chapitre 2). L'adoption des MDE en 2005 constitue un exemple abouti de l'affirmation de ces deux impératifs (proximité et coordination) pour lutter contre le chômage. En confiant aux élus locaux la gouvernance locale du marché du travail, le dispositif s'est inscrit dans un mouvement continu de territorialisation en matière d'emploi. Il a marqué l'achèvement de ce long processus, mais seulement pour une très courte durée. En effet, l'État met un terme à cette logique en 2008 en entérinant la fusion du réseau des Assedic et de l'ANPE. La mise en place du nouvel organisme Pôle Emploi s'accompagne d'une redéfinition du rôle et du champ d'action des MDE. Les élus locaux sont alors relégués au second plan puisqu'ils n'ont plus la responsabilité d'orchestrer la politique d'emploi à l'échelle locale (chapitre 3). Ces ambiguïtés, voire incohérences, illustrent la tension majeure qui traverse les décisions de l'État entre le choix de la territorialisation et la volonté de garder la complète responsabilité des politiques publiques en matière d'emploi.

Une réorientation du dispositif en faveur du développement local de l'emploi

Le second cahier des charges des MDE, redessine le rôle de celles-ci et opère un recentrage de leurs actions en faveur du développement local de l'emploi. Il y est stipulé que « les maisons de l'emploi s'inscrivent pleinement dans la volonté d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires ». Outre la mission de coordination des actions des intermédiaires de l'emploi, elles doivent apporter des éléments d'éclairage concernant le fonctionnement local du marché du travail par la réalisation de diagnostics locaux partagés. La question de l'anticipation des

⁸⁰⁴ Dominique Desjeux, *Les sciences sociales*, Paris, PUF, 2004, p.6.

⁸⁰⁵ Maiten Bel, Louis Dubouchet, *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, Gémenos, Éditions de l'Aube, 2004, p.101.

mutations économiques est également présente, les MDE ayant pour mission d'impulser une « gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales ». Le rôle des MDE s'est donc transformé et ces dernières doivent avant tout contribuer au développement local de l'emploi. Elles se retrouvent ainsi dans un champ de compétence « autorisé » (loi de 2004 relative au schéma régional de développement économique où les communes et les départements sont associés aux régions pour l'élaboration d'un plan d'action) et qui répond par ailleurs à une préoccupation majeure des élus locaux : la compétitivité économique des territoires. Indépendamment de l'adoption de ce second cahier des charges, plusieurs des acteurs locaux rencontrés dans les dix MDE avaient fait le choix de centrer leurs efforts sur le développement local de l'emploi (chapitre 6). Cette stratégie des acteurs locaux traduit leur volonté de lutter contre le chômage en créant de nouvelles perspectives d'emplois sur leurs territoires. Le pari que font ces acteurs est donc de faire baisser le chômage à moyen ou long terme en renforçant l'attractivité économique du territoire. Les MDE se situent ainsi en amont du rôle d'intermédiation directe qui leur était en partie contesté.

La norme de la coordination comme gage d'efficacité dans l'action publique ?

Entre impératif de coordination et jeux de pouvoir

Outre la volonté de penser des actions « sur-mesure », la proximité est également fortement valorisée parce qu'il est attendu des acteurs locaux des « capacités d'adaptation plus fortes [dans la mise en œuvre] de l'action publique »⁸⁰⁶. La coopération des acteurs serait ainsi plus facile à l'échelle locale que nationale car elle serait guidée par le souci d'un intérêt général local plus évident, qui s'imposerait aux acteurs locaux à l'issue de leurs concertations. Mais cet impératif de la coopération entre acteurs évacue complètement l'existence des jeux de pouvoir qui traversent leurs relations. La proximité ne résout pas à elle seule les conflits ou ententes stratégiques entre acteurs, elle ne fait que les déplacer à une échelle territoriale plus petite. L'action publique localisée n'est manifestement pas plus simple à définir et à mettre en place que l'action publique nationale. L'exposé des conditions d'émergence de la Mef, et des neuf autres MDE, atteste de l'existence de conflits (ouverts ou latents) entre les acteurs locaux autour de la délimitation du territoire d'intervention, ainsi que les actions développées par les MDE. Si bien que ce sont les alliances ou les oppositions entre les acteurs politiques locaux qui déterminent les choix des actions, plus que les réalités économiques locales (chapitre 4 et 5).

⁸⁰⁶ Maiten Bel, Thierry Berthet, 2009, op. cit., p.37.

Du point de vue des acteurs de l'emploi, les structures qui composent le noyau dur du SPE ont la part belle, et ce à plusieurs titres. La participation de l'ANPE et de l'Assedic est une condition *sine qua non* pour obtenir le conventionnement des MDE. Leur présence est donc déterminante pour que les élus locaux obtiennent les financements de l'État. Elles disposent également de plus de moyens financiers (elles financent en partie les actions des partenaires), d'une légitimité juridique à accompagner les chômeurs et à définir des plans d'action en matière de lutte contre le chômage (ce qui n'est plus le cas des MDE). Elles peuvent en outre refuser l'intégration de certaines structures aux MDE et notamment celles qui interviennent dans la défense des droits des chômeurs. Sur le territoire d'intervention de la Mef, l'association Assol (qui fait partie du Mouvement National des Chômeurs et Précaires) avait dès le départ manifesté son intérêt d'intégrer les locaux mais sans y parvenir. En l'absence de preuve tangible, difficile de dire si l'ANPE a effectivement joué son droit de *veto* à l'égard de l'association, mais cette hypothèse n'est pas à exclure définitivement (chapitre 5). Les rapports de pouvoir entre les intermédiaires de l'emploi traversent donc l'ensemble des décisions des MDE : mise en place du projet, détermination des acteurs présents ou non, définition des plans d'actions, etc.

Une pluralité de formes et de niveaux de coopération

Bien que la coopération ne s'impose pas entre les structures, il faut préciser qu'il existe plusieurs formes et niveaux de coopération. La participation des acteurs à une action collective peut cacher des intérêts divergents, des accords plus ou moins partiels. Les structures qui composent le Gip de la Mef participent aux actions menées par cette dernière mais déplorent que leurs besoins spécifiques ne soient pas suffisamment pris en compte en retour (notamment pour ce qui concerne la relation aux entreprises). La coopération existe donc, mais elle est conflictuelle, source de négociations pour que les problématiques de chaque structure soient prises en compte par la Mef dans les actions à venir. D'autres structures regrettent que leur mobilisation pour mener des actions collectives se fasse au dernier moment, une fois le contenu des projets décidé par la Mef. Lorsqu'elle est malgré tout acceptée, la coopération se fait au prix d'une forme de « subordination » envers la Mef ; cette subordination peut être contestée si les acteurs revendiquent leur opposition, ou intériorisée si ces derniers taisent leur mécontentement. On observe en outre que les formes et niveaux de coopération ne sont jamais figés. Dans les premiers temps de l'existence de la Mef, l'agence ANPE avait accepté de travailler avec la direction de la Mef pour harmoniser leurs plans d'action. Avec la création de Pôle Emploi, les relations entre les deux entités se sont tendues, la direction de l'agence locale refusant de transmettre les axes forts de sa stratégie à la Mef.

Depuis, les deux entités continuent de travailler ensemble, mais sur l'organisation d'ateliers et de forums. L'état des coopérations entre structures est donc toujours à re-négocier, au gré des réformes institutionnelles, des niveaux de financement des structures, etc. (chapitre 7).

Les itinéraires administratifs des chômeurs

Sortir du face à face entre un conseiller et un demandeur d'emploi

Les trajectoires des chômeurs au sein de la Mef montrent que ces derniers sollicitent plusieurs intermédiaires de l'emploi au cours de leur période de chômage. La relation d'aide ne se limite donc pas au face à face entre un chômeur et un conseiller dit « référent » puisque plusieurs professionnels interviennent dans le parcours d'un chômeur. Différentes configurations sont alors possibles, selon que les professionnels se contactent pour évoquer la situation du chômeur qu'ils suivent chacun de leur côté, ou qu'ils poursuivent séparément leur accompagnement sans se concerter. Dans ce dernier cas de figure, les professionnels n'échangent pas entre eux, soit parce qu'ils ignorent tout simplement l'existence d'une co-intervention, soit parce qu'ils ne voient pas d'intérêt particulier à le faire (les démarches engagées semblent cohérentes, sans problème administratif particulier et le chômeur est considéré comme autonome). Dans d'autres situations, les professionnels préfèrent se mettre en relation pour évoquer des contradictions dans le « double accompagnement » ou des interrogations concernant les démarches à mettre en œuvre, la nature des difficultés rencontrées par le chômeur, etc. La coopération ne concerne donc pas exclusivement les structures pour la mise en commun de projets, elle s'observe aussi à l'échelle des conseillers, dans le suivi des demandeurs d'emploi. Et c'est là l'atout majeur du rassemblement des intermédiaires de l'emploi pour les professionnels qui s'inscrivent dans la logique de l'« institution subordonnée ». Pour eux, cette organisation des locaux est éminemment plus confortable parce qu'elle permet des échanges en face à face entre pairs, plus construits et plus aboutis que les échanges par téléphone ou par mail. Plus fondamentalement, ils considèrent que l'effet conjugué de leurs échanges et de la cohabitation des structures dans un même bâtiment, facilite les démarches des chômeurs (ou en tout cas de certains chômeurs) parce qu'elles sont plus cohérentes, plus ciblées et les réponses obtenues plus rapidement d'une entité à l'autre (chapitre 10).

Un rapprochement des structures sans conséquence majeure pour les chômeurs ?

En dépit des avantages avancés par les professionnels, peu de chômeurs ont témoigné des effets positifs tant attendus du rassemblement des intermédiaires de l'emploi au sein de la Mef. Ils s'accordent tous à reconnaître les bienfaits *a priori* de ce regroupement. Mais la

plupart d'entre eux dit ne pas avoir personnellement bénéficié des gains de temps promis, sauf dans le cas de leur inscription comme demandeur d'emploi où le rendez-vous à l'ANPE a pu se faire directement après l'Assedic. Plusieurs explications peuvent être avancées pour comprendre ce décalage entre le jugement des professionnels et celui des chômeurs concernant les plus-values de la Mef. Premièrement les professionnels n'échangent pas nécessairement devant les chômeurs, si bien que les quelques facilités dont ils peuvent bénéficier leur « échappent » de fait. Deuxièmement, selon leur lieu d'habitation, les chômeurs dépendaient (avant la fusion) soit de l'antenne Assedic de la commune voisine, soit de l'agence ANPE qui n'était pas encore installée dans les locaux de la Mef. Le gain de temps était donc plus limité pour eux, que pour ceux qui réalisent l'ensemble de leurs démarches à la Mef (inscription comme demandeur d'emploi à l'Assedic et premier entretien à l'ANPE).

Les déterminants des trajectoires des chômeurs

Au-delà de ces deux explications factuelles, c'est le rapport que les chômeurs entretiennent avec le SPE qui est en cause. Le jugement des chômeurs à l'égard du SPE est lié aux effets d'interactions cumulées avec les structures qui le composent et à la solidité de leurs souhaits professionnels (constance et réalisation probable). Ces facteurs déterminent des profils de chômeurs aux pratiques spécifiques en termes de mobilisation des structures. Notre démarche opère ainsi une double rupture au regard de la littérature sociologique sur le chômage. La première rupture est d'ordre méthodologique puisque nous adoptons une perspective dynamique pour analyser les trajectoires des chômeurs. La seconde rupture déplace le regard en interrogeant le jugement des chômeurs vis-à-vis de leur propre accès ou retour à l'emploi plutôt que leur « employabilité » du point de vue de l'institution. Nous avons ainsi mis en évidence cinq modèles idéal-typiques de chômeurs : les chômeurs « sans demande » ; « sans attente » ; les chômeurs en demande d'expertise technique ; ceux qui cumulent une demande d'expertise technique et de soutien moral ainsi que les chômeurs qui demandent du travail et exclusivement du travail (chapitre 9).

En dépit du regroupement des intermédiaires de l'emploi, des chômeurs continuent de décrire le caractère alambiqué de leurs démarches caractérisées par la multiplicité des prises de contact avec les intermédiaires de l'emploi, les allers-retours d'une structure vers une autre, les incompréhensions répétées quant aux modes de fonctionnement des entités, les attentes déçues à l'égard des services proposés, etc. (chapitre 8). Ces itinéraires chaotiques sont plus particulièrement le fait des chômeurs « sans demande » qui voient le SPE comme un véritable labyrinthe, où co-existent une pluralité de structures dont ils ne parviennent pas à distinguer

les rôles et les missions respectives. Certains de ces chômeurs n'ont pas de véritables souhaits professionnels. Pour ceux d'entre eux qui en expriment, il s'agit de demandes imprécises et souvent instables, complexifiant la tâche des conseillers. Et c'est sans doute là que réside en partie la multiplicité des structures sollicitées. Les entretiens réalisés laissent suggérer pour certains d'entre eux un risque de non recours par découragement face à la complexité de l'accès à l'offre.

Les chômeurs qui demandent du travail et exclusivement du travail se retrouvent à « papillonner » d'une institution vers une autre à la « recherche du plus offrant ». Pour eux, la présence en un seul lieu de tous les opérateurs du marché du travail constitue une occasion de « faire son marché ». La Mef conduit finalement ces chômeurs à « s'éparpiller » dans leurs démarches parce qu'ils cherchent une solution « tous azimuts », sans véritablement comprendre le rôle des institutions. Quand on les interroge, ils témoignent de situations financières inquiétantes. L'urgence est bien d'obtenir un emploi ou une formation rémunérée pour subvenir à leurs besoins. Comme pour les chômeurs « sans demande », le travail n'est pas véritablement source d'épanouissement personnel, du moins pas à court ou moyen terme.

Les chômeurs « sans attente » à l'égard du SPE décrivent eux aussi des trajectoires administratives longues et disent avoir été « ballotés » de droite et de gauche. Ces chômeurs contestent les modalités d'accompagnement ainsi que le contenu des politiques d'emploi (activation accrue, mesures « occupationnelles », etc.). Ils expriment un manque de confiance relativement fort à l'égard des opérateurs du marché du travail. Certains d'entre eux ont refusé, ou refusent d'ailleurs de solliciter certaines entités qui pourraient les aider. Cette forme de non recours volontaire témoigne du coût symbolique engendré par la demande d'aide. Elle peut être lue « comme une défection – un exit- mais aussi comme une expression critique de la manière dont l'offre publique s'adresse à ses destinataires (...) »⁸⁰⁷ et prend à contre-pied la figure du chômeur « sur-recourant »⁸⁰⁸, privilégiant les revenus de l'« assistance » à ceux du travail. Plus qu'un manque de confiance, d'autres chômeurs « sans attente » sont désabusés et témoignent de l'impuissance des institutions à agir sur le marché du travail. Tous ces usagers limitent donc au maximum leurs contacts avec les opérateurs du marché du travail. Ils réalisent les démarches nécessaires, notamment pour conserver leurs droits à l'assurance chômage, mais préfèrent pour le reste se débrouiller seuls autant que possible.

⁸⁰⁷ Pierre Mazet, « La non demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La vie des idées*, Dossier « Réformer les minima sociaux », 1 juin 2010, p.1, [15/12/2010], <http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_mazet.pdf>.

⁸⁰⁸ Ibid., p.10.

L'avant dernier idéal-type mis en évidence correspond aux chômeurs à la recherche d'expertise technique et de soutien moral. Ils sollicitent de manière régulière et soutenue les intermédiaires de l'emploi, à la fois pour leurs recherches d'emploi ou de formation mais également pour l'écoute et la bienveillance des professionnels qui les suivent. Dans les entretiens, ces usagers évoquent spontanément leur vie personnelle et les soucis auxquels ils doivent faire face. Ils insistent sur le réconfort qu'ils trouvent à l'occasion des rendez-vous avec les conseillers qui les aident à surmonter ces étapes douloureuses de leur vie. La plupart d'entre eux multiplient les suivis (sociaux, médicaux) et leur retour à l'emploi ne semble pas envisageable à court terme.

D'autres témoignages, font état d'itinéraires moins confus car manifestement plus courts, mais aussi plus « maîtrisés » essentiellement parce que les personnes comprennent le sens des démarches réalisées. On retrouve dans ce profil des salariés candidats à la VAE. Ces salariés passent la porte de la Mef avec une demande bien ciblée et ont au préalable pris des renseignements seuls ou par l'intermédiaire de leur employeur qui les a invité à passer une VAE. Des chômeurs récemment inscrits comme demandeurs d'emploi se retrouvent aussi largement dans ce modèle. Ils entretiennent un rapport plutôt favorable à l'institution et ne font pas mention de situations conflictuelles dans leurs relations avec les conseillers. Ces chômeurs se distinguent de ceux « sans demande » par une meilleure compréhension du fonctionnement du SPE et des fonctions remplies par chacun des interlocuteurs rencontrés. Ils attribuent aux professionnels des compétences relatives à l'expertise technique quant à la recherche d'un emploi. Si pour l'essentiel, ils réalisent leurs recherches d'emploi seuls, ils sollicitent les instances du SPE pour des demandes précises et ponctuelles (conseils juridiques, création d'activité, simulation d'entretien, etc.).

Éléments de discussion de la recherche

Nous avons souligné, au fil de la démonstration les points de discussion de notre thèse. Deux d'entre eux méritent d'être plus particulièrement détaillés.

L'absence de chômeurs « heureux »

La première discussion a trait aux profils des chômeurs rencontrés. Tous les enquêtés interrogés évoquent la perte d'emploi comme une épreuve, une expérience négative dans leur vie professionnelle. Nous n'avons pas rencontré de chômeurs « heureux », ou tout du moins qui trouvent des avantages non négligeables à l'absence d'emploi. Dans son ouvrage sur *L'épreuve du chômage*, Dominique Schnapper a mis en évidence le cas du « chômage

inversé » où l'absence d'emploi permet de s'investir dans des activités culturelles ou artistiques. Cette forme de chômage, qui prend la forme de « vacances prolongées » est plus particulièrement vécue par des jeunes, aux origines sociales moyennes ou supérieures et qui viennent de terminer leurs études (leurs niveaux de formation sont très hétérogènes). L'absence de cette population dans notre échantillon peut être liée à plusieurs raisons. Une première piste d'explication est à rechercher dans les conditions de passation des entretiens. Ces derniers ont tous eu lieu dans les locaux des opérateurs du marché du travail. Même les chômeurs les moins socialisés au SPE savent par avance que la figure du bon chômeur n'est pas celui qui « profite » de son absence d'emploi pour s'adonner à des activités artistiques ou culturelles. Le « bon chômeur » doit être celui qui recherche activement du travail et qui ne trouve aucun avantage à sa situation. Il est donc probable que certains enquêtés soient « restés sur leurs gardes » et n'aient pas pris le risque d'admettre que l'absence d'emploi a ses bons côtés. Cette piste est d'autant plus probable que certains chômeurs n'ont pas bien compris le statut de l'enquêteur, parfois considéré comme un conseiller ayant donc le pouvoir de radier les « faux » demandeurs d'emploi. Une autre explication possible est à rechercher dans le statut social des enquêtés qui pour la plupart, notamment chez les jeunes, appartiennent aux classes populaires et non aux classes moyennes ou supérieures. Une partie des jeunes rencontrés n'a jamais travaillé et a quitté le foyer parental. Ils se retrouvent donc seuls à subvenir à leurs besoins. Difficile dans ces conditions de vivre la « vie de vacances »⁸⁰⁹. Ceux qui bénéficient de droits à l'assurance chômage ou qui sont financièrement soutenus par leurs parents n'ont pas évoqué l'existence d'activités culturelles, intellectuelles que l'exercice d'une activité professionnelle viendrait perturber. C'est là une différence majeure avec les « rentiers provisoires » décrits par Dominique Schnapper puisque pour ces derniers, le travail n'apparaît pas comme « un moyen d'affirmer leur identité sociale, ni [comme] une forme privilégiée d'expression de soi »⁸¹⁰, qui entraverait leur liberté.

Un rapport à l'Institution ou aux institutions ?

La seconde discussion que nous souhaiterions développer concerne les rapports que les chômeurs construisent aux différentes institutions qui composent le SPE.

L'examen des pratiques et représentations des chômeurs à l'égard des institutions montre que ces dernières ne sont pas toutes logées à la même enseigne. S'il apparaît clairement dans les entretiens que l'ANPE, maintenant Pôle Emploi, fait l'objet de toutes les critiques, colères et rancœurs des chômeurs, leur évaluation est en revanche plus nuancée concernant les autres

⁸⁰⁹ Dominique Schnapper, 1994 (1^{ère} éd. 1981), op. cit., p.163.

institutions. Le jugement des chômeurs à l'égard des autres opérateurs du marché du travail semble alors faire l'objet d'une satisfaction moyenne et modérée, sans distinction précise et systématique du « traitement » et des actions menées par la Mission Locale, de celles menées par le Plan Local pour l'Insertion dans l'Emploi ou encore le Dava. Cette différence de jugement est pour partie liée à deux facteurs. Un premier facteur d'ordre conjoncturel est fonction des éléments de contexte sur le marché du travail (forte progression du chômage et multiples restructurations institutionnelles du SPE, dont la fusion Assedic / ANPE). Les chômeurs parlent de leur agacement à attendre dans une file d'attente grandissante, du peu de temps consacré par les conseillers à leur situation, des problèmes administratifs liés à la mise en place concrète de la fusion. Le deuxième facteur tient à la place centrale de l'ANPE (puis de Pôle Emploi) dans le paysage des intermédiaires de l'emploi. Pour les chômeurs, Pôle Emploi n'est pas un intermédiaire comme les autres et représente bien le grand opérateur national du marché du travail, le représentant de l'État en matière d'emploi. Rien d'étonnant de ce point de vue à ce qu'ils soient bien plus exigeants à l'égard de Pôle Emploi, comparativement aux autres opérateurs du marché du travail, surtout en période de forte dégradation du marché du travail. Pourtant, le rapport que les chômeurs entretiennent avec le SPE ne se réduit pas à l'obtention ou non d'un emploi et donc aux capacités de Pôle Emploi de trouver du travail aux chômeurs (chapitre 9). Ils sont extrêmement attentifs aux conditions d'accueil, à la nature et modalités d'application des services proposés ainsi qu'aux pratiques des professionnels qui les accompagnent (qualité d'écoute, capacité à mobiliser les services et aides de l'institution pour s'adapter à leurs besoins, etc.). L'exemple de la Cité des Métiers est particulièrement frappant de ce point de vue puisque certains chômeurs plébiscitent volontiers les services de la structure, mais limitent, voire refusent tout autre contact avec les autres intermédiaires de l'emploi. Cette lecture situe ainsi Pôle Emploi et la Cité des Métiers aux antipodes dans l'échelle d'affection des chômeurs à leur égard et montre que plus qu'un rapport à l'Institution SPE, les chômeurs construisent en réalité des rapports aux institutions.

⁸¹⁰ Ibid., p.170.

Prolongements possibles

Deux alternatives s'offrent à nous pour prolonger et enrichir cette recherche.

L'avenir incertain des Maisons de l'Emploi

Une cohérence de projet à ré-inventer sans cesse

Dans le courant du mois de juillet 2012, l'agence Pôle Emploi a quitté les locaux de la Mef. Depuis 2008, période à laquelle la Mef est devenue propriétaire du bâtiment, l'opérateur national était locataire des bureaux occupés dans le bâtiment. L'achat de l'immeuble avait été entrepris par le Gip pour obtenir des ressources financières des différents partenaires locataires dans un contexte de réduction des subventions de l'État. Au fur et à mesure des années, les structures locataires se sont succédées dans le bâtiment. Ainsi, lorsque la seconde agence Pôle Emploi de la ville a décidé d'intégrer à son tour la Mef, cet emménagement devait être temporaire, puisque toutes les structures installées dans le bâtiment devaient déménager pour investir des locaux plus grands. Finalement, la Mef ne déménagera pas dans ces bureaux, conduisant Pôle Emploi à envisager son départ (l'exiguïté des bureaux rendant impossible l'installation définitive des agents). Outre la perte de sens de la Mef provoquée par le départ de l'opérateur national, ce déménagement a fragilisé la structure, et plus particulièrement d'un point de vue économique, les nouveaux locataires contactés n'ayant pas les moyens financiers d'intégrer les locaux.

Les diminutions successives des subventions de l'État

Au niveau national, la restriction des missions confiées aux MDE s'accompagne d'une baisse des fonds alloués par l'État (entre 2010 et 2012, les subventions ont diminué de 35 %) ⁸¹¹. Ce retrait financier peut ainsi être lu comme un premier pas vers la disparition du dispositif, sauf à ce que les collectivités territoriales prennent le relais. Ce scénario semble toutefois assez peu probable, au regard des contraintes financières auxquelles elles doivent par ailleurs faire face. Trois alternatives se profilent ainsi quant à l'avenir des MDE si la baisse des subventions de l'État se poursuit : une disparition simple et nette de certaines structures ; une reprise en main

⁸¹¹ Entre 2010 et 2011, les subventions allouées par l'État aux MDE sont passées de 95,5 millions d'euros à 77,4 millions d'euros. Entre 2011 et 2012, une nouvelle baisse des subventions est décidée : 62,4 millions d'euros. « Pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement propose une baisse drastique des crédits des maisons de l'emploi, que les parlementaires tentent ensuite de minorer. Il n'en reste pas moins que la politique d'État consiste clairement à faire baisser la dépense en faveur des maisons de l'emploi ». Claude Jeannerot, Sénat, « Projet de loi de finances pour 2012 : Travail et Emploi », Avis n°109 présenté au nom de la commission des affaires sociales, 17/11/2011, partie C, « La stagnation des moyens alloués au Service Public de l'Emploi », [29/08/2012], <<http://www.senat.fr/rap/a11-109-7/a11-109-72.html>>.

par les collectivités locales du financement de tout ou partie des fonctions assurées par certaines MDE ; et dernier scénario, le maintien de certaines MDE, en dehors du cahier des charges établi par l'État. Dans cette option, les collectivités territoriales assumeront seules le financement de la structure et poursuivraient tout ou partie des activités jusqu'à leur mise en œuvre par leurs MDE. Bien que cette option ne soit pas présentée comme souhaitable (notamment d'un point de vue financier), certains des acteurs locaux rencontrés évoquent cette piste comme une possibilité envisageable, voire plus confortable par certains aspects. En se démarquant ainsi du dispositif national, ces acteurs locaux espèrent gagner plus de marge de manœuvre (puisque'ils ne sont plus contraints d'inscrire leurs actions dans le cahier des charges des MDE), mais aussi une plus grande visibilité quant aux niveaux de financement de leur structure⁸¹².

Le local dans les politiques d'emploi en Europe

Tout comme en France, le paysage de l'emploi s'est profondément modifié dans les pays européens. Les réformes se sont ainsi accélérées depuis une dizaine d'années et « présentent des évolutions convergentes »⁸¹³. Plus que l'effet d'injonctions supranationales, les chercheurs s'accordent à dire que les similitudes observées entre les pays européens trouvent leur origine dans les concertations croisées et répétées entre les États membres. Le rapprochement des fonctions d'indemnisation et de placement, ainsi que la mise en place de guichets uniques constituent deux grandes orientations partagées par les pays de l'Union Européenne (chapitre 3, encadré n°2). En dépit de ces similarités subsistent des différences entre les États, notamment pour tout ce qui concerne l'organisation territoriale du SPE. La place des collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'emploi constitue de ce point de vue un élément de distinction significatif entre la France et le Royaume Uni. Outre-Manche, les politiques publiques se décident à l'échelle nationale et s'appliquent de manière standardisée sur l'ensemble du territoire⁸¹⁴. En France, les élus locaux interviennent depuis les années 1980 dans le champ de l'emploi. Les actions descendantes de l'État sont ainsi complétées par des mesures descendantes, pensées au plus près des besoins des acteurs locaux. La place accordée aux

⁸¹² Depuis le second cahier des charges des MDE, le financement des structures est recalculé tous les ans en fonction « des caractéristiques de chaque bassin d'emploi [et] des actions présentant une plus-value justifiant la participation financière de l'État. En outre, la « gestion des conventions passées avec les MDE a été déconcentrée au niveau régional (...) [et les MDE] négocient avec les Direccte pour obtenir une aide financière de l'État ». C'est le préfet de région qui décide en dernière instance des niveaux de financement alloués par l'État à chaque MDE. Ibid.

⁸¹³ Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, 2007, op. cit., p.10.

initiatives locales dans la définition de l'action publique s'observe également dans d'autres États membres et pas seulement en France. Cette option britannique traduit-elle la crainte d'une inégalité des prises en charge des chômeurs selon leurs lieux d'habitation ? Le pari de l'efficacité des réponses locales est-il soumis à plus de doutes qu'en France ?

Le niveau élevé de chômage constitue une préoccupation majeure partagée par l'ensemble des États membres. Outre les mesures visant à placer, former ou reclasser les chômeurs, les pays de l'Union Européenne réfléchissent à des voies de croissance visant à lutter contre le chômage. Dans le cas français, on a vu que les MDE s'attachent à renforcer l'attractivité économique de leurs territoires pour « préparer » les emplois de demain. Elles tendent également à « investir » le monde de l'entreprise en proposant de jouer un rôle de service des ressources humaines pour les petites et moyennes entreprises du territoire. Elles réfléchissent en outre à la mise en place d'outils permettant d'assurer une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales. Les acteurs locaux de l'emploi semblent ainsi sortir de leur rôle d'intermédiation strict pour participer de manière active au développement local de l'emploi. L'exemple danois des *Jobcenters* se rapproche ainsi du modèle français des MDE. Ces *Jobcenters*, autrement appelés Maisons de l'Emploi ont en charge l'accompagnement des entreprises en matière de recrutement et de formation des salariés notamment. Elles ont également pour mission d'analyser et de prévoir les évolutions du marché du travail. On peut donc se demander si la croissance locale de l'emploi ne tend pas à devenir une voie supplémentaire de lutte contre le chômage. Outre la recherche d'efficacité dans la construction de mesures adaptées au plus près des territoires, le local serait aussi investi d'une mission de développement économique pour soutenir la croissance nationale.

⁸¹⁴ Florence Lesfresne, « Les avatars d'une indemnisation du chômage faiblement protectrice : le cas britannique », *Chronique Internationale de l'Ires*, n°115, 2008, p.117.

BIBLIOGRAPHIE

A

ALAMI Sophie, DESJEUX Dominique, GARABUAU MOUSSAOUI Isabelle, 2009, *Les méthodes qualitatives*, Paris, Puf.

ASH, 2009, « Le RSA bientôt étendu à certains jeunes actifs de moins de 25 ans », *Les numéros juridiques des Actualités Sociales Hebdomadaires*, cahier n° 2 637, 18 décembre 2009.

« Austérité : grève à Pôle Emploi », *Alternatives Économiques*, n° 297, décembre 2010, [En ligne],
<http://www.alternatives-economiques.fr/austerite--greve-a-pole-emploi_fr_art_978_51891.html>

AUDOUX Christine, GILLET Anne, 2001, « Recherche partenariale et co-construction de savoirs entre chercheurs et acteurs : l'épreuve de la traduction », *Revue Interventions économiques*, n° 43, [En ligne], <<http://interventionseconomiques.revues.org/1347>>

AUTÈS Michel, 1995, « Le sens du territoire », *Recherches et prévisions*, CNAF, n° 39, pp. 57-70.

ANCIAX Jean-Paul, 2008, *Les maisons de l'emploi : missions d'évaluation du dispositif*, Ministère de l'Économie, des finances et de l'emploi, Paris, La Documentation française.

AZAÏS Christian, GIRAUD Olivier, 2009, « Éditorial », *Espaces et Sociétés*, n° 136-137, 2009/1, pp. 13-16.

B

BALMARY Dominique, 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

BALZAS Gabrielle, 1993, « L'occupationnel », pp. 397-401, in : Pierre Bourdieu (dir.), *La misère du monde*, Paris, Seuil.

BARBIER Jean-Claude, CHARRAUD Alain, 1993, « Chômage de longue durée et évaluation des politiques d'emploi », *Travail et Emploi*, n° 55, 1/1993, pp. 1-2.

BARBIER Jean-Claude, GAUTIÉ Jérôme, 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, Puf.

BARBIER Jean-Claude, 2002, « Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, pp. 307-332.

BARBIER Jean-Claude, 2004, « Une « européanisation » des politiques de l'emploi ? : réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Travail et Emploi*, n° 100, octobre 2004, pp. 11-26.

BARBIER Jean-Claude, 2007, « Réforme du marché du travail et du service public de l'emploi : le serpent de mer enfin capturé ? », Paris, Centre d'économie de la Sorbonne -

- Matisse, juillet 2007, Coll. Document de travail [En ligne], <<http://matisse.univ-paris1.fr/semtemps/RefSPE2JCB-1.pdf>>
- BARBIER Jean-Claude, 2007, « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, 2007/2, pp. 235-243.
- BARON Cécile, BUREAU Marie-Christine, LE DANTEC Éliane, NIVOLLE Patrick, 1994, « Les intermédiaires de l'insertion », *Les dossiers de recherche du CEE*, n° 1, mai 1994.
- BARON Cécile, BUREAU Marie-Christine, LEYMARIE Colette, NIVOLLE Patrick, 1995, « La construction des réseaux locaux pour l'insertion et la qualification : l'exemple d'un GEIQ », *Les cahiers du CEE*, n° 34, pp. 171-197.
- BARON Cécile, BOUQUET Brigitte, NIVOLLE Patrick, 2008, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.
- BEAUD Stéphane, WEBER Florence, 1998, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte.
- BEAUD Stéphane, AMRANI Younes, 2005, *Pays de malheur : un jeune de cité écrit à un sociologue*, Paris, La Découverte.
- BECKER Howard S., 2002 (1^{ère} éd. 1998), *Les ficelles du métier : comment conduire sa recherche en sciences sociales ?*, Paris, La Découverte.
- BEL Maïten (dir.), DUBOUCHET Louis (dir.), 2004, *Décentralisation de la formation professionnelle : un processus en voie d'achèvement ?*, La Tour d'Aigues, Éd. de l'Aube.
- BEL Maïten, BERTHET Thierry, 2009, « Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, 2009/1-2, pp. 33-46.
- BENARROSH Yolande, 2000, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, n° 81, janvier 2000, pp. 9-26.
- BENARROSH Yolande, 2003, « Les trappes d'inactivité : chômage volontaire ou chômage de résistance ? », *Travail et emploi*, n° 95, juillet 2003, pp. 73-85.
- BENARROSH, 2006, *Recevoir les chômeurs à l'ANPE : l'institution entre don et contrat*, Paris, l'Harmattan.
- BERGERON Marion, 2010, *183 jours dans la barbarie ordinaire : en CDD chez Pôle Emploi*, Paris, Plon.
- BERHUET Solen, 2011, « Les conditions d'émergence des Maisons de l'Emploi », intervention dans le cadre du colloque interdisciplinaire *Territoires, Emploi et Politiques Publiques*, Université de Metz, 23 et 24 juin 2011, <<http://www.tepp.eu/metz-2011/communications/1B/1B1.pdf>>
- BERHUET Solen, 2012, « L'inflexion des Maisons de l'Emploi en faveur du développement local des territoires », pp. 233-248, in : Bureau Marie-Christine, Sainsaulieu Ivan (dir.), *Reconfigurations de l'État social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

BERTAUX Roger, 2006, « Éducation populaire et territoires ruraux », intervention dans le cadre des *Journées de la recherche sociale*, 22 et 23 juin 2006, Chaire de travail social du CNAM – CEE, <http://www.ptolemee.com/cee/Contributions/COM_Bertaux.pdf>

BERTHET Thierry, CUNTIGH Philippe, GUITTON Christophe, 2002, « La politique de l'emploi au prisme des territoires », *Dares, Document d'études*, n° 9, septembre 2002.

BERTHET Thierry, CUNTIGH Philippe, GUITTON Christophe, 2002, « 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi », *Dares, Premières Informations, Premières Synthèses*, n° 24.2, juin 2002.

BERTHET Thierry, 2005, *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.

BERTHET Thierry, 2006, « L'État social à l'épreuve de l'action territoriale : postmodernité et politiques publiques de proximité dans le champ de la relation emploi-formation », intervention dans le cadre des Journées d'étude de l'Association française de science politique, *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale*, IEP de Grenoble, 15 et 16 juin 2006, [En ligne], <http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_BERTHET-AFSP.pdf>

BERTHET Thierry, 2008, « Usages de la proximité dans l'action publique en matière d'emploi-formation », pp. 85-104, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet et Patrick Nivolle (dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.

BERTHET Thierry, 2010, « Focus - Territorialisation et changements dans l'action publique locale en matière sociale : l'exemple de la formation professionnelle », *Informations sociales*, n° 157, 1/2010, pp. 90-92.

BESSY Christian, MARCHAL Emmanuelle, RIEUCAU Géraldine, 2007, « L'importance des candidatures spontanées en France », *Le 4 pages du CEE*, n° 47, octobre 2007.

BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, GOMEL Bernard, SIMONIN Bernard, 1995, « Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux », *Les cahiers du CEE*, n° 34, pp. 3-34.

BIHR Alain, 2009, « La surpopulation relative chez Marx », *Revue interdisciplinaire en sciences de l'homme et de la société*, n° 8, pp. 198-206.

BORRAZ Olivier, 1998, *Gouverner une ville. Besançon 1959-1989*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

BOURDIEU Pierre, 1979, *La distinction : critique sociale du jugement*. Paris, Éd. de minuit.

BOURDIEU Pierre, 1981 (1^{ère} éd. 1960), « Préface », pp. 7-12, in : Paul Lazarsfeld, Marie Jahoda, Hans Zeisel, *Les Chômeurs de Marienthal*, Paris, Éd. de Minuit.

BOURMAUD François-Xavier, 2007, « Sarkozy reste ferme sur la fusion ANPE Unedic », *Le Figaro*, 28 mars 2007, [En ligne], <http://www.lefigaro.fr/economie/2007/03/28/04001-20070328ARTFIG90127-sarkozy_reste_ferme_sur_la_fusion_anpe_unedic.php>

BOUTIN Gérard, LE CREN Frédéric, 2004, *Le partenariat : entre utopie et réalité*, Montréal,  ditions Nouvelles.

BOUYGARD Françoise, HOLCBLAT Norbert, 2002, « Baisse du c t du travail et créations d'emploi pour les jeunes », *Regards sur l'actualité*, né 285, novembre 2002, pp. 55-66.

BRACHET Philippe, 1995, *Le partenariat de service public avec usagers, élus, professionnels*, Paris, l'Harmattan.

BREGON Philippe, 2008, *  quoi servent les professionnels de l'insertion ? : l'exemple des intervenants sociaux en Centre d'hébergement et de réinsertion sociale, en Missions locales et dans l'Insertion par l'activité économique*, Paris, l'Harmattan.

BRUHNES Bernard, 1988, « La Suède, paradis des relations sociales ? », * tudes*, né 5, tome 369, novembre 1988.

BRUHNES Bernard, 1993, *Choisir l'emploi*, Paris, La Documentation française.

BRUN François, 2008, « Les coordinations des acteurs de l'insertion. Entre action publique territorialisée et initiatives locales », pp. 105-115, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.

BRUN François, THIBAUT Martin, 2012, « « L'accompagnement » au carrefour de tensions entre logiques d'action : l'exemple des zones rurales », pp. 219-231, in : Marie-Christine Bureau et Ivan Sainsaulieu (dir.), *Les reconfigurations de l'état social en pratique*, Villeneuve d'Ascq, Presses universitaires du Septentrion.

BRUNIAUX Christine, 2006, « La démarche de l'OREF : construire une vision globale partagée du marché du travail et de la relation formation-emploi », *Focale n 1*, OREF d'Ile-de-France, mars 2006.

BUREAU Marie-Christine, 2008, « L'engagement des acteurs de l'insertion dans les réseaux économiques locaux : retour sur des expérimentations », pp. 169-187, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.

BUREAU Marie-Christine, TUCHSZIRER Carole, 2008, « La VAE : le difficile usage collectif d'un droit individuel », *Le 4 pages du CEE*, né 58, octobre 2008.

BUREAU Marie-Christine, MARCHAL Emmanuelle, 2009, « Incertitudes et médiations au cœur du marché du travail », *Revue française de sociologie*, volume 50, 2009/3, pp. 573-598

C

CAHUC Pierre, KRAMARZ Francis, 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle : rapport au Ministre de l'économie, des finances, et de l'industrie et au Ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion Sociale*, Paris, La Documentation française.

CASTEL Robert, 1999 (1 re édition 1995), *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Gallimard.

CASTEL Robert, 2012, « Le salariat », pp. 703-709, in : Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement, Arnaud Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, Puf.

CASTRA Denis, 2006 (1^{ère} éd. 2003), *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, Puf.

CÉREQ, 2009, « Intégrer l'entreprise privée avec un doctorat : l'exemple de la branche ingénierie, informatique, études et conseil », *Bref Céreq*, n° 268, octobre 2009.

CETAF, 2010, *La santé mentale des jeunes en insertion*, rapport mené par les Missions locales et les Centres d'examens de santé de l'Assurance maladie, janvier 2010, <http://cesnet.cetaf.fr/orga_cetaf/uploads/Docs_Internet/20100325_RE_SAME.pdf>

CLAVAL Paul, 2006, *Géographie régionale : de la région au territoire*, Paris, Armand Colin.

CNIS, 2008, *Rapport du groupe de travail sur la définition d'indicateurs en matière d'emploi, de chômage, de sous-emploi et de précarité de l'emploi*, n° 108, septembre 2008, <http://www.cnis.fr/files/content/sites/Cnis/files/Fichiers/publications/rapports/2008/RAP_2008_108_emploi_chomage_precaire.PDF>

COHEN Michael.D., MARCH James.G., OLSEN Johan.P., 1988, *Garbage Can Model. Decisions and Organization*, New York, Blackwell.

COMBESSIE Jean-Claude, 2007 (1^{ère} édition 1996), *La méthode en sociologie*, Paris, La Découverte.

CORNILLEAU Gérard, GUBIAN Alain, 1997, « L'évaluation macroéconomique des politiques d'emploi », pp. 52-74, in : Dares, *La politique de l'emploi*, Paris, La Documentation française, Coll. Repères.

Cour des Comptes, 2006, *L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi. Rapport public thématique - mars 2006*, Paris, La Documentation française.

CROZIER Michel, FRIEDBERG Erhard, 1992 (1^{ère} éd. 1977), *L'acteur et le système : les contraintes de l'action collective*, Paris, Le Seuil.

D

DALLOZ Marie-Christine, 2008, *Rapport d'information de la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales*, n° 952, 11 juin 2008.

DANIEL Catherine, 2008, « Les aides aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise », Dares, *Premières informations, premières synthèses*, n° 25.2, juin 2008.

DANIEL Christine, 1998, « Les politiques de l'emploi : une révolution silencieuse », *Droit social*, n° 1, janvier 1998, pp. 3-11.

DARES, 1984, « Politique de l'emploi, fonctionnement du marché du travail et exclusion », *Travail et emploi*, n° 19, 03/1984, pp. 3743.

- DARES, 1997, *La politique de l'emploi*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.
- DARES, 2003, *Les politiques de l'emploi et du marché du travail*, Paris, La Découverte.
- DARES, 2009, « Le marché du travail en septembre 2008 », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 44.1, octobre 2008.
- DARES, 2009, « Le marché du travail en décembre 2008 », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 05.2, janvier 2009.
- DARES, Pôle Emploi, 2009, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle Emploi en septembre 2009 », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 44.1, octobre 2009.
- DARES, Pôle Emploi, 2009, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres collectées par Pôle Emploi en septembre 2009 », *Premières informations, Premières synthèses*, n° 44.1, octobre 2009.
- DARES, Pôle Emploi, 2011, « Demandeurs d'emploi inscrits et offres d'emploi collectées par Pôle Emploi en novembre 2011 », *Dares Indicateurs*, n° 100, décembre 2011.
- DASSAULT Serge, Sénat, 2008, « Fusion ANPE UNEDIC : quel calendrier et quel coût pour la réforme du service public de l'emploi ? », *Rapport d'information du Sénat*, n° 409, séance du 19 juin 2008.
- DE GAULEJAC Vincent, 2011, « Faire son travail comme il faut ne suffit plus », *Liaisons Sociales*, n° 122, mai 2011, p. 22.
- DE GAULEJAC Vincent, TABOADA LEONETTI Isabel, 1994, *La lutte des places*, Paris, Desclée de Brouwer.
- DEJOURS Christophe, 2003, *L'évaluation du travail à l'épreuve du réel : critique des fondements de l'évaluation*, Paris, INRA.
- DEMAILLY Lise, 2009, « Fortunes et ambiguïtés de l'accompagnement », *Empan*, n° 74, 2009/2, pp. 21-28.
- DEMAZIÈRE Didier, 1989, « L'accès à la formation : motivation mode d'emploi », pp. 97-115, in : Hugues Sibille (dir.), *Les politiques d'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros Alternatives.
- DEMAZIÈRE Didier, 1992, « La négociation des identités des chômeurs de longue durée », *Revue française de sociologie*, n° 33-3, pp. 335-363.
- DEMAZIÈRE Didier, 1998, *Le chômage de longue durée*, Paris, Puf.
- DEMAZIÈRE Didier, 2003, *Le chômage : comment peut-on être chômeur ?*, Paris, Belin.
- DEMAZIÈRE Didier, 2006, *Sociologie des chômeurs*, Paris, La Découverte.

DESIAGE Lionel, DUHAUTOIS Richard, REDOR Dominique, 2011, « Aider les chômeurs créateurs d'entreprise rend-il leur projet plus viable ? », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 80, mai 2011.

DESJEUX Dominique, TAPONIER Sophie, 1994, *Le sens de l'autre : stratégies, réseaux et cultures en situation interculturelle*, Paris, L'Harmattan.

DESJEUX Dominique, 2004, *Les sciences sociales*, Paris, Puf.

DESJEUX Cyril, octobre 2009, *Pratiques, représentations et attentes masculines de contraceptions*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, École des Hautes études en sciences sociales.

DGEFP, AVE, 2007, « La démarche d'autoévaluation des Maisons de l'emploi », guide d'auto-évaluation, Paris, AVE, décembre 2007, [En ligne], <http://www.ville-emploi.asso.fr/uploads/Guide_Autoevaluation_MDE.pdf>

DI MEO Guy, 1996, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan.

DI MEO Guy, 1998, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan.

DIVAY Sophie, 2001, « Chômage, malchance et traitement social », *Ethnologie française*, n° 31, 2001/1, pp. 153-159.

DOLLÉ Michel, 2003, « Une réforme problématique : la décentralisation du RMI et la création d'un revenu minimum d'activité », *Les papiers du Cerc*, n° 7/8, juillet-août 2003, pp. 1-5.

DONZELOT Jacques, ESTÈBE Philippe, 1993, *L'État animateur : essai sur la politique de la ville*, Paris, Esprit.

DONZELOT Jacques, MEVEL Catherine, WYVEKENS Anne, 2003, *Faire société : la politique de la ville aux États-Unis et en France*, Paris, Seuil.

DREVET Danièle, 1999, « La Cité des Métiers : un concept qui fait des petits », Dossier, *Centre Inffo*, janvier-février 1999, pp. 43-46.

DUBAR Claude, 1998, « Réflexions sociologiques sur la notion d'insertion », pp. 29-37, in : Dominique Glasman et Bernard Charlot (dir.), *Les jeunes, l'insertion et l'emploi ?* Paris, Puf.

DUBET François, 2006, « Préface », pp. 1-6, in : Denis Castra, *L'insertion professionnelle des publics précaires*, Paris, Puf.

DUBOIS Vincent, 1999, *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*, Paris, Économica.

DUBOIS Vincent, 2007, « État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, n° 21, 2007/1, pp. 73-95.

DUBRESSON Alain, FAURE Yves-André, 2005, « Décentralisation et développement local : un lien à penser », *Tiers-Monde*, tome 46, n° 181, pp. 7-20.

DUMARTIN Sylvie, 1997, « Formation-emploi : quelle adéquation ? », *Économie et statistique*, n° 303, mars 1997, pp. 59-80.

DUMONT Laure, FOULON Sandrine, 2011, « La fin du travail bien fait », *Liaisons sociales*, n° 122, mai 2011, pp. 20-28.

DUTHEILLET DE LAMOTHE Olivier, 2005, *Politiques de l'emploi et dynamique des entreprises : pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi*, Paris, Liaisons.

E

EBERSOLD Serge, 2001, *La naissance de l'inemployable ou l'insertion aux risques de l'exclusion*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

ELBAUM Mireille, MARCHAND Olivier, 1994, « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Travail et emploi*, n° 58, 1994-1, pp. 111-121.

ELBAUM Mireille, CORNILLEAU Gérard, 2009, *Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ?*, *Lettre de l'OFCE*, n° 307, lundi 2 février 2009, pp. 1-8.

EME Bernard, LAVILLE Jean-Louis, 1994, *Cohésion sociale et emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

EPSTEIN Renaud, 2005, « Acte II : scène première : la fin de la politique de la ville ? Au crible de la loi Borloo », *Informations sociales*, n° 121, 2005/1, pp. 88-97.

EXERTIER Albane, GRAMAIN Agnès, 2006, « Décentralisation et accompagnement des chômeurs ? », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 29, avril 2006.

F

FASSIN Didier, 2004, *Des maux indicibles : sociologie des lieux d'écoute*, Paris, La Découverte.

FREYSSINET Jacques (dir.), 2006, *Travail et emploi en France : état des lieux et perspectives*, Paris, La Documentation française, Coll. Les études, n° 5243.

FRIGUL Nathalie, 2010, « Les effets dissimulés du travail sur la santé de populations au chômage : le cas des contrats aidés dans le dispositif du RMI », *Politix*, n° 91, 2010/3, pp. 133-156.

FRIOT Bernard, ROSE José, 1996, *La construction sociale de l'emploi en France : les années soixante à aujourd'hui*, Paris, L'Harmattan.

G

GAGNEBET Philippe, 2006, *Les 16-25 ans et la vie active : le rôle des Missions locales*, Paris, Autrement.

GALLAND Olivier, LOUIS Marie-Victoire, 1981, « Chômage et action collective », *Sociologie du travail*, 2/81, avril-juin 1981, pp. 148-162.

GAUTIÉ Jérôme, 1993, *Les politiques de l'emploi : les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Paris, Vuibert.

GAUTIÉ Jérôme, 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, n° 46, 2002/1, p. 60-76.

GÉLOT Didier, SIMONIN Bernard, 1997, « L'évaluation de la politique de l'emploi : impact sur les bénéficiaires et les entreprises », pp. 75-94, in : Dares, *La politique de l'emploi*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.

GÉLOT Didier, NIVOLLE Patrick (dir.), 2000, *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris, la Documentation française.

GEORGES Nathalie, 2007, « Le profilage des demandeurs d'emploi : modèle américain versus modèle néerlandais », *Travail et emploi*, n° 112, octobre-décembre 2007, pp. 7-20.

GIRAUD Olivier, 2009, « L'accès des jeunes à l'emploi : les trois dimensions de la régulation territoriale », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, 2009/1, pp. 47-62.

GOFFMAN Erving, 1963, *Stigmates : les usages sociaux des handicaps*, Paris, Éd. de minuit.

GOFFMAN Erving, 1989, « Calmer le jobard : quelques aspects de l'adaptation à l'échec », pp. 227-300, in : *Le parler frais d'Erving Goffman*, Paris, Éd. de minuit.

GORCE Xavier, 2011, « Les indégivrables », *Le Monde*, 31 août 2011

GORIUS Aurore, JEANNEAU Laurent, 2007/2008, *Emploiscopie : tout ce que l'on doit savoir sur le travail et l'emploi*, Paris, Autrement.

GRATADOUR Céline, MAZEL Olivier, 2009, « Les Maisons de l'emploi conventionnées avant fin juillet 2007 », Dares, *Premières informations, Premières synthèses*, n° 13.2, mars 2009.

GREMION Pierre, 1976, *Le pouvoir périphérique : bureaucrates et notables dans le système politique français*, Paris, Puf.

GRIVEL Nicolas, GEORGES Nathalie, MÉDA Dominique, 2007, « Les prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi : comparaisons internationales Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni », *Rapport de recherche du CEE*, n° 41, décembre 2007.

GUISELIN Gaël, ROSSIGNEUX Aude, 2010, *Confessions d'une taupe à Pôle Emploi*, Paris, Calmann-Lévy.

GUITTON Christophe, 2008, « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », pp. 23-40, in : Cécile Baron, Brigitte Bouquet, Patrick Nivolle, (dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Paris, L'Harmattan.

H

HALPERN Charlotte, 2010, « Concertation/délibération/négociation », pp. 155-163, in : Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

HOANG-NGOC Liêm, 2000, *Les politiques de l'emploi*, Paris, Le Seuil.

HOLCBLAT Norbert, 1997, « La politique de l'emploi en perspective », pp. 4-27, in : Dares, *La politique de l'emploi*, Paris, La Documentation française, Coll. Repères.

HOLCBLAT Norbert, 1998, « La politique de l'emploi en France », pp. 71-91, in : Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme (Dir.), *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, Puf.

I

ION Jacques, 2005, *Le travail social en débat[s]*, Paris, La Découverte.

IRES, 2005, *Les mutations de l'emploi en France*, Paris, La Découverte.

IRES, 2008, « Indemnisation du chômage : débats sur les réformes », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008.

IRIBARNE Philippe d', 1990, *Le chômage paradoxal*, Paris, Puf.

J

JOIN-LAMBERT Éric, 1994, « Les bilans formation-emploi depuis 1973 », *Économie et statistique*, n° 277-278, pp. 7-18.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, 1998, « Chômage : mesures d'urgences et minima sociaux : problèmes soulevés par les mouvements de chômeurs en France fin 1997-début 1998 », *Rapport au premier ministre*, Paris, La Documentation française.

JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, TUCHSZIRER Carole, 2003, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie politique*, n° 19, 2003/3, pp. 25-32.

JOLLIVET Marcel, 1985, « Le développement local, mode ou mouvement social ? », *Économie rurale*, n° 166, pp. 10-16.

JOSEPH Isaac, JEANNOT Gilles, 1995, *Métiers du public : les compétences de l'agent et l'espace de l'utilisateur*, Paris, CNRS.

K

KAUFMANN Jean-Claude, 1999, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien compréhensif*, Paris, Puf.

KERJOSSE Roselyne, 2007, « Créer son entreprise : assurer d'abord son propre emploi », *INSEE Première*, n° 1167, décembre 2007.

KOGUT-KUBIAK Françoise, MORIN Christine, PERSONNAZ Elsa, QUINTERO Nathalie, SÉCHAUD Fred, 2006, *Logiques d'accès à la VAE et parcours de validation*, Marseille : Céreq, janvier 2006, Coll. Relief, n° 12)

L

LABBÉ Philippe, 2003, *Les bricoleurs de l'indicible : de l'insertion en général, des missions locales en particulier*, Paris, Apogée.

LABBÉ Philippe, ABHERVÉ Michel, 2005, *L'insertion sociale et professionnelle des jeunes ou l'intelligence pratique des missions locales*, Paris, Puf.

LABBÉ Philippe, 2006, « Les sept fantasmes des politiques de l'emploi », pp. 158-160, in : Gagnebet Philippe (dir.), *Les 16-25 ans et la vie active : le rôle des Missions locales*, Paris, Autrement.

LAFORE Robert, 2011, « Le cadre politico-administratif local : terroirs, circonscriptions administratives et territoires », *Vie sociale*, n° 2/2011, pp. 57-73.

LALLEMENT Michel, 1999, *Les gouvernances de l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer.

LALLEMENT Michel, 2006, « Transformation des relations du travail et nouvelles formes d'action politique », pp. 109-154, in : Pepper D. Culpepper, Peter A. Hall, Bruno Palier, (dir.), *La France en mutation 1980-2005*, Paris, Presses de Sciences Po.

LALLEMENT Michel, 2007, *Le travail : une sociologie contemporaine*, Paris, Gallimard.

LALLEMENT Michel, 2008, *Sociologie des relations professionnelles*, Paris, La Découverte.

LALLEMENT Michel, 2010, *Le travail sous tensions*, Paris, Éditions Sciences humaines.

LAZARFELD Paul, JAHODA Marie, ZEISEL Hans, 1981 (1^{ère} éd. 1960), *Les chômeurs de Marienthal*, Paris, Éd. de minuit.

LAULHE Pierre, 1980, « L'enquête sur l'emploi de mars 1980 : la montée du chômage féminin », *Économie et statistique*, n° 126, octobre 1980, pp. 3-13.

LEBAUBE Alain, 1989, « L'ANPE croule sous les missions », *Le Monde*, jeudi 23 février 1989.

LECA Jean, 2009, « L'État entre politics, policies et polity, ou comment sortir du triangle des bermudes ? » intervention dans le cadre du Congrès de l'Association française de science politique, Grenoble, septembre 2009.

LEFRESNE Florence, 2005, *Les mutations de l'emploi en France*, Paris, La Découverte.

LEFRESNE Florence, 2008, « Regard comparatif sur l'indemnisation du chômage : la difficile sécurisation des parcours professionnels », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, pp. 3-28.

LEFRESNE Florence, 2008, « Les avatars d'une indemnisation du chômage faiblement protectrice : le cas britannique », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, pp. 112-123.

LEFRESNE Florence, 2009, « Assurance chômage en Europe : une peau de chagrin ? », Intervention dans le cadre des Entretiens de l'Ires, *L'indemnisation du chômage : un défi pour les acteurs sociaux*, Paris, Conseil économique et social, 12 février 2009.

LE GALÈS Patrick, 1995, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », *Revue française de science politique*, volume 45, n° 1, pp. 57-95.

LE GALÈS Patrick, 2010 (1^{ère} éd., 2004), « Gouvernance », pp. 300-301, in : Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Les presses de Sciences Po.

LEVY Jacques, LUSSAULT Michel, 2003, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin.

L'HORTY Yannick, 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte.

LIMA Léa, BERHUET Solen, 2012, « Les marchés du travail et la gestion de la main d'œuvre », pp. 47-80, in : Lima Léa, Trombert Christophe (dir.), *Le travail de conseiller en insertion*, Paris, ESF.

LINHART Danièle, RIST Barbara, DURAND Estelle, 2002, *Perte d'emploi, perte de soi*, Ramonville Saint-Agne, Érès.

LUCIANI Jean, 1990, « Logiques du placement ouvrier au XIXe siècle et construction du marché du travail », *Sociétés contemporaines*, n° 3, septembre 1990, pp. 5-18.

M

MALGORN Bernadette, 2009, *Rapport du groupe de travail sur l'insertion territoriale de Pôle Emploi, mars 2009*,

<<http://www.localtis.info/cs/BlobServer?blobcol=urldata&blobtable=MungoBlobs&blobkey=id&blobwhere=1250155146875&blobheader=application%2Fpdf>>

MARCHAL Emmanuelle, RIEUCAU Géraldine, 2010, *Le recrutement*, Paris, La Découverte.

MARCHAND Olivier, REVOIL Jean-Pierre, 1981, « Emploi et chômage : bilan fin 1980 », *Économie et statistique*, n° 130, février 1981, pp. 23-44.

MARIMBERT Jean, JOLY Benjamin, 2004, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Paris, La Documentation française, janvier 2004,
< <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000018/0000.pdf>>

MARTIN Jean-Claude, BARIL Raymond, 1995, « L'exclusion comme effet de trajectoire administrative et cheminement individuel », *Lien social et politiques*, n° 34, pp. 131-140.

MARUANI Margaret, 2002, *Les mécomptes du chômage*, Paris, Bayard.

MAUGER Gérard, 2001, « Les politiques d'insertion : une contribution paradoxale à la déstabilisation du marché du travail », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 136-137, 2001/1, pp. 5-14.

MAZET Pierre, 2010, « La non-demande de droits : prêtons l'oreille à l'inaudible », *La vie des idées*, dossier Réformer les minimas sociaux, [En ligne], < http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_mazet.pdf>

MEILLAND Christèle, 2008, « Le système d'indemnisation du chômage en sursis ou comment résoudre les pénuries de main d'œuvre ? », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, pp. 78-88.

MÉRIAUX Olivier, VERDIER Éric, 2009, « Gouvernances territoriales et émergences d'une politique du rapport salarial », *Espaces et sociétés*, n° 136-137, 2009/1, pp. 17-31.

MESRINE Annie, 2000, « La surmortalité des chômeurs : un effet catalyseur du chômage ? », *Économie et statistique*, n° 334/4, pp. 33-48.

MEYER Jean-Luc, 1998, « Intermédiaires de l'emploi et marché du travail », *Sociologie du travail*, volume 40, n° 3, pp. 345-364.

MICHON François, 1975, *Chômeurs et chômage*, Paris, Puf.

MULLER Martine, 1991, *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan.

MÜLLER Pierre, 2010 (1^{ère} éd. 1990), *Les politiques publiques*, Paris, Puf.

N

NICOLE-DRANCOURT Chantal, ROULLEAU-BERGER Laurence, 2001, *Les jeunes et le travail : 1950-2000*, Paris, Puf.

O

OCDE, 2001, *Politiques de marché du travail et service public de l'emploi : actes de la conférence de Prague de juillet 2000*, Paris, OCDE.

OCDE, 2005, « La protection de l'emploi : coûts et avantages d'une meilleure sécurité de l'emploi », *Synthèses*, janvier 2005.

OUTIN Jean-Luc, 1999, « Le deuxième contrat de progrès entre l'État et l'Agence nationale pour l'emploi (1994-98) », rapport d'évaluation, Matisse, Miméo.

OZOUF-MARIGNIER Marie-Vic, 2009, « Le territoire, la géographie et les sciences sociales : aperçus historiques et épistémologiques », pp. 31-35, in : Martin Vanier (dir.), *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

P

PAQUOT Thierry, 2011, « Qu'est-ce qu'un territoire ? », *Vie sociale*, n° 2/2001, pp. 9-27.

PASQUIER Romain, 2010, « Politiques locales », pp. 446-452, in : Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po.

PAUGAM Serge, 1995 (1^{ère} éd. 1993), *La société française et ses pauvres*, Paris, Puf.

PAUGAM Serge, 2004 (1^{ère} éd. 1991), *La disqualification sociale : essai sur la nouvelle pauvreté*, Paris, Puf.

PETIT-GATS Juliette, GUIMARD Nathalie, 2010, « Écrits de jeunes en quête de statut », *Recherches familiales*, n° 7, 2010/1, pp. 115-125.

PIRIOU Odile, DENIEUIL Pierre-Noël, 2003, *Développement des territoires, politiques de l'emploi et formation : l'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, Paris, l'Harmattan.

POCHET Philippe, 2008, « Une approche européenne de l'indemnisation du chômage ? », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, pp. 29-38.

POCHIC Sophie, 2001, « Chômage des cadres : quelles déstabilisations ? », pp. 189-206, in : Paul Bouffartigue (dir.), *Cadres : la grande rupture*, Paris, La Découverte.

POCHIC Sophie, 2010, « Les cadres et la menace du chômage : mobilisation catégorielle contre un risque récurrent », pp. 378-390, in : Didier Demazière, Charles Gadéa (dir.), *Sociologie des groupes professionnels : acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte.

POURCEL Patrice, 2002, *Le chômage*, Paris, Bréal.

PROMBERGER Markus, 2010, « Cinq ans de loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes pour l'emploi et contre la pauvreté », *Regards sur l'économie allemande*, n° 96/2010, pp. 5-12.

R

REY Frédéric, 2006, « Le territoire, un niveau pertinent de négociation collective pour les petites entreprises ? », actes du colloque *Le dialogue social dans les petites entreprises*, Dares-DRT, 30 juin 2006, pp. 19-26

REY Frédéric, 2009, « Les relations professionnelles en mouvements », *Sociologies pratiques*, n° 19, 2009/2, pp. 1-8.

REY Frédéric, 2012, « Territoires », pp. 792-798, in : Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement, Arnaud Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, Puf.

REYNARD Robert, 1995, « Statistiques et découpages territoriaux », *Revue de géographie de Lyon*, volume 70, n° 2, pp. 125-128.

REYNAUD Emmanuèle, 1993, « Le chômage de longue durée : la théorie et l'action », *Revue de sociologie française*, 1993, volume 34, n° 2, pp. 271-291.

REYNAUD Jean-Daniel, 1988, « Les régulations dans les organisations : régulation de contrôle et régulation autonome », *Revue française de sociologie*, volume 29, n° 1, pp. 5-18.

RIGAUDIAT Jacques, 2005, « Pauvreté, précarité, emploi : bilan et perspectives », *L'Économie politique*, n° 26, 2005/2, pp. 30-45.

RODIER Anne, DE TRICORNOT Adrien, 2010, « Créer son propre emploi, la solution anti-chômage ? », *Le Monde Économie*, n° 20 225, 2 février 2010.

ROUAULT Sophie, 2002, « Européanisation et territorialisation des politiques d'emploi : la force des liens faibles », *Sociétés contemporaines*, n° 47, pp. 37-50.

S

SAINSAULIEU Renaud, 2003, « Préface : Formation, innovation et coopération », pp. 13-17, in : Odile Piriou, Pierre-Noël Denieul, *Développement des territoires, politiques de l'emploi et formation : l'approche territoriale, un enjeu pour l'AFPA*, Paris, l'Harmattan.

SALAIIS Robert, 1980, « Le chômage : un phénomène de file d'attente », *Économie et statistique*, volume 123, n° 1, pp. 67-78.

SALAIIS Robert, BAVEREZ Nicolas, REYNAUD Bénédicte, 1986, *L'invention du chômage : histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, Paris, Puf.

SALAIIS Robert, 1994, « Observations sur les fondements historiques et conventionnels du concept « d'emploi » dans l'économie du travail », pp. 257-274, in : Erbès-Seguin Sabine (dir.), *L'emploi en dissonances et défis : sociologues et économistes en débat*, Paris, L'Harmattan.

SCHNAPPER Dominique, 1994 (1^{ère} édition 1981), *L'épreuve du chômage*, Paris, Gallimard.

SCHNAPPER Dominique, 1999, *La compréhension sociologique : démarche de l'analyse typologique*, Paris, Puf.

SCHWARTZ Bertrand, 1981, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Paris, Apogée.

SCHWARTZ Olivier, 1990, *Le monde privé des ouvriers*, Paris, Puf.

SÉGAS Sébastien, 2005, « Territoires en négociation : enjeux et formes de la négociation dans les services publics locaux de l'emploi », pp. 167-190, in : Berthet Thierry (dir.), *Des emplois près de chez vous ? : la territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux.

SIBILLE Hugues, 1989, *Les politiques de l'emploi à l'épreuve du chômage de longue durée*, Paris, Syros Alternatives.

SIMHA Jules, 2011, « La territorialisation de la formation professionnelle à l'épreuve des instruments d'action publique », intervention dans le cadre du colloque interdisciplinaire *Territoires, Emploi et Politiques Publiques*, Université de Metz, 23 et 24 juin 2011, <<http://www.tepp.eu/metz-2011/communications/1B/1B3.pdf>>

SIMONIN Bernard, 1995, « Introduction », in : Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : des repères pour l'évaluation, *Les cahiers du CEE*, n° 34, pp. VII-XXVI.

SIMONIN Bernard, 2002, « Politique de l'emploi et mise au travail sur des « activités utiles à la société » », *Document de travail*, n°13, CEE, février 2002

SIMONIN Bernard, CHEVRIER-FATOME Carine, 2004, « Politiques de l'emploi : un nombre croissant d'intervenants », *Dares, Premières informations, premières synthèses*, n° 30-2, juillet 2004.

STEINER Philippe, 2001, « Mark Granovetter. Le marché autrement. Les réseaux dans l'économie », *Revue française de sociologie*, n° 42-2, pp. 381-383.

STRAUSS Anselm, 1992. *La trame de la négociation : sociologie qualitative et interactionnisme*, Paris, L'Harmattan.

T

TANGUY Lucie, 2008, « La recherche de liens entre la formation et l'emploi : une institution et sa revue : un point de vue - », *Formation emploi*, n° 101, janvier-mars 2008, pp. 23-39.

TEISSERENC Pierre, 1994, « Politique de développement local : la mobilisation des acteurs », *Sociétés contemporaines*, n° 18-19, juin-septembre 1994, pp. 187-213.

THIBAUT Martin, novembre 2011, *Une jeunesse ouvrière : sédimentation des identités sociales de jeunes ouvriers de la maintenance de trains à la RATP*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, Université Paris V, Descartes

THIERRY Michel, 2009, *Rapport du groupe de travail sur l'élaboration d'un nouveau cahier des charges pour le conventionnement des Maisons de l'emploi*, Paris, IGAS, rapport n° RM2009-085P.

TOPALOV Christian, 1994, *Naissance du chômeur : 1880-1910*, Paris, Albin Michel.

TOPALOV Christian, 2008, « Préface : La ville, catégorie de l'action », *L'Année sociologique*, volume 58/2008, n° 1, pp. 9-17.

TROMBERT Christophe, janvier 2008, *Le RMI à l'épreuve de l'activation : centralité du travail et construction de la responsabilité dans les situations de pauvreté valide*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Paris, Conservatoire national des arts et métiers.

TROMBERT Christophe, 2012, « Les usagers face au service d'insertion et à l'accompagnement », pp. 173-191, in : Lima Léa, Trombert Christophe (dir.), *Le travail de conseiller en insertion*, Paris, ESF.

TUCHSZIRER Carole, DANIEL Christine, 1999, *l'État face aux chômeurs : l'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

TUCHSZIRER Carole, 2002, *Réforme de l'assurance chômage : du PAP/ND. Le Programme d'action personnalisée pour un nouveau départ*, Noisy-le-Grand, Ires, Coll. Document de travail, n° 02.02.

TUCHSZIRER Carole, JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, 2003, « Décentralisation du RMI et du RMA : les risques d'une réforme », *L'Économie politique*, n° 19, 2003/3, pp. 25-32.

TUCHSZIRER Carole, 2003, « La fusion entre indemnisation et placement se renforce partout en Europe », entretien accordé au journal, *Le Monde Économie*, 25 novembre 2003.

TUCHSZIRER Carole, 2006, « La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ? », *Regards sur l'actualité*, n° 324, pp. 57-67.

TUCHSZIRER Carole, 2008, Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer, *Connaissance de l'emploi*, n° 51, CEE, février 2008.

TUCHSZIRER Carole, 2008, France : un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail », *Chronique internationale de l'IRES*, n° 115, novembre 2008, pp. 100-111.

TUCHSZIRER Carole, 2008, « La réforme du service public de l'emploi : suite et fin? », *Regards sur l'actualité*, n° 343, pp. 65-73.

V

VANIER Martin, 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : controverses et perspectives*, Rennes, Presses universitaires de Rennes.

VERDIER Éric, LAMANTHE Annie, 1999, « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique », *Sociologie du travail*, volume 41, n° 4, octobre/décembre 1999, pp. 385-409.

VILLETTE Michel, 2010, « Créer son propre emploi, la solution anti-chômage ? », *Le Monde Économie*, n° 20 225, 2 février 2010.

VUILLAUME Dominique, 1991, « Le RMI entre l'opportunité et la discrimination », *Revue française des affaires sociales*, n° 2, pp. 43-56.

W

WARIN Philippe, 1993, *Les usagers dans l'évaluation des politiques publiques : étude des relations de service*, Paris, l'Harmattan.

WARIN Philippe, 2006, *L'accès aux droits sociaux*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble.

WARIN Philippe, 2010, *Le non-recours : définition et typologie*, document de travail, Observatoire Des Non-Recours aux droits et services (Odenore), laboratoire Pacte, Maison des Sciences de l'Homme des Alpes, juin 2010, [En ligne], < http://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf>.

WARIN Philippe, 2010, « Qu'est-ce que le non-recours aux droits sociaux ? », *La vie des idées*, Dossier Réformer les minima sociaux, [En ligne], <http://www.laviedesidees.fr/IMG/pdf/20100601_warin.pdf>.

WEISSMAN Elisabeth, « Il ne peut y avoir de désobéissance sans collectif », *Actualités sociales hebdomadaires*, n° 2 690, 7 janvier 2011, pp. 38-39.

WELLER Jean-Marc, 1999, *L'État au guichet : sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer.

WELLER Jean-Marc, 2002, *Les dépanneurs de justice : les « petits fonctionnaires » entre qualité et équité*, Paris, LGDJ.

WELLER Jean-Marc, 2010, « Comment les agents se soucient-ils des usagers ? », *Informations sociales*, n° 158, mars-avril 2010, pp. 12-18.

WIERINK Marie, 2008, « Assurance chômage : un vent de réformes permanent », *Chronique internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, pp. 64-77.

Textes législatifs

Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des Maisons de l'Emploi, Journal Officiel de la République Française n° 91 du 19 avril 2005

Arrêté du 2 mai 2005 relatif aux missions, à l'emploi et à la qualification du personnel permanent des services de sécurité incendie des établissements recevant du public et des immeubles de grande hauteur, Journal Officiel de la République Française n°121 du 26 mai 2005

Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des Maisons de l'Emploi, Journal Officiel de la République Française n°302 du 30 décembre 2009

Circulaire n°11/84 du 7 mars 1984 relative à la mise en place du Service Public de l'Emploi

Décret n°2007-801 du 11 mai 2007 relatif aux autorisations de travail délivrées à des étrangers, à la contribution spéciale due en cas d'emploi d'un étranger dépourvu d'autorisation de travail et modifiant le code du travail

Décret n°2008-1010 relatif à l'organisation du service public de l'emploi, Journal Officiel de la République Française n°228 du 30 septembre 2008

Loi n°79-32 relative à l'aide aux travailleurs privés d'emploi, Journal Officiel de la République Française du 17 janvier 1979

Loi n°82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions, Journal Officiel de la République Française du 2 mars 1982

Loi n°87-517 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés, Journal Officiel de la République Française du 12 juillet 1987

Loi n°88-108 relative à la mise en place du Revenu Minimum d'Insertion, Journal Officiel de la République Française du 1^{er} décembre 1988

Loi n°93-1313 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, Journal Officiel de la République Française du 20 décembre 1993

Loi n°95-115 relative à l'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, Journal Officiel de la République Française n° 31 du 5 février 1995

Loi n°96-452 portant diverses mesures d'ordre sanitaire, social et statutaire, Journal Officiel de la République Française n°123 du 28 mai 1996

Loi n°2002-73 relative à la modernisation sociale, Journal Officiel de la République Française du 17 janvier 2002

Loi n°2003-710 relative à l'orientation et à la programmation pour la ville et la rénovation urbaine, Journal Officiel de la République Française n°177 du 2 août 2003

Loi n°2003-1200 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, Journal Officiel de la République Française n°293 du 19 décembre 2003

Loi n°2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales, Journal Officiel de la République Française n°190 du 13 août 2004

Loi n°2005-32 relative à la programmation pour la cohésion sociale, Journal Officiel de la République Française n°15 du 18 janvier 2005

Loi n°2005-102 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées, Journal Officiel de la République Française n°36 du 12 février 2005

Loi n°2008-126 relative à la réforme du Service Public de l'Emploi, Journal Officiel de la République Française n°38 du 14 février 2008

Loi n°2008-758 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi, Journal Officiel de la République Française n°179 du 2 août 2008

Loi n° 2008-776 relative à la modernisation de l'économie, Journal Officiel de la République Française n°181 du 4 août 2008

Loi n°2009-1437 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, Journal Officiel de la République Française n°273 du 25 novembre 2009

Ordonnance n°67-578 relative à la création d'une Agence Nationale Pour l'Emploi, Journal Officiel de la République Française du 19 juillet 1967

Autres sources

Allocution du Président de la République Nicolas Sarkozy le 2 octobre 2007, à Dijon. Table ronde sur la politique en faveur de la réinsertion par le travail au Conseil général de Côte d'Or

Conseil de l'instance nationale provisoire, mardi 9 septembre 2008, point n°3, propositions relatives à l'offre de services du nouvel opérateur

Convention tripartite du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du Service Public de l'Emploi, [12/03/2008]. < http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DP_Signature_de_la_convention_Etat-Anpe-Unedic_-_vendredi_5_mai_2006.pdf>

Délibération n° 2006-435 du 26 octobre 2006, Approbation des projets de convention Unedic-ANPE relative à la convergence vers un système d'information unique, et de contrat constitutif du GIE Unedic-ANPE

Dossier de labellisation de la Cité des Métiers, septembre 2005

Projet de loi de réforme des collectivités territoriales, session ordinaire du Sénat du 21 octobre 2009, rapport n°60, < <http://www.senat.fr/leg/pjl09-060.pdf>>

Référé n°49 730 de la Cour des Comptes sur des observations dans la perspective d'une fusion de l'ANPE et de l'Assurance-chômage (Unedic), 24 janvier 2008

Sénat, janvier 2004, « L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs », document de travail, série législation comparée, n°LC 130, < <http://www.senat.fr/lc/lc130/lc130.pdf>>

Quat'alyse – Groupe quaternaire, note de présentation, Étude de faisabilité d'une Maison de l'Emploi et des Métiers, décembre 2000

Sitographie

AVE (Alliance Ville Emploi)

<http://www.ville-emploi.asso.fr/nous/president.php>

Aract (Association Régionale pour l'Amélioration des Conditions de Travail)

<http://www.aractidf.org/spip.php?rubrique10>

CBE (Comités de Bassin d'Emploi)

www.clcbe.travail.gouv.fr

CDM (Cités des Métiers)

<http://www.citedesmetiers.ch/var/cdmt/storage/original/application/def877160dbd90031505069099a5d860>

CFDT (Confédération Française Démocratique du Travail)

<http://www.cfdt.fr/rewrite/article/14743/actualites/emploi---travail/assurance-chomage/fusion-anpe-assedic:au-service-du-demandeur-d-emploi.htm?idRubrique=6889>

CFTC (Confédération Française des Travailleurs Chrétiens)

http://www.cftc.fr/ewb_pages/a/actualite-6700.php
http://www.cftc.fr/ewb_pages/c/communique_6867.php

CGT (Confédération Générale du Travail)

http://www.cgt.fr/spip.php?article2350&var_recherche=Unedic

CNML (Conseil National des Missions Locales)

http://www.cnml.gouv.fr/IMG/pdf_Bilan_chiffres_2010_activite_ML.pdf
http://www.cnml.gouv.fr/IMG/pdf_Bilan_chiffres_2010_activite_ML.pdf

FO (Force Ouvrière)

http://www.forceouvriere.fr/page_principale/semaine/index.asp?rec=o&id=1554&p2=&p1=s

Insee (Institut National de la Statistique et des Études Économiques)

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-emploi.htm>
<http://www.recensement-1999.insee.fr/>
<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-emploi.htm>

Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation Professionnelle et du Dialogue Social

<http://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-et-organigrammes,294/conjointement-avec-le-ministre-de,742/la-delegation-generale-a-l-emploi,12662.html>

MIPES (Mission d'Information sur la Pauvreté et l'Exclusion Sociale)

http://www.mipes.org/-Statistiques-territoriales-html?id_theme=3&id_annee=2006&id_dep=92

Odenore (Observatoire des nons-recours aux droits et services)

http://odenore.msh-alpes.fr/documents/WP1definition_typologies_non_recours.pdf

Pôle Emploi

http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/84/87/85/85/e10122_ra2011_pole_emploi_e7_21-438084381168105060.pdf

Sénat

<http://www.senat.fr/rap/a11-109-7/a11-109-72.html>

ANNEXES

Annexe n° 1 : Glossaire

Sigles les plus utilisés dans la thèse

AFPA :	Association pour la Formation Professionnelle des Adultes
ANPE :	Agence Nationale Pour l'Emploi
ASSEDIC :	Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
CDM :	Cité des Métiers
DAVA :	Dispositif Académique de Validation des Acquis
MDE :	Maison de l'Emploi
MEF :	Maison de l'Emploi et de la Formation
ML :	Mission Locale
PLIE :	Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi
SPE :	Service Public de l'Emploi

ACCRE :	Aide aux Chômeurs Créateurs ou Repreneurs d'Entreprises
AIT :	Action d'Initiative Territoriale
ALE :	Agence Locale pour l'Emploi
ARE :	Allocation d'aide au Retour à l'Emploi
ASS :	Allocation de Solidarité Spécifique
AVE :	Alliance Ville Emploi
BIT :	Bureau International du Travail
CAF :	Caisse d'Allocations Familiales
CBE :	Comité de Bassin d'Emploi
CCI :	Chambre de Commerce et d'Industrie
CFDT :	Confédération Française Démocratique du Travail
CFTC :	Confédération Française des Travailleurs Chrétiens
CGT :	Confédération Générale du Travail
CIO :	Centre d'Information et d'Orientation
CLEFE :	Comité Local Économique pour la Formation et l'Emploi
CNAM :	Caisse Nationale d'Assurance Maladie
CNIS :	Conseil National de l'Information Statistique

CNRS :	Centre National de la Recherche Scientifique
DARES :	Direction de l'Animation de la Recherche, des Études et des Statistiques
DDTEFP :	Direction Départementale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DRTEFP :	Direction Régionale du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
DGEFP :	Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle
DIRECCTE :	Direction Régionale des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi
DDTEFP :	Direction Départementale du Travail et de la Formation Professionnelle
DUDE :	Dossier Unique du Demandeur d'Emploi
EOS :	Équipes d'Orientation Spécialisées
ETP :	Équivalent Temps Plein
FO :	Force Ouvrière
FSE :	Fonds Social Européen
GARP :	Groupement des Assedic de la Région Parisienne
GEODE :	Gestion Opérationnelle de la Demande d'Emploi
GIE :	Groupement d'Intérêt Économique
GIP :	Groupement d'Intérêt Public
GPEC :	Gestion Prévisionnelle des Emplois et Compétences
GTRH :	Gestion Territorialisée des Ressources Humaines
IGAS :	Inspection Générale des Affaires Sociales
IOD :	Intervention sur l'Offre et la Demande
IPR :	Instances Paritaires Régionales
LISE :	Laboratoire Interdisciplinaire pour la Sociologie Économique
MDPH :	Maison Départemental des Personnes Handicapées
MEDEF :	Mouvement des Entreprises de France
OPCA :	Organismes Paritaires Collecteurs Agrées
OPP :	Opérateur Privé de Placement
OREF :	Observatoire Régional Emploi Formation
PAIO :	Permanence d'Accueil, d'Information et d'Orientation
PAP :	Projet d'Action Personnalisé
PDITH :	Plan Départemental d'Insertion des Travailleurs Handicapés
PPAE :	Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi
PARE :	Plan d'Aide au Retour à l'Emploi
PME :	Petites et Moyennes Entreprises

POPS :	Prestation d'Orientation Professionnelle Spécialisée
PSERE :	Population Sans Emploi à la Recherche d'un Emploi
RMI :	Revenu Minimum d'Insertion
RSA :	Revenu de Solidarité Active
SEE :	Stratégie Européenne pour l'Emploi
SOP :	Service d'Orientation Professionnelle
SPEL :	Service Public de l'Emploi Local
TPE :	Très Petites Entreprises
UIMM :	Union des Industries et des Métiers de la Métallurgie
UMP :	Union pour un Mouvement Populaire
UNEDIC :	Union Nationale Interprofessionnelle pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce
URSSAF :	Union de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales
VAE :	Validation des Acquis et de l'Expérience
ZFU :	Zone Franche Urbaine
ZUS :	Zone Urbaine Sensible

Annexe n° 2 : Cahier des charges de 2005 portant création des Maisons de l'Emploi

JORF n°91 du 19 avril 2005

Texte n°11

ARRETE

Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi

NOR: SOCF0510371A

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale et le ministre délégué aux relations du travail,

Vu le code du travail, et notamment les articles L. 311-10 et L. 311-10-1 ;

Vu le décret n° 2005-259 du 22 mars 2005 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi et complétant le code du travail,

Arrêtent :

Article 1

Le cahier des charges des maisons de l'emploi visé à l'article R. 311-7-1 du code du travail est annexé au présent arrêté.

Article 2

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié ainsi que son annexe au Journal officiel de la République française.

Article Annexe

CAHIER DES CHARGES DE LA MAISON DE L'EMPLOI

Pour améliorer le service rendu aux demandeurs d'emploi, aux salariés et aux entreprises, le plan de cohésion sociale présenté par le Gouvernement le 30 juin 2004 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 renouvellent l'approche de la politique de l'emploi en France. La création sur initiative locale, le cas échéant à partir d'une structure existante, et la labellisation de 300 maisons de l'emploi constituent l'une des mesures phares du volet emploi du plan de cohésion sociale.

La maison de l'emploi a pour objectifs d'associer les collectivités territoriales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires.

La maison de l'emploi assure la convergence des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle dans le cadre d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'actions

partagés, adaptés au développement économique et social du territoire.

La maison de l'emploi est fondée sur l'adhésion de chacun des acteurs concernés qui apportent les moyens appropriés au projet. Elle respecte l'identité de chaque partenaire, reconnaît leur responsabilité commune et les rassemble dans l'action.

Le présent document définit les missions et le fonctionnement de la maison de l'emploi ainsi que les conditions d'évaluation de son activité. La démarche de labellisation s'engage sur la base du présent cahier des charges et dans le respect de la charte de la maison de l'emploi. Ces documents sont communiqués aux collectivités territoriales et à leurs groupements porteurs de projets ainsi qu'aux présidents des conseils régionaux et des conseils généraux.

1. Les partenaires de la maison de l'emploi

Les membres constitutifs obligatoires : les collectivités territoriales ou leurs groupements porteurs de projet, l'Etat, l'ANPE et l'ASSEDIC constituent le socle indispensable des maisons de l'emploi.

Le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes (en l'absence d'intercommunalités compétentes) autres que la collectivité territoriale fondatrice et concourant au projet sont, à leur demande, membres constitutifs.

Les partenaires associés : les acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle (regroupés par collèges) peuvent être associés à la maison de l'emploi :

- l'AFPA en qualité de membre du SPE ;
- les organismes consulaires ;
- les partenaires sociaux ;
- les réseaux socioprofessionnels et les entreprises (coopérations interentreprises, groupements d'employeurs, comités de bassin d'emploi...) ;
- l'association pour l'emploi des cadres ;
- les organismes d'observation du marché de l'emploi local et des besoins en formation ;
- les organismes concourant à l'insertion professionnelle (plans locaux pour l'insertion et l'emploi, missions locales, maisons de l'information sur la formation et l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique, association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées, réseau Cap emploi, fonds local emploi-solidarité, associations d'insertion, etc.) ;
- les services et instances de développement économique et d'appui à la création d'activité (conseil de développement, agences de développement économique, comités d'expansion...) ;
- etc.

Certains partenaires (mission locale, plans locaux pour l'insertion et l'emploi...) pourront faire évoluer leurs statuts afin de créer une maison de l'emploi ou pour fusionner avec elle.

2. La maison de l'emploi : une mise en synergie et une coordination des moyens pour la conduite opérationnelle de l'action territoriale.

La maison de l'emploi assure la coopération entre partenaires autour d'un projet de territoire construit à partir d'un diagnostic, d'objectifs, d'un plan d'actions, d'une programmation et d'une évaluation partagés.

La maison de l'emploi garantit la complémentarité dans l'action et favorise la mutualisation des moyens.

La maison de l'emploi agit obligatoirement dans les trois domaines d'intervention suivants :

Observation, anticipation et adaptation au territoire.

Il s'agit de développer un diagnostic et une stratégie locale par l'analyse du marché du travail et des potentialités du territoire afin d'anticiper les besoins des entreprises et des organismes publics par des formations et des actions adaptées.

Accès et retour à l'emploi.

Il s'agit d'améliorer l'accueil, l'information, l'accompagnement individualisé et le reclassement des personnes sans emploi ou salariés dans un parcours professionnel en optimisant la complémentarité de l'offre de services des partenaires.

Développement de l'emploi et création d'entreprise.

Il s'agit d'anticiper et d'accompagner les mutations économiques et les restructurations des territoires en développant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et en contribuant au maintien et à la création d'activités.

La maison de l'emploi favorise notamment l'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprise en mettant en œuvre les dispositions de l'article 61 de la loi de programmation pour la cohésion sociale.

3. Les moyens

Il appartient aux membres constitutifs et partenaires associés de la maison de l'emploi d'apporter les moyens appropriés à la mise en œuvre de leur action en matière de ressources humaines, de fonctionnement et d'investissement.

Dans le cadre d'une convention d'objectifs pluriannuelle, la contribution financière de l'Etat en investissement et en fonctionnement sera déterminée par le ministre chargé de l'emploi et tiendra compte de l'apport des autres partenaires.

Un budget prévisionnel est élaboré chaque année. La maison de l'emploi doit pouvoir justifier annuellement auprès de l'ensemble des contributeurs de la conformité des dépenses effectuées à leur objet.

Pour l'exercice de ses missions, en tant que de besoin, la maison de l'emploi s'appuie notamment sur :

- les personnels de la structure préexistante et/ou des structures fusionnées ;
- les personnels des membres constitutifs et des partenaires associés ;
- les personnels des prestataires de services exerçant dans le cadre de conventions ;
- les personnels recrutés spécifiquement par les maisons de l'emploi sous contrat de droit privé.

4. Le périmètre territorial

Le bassin d'emploi est le périmètre de référence de la maison de l'emploi.

En fonction de la réalité économique, sociale, démographique et géographique des territoires, le ressort de la maison de l'emploi peut recouvrir plusieurs bassins d'emploi. Les grandes agglomérations pourront être traitées de façon spécifique.

Pour favoriser l'accès à ses services, la maison de l'emploi peut se structurer en réseau de proximité, notamment dans les zones rurales et certaines zones urbaines.

5. Le statut juridique

Les maisons de l'emploi peuvent prendre l'un des deux statuts : association loi de 1901 ou GIP.

Les statuts doivent prévoir une clause de retrait des membres constitutifs obligatoires, notamment en cas de retrait du label.

6. Les modalités de l'appel à candidatures

Il appartient aux préfets de porter à la connaissance des élus le cahier des charges et la charte des maisons de l'emploi.

La collectivité territoriale à l'initiative du projet et les membres constitutifs obligatoires transmettent leur projet au préfet. Les engagements de tous les partenaires doivent impérativement y figurer.

7. L'instruction et la sélection des projets

Les préfets instruisent les projets conformes au cahier des charges et émettent un avis.

La Commission nationale des maisons de l'emploi émet un avis motivé et propose le niveau de l'aide financière accordée par l'Etat. La décision est prise par le ministre chargé de l'emploi.

La labellisation conditionne l'attribution des aides de l'Etat.

8. L'évaluation

La maison de l'emploi fait l'objet d'une évaluation. Au regard des résultats de l'évaluation, après instruction des préfets et avis de la commission nationale, le label peut, le cas échéant, être retiré par le ministre chargé de l'emploi.

La maison de l'emploi doit satisfaire aux demandes de données quantitatives et qualitatives nécessaires à l'évaluation du dispositif à partir d'indicateurs nationaux, dont la liste figure dans la charte.

Pour apprécier l'efficacité du projet, la qualité du service rendu et la pertinence des moyens mis en oeuvre, la maison de l'emploi met en place une procédure annuelle de suivi et d'auto-évaluation conforme à la charte nationale.

Fait à Paris, le 7 avril 2005.

Le ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale,
Jean-Louis Borloo
Le ministre délégué aux relations du travail,
Gérard Larcher

Annexe n° 3 : Second cahier des charges des Maisons de l'Emploi (2009)

JORF n°0302 du 30 décembre 2009

Texte n°14

ARRETE

Arrêté du 21 décembre 2009 portant cahier des charges des maisons de l'emploi

NOR: ECED0927694A

Le secrétaire d'Etat chargé de l'emploi,

Vu le code du travail, notamment l'article L. 5313-1 ;

Vu le décret n° 2009-1593 du 18 décembre 2009 fixant les modalités d'attribution de l'aide de l'Etat aux maisons de l'emploi,

Arrête :

Article 1

Le cahier des charges des maisons de l'emploi mentionné à l'article R. 5313-3 du code du travail est annexé au présent arrêté.

Article 2

Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 2010.

Article 3

Le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle est chargé de l'exécution du présent arrêté, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Annexe

CAHIER DES CHARGES DES MAISONS DE L'EMPLOI

Le rôle des maisons de l'emploi au sein du service public de l'emploi, créées par la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, a été réaffirmé par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. Parallèlement, les premières maisons de l'emploi arrivent au terme de leur conventionnement initial par l'Etat. Dans ce contexte, il est donc nécessaire d'adapter le premier cahier des charges des maisons de l'emploi du 7 avril 2005.

L'article L. 5313-1 du code du travail précise les missions des maisons de l'emploi en affirmant le rôle de fédérateur de l'action des partenaires publics et privés, en particulier en permettant l'association des collectivités territoriales à la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau local. Les maisons de l'emploi s'inscrivent ainsi pleinement dans la volonté d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires. Un accent tout particulier est mis sur les problématiques de diagnostic partagé, d'observation du marché de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques.

La maison de l'emploi est fondée sur l'adhésion de chacun des acteurs concernés. Elle respecte l'identité de chaque partenaire, reconnaît leur responsabilité commune et les rassemble dans l'action. A ce titre, les maisons de l'emploi n'ont pas vocation à devenir des opérateurs de placement mais à inscrire leurs interventions en complémentarité des actions menées par les autres acteurs locaux de l'emploi sur le territoire et à développer une fonction de coordination.

Ce cahier des charges a pour but de définir les missions, le fonctionnement des maisons de l'emploi ainsi que les conditions d'évaluation de leur activité. Il permet de déterminer le cadre du conventionnement des structures et les missions qui feront l'objet d'un financement par l'Etat.

I. — La gouvernance des maisons de l'emploi

1.1. Les membres de la gouvernance

La gouvernance des maisons de l'emploi est structurée autour de membres constitutifs obligatoires, de membres constitutifs à leur demande et de partenaires associés :

- les membres constitutifs obligatoires sont au nombre de trois : les collectivités territoriales ou leur groupement porteurs de projet, l'Etat et Pôle emploi ;
- le conseil régional, le conseil général, les intercommunalités et les communes distinctes de la collectivité territoriale fondatrice, concourant au projet, sont, à leur demande, membres constitutifs ;
- tous les autres acteurs locaux de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, parmi lesquels les partenaires sociaux, peuvent devenir des membres associés à la maison de l'emploi dès lors que leur admission a reçu l'accord préalable des membres constitutifs obligatoires.

1.2. Les modalités de représentation

Les membres constitutifs obligatoires de la maison de l'emploi doivent disposer de la majorité des voix au sein du conseil d'administration et du bureau. Cette condition est respectée lorsqu'ils disposent à eux seuls de la majorité des voix plus une.

1.3. Mise en place de conseils d'orientation

Les maisons de l'emploi disposent d'une réelle connaissance de l'activité et de l'emploi au niveau local. Il est, dès lors, indispensable qu'elles associent les acteurs économiques que sont les entreprises et les partenaires sociaux. Dans ce cadre, elles seront également amenées à développer des actions dans le champ de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territorialisées.

Par conséquent, afin d'associer les entreprises et les partenaires sociaux (représentants patronaux et salariaux) à la définition des grandes orientations et au suivi des projets, il est souhaitable, quoique nullement obligatoire, que les maisons de l'emploi créent un conseil d'orientation ou toute structure aux missions équivalentes. Ils seront composés notamment des représentants des partenaires sociaux, des entreprises et de toutes autres personnalités qualifiées.

II. — Organisation des relations entre, d'une part, les maisons de l'emploi et, d'autre part, les comités de bassin d'emploi, les plans locaux pour l'insertion et l'emploi et les missions locales

2.1. Les maisons de l'emploi et les comités de bassin d'emploi

Dans les cas particuliers où coexistent, sur un même territoire ou un territoire proche, une maison de l'emploi et un comité de bassin d'emploi, les deux structures doivent être pleinement intégrées. L'absence d'intégration entraînera soit une minoration, soit une absence de financement de la part de l'Etat. Il sera donc nécessaire de produire un calendrier d'intégration des deux structures dans le cadre du processus de conventionnement.

Ce rapprochement pourra être accompagné de la mise en place d'un comité d'orientation ou d'une structure similaire, tels que présentés ci-dessus, afin d'intégrer les entreprises et les partenaires sociaux au sein de la gouvernance de la maison de l'emploi.

2.2. Les maisons de l'emploi et les plans locaux pour l'insertion et l'emploi

Le rapprochement des maisons de l'emploi et des plans locaux d'insertion dans l'emploi (PLIE) est fortement encouragé lorsque les périmètres territoriaux sont identiques ou proches. Dans le cadre du calcul du montant du financement de l'Etat à la maison de l'emploi, ces rapprochements seront pris en considération.

Pour autant, ce rapprochement devra respecter un principe d'individualisation budgétaire et comptable, grâce au développement d'une comptabilité analytique afin d'assurer la traçabilité notamment des crédits du FSE.

2.3. Les maisons de l'emploi et les missions locales

Les coopérations opérationnelles entre les maisons de l'emploi et les missions locales pourront s'organiser en fonction des réalités locales et, le cas échéant, donner lieu à des rapprochements. Tout rapprochement décidé localement devra respecter les règles d'individualisation budgétaire et comptable, grâce au développement d'une comptabilité analytique afin d'assurer la traçabilité des financements correspondant aux missions confiées par les financeurs, Etat et collectivités territoriales.

III. — Les axes d'intervention des maisons de l'emploi s'inscrivent dans la volonté de favoriser la coordination et la complémentarité des acteurs locaux en matière de politique de l'emploi

L'intervention des maisons de l'emploi est structurée autour de quatre axes obligatoires, pour lesquels les maisons de l'emploi devront conduire au moins une action par axe. Le calcul du montant de la participation de l'Etat s'appuiera sur le projet de la structure ainsi déterminé en collaboration avec le représentant de l'Etat en région.

Ces axes d'intervention des maisons de l'emploi visent à privilégier la coordination et la complémentarité des acteurs locaux en matière de politique de l'emploi. Cela implique donc que les maisons n'ont pas vocation à développer une offre de service déjà existante.

Se pose par ailleurs la question des actions d'accueil, d'information et d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi.

3.1. Les axes d'intervention obligatoire des maisons de l'emploi

Les maisons de l'emploi devront s'engager dans quatre axes obligatoires. Le premier axe, impliquant notamment la mise en œuvre d'un diagnostic partagé, constitue un préalable à la détermination d'un plan d'actions qui s'appuiera notamment sur les actions rattachées aux trois autres axes.

3.1.1. Axe 1 : développer une stratégie territoriale partagée : du diagnostic au plan d'actions

Dans le cadre de ce premier axe, les maisons de l'emploi devront élaborer un diagnostic territorial sur la base d'une analyse du marché du travail et les potentialités du territoire en matière d'offres et de demandes d'emploi. Pour cela, les maisons de l'emploi s'appuieront sur les outils et travaux déjà existants aux niveaux local et régional, en particulier sur ceux de Pôle emploi, de la DARES, de l'INSEE et des services d'études régionaux du réseau territorial de l'Etat en matière d'emploi (actuels SEPES, services d'études, de prospective, d'évaluation et de statistiques).

Ce diagnostic, qui pourra être largement diffusé aux acteurs locaux dans un souci d'appropriation des réalités locales, constituera la base nécessaire à la détermination d'une stratégie partagée en matière d'emploi et, in fine, d'un plan d'actions que les différents partenaires mettent en œuvre.

Ce premier axe est structurant, puisque les actions rattachées aux trois autres axes à caractère obligatoire devront s'inscrire dans ce plan d'actions de la maison de l'emploi.

3.1.2. Axe 2 : participer à l'anticipation des mutations économiques

Sur la base du diagnostic précité, les maisons de l'emploi mènent des actions de coordination et d'informations spécialisées à destination des acteurs locaux, institutionnels et économiques, afin de leur permettre de mieux anticiper les mutations économiques sur le territoire concerné. En particulier, les maisons de l'emploi participent à l'animation et à la coordination des actions en matière de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences territoriales. Elles favorisent également, avec les autres acteurs du service public de l'emploi, le travail en commun avec les branches professionnelles sur leur ressort territorial.

Enfin, pour les bassins d'emploi non outillés, les maisons de l'emploi peuvent contribuer, dans une logique de facilitation des parcours de mobilité professionnelle et de reconversion des territoires, à la coordination des parcours individuels ou développer le rôle de pivot d'une plate-forme de reconversion.

3.1.3. Axe 3 : contribuer au développement de l'emploi local

Sur la base du diagnostic initial, et dans le cadre de la stratégie locale, les maisons de l'emploi ont vocation à contribuer au développement local. Elles doivent de ce fait coordonner, animer et produire une information spécifique déjà existante au niveau local, mais éclatée entre les différents acteurs territoriaux intervenant dans le champ de la politique de l'emploi. L'objectif est de fluidifier la transmission d'informations et les relations entre les acteurs sur le territoire, et non de créer une nouvelle offre de services propre. En effet, il a été souvent constaté que les acteurs économiques (entreprises, salariés, demandeurs d'emploi...) ne disposent pas d'une information suffisamment exhaustive sur les différentes problématiques relatives au développement local qui peuvent être traitées par plusieurs acteurs, sans nécessaire coordination.

Ainsi, une telle action d'information, d'animation et de coordination, dans le respect des compétences de chacun des acteurs, peut-elle intervenir dans des champs extrêmement divers en matière de développement local : aide à la création d'entreprise, développement des services à la personne, responsabilité sociale des entreprises et intermédiation entre Pôle emploi et les très petites entreprises pour encourager ces dernières à déposer leurs offres d'emploi auprès de l'opérateur national.

3.1.4. Axe 4 : réduire les obstacles culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi

Le développement local n'est possible qu'avec une réduction des freins culturels ou sociaux à l'accès à l'emploi. C'est pourquoi, parallèlement aux axes précédemment présentés, les maisons de l'emploi doivent participer à la coordination et à l'animation des acteurs agissant dans le champ de la mobilité sociale et professionnelle, notamment en développant les informations spécialisées et en diffusant les bonnes pratiques.

Dans ce cadre, il s'agit notamment d'intervenir dans le champ de la lutte contre les discriminations à l'embauche, de la lutte contre l'illettrisme, de la mobilité géographique...

3.2. Les actions en matière d'accueil, d'orientation ou d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi

Pôle emploi a la responsabilité générale de l'accueil, de l'orientation et de l'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi. Dans ce cadre, le positionnement des maisons de l'emploi doit s'inscrire en cohérence avec l'offre de service et l'organisation territoriale de Pôle emploi.

En conséquence, les maisons de l'emploi peuvent développer des actions d'accueil et d'information pour répondre à des besoins locaux, tout particulièrement lorsqu'elles accueillent des sites mixtes ou des permanences assurées par Pôle emploi.

Dans l'hypothèse où une maison de l'emploi, compte tenu des spécificités territoriales, souhaiterait développer sur la base d'une initiative locale des actions d'accompagnement sans le financement de l'Etat prévu par le décret n° 2009-1593 du 18 décembre 2009, elle devra respecter les conditions cumulatives suivantes :

- respect du schéma territorial de Pôle emploi tel que validé en CRE, dans le sens où l'intervention d'une maison de l'emploi en matière d'accueil, d'orientation et d'accompagnement de personnes à la recherche d'emploi doit répondre à un souci de présence des services publics en milieu rural, et en aucun cas doubler la présence de Pôle emploi au niveau local ;
- validation du projet, formalisé dans le cadre d'une convention spécifique conclue entre la maison de l'emploi, Pôle emploi et l'Etat, par le conseil régional de l'emploi.

Si ces conditions sont respectées, le préfet de région pourra statuer sur l'aide financière accordée au titre des actions des axes obligatoires.

IV. — Les moyens

Il appartient à l'Etat et aux collectivités locales et leurs groupements, membres obligatoires, d'apporter les moyens appropriés en matière de ressources humaines et de fonctionnement à l'accomplissement des missions confiées à la maison de l'emploi. Les autres partenaires, membres de la gouvernance de la structure, peuvent participer au financement du budget de

fonctionnement de la maison de l'emploi.

Concernant le financement de l'Etat, celui-ci ne peut excéder 70 % du budget de fonctionnement de la maison de l'emploi, dans les limites des crédits ouverts en loi de finances initiale. En conséquence, contrairement au schéma financier retenu dans le cadre de la première génération de conventions, la valorisation globale de l'offre de services des partenaires n'entre plus dans le calcul de la participation financière de l'Etat. Pour autant, cette information devra continuer d'être fournie, à titre d'indicateur permettant d'approcher l'importance de l'effet levier de l'aide de l'Etat et des collectivités territoriales et leurs groupements. La contribution financière de l'Etat en fonctionnement sera précisée par le ministre chargé de l'emploi, par voie de circulaire.

La contribution financière des collectivités territoriales et de leurs groupements est ainsi portée, au minimum, à hauteur de 30 % du budget propre de la maison de l'emploi.

Le financement de l'Etat est composé d'un socle de financement garanti fonction de la population couverte, permettant d'assurer aux maisons de l'emploi un financement minimum des dépenses de fonctionnement de la structure et d'une part variable qui sera fonction de la nature des projets et des résultats atteints. La totalité du financement de l'Etat ne peut être supérieure à 1 million d'euros. Ces modalités de financement peuvent faire l'objet de deux aménagements :

- dans le cas où le budget de la maison de l'emploi implique un financement inférieur au socle garanti, la part de l'aide de l'Etat restera de 70 % du budget total ;
- le plafond du financement de l'Etat à hauteur de 1 million d'euros pourra être réexaminé dans les situations où des maisons de l'emploi viendraient à se regrouper.

Enfin, conformément aux circulaires du Premier ministre du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec l'administration et du 16 janvier 2007 relative aux subventions de l'Etat aux associations, la maison de l'emploi devra produire les documents suivants :

- un budget annuel prévisionnel ;
- un compte rendu financier annuel assorti d'un bilan d'activité qui sera remis au préfet de région, dans les six mois suivant la fin de l'exercice concerné, afin que la maison de l'emploi puisse justifier annuellement auprès de l'ensemble des contributeurs de la conformité à leur objet des dépenses effectuées.

V. — Le périmètre territorial

Le périmètre territorial principal des maisons de l'emploi doit s'adapter aux territoires dans lesquels s'inscrivent les partenariats les plus pertinents, tout en intégrant les conséquences du schéma territorial de Pôle emploi.

Dans l'hypothèse où un territoire économiquement cohérent comprend plusieurs maisons de l'emploi, les mutualisations entre structures sont largement préconisées.

Quelle que soit l'organisation territoriale retenue, celle-ci devra être analysée par le conseil régional de l'emploi.

VI. — Le statut juridique

Deux statuts juridiques distincts peuvent être choisis par les maisons de l'emploi :

- soit celui des associations relevant de la loi du 1er juillet 1901 relative au contrat d'association ou du droit local alsacien et mosellan ;
- soit celui du groupement d'intérêt public (GIP).

VII. — Les modalités de reconventionnement des maisons de l'emploi

Il appartient au préfet de région de porter à la connaissance des présidents de maison de l'emploi le nouveau cahier des charges.

L'organe délibérant transmet son projet au préfet de région. Ce dossier comporte le descriptif du projet, le projet de convention, le budget initial, le plan d'actions envisagé et les statuts. Les engagements des partenaires doivent impérativement y figurer.

Après information du conseil régional de l'emploi, le préfet de région prend la décision d'attribuer une aide financière à la maison de l'emploi en fonction de la pertinence de chacune des actions arrêtées dans le cadre de la convention.

VIII. — Evaluation

Les maisons de l'emploi font l'objet d'une double évaluation chaque année :

- au niveau national, une évaluation globale du dispositif est effectuée par le ministre en charge de l'emploi et sera présentée et débattue au sein du Conseil national de l'emploi. Son objectif est d'analyser la performance des maisons de l'emploi, leur complémentarité avec les autres acteurs du SPE et de favoriser la diffusion au niveau national des bonnes pratiques ;
- au niveau régional, le préfet de région procède à l'évaluation des actions prévues par les conventions Etat/maisons de l'emploi. La détermination du niveau futur de financement dépendra des résultats constatés selon des modalités qui seront précisées dans la circulaire relative aux modalités de financement des maisons de l'emploi. Les résultats de cette évaluation sont portés à la connaissance du conseil régional de l'emploi.

IX. — Auto-évaluation

Pour apprécier la valeur ajoutée de son action et améliorer le management de projet, la maison de l'emploi peut procéder à une démarche permanente d'auto-évaluation. Cette démarche, qui permet par une analyse partagée de mieux fédérer et valoriser les complémentarités entre les partenaires, constitue une aide pertinente aux décideurs afin d'améliorer l'efficacité des actions menées. A ce titre, elle est encouragée.

Fait à Paris, le 21 décembre 2009.

Laurent Wauquiez

Annexe n° 4 : Profils des chômeurs rencontrés

Sexe

Hommes	Femmes
22 personnes	22 personnes

Âge

Moins de 26 ans	Entre 26 et 45 ans	45 ans et plus	Non connu
11 personnes	17 personnes	13 personnes	2 personnes

Diplôme

Sans diplôme	CAP / BEP	Bac	Bac +1 à Bac +3	Bac + 4 à plus	Non connu
8 personnes	6 personnes	8 personnes	7 personnes	9 personnes	6 personnes

Statut au regard de l'emploi

Inscrit à Pôle Emploi, sans emploi	Non inscrit à Pôle Emploi	Inscrit à Pôle Emploi et création d'activité	Salariés	Étudiants	Non connu
15 personnes	4 personnes	11 personnes	8 personnes	2 personnes	4 personnes

Ancienneté de la recherche d'emploi et/ ou de formation

Moins de 6 mois	Entre 7 et 12 mois	Entre 13 et 24 mois	Plusieurs années	Non connu
11 personnes	6 personnes	13 personnes	2 personnes	5 personnes

Annexe n° 5 : Profils des professionnels rencontrés

Sexe

Hommes	Femmes
10 personnes	34 personnes

Âge

Entre 20 et moins de 30 ans	Entre 30 et moins de 40 ans	Entre 40 et moins de 50 ans	50 ans et plus	Non connu
7 personnes	12 personnes	12 personnes	4 personnes	9 personnes

Diplôme

Sans diplôme	CAP / BEP	Bac	Bac +2	Bac +3	Bac +4	Bac +5 à plus
2 personnes	2 personnes	2 personnes	7 personnes	7 personnes	8 personnes	18 personnes

Statut d'emploi

CDI	CDD	Mises à disposition
35 personnes	6 personnes	3 personnes

Fonctions occupées

Direction	Agents d'accueil et conseillers professionnels
11 personnes	33 personnes

Ancienneté dans la structure

Moins d'un an	Entre 1 et moins de 3 ans	Entre 3 et moins de 5 ans	Plus de 5 ans
9 personnes	15 personnes	8 personnes	13 personnes

Annexe n° 6 : L'organisation du SPE dans les pays de l'Union Européenne

Pour mieux prendre la mesure des récentes transformations du SPE analysées en France, nous souhaitons brièvement exposer quelques unes des grandes orientations prises par certains de nos pays voisins : Allemagne, Danemark, Grande-Bretagne, Pays-Bas. Nous avons opté pour ces pays du fait de la diversité des situations institutionnelles qui les caractérisent. Toutefois les récentes réformes adoptées dans chacun d'entre eux « présentent des évolutions convergentes »⁸¹⁵. Les présentations qui suivent sont succinctes et ne décrivent pas de manière exhaustive l'ensemble des réformes adoptées.

Le Danemark

Au Danemark le mouvement de réforme a commencé en 2003. Il s'articule autour de deux grandes évolutions : une incitation plus forte des chômeurs à la reprise d'un emploi et le renforcement des liens (sans aller jusqu'à la fusion) entre les organismes de placement, les communes et les caisses d'assurance chômage. Une autre étape est franchie en 2007 avec le regroupement des réseaux locaux de l'emploi en 91 Jobcenters ou maisons de l'emploi. Ces Jobcenters réunissent dans un même lieu les services de placement de l'État pour les chômeurs indemnisés au titre de l'assurance chômage et les services communaux pour les chômeurs non indemnisés. Outre l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les Jobcenters ont en charge le conseil aux entreprises et salariés pour les recrutements, la formation...

La particularité du système Danois réside dans le fait que l'assurance chômage n'est pas obligatoire. Elle est gérée par des caisses professionnelles reconnues par le Ministre de l'Emploi et contrôlées par une agence dépendante de ce ministère. Les chômeurs qui n'adhèrent pas à une caisse d'assurance chômage reconnue par le ministère reçoivent des prestations d'assistance des communes⁸¹⁶.

Les orientations de la politique de l'emploi sont définies au niveau national par l'État (Ministère de l'Emploi qui résulte du regroupement du Ministère du Travail et des Affaires Sociales opéré en 2001) et les partenaires sociaux dans le cadre du Conseil National de l'Emploi. Ces directives sont ensuite différenciées par région en fonction des spécificités de chacune. Une attention particulière est portée à l'analyse et prévision des évolutions du marché du travail qui ont conduit à des pénuries de main d'œuvre sectorielles⁸¹⁷.

Pour ce qui est de l'accompagnement, les chômeurs doivent déposer leur CV sur un site internet accessible aux services de placement, des caisses d'assurance chômage et des entreprises. Tous les trois mois, les chômeurs ont un entretien avec un conseiller du Jobcenter et des caisses d'assurance chômage pour vérifier l'effectivité des recherches d'emploi⁸¹⁸.

⁸¹⁵ Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, 2007, op. cit., p.10.

⁸¹⁶ Sénat, 2004, « L'organisation de l'indemnisation et du placement des chômeurs », dossier réalisé par le service des études juridiques

⁸¹⁷ Christèle Meilland, 2008, « Le système d'indemnisation du chômage en sursis ou comment résoudre les pénuries de main d'œuvre ? », *Chronique Internationale de l'Ires*, n°115, novembre 2008, p.79-80

⁸¹⁸ Ibid., p.86

Les Pays-Bas

La réforme du SPE a été amorcée en novembre 2001 par la loi dite SUWI relative à l'établissement d'une structure pour l'exécution des missions relatives à la création d'emplois et aux lois sur les assurances sociales. Cette dernière confie les fonctions d'indemnisation et de placement à deux organismes publics placés sous l'autorité du Ministère des Affaires Sociales : l'Institut pour la Gestion des Assurances des Salariés et l'Organisation Centrale pour l'Emploi et les Revenus.

Concernant la fonction indemnitaire, deux modifications majeures sont à noter :

- a fin de la représentation des partenaires sociaux au sein du nouvel organisme de droit public (Institut pour la Gestion des Assurances des Salariés auparavant nommé Institut National pour les Assurances Sociales) en charge de l'indemnisation du chômage ;
- La réduction du champ d'intervention du nouvel organisme à l'assurance chômage alors que l'Institut était auparavant responsable des lois sur l'invalidité et le travail des handicapés

Pour ce qui est du placement, c'est l'Organisation Centrale pour l'Emploi et les Revenus (COWI), qui a en charge le placement des chômeurs au niveau national. C'est elle qui chapeaute les Centres pour l'Emploi et les Revenus au niveau local où les partenaires sociaux sont représentés. Ils ont notamment pour mission de participer à la construction de plans annuels en faveur de l'emploi⁸¹⁹.

La loi dite SUWI organise la mise en place au niveau local de guichets uniques d'accueil et d'orientation des chômeurs rassemblant les Centres pour l'Emploi et les Revenus (CWI), les caisses d'allocation chômage (UWV), les caisses d'invalidité et les services locaux d'aide sociale. L'accompagnement des chômeurs est segmenté en fonction de leur éloignement supposé à l'emploi ainsi que de leur régime indemnitaire. Ainsi, les Centres pour l'Emploi et les Revenus ont en charge l'accompagnement des demandeurs d'emploi considérés comme autonomes dans leurs recherches (services en libre accès). Ce sont les services de l'assurance chômage et les communes qui ont en charge l'accompagnement des autres chômeurs selon qu'ils sont indemnisés ou en recherche d'emploi depuis plus de six mois (assurance chômage) ou bénéficiaires de l'aide sociale (communes). Ce schéma d'organisation confère au SPE un caractère « résiduel dont les compétences d'accompagnement ont été transférées à l'assurance chômage et aux communes »⁸²⁰.

Il faut pour finir évoquer la question du régime d'invalidité créé en 1967 et qui ouvrait droit à des revenus de remplacement pour les personnes dans l'incapacité de travailler. Ce système assurait une couverture assez généreuse puisque les indemnisations perçues s'élevaient à 80% du salaire antérieur et ce quelque soit le degré d'invalidité reconnu (à partir de 15%). Depuis les années 1990 le régime a été plusieurs fois modifié dans le sens d'une restriction des conditions d'éligibilité et du niveau des aides, jusqu'en 2005 où la loi sur l'incapacité est remplacée par la loi sur le travail et le revenu. Avec cette loi, les personnes en incapacité partielle (moins de 35%) sont invitées à reprendre le chemin du marché du travail⁸²¹.

⁸¹⁹ Sénat, 2004, op.cit.

⁸²⁰ Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, op.cit., p.13

⁸²¹ Marie Wierink, « Assurance chômage : un vent de réformes permanent », *Chronique Internationale de l'Ires*, n° 115, novembre 2008, p.67-68.

L'Allemagne

C'est en 2003 que l'Allemagne a entamé les réformes relatives à l'organisation du marché du travail. Quatre réformes successives, les réformes Hartz, vont ainsi être menées entre 2003 et 2005.

Depuis 2004 et la loi Hartz III, l'assurance chômage est gérée par l'Agence Fédérale pour l'Emploi (BA), établissement de droit public dépendant du Ministère du Travail qui se substitue à l'Office Fédéral du Travail. L'Agence Fédérale pour l'Emploi est gérée par l'État et les partenaires sociaux. Si l'Agence Fédérale reste une instance tripartite, le gouvernement fédéral allemand a souhaité contractualiser ses rapports avec la nouvelle entité, notamment par la signature d'accords ponctuels et ciblés⁸²².

Au niveau institutionnel, la loi Hartz I de 2003 organise la fusion des agences locales de l'emploi et des bureaux d'aide sociale des communes en « job centers ». Tout comme aux Pays-Bas, les « job centers » ont en charge le placement, mais également l'indemnisation des chômeurs, les deux fonctions étant réunies depuis le début du XX^{ème} siècle outre-Rhin. C'est également avec cette première loi Hartz que l'Agence Fédérale pour l'Emploi perd le monopole de placement des chômeurs. Les agences privées, fonctionnant sur le même modèle que les agences d'intérim en France sont invitées à s'installer dans les « job centers ». Les chômeurs indemnisés qui n'auraient pas trouvé d'emploi par l'intermédiaire de l'Agence Fédérale pour l'Emploi dans un délai de trois mois, peuvent solliciter une de ces structures privées. En cas de placement par une agence privée, l'Agence Fédérale se voit dans l'obligation de rétribuer l'agence pour ses services.

Le quatrième volet de la loi Hartz supprime l'aide aux chômeurs en fin de droits et introduit un système unique d'aide sociale. Les chômeurs ayant épuisé leurs droits à assurance chômage (12 mois maximum) passent sous le régime de l'aide sociale. Le montant de l'aide est établi sur la base des besoins matériels du ménage mais ne prend pas en compte le passé professionnel des chômeurs.⁸²³ Les nouvelles dispositions entendent inciter la reprise d'un emploi en facilitant le cumul des aides sociales avec une activité salariée.

Le système d'emploi allemand se compose de trois échelons territoriaux : l'Agence Fédérale pour l'Emploi qui intervient au plan national, les Directions Régionales qui adaptent les orientations de la politique nationale en fonction de la politique économique des Länder. Les directions régionales gèrent par ailleurs le réseau local des agences pour l'emploi.

Comme au Danemark, le SPE intervient en direction des chômeurs, mais également auprès des entreprises et des salariés.

⁸²² Sénat, 2004, op.cit.

⁸²³ Markus Promberger, « Cinq ans de loi Hartz IV : continuité et ruptures dans les politiques allemandes pour l'emploi et contre la pauvreté », *Regards sur l'économie allemande*, n°96/2010, p.8-9.

Le Royaume-Uni

Il est possible de dater la première étape des évolutions du système d'emploi anglo-saxon en 1996 avec la réforme de l'indemnisation du chômage. L'allocation de recherche d'emploi remplace l'allocation de chômage et subordonne le versement de l'indemnisation du chômage à la recherche active d'un emploi.

L'institutionnalisation du rapprochement des activités d'indemnisation et de placement a lieu en 2001 avec la mise en place des Jobcenters Plus, entité unique qui gère désormais le versement des allocations et l'accompagnement de l'ensemble des bénéficiaires de prestations sociales. Au niveau local, la fusion des services est achevée depuis 2006.

Les Jobcenters Plus dépendent du Ministère du Travail et des Pensions, nouveau ministère issu du regroupement du ministère de l'Éducation et de l'Emploi (dont dépendait le SPE) et du Ministère de la Sécurité Sociale (dont dépendait l'agence pour les prestations)⁸²⁴.

Le système d'emploi s'articule autour de trois échelons territoriaux : le niveau central ; le niveau régional ; le niveau du district qui est responsable des Jobcenters locaux. Les politiques d'emploi sont définies nationalement de manière standardisées, laissant assez peu d'autonomie aux bureaux locaux. Contrairement à la situation de la France, « le dispositif britannique s'appuie très peu sur les collectivités territoriales, la période récente étant toutefois marquée par une implication accrue des villes appelées à coordonner une série d'acteurs concernés par les questions de pauvreté »⁸²⁵. Par ailleurs, les objectifs de réduction budgétaire ont amené à une réduction des effectifs salariés dans le SPE, au profit de partenariats avec des prestataires privés pour l'accompagnement et le placement des chômeurs.

En ce qui concerne l'indemnisation, la fusion du régime d'invalidité (Incapacity Benefit) et des minima sociaux (Income Support) a été votée en 2007. Cette fusion a donné naissance à une prestation unique, « employment and support allowance » dont le versement est soumis à une batterie de tests médicaux plus conséquents que dans le cadre du régime d'invalidité. A l'origine de ce renforcement des contrôles médicaux, c'est la crainte des pouvoirs publics qu'une partie de la population valide bascule vers le régime d'invalidité pour ne pas être soumis aux contrôles de recherche active d'emploi.

Pour finir sur la situation du paysage de l'emploi britannique, il nous semble important de préciser que les partenaires sociaux ont un rôle purement consultatif dans la définition et la mise en œuvre des politiques d'emploi.⁸²⁶

⁸²⁴ Ibid.

⁸²⁵ Florence Lefresne, 2008, op. cit., p.117.

⁸²⁶ Ibid., p.121

Annexe n° 7 : La place des MDE dans la loi de réforme du SPE

JORF n°0038 du 14 février 2008 page 2712 texte n° 2

LOI n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi (1)

NOR: ECEX0770283L

L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté,
Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Article 3

L'article L. 311-10 du code du travail est ainsi rédigé :

« Art.L. 311-10.-Les maisons de l'emploi, dont le ressort, adapté à la configuration des bassins d'emploi, ne peut excéder la région ou, en Corse, la collectivité territoriale, concourent à la coordination des politiques publiques et du partenariat local des acteurs publics et privés qui agissent en faveur de l'emploi, de la formation, de l'insertion et du développement économique.

« A partir d'un diagnostic partagé, elles exercent notamment une mission d'observation de la situation de l'emploi et d'anticipation des mutations économiques.

« Elles contribuent à la coordination des actions du service public de l'emploi et participent en complémentarité avec l'institution mentionnée à l'article L. 311-7, les réseaux spécialisés et les acteurs locaux dans le respect des compétences des régions et des départements :

« — à l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement des personnes à la recherche d'une formation ou d'un emploi ;

« — au maintien et au développement de l'activité et de l'emploi ainsi qu'à l'aide à la création et à la reprise d'entreprise.

« En lien avec les entreprises, les partenaires sociaux, les chambres consulaires et les branches professionnelles, elles contribuent au développement de la gestion territorialisée des ressources humaines. Elles mènent également des actions d'information et de sensibilisation aux phénomènes des discriminations à l'embauche et dans l'emploi ainsi que relatives à l'égalité professionnelle et à la réduction des écarts de rémunération entre les femmes et les hommes.

« Les maisons de l'emploi qui respectent les missions qui leur sont attribuées bénéficient d'une aide de l'Etat selon un cahier des charges dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat. »

Annexe n° 8 : La notion de territoire : une pluralité de définitions selon les disciplines académiques

De nombreuses disciplines se saisissent de la notion de « territoire ». Les définitions sont très variées selon que la notion soit définie par des géographes, des historiens, des juristes, des urbanistes ou encore des éthologues. Du fait de son caractère polysémique, l'exercice d'explicitation du territoire par une « définition exhaustive et définitive »⁸²⁷ s'avère délicat. Par ailleurs, les usages et significations du terme « territoire » sont multiples dans le langage courant. C'est pour mieux saisir la diversité de ces acceptions que nous avons repris quelques unes des définitions proposées par Jacques Lévy et Michel Lussault dans le *Dictionnaire de la géographie*.⁸²⁸

- le territoire comme espace à métrique topographique, c'est-à-dire caractérisé par la continuité et la contiguïté, doté de frontières ou de limites qui en délimitent le périmètre. **(acception de la géographie physique)**

- le territoire comme « métaphore de l'animalité » dans la continuité de l'approche éthologique où le territoire est « une aire géographique délimitant par des frontières un espace individuel, familial ou social. »⁸²⁹ **(acception biologique du territoire)**

- le territoire comme appropriation prolonge la définition précédente en laissant davantage entrevoir sa dimension juridique et politique. Dans cette acception, « le territoire est une appropriation à la fois économique, idéologique et politique (sociale donc) de l'espace par des groupes qui se donnent une représentation particulière d'eux-mêmes, de leur histoire. »⁸³⁰ **(acception sociologique)**

- le territoire dans son acception plus politique est à lire comme un « espace correspondant à la logique de l'Etat, avec son exhaustivité interne et ses frontières externes ». C'est en sciences politiques et en relations internationales que cet usage est le plus fréquent⁸³¹. Le territoire se caractérise par une inscription du politique dans l'espace physique par les régions, départements, communes... **(acception politique)**

Les différentes définitions du territoire mettent en avant ses composantes géographique, historique, sociale, culturelle, politique ou encore économique... En outre, le territoire peut se définir par une série d'oppositions : matériel / symbolique ; mouvant / figé ou encore subjectif / objectif. Du point de vue des auteurs du *Dictionnaire de la Géographie*, les définitions proposées appauvrissent la notion de territoire en occultant certaines de ses dimensions et notamment son caractère réticulaire. Le territoire est traditionnellement présenté comme un espace unique, strictement défini et délimité. Le réseau à l'inverse, se définit par la discontinuité et son caractère illimité. Le caractère réticulaire du territoire permet de comprendre « la construction et la circulation des légitimités politiques »⁸³² et permet d'introduire la notion de territorialité ». Elle repose sur l'existence d'une « autorité, légitime ou non, continûment effective sur un espace donné »⁸³³.

⁸²⁷ Guy Di Meo, *Géographie sociale et territoires*. Paris, Nathan, 1998, p.37.

⁸²⁸ Jacques Lévy, Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*. Paris, Belin, 2003, p.907-910.

⁸²⁹ Guy Di Meo, 1998, op.cit., p.42-43.

⁸³⁰ Guy Di Meo, *Les territoires du quotidien*, Paris, L'Harmattan, 1996, p.40.

⁸³¹ Jacques Lévy, Michel Lussault, 2003, op.cit., p.907-908.

⁸³² Jacques Lévy, Michel Lussault, 2003, op.cit., p.910.

⁸³³ Ibid., p.919.

Annexe n° 9 : Questionnaire exploratoire à destination des chômeurs

Votre situation

1. Quel est votre âge ?

.....

2. Quel est votre sexe ?

<input type="checkbox"/> Homme	<input type="checkbox"/> Femme
--------------------------------	--------------------------------

3. Quelle est votre situation au regard de l'emploi ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> En recherche d'emploi	<input type="checkbox"/> Etudiant
<input type="checkbox"/> Salarié	<input type="checkbox"/> Scolarisé

4. Etes-vous inscrit à Pôle Emploi ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

5. Dans quelle ville habitez-vous ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/>

6. Avez-vous obtenu un diplôme ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

7. Si oui, quel est le dernier diplôme que vous avez obtenu ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Brevet des Collèges	<input type="checkbox"/> BAC + 2
<input type="checkbox"/> CAP/BEP	<input type="checkbox"/> BAC + 3 et plus
<input type="checkbox"/> BAC	

Vous et la Maison de l'Emploi et de la Formation

8. Est-ce la première fois que vous venez à la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

9. Avez-vous trouvé facilement nos locaux ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

10. La Maison de l'Emploi et de la Formation regroupe plusieurs structures (Mission Locale, Pôle Emploi, AFPA...), le saviez-vous ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui, tout à fait	<input type="checkbox"/> Non
<input type="checkbox"/> Oui, mais c'est un peu flou	

11. Lors de votre **première visite**, vous êtes-vous arrêté à l'accueil général de la Maison de l'Emploi et de la Formation, situé au rez-de-chaussée du bâtiment ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

12. Selon vous, cet accueil général, est-il un espace bien identifié ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

13. Pour quelle(s) raison(s) ?

.....
.....

14. Trouvez-vous que l'accueil général est accueillant ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

15. Pour vous, l'accueil général, dispose :

(Pour chacune des propositions suivantes, indiquez si cela vous semble « très satisfaisant », « plutôt satisfaisant », « plutôt pas satisfaisant » ou « pas du tout satisfaisant »)

	Très satisfaisant	Plutôt satisfaisant	Plutôt pas satisfaisant	Pas du tout satisfaisant
D'un espace	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D'une documentation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
D'un affichage	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

16. Lors de votre **première visite** à la Maison de l'Emploi et de la Formation, pour quelle **raison principale** êtes-vous venu ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Recherche d'emploi	<input type="checkbox"/> Orientation professionnelle (VAE, bilan de compétences, reconversion...)
<input type="checkbox"/> Recherche de formation	<input type="checkbox"/> Conseils juridiques
<input type="checkbox"/> Orientation scolaire	<input type="checkbox"/> Création d'activité

17. Lors de **cette première visite**, vous êtes venu pour :

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Un rendez-vous avec un conseiller	<input type="checkbox"/> Une réunion d'information
<input type="checkbox"/> Un atelier	<input type="checkbox"/> Prendre des renseignements
<input type="checkbox"/> Un forum	

18. Lors de vos **visites suivantes**, vous êtes-vous arrêté à l'accueil général de la Maison de l'Emploi et de la Formation, situé au rez-de-chaussée du bâtiment ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui parce que vous ne saviez pas où se situe la structure dans laquelle vous souhaitiez vous rendre	<input type="checkbox"/> Non, vous regardez les panneaux d'affichage à l'entrée
<input type="checkbox"/> Oui, c'est important d'être renseigné par le chargé d'accueil	<input type="checkbox"/> Non, vous n'aviez pas remarqué qu'il y avait un accueil général

19. Pouvez-vous préciser dans quelles autres structures vous êtes allé à la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(Plusieurs réponses possibles)

<input type="checkbox"/> AFPA	<input type="checkbox"/> Mission Locale
<input type="checkbox"/> Astrolabe (antenne VAE)	<input type="checkbox"/> Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
<input type="checkbox"/> Cap Emploi – UnirH	<input type="checkbox"/> Pôle Emploi
<input type="checkbox"/> Cité des Métiers	<input type="checkbox"/> Aucune pour l'instant, c'est votre première visite
<input type="checkbox"/> DAVA	

20. **Aujourd'hui** quelle est la structure principale qui vous aide dans vos démarches à la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> AFPA	<input type="checkbox"/> Mission Locale
<input type="checkbox"/> Astrolabe (antenne VAE)	<input type="checkbox"/> Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
<input type="checkbox"/> Cap Emploi – UnirH	<input type="checkbox"/> Pôle Emploi
<input type="checkbox"/> Cité des Métiers	<input type="checkbox"/> Aucune pour l'instant, c'est votre première visite
<input type="checkbox"/> DAVA	

21. Depuis quand êtes-vous suivi par cette structure ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Moins d'1 mois	<input type="checkbox"/> Entre 6 mois et 1 an
<input type="checkbox"/> Entre 1 mois et 3 mois	<input type="checkbox"/> Plus d'1 an
<input type="checkbox"/> Entre 4 mois et 6 mois	

Vos démarches à la Maison de l'Emploi et de la Formation

22. Quand vous êtes venu à la Maison de l'Emploi et de la Formation, quelle est la **PREMIERE** structure dans laquelle vous vous êtes rendu ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> AFPA	<input type="checkbox"/> Mission Locale
<input type="checkbox"/> Astrolabe (antenne VAE)	<input type="checkbox"/> Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
<input type="checkbox"/> Cap Emploi – UnirH	<input type="checkbox"/> Pôle Emploi
<input type="checkbox"/> Cité des Métiers	<input type="checkbox"/> Aucune pour l'instant, c'est votre première visite
<input type="checkbox"/> DAVA	

23. Suite à cette première structure, avez-vous eu besoin d'aller dans une **SECONDE** structure de la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

24. Si oui, laquelle ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> AFPA	<input type="checkbox"/> Mission Locale
<input type="checkbox"/> Astrolabe (antenne VAE)	<input type="checkbox"/> Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
<input type="checkbox"/> Cap Emploi – UnirH	<input type="checkbox"/> Pôle Emploi
<input type="checkbox"/> Cité des Métiers	<input type="checkbox"/> Aucune pour l'instant, c'est votre première visite
<input type="checkbox"/> DAVA	

25. Suite à cette seconde structure, avez-vous eu besoin d'aller dans une **TROISIEME** structure de la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

26. Si oui, laquelle ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> AFPA	<input type="checkbox"/> Mission Locale
<input type="checkbox"/> Astrolabe (antenne VAE)	<input type="checkbox"/> Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
<input type="checkbox"/> Cap Emploi – UnirH	<input type="checkbox"/> Pôle Emploi
<input type="checkbox"/> Cité des Métiers	<input type="checkbox"/> Aucune pour l'instant, c'est votre première visite
<input type="checkbox"/> DAVA	

27. Avez-vous été bien orienté d'une structure vers une autre ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

28. Si non, pourquoi ?

.....

29. Avez-vous eu des difficultés à faire vos démarches au sein de la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Non
------------------------------	------------------------------

30. Si oui, lesquelles ?

.....
.....

31. Trouvez-vous que le regroupement de structures facilite vos démarches ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Oui	<input type="checkbox"/> Vous ne vous posez pas cette question
<input type="checkbox"/> Non	

32. Si non, pourquoi ?

.....
.....

Votre avis sur la Maison de l'Emploi et de la Formation

33. Pour vous, le regroupement des structures au sein de la Maison de l'Emploi et de la Formation :

(Pour chacune des propositions suivantes, indiquez si vous êtes « tout à fait d'accord », plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord » ou « pas du tout d'accord »)

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
Vous encourage à poursuivre et enrichir vos recherches	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous permet de découvrir de nouveaux services utiles pour vos recherches	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous aide à vous orienter d'une structure vers une autre	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous donne accès à trop d'informations difficiles à interpréter seule(e) pour vous aider dans vos démarches	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous donne accès à trop de structures pour identifier laquelle sera la plus adaptée à votre situation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Vous a amené à multiplier vos démarches en vous éloignant de votre projet initial	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

34. Au-delà du regroupement des structures, quels sont les services supplémentaires que vous apporte la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(Plusieurs réponses possibles)

<input type="checkbox"/> Un accueil commun aux structures qui vous oriente vers la bonne structure	<input type="checkbox"/> La mise en relation avec les entreprises
<input type="checkbox"/> Un accès plus facile à l'information	<input type="checkbox"/> Vous ne savez pas, vous ne différenciez pas les services des différentes structures
<input type="checkbox"/> Des forums, événements. (emploi, formation...)	<input type="checkbox"/> Vous ne vous posez pas cette question
<input type="checkbox"/> Des Ateliers (création d'activité, orientation juridique...)	

35. D'une manière générale, êtes-vous satisfait des services rendus par la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Très satisfait	<input type="checkbox"/> Plutôt pas satisfait
<input type="checkbox"/> Plutôt satisfait	<input type="checkbox"/> Pas du tout satisfait

36. Selon vous, que pourrait-on faire pour améliorer les services de la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

.....
.....

37. Pour vous, l'accueil général, aujourd'hui, c'est :

(Pour chacune des propositions suivantes, indiquez si vous êtes « tout à fait d'accord », plutôt d'accord », « plutôt pas d'accord » ou « pas du tout d'accord »)

	Tout à fait d'accord	Plutôt d'accord	Plutôt pas d'accord	Pas du tout d'accord
Un lieu d'écoute	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un lieu d'information	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Un lieu d'orientation	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

38. D'une manière générale, êtes-vous satisfait des services de l'accueil général de la Maison de l'Emploi et de la Formation ?

(1 seule réponse possible)

<input type="checkbox"/> Très satisfait	<input type="checkbox"/> Plutôt pas satisfait
<input type="checkbox"/> Plutôt satisfait	<input type="checkbox"/> Pas du tout satisfait

39. Que souhaiteriez-vous changer à l'accueil général ?

.....
.....

Annexe n° 10 : La constitution de l'échantillon pour le questionnaire

Pour exploiter de manière significative un questionnaire, l'échantillon de ce dernier doit être équivalent à au moins 100 questionnaires⁸³⁴, et doit si possible, rassembler 10 % de la population mère⁸³⁵. Afin de remplir ces deux conditions, nous avons cherché à mesurer la population qui se rend à la Mef. Il n'est toutefois pas possible d'additionner les effectifs de chaque structure, en raison du risque de comptabiliser plusieurs fois une même personne. En effet, une partie des publics se rend dans plusieurs structures sans qu'il soit possible de mesurer les doubles comptes de manière fiable. Une solution aurait pu être de partir du nombre total de demandeurs d'emploi qui se sont rendus à l'agence Pôle Emploi de la Mef. Sur la base de cette population, l'opération aurait consisté à soustraire les personnes suivies par chacune des structures inscrites à Pôle Emploi. Nous aurions ainsi pu définir le nombre total de personnes s'étant rendu dans les locaux de la Mef.

Plusieurs limites majeures nous ont amené à écarter cette solution :

- Le nombre total de demandeurs d'emploi accueillis par l'agence Pôle Emploi de la Mef ne nous a pas été communiqué pour la construction de l'échantillon du questionnaire. Les données dont nous disposons nous sont communiquées trimestriellement par la Direction Départementale du Travail de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (DDTEFP). Elles recensent les demandeurs d'emploi résidant sur la ville pour les catégories A (personnes à la recherche d'un emploi, sans emploi) et les catégories ABC (personnes à la recherche d'un emploi sans emploi et ayant exercé une activité réduite courte ou longue). Par ailleurs, nous ne connaissons pas la répartition des demandeurs d'emploi qui se rendent à l'agence Pôle Emploi située à la Mef ou à C., ni le volume des demandeurs d'emploi inscrits dans les autres catégories (D et E). Pour ces raisons, il n'est pas possible d'estimer de manière fiable les demandeurs d'emploi qui se rendent à l'agence Pôle Emploi située dans les locaux de la Mef.
- Certaines structures ne demandent pas aux publics accueillis leur situation au regard de l'emploi. La CDM par exemple, réalise un accueil sur la base de l'anonymat des personnes, nous n'avons pas la possibilité de savoir si elles sont salariées ou à la recherche d'un emploi ; inscrites ou non à Pôle Emploi.
- Certaines des structures présentes dans les locaux de la Mef ont une vocation départementale. Une partie des publics inscrits à Pôle Emploi peuvent réaliser leurs démarches dans d'autres agences Pôle Emploi que celle située dans les locaux de la Mef.

⁸³⁴ 1% est alors égal à 1 individu

⁸³⁵ Dans le cadre d'une enquête par sondage la population mère est constituée de la population totale sur laquelle porte l'étude et au sein de laquelle est prélevé l'échantillon.

- Certaines structures précisent que la saisie du champ « inscrit à Pôle Emploi » ou « non inscrit » est très fluctuante. D'une part parce que la situation des publics évolue parfois rapidement (les séquences d'emploi et de chômage peuvent se succéder plus ou moins rapidement) et d'autre part parce que selon les structures, la saisie de ce critère n'est pas systématique. Pour la ML par exemple, les données sur ce point sont renseignées au moment de l'inscription du jeune dans la structure, mais ne sont pas réactualisées systématiquement. Bref, les données recueillies ne reflètent que très imparfaitement la situation réelle des publics au regard de leur inscription ou non à Pôle Emploi.

Ces limites majeures risquent au final de majorer ou minorer la population totale se rendant dans les locaux de la Mef sans possibilité de définir un intervalle de confiance. C'est finalement la représentativité de l'échantillon qui n'est pas assurée. La représentativité d'un échantillon est en effet « directement fonction du nombre, de la fiabilité (exactitude), de la précision et de la pertinence (ajustement aux objectifs de la recherche) des informations disponibles sur l'ensemble de la population de référence (...) »⁸³⁶. Nous sommes ici dans la configuration de « l'enquête dite de rue » où nous ne disposons pas de véritable « base de sondage » sur la population mère. En revanche nous disposons de données relativement bien détaillées sur la population qui se rend dans chacune des structures de la Mef. C'est pour cette raison que nous avons choisi d'identifier une population de référence pour chacune des structures situées dans les locaux de la Mef.

Pour autant, d'autres difficultés sont à noter pour la constitution de l'échantillon :

- Certaines structures ne réalisent pas d'accompagnement des publics (Astrolabe Formation, CDM). C'est le nombre de visites et non le nombre de personnes qui est ainsi comptabilisé. Astrolabe Formation reçoit des salariés ou demandeurs d'emploi qui souhaitent réaliser une VAE. Ils sont reçus en entretien de ciblage dans la plupart des cas une fois, mais peuvent être amenés à revenir. Les données de la CDM sont plus difficilement évaluables. Une partie des visiteurs viennent une fois dans la structure, d'autres au contraire peuvent y venir à plusieurs reprises, voire régulièrement pour les demandeurs d'emploi qui effectuent au quotidien leurs recherches dans l'espace.
- Certaines structures ont une vocation départementale. Les données dont nous disposons présentent l'activité départementale de la structure et non de l'antenne située dans les locaux de la Mef (UNIRH)
- Certaines structures nous ont donné une estimation des entretiens réalisés et non des personnes qui se sont rendus dans la structure (Pôle Emploi).

⁸³⁶ Jean-Claude Combessie, *La méthode en sociologie*, Paris, La Découverte, 2007 (1^{ère} éd. 1996), p. 51.

Pour consolider la construction de notre échantillon, nous avons pris les données annuelles d'activité de chaque structure et non les données mensuelles (octobre 2008 si le questionnaire est passé dans le courant du mois d'octobre 2009). Les données annuelles permettent en effet de gommer les évolutions d'offres et de demandes d'emploi liées aux fluctuations du marché du travail.

Pour finir sur les aspects méthodologiques, précisons qu'un écart de trois points est nécessaire pour considérer qu'il existe une différence entre deux pourcentages. Le tableau ci-dessous présente la répartition par structure des questionnaires à distribuer :

Structure de passation du questionnaire	Effectifs attendus par structure
Afpa	200
Astrolabe Formation	150
Cap Emploi Unir H	100
Cité des Métiers	300
Dava	100
Mission Locale	200
Plie	100
Pôle Emploi	300
Accueil General	100
Total	1 550

Les modalités de passation

Le questionnaire a été proposé sur un mode aléatoire auprès des publics qui viennent à la Mef. Il a été distribué par les chargés d'accueil dans l'ensemble des accueils de la structure : accueil général ; ML ; Plie ; Pôle Emploi ; Dava ; Afpa ; CDM ; UnirH ; Astrolabe Formation. Les questionnaires ont été auto-administrés et déposés par les publics dans les différents accueils une fois remplis. 100 questionnaires ont été déposés à l'accueil général de la Mef. Sur ces questionnaires le chargé d'accueil a indiqué la structure vers laquelle il a orienté la personne renseignée.

Les effectifs par structure

Les effectifs attendus par structure n'ont pas été atteints puisque seulement 54% des questionnaires ont été remplis. Comme nous l'avons expliqué antérieurement, pour exploiter de manière significative un questionnaire, l'échantillon de ce dernier doit être équivalent à au moins 100 questionnaires, et doit si possible, rassembler 10 % de la population mère. Aucune des structures n'a atteint l'objectif des 10% de la population mère, toutefois, 4 structures sur 8 ont remplis 100 questionnaires, effectif suffisant pour exploiter les données de manière fiable. Les analyses qui vont suivre seront donc appuyées sur un ensemble de 744 questionnaires considérés comme significatifs et fiables. Enfin, rappelons qu'il ne s'agit pas ici de faire une analyse structure par structure, mais de s'intéresser à l'accueil et à la prise en charge des publics par l'ensemble des structures présentes dans les locaux de la Mef.

Le tableau qui suit, présente la répartition des questionnaires reçus par structure. Nous avons considéré comme "non exploitables" les questionnaires où le nombre de "sans réponse" était trop important.

Structure de passation	Questionnaires attendus	Questionnaires remplis	Questionnaires non exploitables		TOTAL	
			Eff	%	Eff	%
Afpa	200	105	14	13,3	98	13,2
Astrolabe	150	142	5	3,5	140	18,8
Cap Emploi Unirh	100	17	0	0,0	18	2,4
CDM	300	214	13	6,1	203	27,3
Dava	100	40	1	2,5	40	5,4
ML	200	144	12	8,3	144	19,4
Plie	100	37	3	8,1	36	4,8
Pôle Emploi	300	62	13	21,0	65	8,7
Accueil Général	100	51	7	13,7		
TOTAL	1550	812	68	8,4	744	100

- 27 % des répondants (214 personnes) ont rempli leur questionnaire à l'accueil de la CDM, ce qui en fait la structure ayant le volume de retour de questionnaires le plus élevé. Elle est suivie par Astrolabe Formation qui totalise 19 % des répondants (142).
- L'Afpa et la ML ont toutes les deux réussi à remplir plus de 100 questionnaires
- Bien qu'étant une des structures recevant le plus de publics au sein de la Mef, Pôle Emploi n'a retourné que 62 questionnaires et ne constitue que 8,7 % de l'échantillon total.
- Les taux de retour du Plie, de Cap Emploi et du Dava, sont faibles. Cap Emploi est la structure la moins représentée dans l'échantillon avec seulement 2 % des répondants.

Le profil des répondants

Sexe

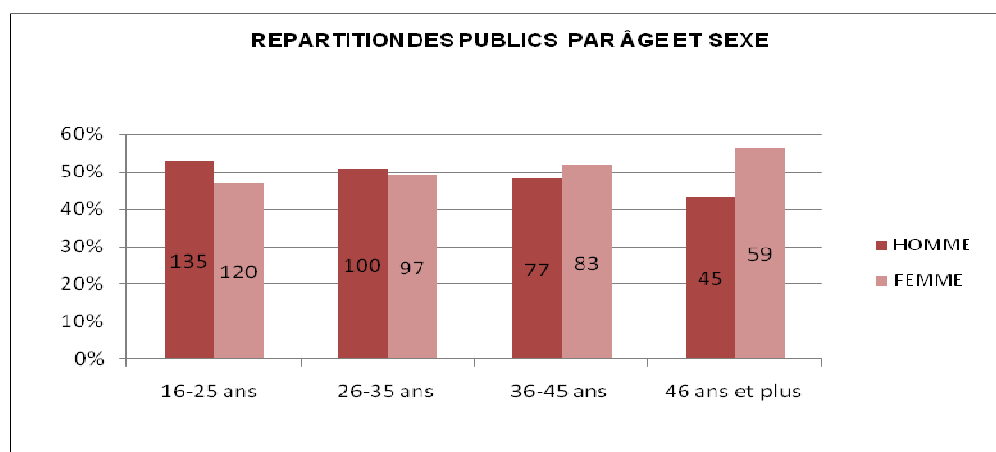
La distribution par sexe des répondants est très équilibrée. Sur les 744 répondants, 50,1 % (364) sont des hommes et 49,9 % (362) sont des femmes.

Age

Age des répondants	Effectifs	Pourcentage
16-25 ans	259	35,3 %
26 -35 ans	202	27,6 %
36-45 ans	164	22,4 %
46 ans et plus	108	14,7 %
Total	733	100,0 %

Les personnes ayant répondu au questionnaire ont en moyenne 32 ans.

La majorité des personnes ayant répondu au questionnaire sont des jeunes. En effet, 35 % des répondants ont entre 16 ans et 25 ans, parmi lesquels on note une surreprésentation des 21-25 ans (23 % contre 13 % de 16-20 ans). 15 % des enquêtés ont 46 ans et plus et parmi cette tranche d'âge seulement 6 % sont âgés de 50 ans et plus.

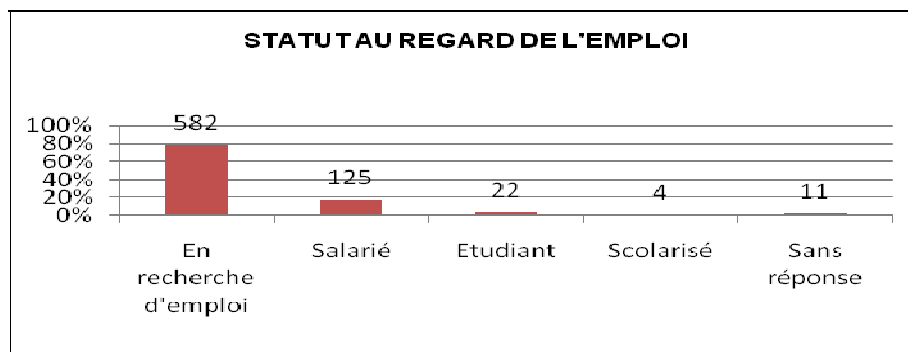


Le croisement des variables « âge » et « sexe » montre une sur-représentation des hommes chez les 16-25 ans (53 % des jeunes) et une sur-représentation des femmes chez les 46 ans et plus (57 % des seniors).

Statut

La très grande majorité des enquêtés sont à la recherche d'un emploi :

- 79 % d'entre eux (582 personnes) se sont ainsi déclarés sans emploi au moment de l'enquête.
- 17 % des répondants sont salariés.
- 3 % sont des étudiants et seulement 0,5 % sont des scolaires



La grande majorité des répondants est en recherche d'emploi (80 %, soit 582 personnes). Les salariés ne constituent que 17 % des répondants (125) tandis que les étudiants et scolaires ne représentent qu'une part marginale de l'échantillon (3 %, soit 26).

Statut des répondants en fonction de leur âge et de leur sexe :

Les hommes sont plus nombreux (53 % soit 303) que les femmes (47 % soit 267 personnes) à être en recherche d'emploi. Les jeunes sont également les plus représentés parmi les personnes en recherche d'emploi. En effet, 38 % ont de 16 à 25 ans (221 personnes), 27 % sont âgés de 26 à 35 ans, 21 % de 36 à 45 ans et 14 % de 46 ans et plus.

En analysant le statut « salarié » en fonction de l'âge et du sexe, on constate que les femmes sont plus nombreuses (59 % soit 72 personnes) que les hommes (41 % soit 50 personnes) à être salariées. Parmi les salariés, ce sont les 36-46 ans qui sont les plus représentés (36 %, soit 44 personnes). Viennent ensuite les 26-35 ans (34 % avec 41 personnes) et les 46 ans et plus (21 %, soit 26 personnes). Les jeunes sont les moins représentés parmi la population qui se déclare salariée (9 % soit 11 personnes).

Niveau d'études

76 % des enquêtés déclarent être diplômés soit 554 d'entre eux. Le taux de non-réponse est légèrement plus important chez les hommes (26 %) que chez les femmes (22 %).

La répartition des diplômes parmi les répondants s'établit de la façon suivante :

- 10 % déclarent avoir un Brevet des collèges (72) dont 56,9 % de femmes et 43,1 % d'hommes

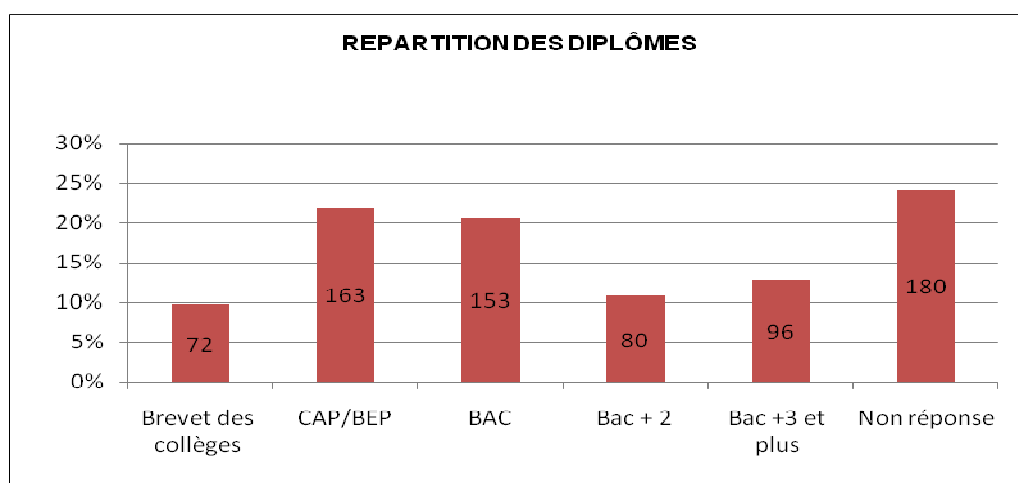
- 22 % déclarent avoir un CAP/BEP (163) avec une répartition équivalente entre hommes et femmes

- 21 % un Bac (153) dont 51 % de femmes et 49 % d'hommes

- 11 % un Bac +2 (80) dont 53,2 % d'hommes et 46,8 % de femmes

- 13 % un Bac +3 (96) dont 54,3 % de femmes et 45,7 % d'hommes

18 personnes ont déclaré avoir un diplôme, mais n'ont pas précisé de quel diplôme il s'agissait.



Les moins de 26 ans sont globalement moins qualifiés que leurs aînés : ils sont 30 % à ne déclarer aucun diplôme contre 20 % pour les plus de 26 ans. Les jeunes sont cependant plus nombreux à avoir un niveau Bac (26 %) que les adultes (18 %), mais ils ne sont que 11 % à posséder un niveau supérieur au Bac contre 30 % pour la population âgée de plus de 26 ans.

LISTE DES TABLEAUX

Tableau n° 1 : Nombre de structures visitées par les chômeurs à l'occasion de leur première venue à la Mef

Nombre de structures	Nombre de répondants	Pourcentage
1 structure	177	55,3 %
2 structures	98	30,6 %
3 structures	36	11,3 %
4 structures	9	2,8 %
Total	320	100 %

En moyenne, les personnes se sont rendues dans 1,62 structure.

Tableau n° 2: Nombre de structures visitées par les chômeurs à l'occasion de leur première venue à la Mef et de leurs venues ultérieures

Nombre de structures	Première visite		Visites ultérieures	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
1 structure	177	55,3 %	/	/
2 structures	98	30,6 %	129	31,2 %
3 structures	36	11,2 %	162	39,1 %
4 structures	9	2,8 %	87	21 %
5 structures	/	/	26	6,3 %
6 structures	/	/	9	2,2 %
7 structures	/	/	1	0,2 %
Total	320	100 %	414	100 %

Tableau n° 3 : Les circulations croisées des chômeurs entre les différentes structures qui composent la Mef

1- Les usagers qui sont allés dans les structures suivantes		2- se sont également rendus							
Nombre de réponses		Afpa	Astrolabe	Cap Emploi	Cité des Métiers	Dava	Mission Locale	Plie	Pôle Emploi
177	Afpa		14,1 %	4 %	30,5 %	2,8 %	32,2 %	9 %	58,2 %
173	Astrolabe	14,5 %		3,5 %	18,5 %	15 %	4,6 %	4 %	23,1 %
34	Cap Emploi	20,6 %	17,6 %		29,4 %	11,8 %	11,8 %	2,9 %	32,4 %
255	Cité des Métiers	21,2 %	12,5 %	3,9 %		3,1 %	34,1 %	13,3 %	68,2 %
63	Dava	7,9 %	41,3 %	6,3 %	12,7 %		1,6 %	1,6 %	25,4 %
241	Mission Locale	23,7 %	3,3 %	1,7 %	36,1 %	0,4 %		10 %	59,3 %
77	Plie	20,8 %	9,1 %	1,3 %	44,2 %	1,3 %	31,2 %		63,6 %
382	Pôle Emploi	27 %	10,5 %	2,9 %	45,5 %	4,2 %	37,4 %	12,8 %	

Pourcentages calculés sur la base des réponses et non des répondants.

Les enquêtés peuvent ainsi avoir déclaré être allé à la Mission Locale et à Pôle Emploi. La somme calculée est donc « 2 » réponses pour un répondant.

Exemples de lecture du tableau ci-dessus :

- Sur l'ensemble des enquêtés (744), 177 sont allés à l'Afpa et 382 à Pôle Emploi.
- Sur les 177 personnes qui ont déclaré être allés à l'Afpa, 58 % d'entre elles sont aussi allées à Pôle Emploi et seulement 4 % a déclaré être allé au Cap Emploi.

Tableau n° 4 : Profils détaillés des chômeurs. Des modèles en tension entre leurs rapports à l'institution et leurs évaluations personnelles de leurs positionnements sur le marché du travail

		Souhaits professionnels « solides » et « réalisables »	Souhaits professionnels « imprécis » et dont la réalisation est « incertaine »	
Rapport défavorable à l'institution	Pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs sans attente soit parce qu'ils n'ont pas confiance en l'institution, soit parce qu'ils ne voient pas d'intérêt à recourir à l'offre institutionnelle - Chômeurs qui limitent autant que possible les contacts avec l'institution (ils se rendent aux rendez-vous obligatoires pour ne pas être radiés). 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs sans demande parce qu'ils ne savent pas quoi et comment demander à l'institution - Chômeurs qui viennent aux rendez-vous fixés par les différents professionnels - Présence de chômeurs qui « oublient » leurs rendez-vous - Chômeurs qui confondent les différents intermédiaires de l'emploi 	
	Représentations	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui considèrent que les actions du SPE se réduisent à un « traitement social » du chômage ; voire à « occuper » les chômeurs. - Chômeurs qui critiquent l'organisation en mille feuilles du SPE 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ne savent pas quels sont les rôles et missions des intermédiaires de l'emploi - Chômeurs qui voient le SPE comme un labyrinthe, un ensemble de structures qu'ils ne parviennent pas à dissocier et où ils se perdent 	
	Trajectoires administratives	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui décrivent des trajectoires administratives relativement longues - Chômeurs qui disent avoir été « ballotés » de droite et de gauche entre les différents acteurs de l'emploi 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ne parviennent pas à retracer leurs trajectoires et qui « se perdent » dans le labyrinthe de la Mef. Modèle du « black out » - Chômeurs qui se laissent guider par les professionnels et ne prennent aucune initiative - DE qui sont inscrits depuis longtemps (DELD, DELTD). - Présence de chômeurs qui ne voient pas l'intérêt de s'inscrire comme DE 	
	Profils des chômeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs diplômés et ayant plus de 25 ans - Plutôt des chômeurs qui ont connu plusieurs périodes de chômage, parfois longues - Plutôt des DE inscrits depuis 6 à 18 mois environ 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu ou pas diplômés - Plutôt des trajectoires professionnelles courtes ; précaires et discontinues - Chômeurs dont les envies professionnelles (quand ils en ont) ne cessent d'évoluer (transition possible vers l'inactivité ?) 	
Rapport favorable à l'institution	Pratiques	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs avec une demande d'expertise technique - Chômeurs qui utilisent l'institution au « coup par coup », pour des besoins ciblés (vérification d'une candidature par exemple) 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ont une demande unique et immédiate de travail 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ont une demande d'expertise technique et de soutien moral
	Représentations	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui ont confiance en l'institution et qui reconnaissent aux conseillers une expertise technique - Chômeurs qui pensent que les actions du SPE ne sont pas vaines, même en période de ralentissement de l'activité économique 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui pensent que le rôle du SPE est de « distribuer » des emplois - Chômeurs qui espèrent que les professionnels vont leur « réserver » des emplois - Rapport au SPE plus ou moins favorable 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui attendent que les professionnels les aident au-delà de la recherche d'emploi - Chômeurs qui cumulent les difficultés (logement, santé...)
	Trajectoires administratives	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui décrivent des trajectoires administratives plutôt courtes - Chômeurs qui jugent avoir bien été orientés au sein du SPE 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui multiplient leurs démarches au sein du SPE pour trouver une solution ; recherche du « plus offrant » 	<ul style="list-style-type: none"> - Chômeurs qui multiplient leurs démarches au sein du SPE et en dehors (social, santé...)
	Profils des chômeurs	<ul style="list-style-type: none"> - Présence de salariés (VAE) ; créateurs d'entreprises - Plutôt des chômeurs ayant eu des expériences professionnelles longues, voire continues (certains n'ont jamais été au chômage) - Plutôt des DE récemment inscrits (moins de 6 mois) 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu diplômés - Plutôt des chômeurs qui entrent sur le marché du travail (jeunes et femmes) - Présence de quelques salariés qui veulent rapidement changer de travail 	<ul style="list-style-type: none"> - Plutôt des chômeurs peu diplômés - Chômeurs « isolés » devant subvenir seuls à leurs besoins - Plutôt des DE inscrits depuis un an ou plus

LISTE DES SCHÉMAS

Schéma n° 1 : Architecture de la Maison de l'Emploi et de la Formation

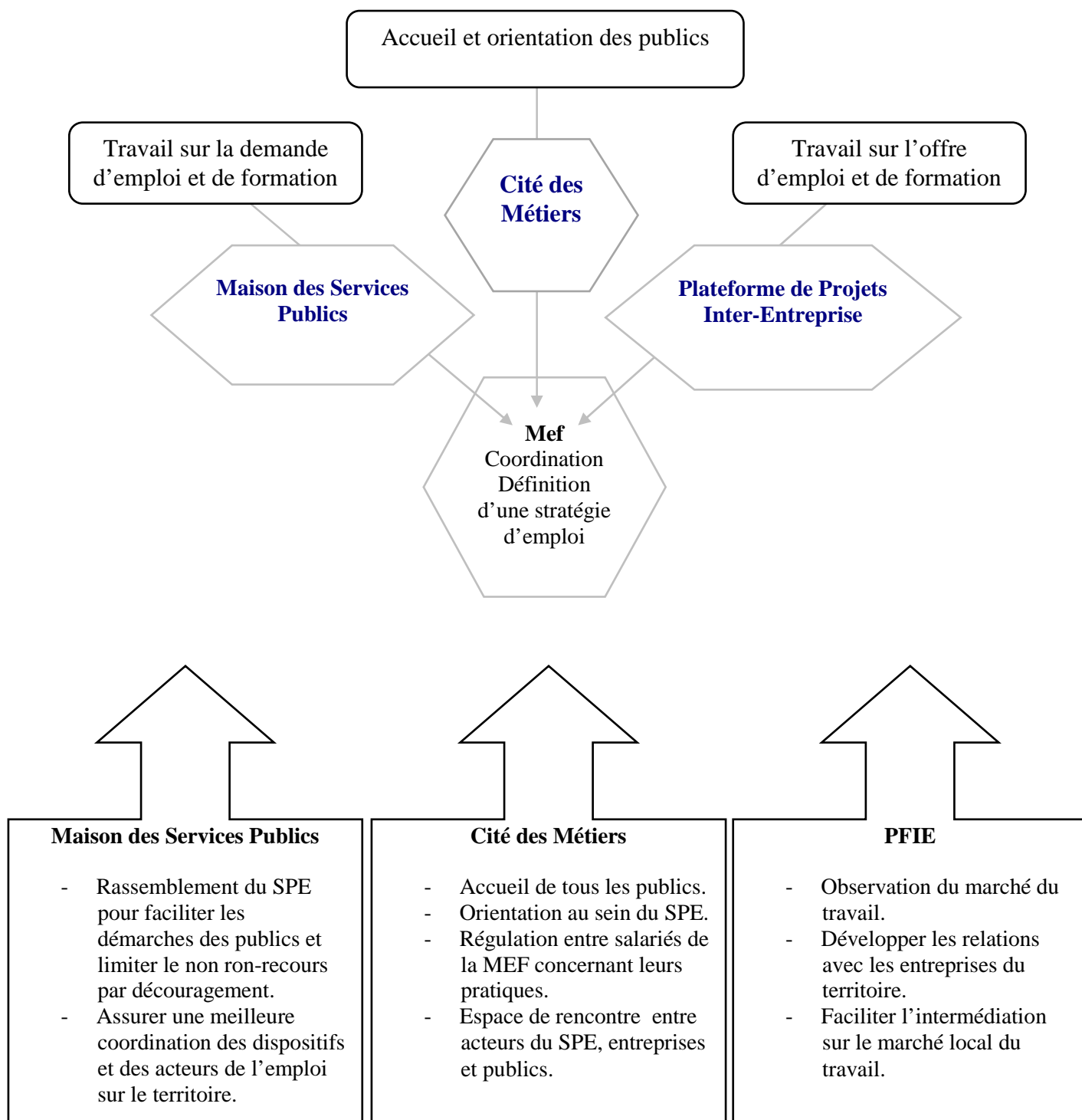


Schéma n° 2 : Statuts des structures présentes dans les locaux en 2007

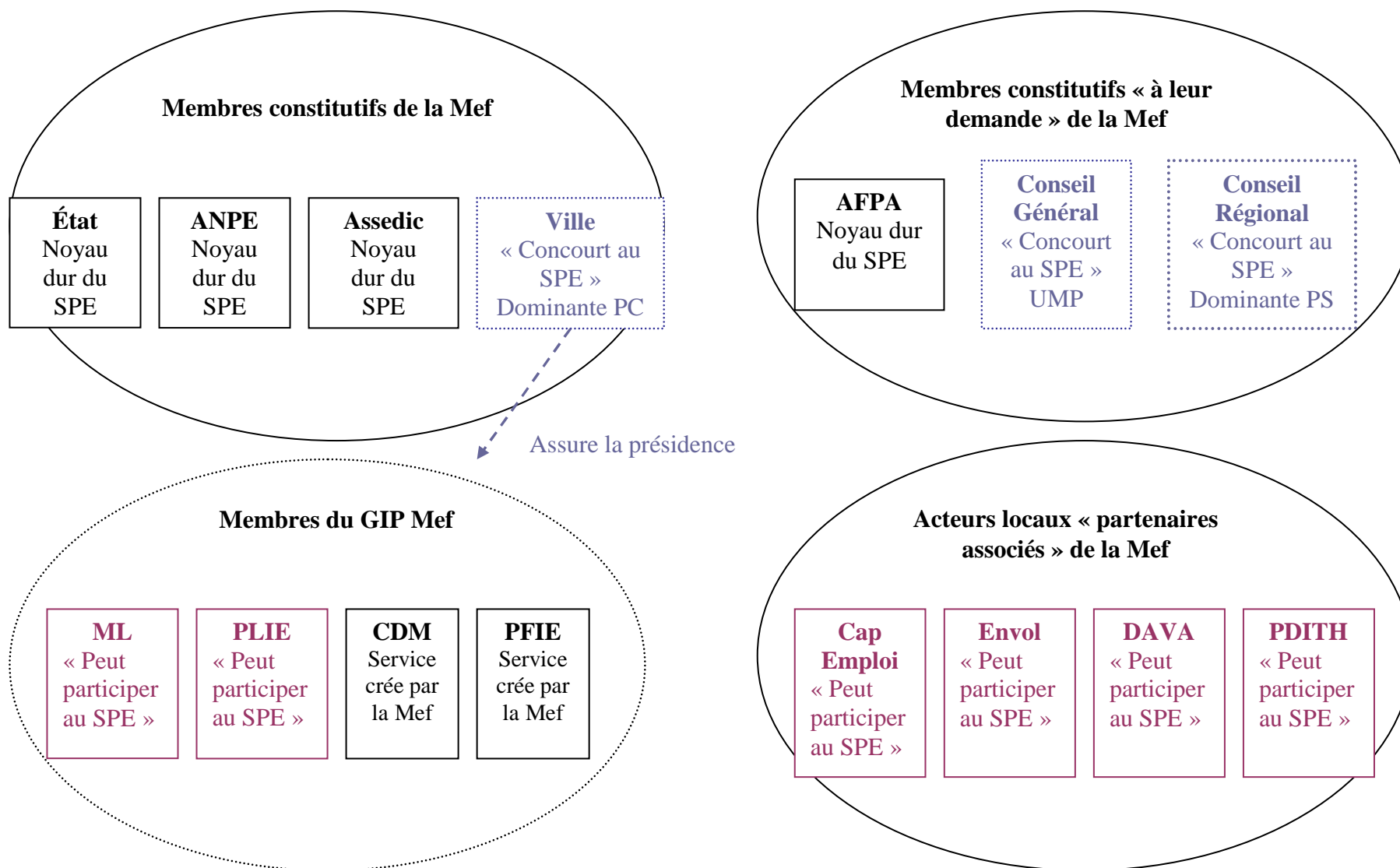


Schéma n° 3 : Nature des relations économiques entre les structures présentes dans les locaux en 2007

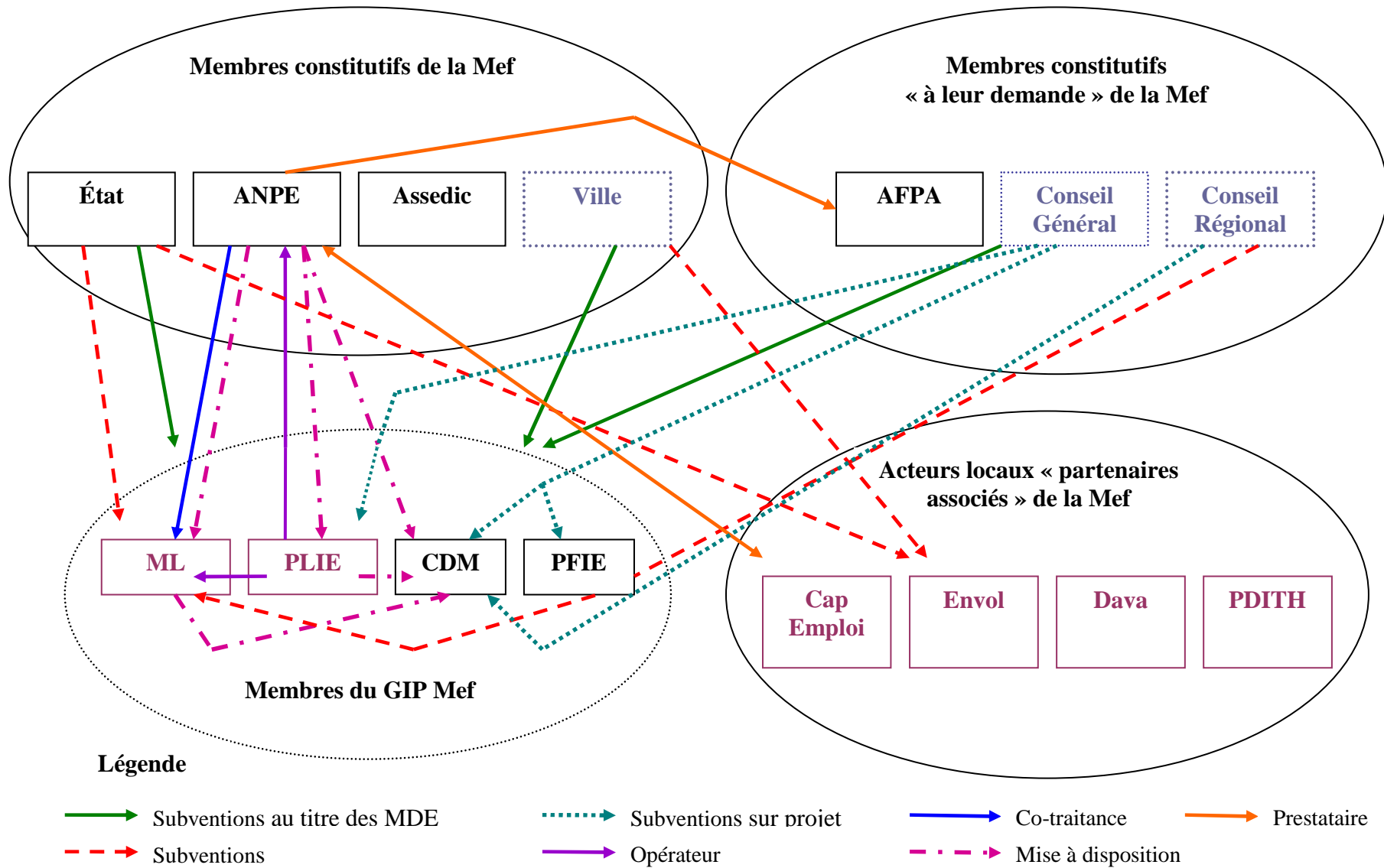


Schéma n° 4 : Ventilation des chômeurs à leur arrivée dans les locaux de la Mef

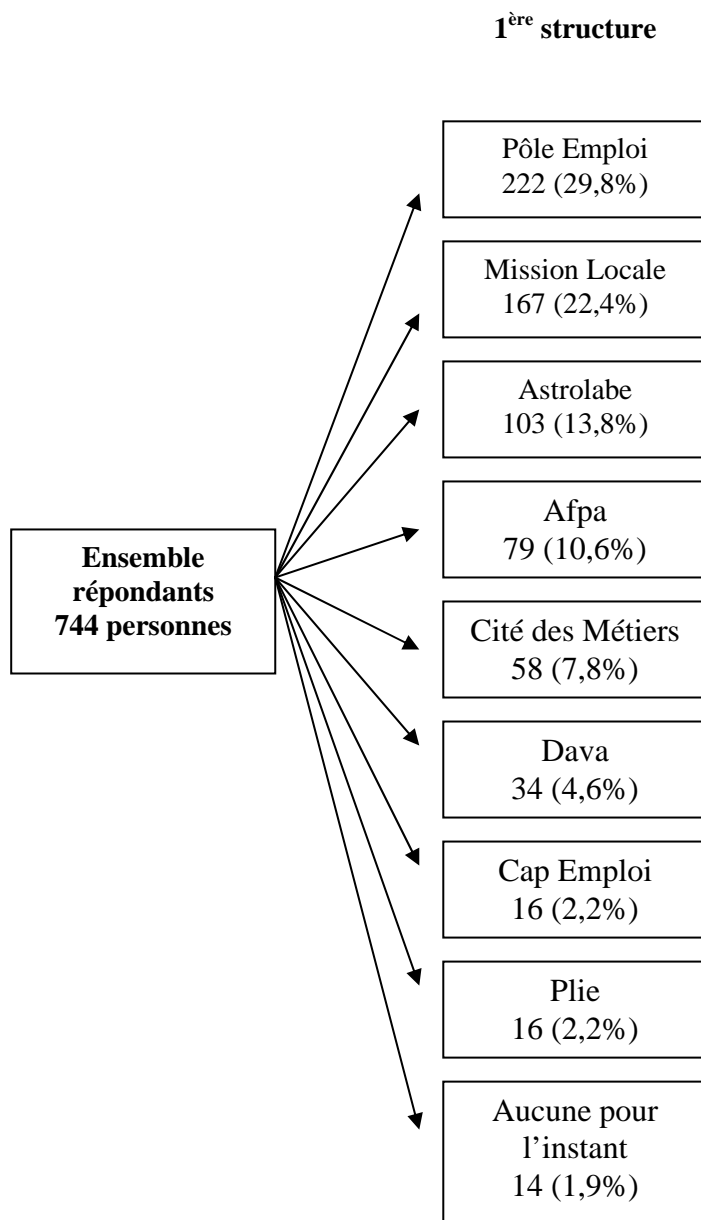


Schéma n° 5 : Ventilation des chômeurs arrivés en premier lieu à l'agence Pôle Emploi de la Mef

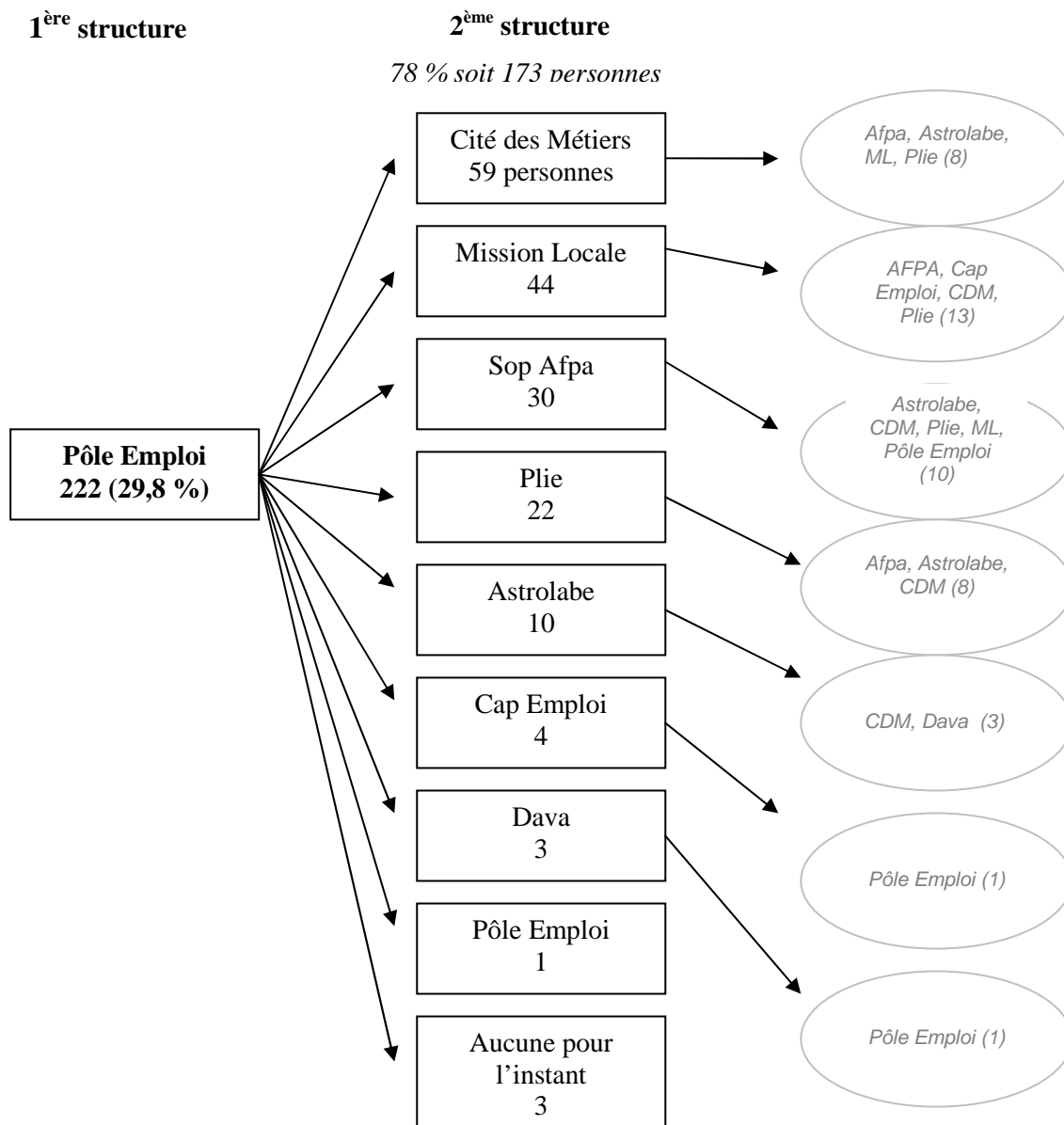


Schéma n° 6 : Circulation des chômeurs arrivés à la Mef par les structures dites « spécialistes »

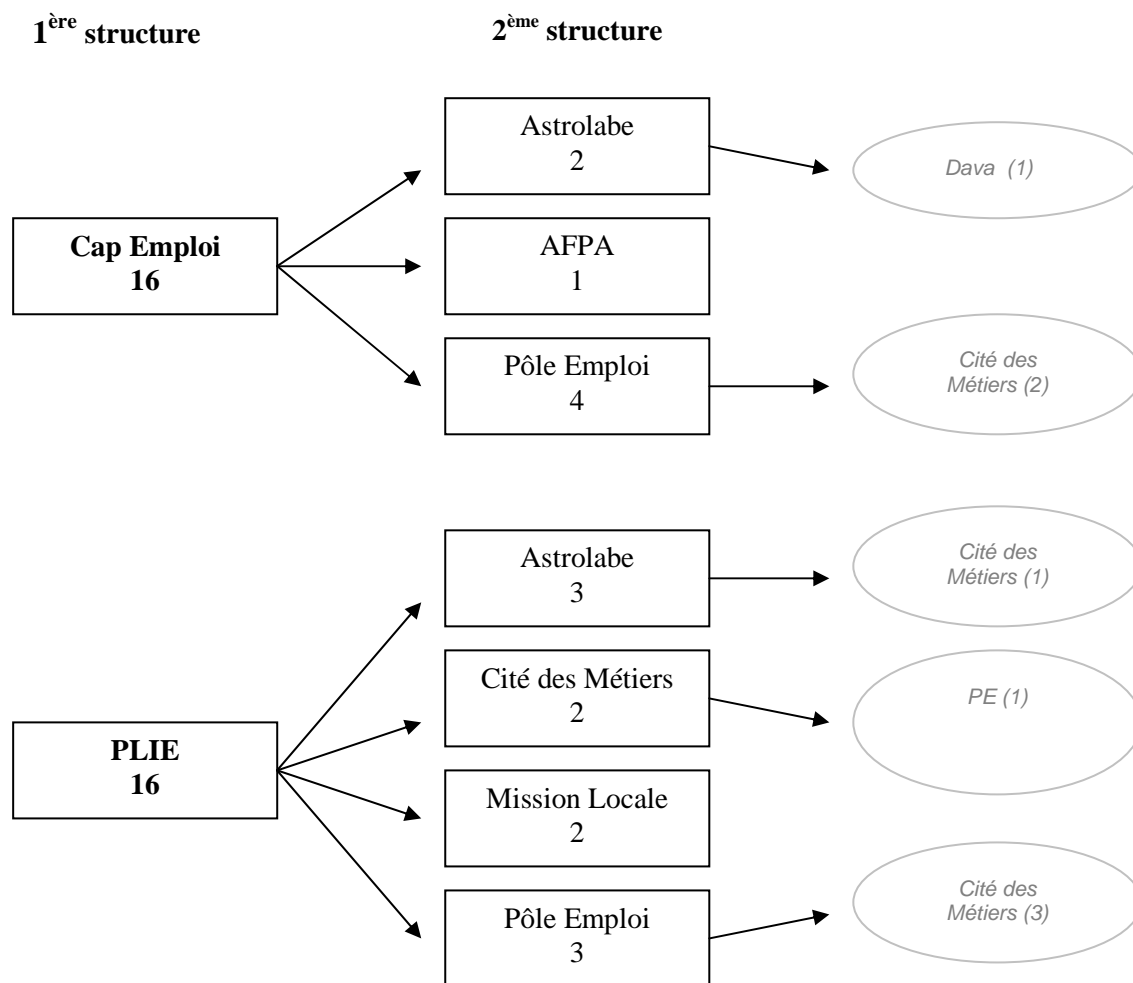


Schéma n° 7 : Positionnement des chômeurs en fonction de leur rapport à l'institution et de leur positionnement sur le marché du travail.

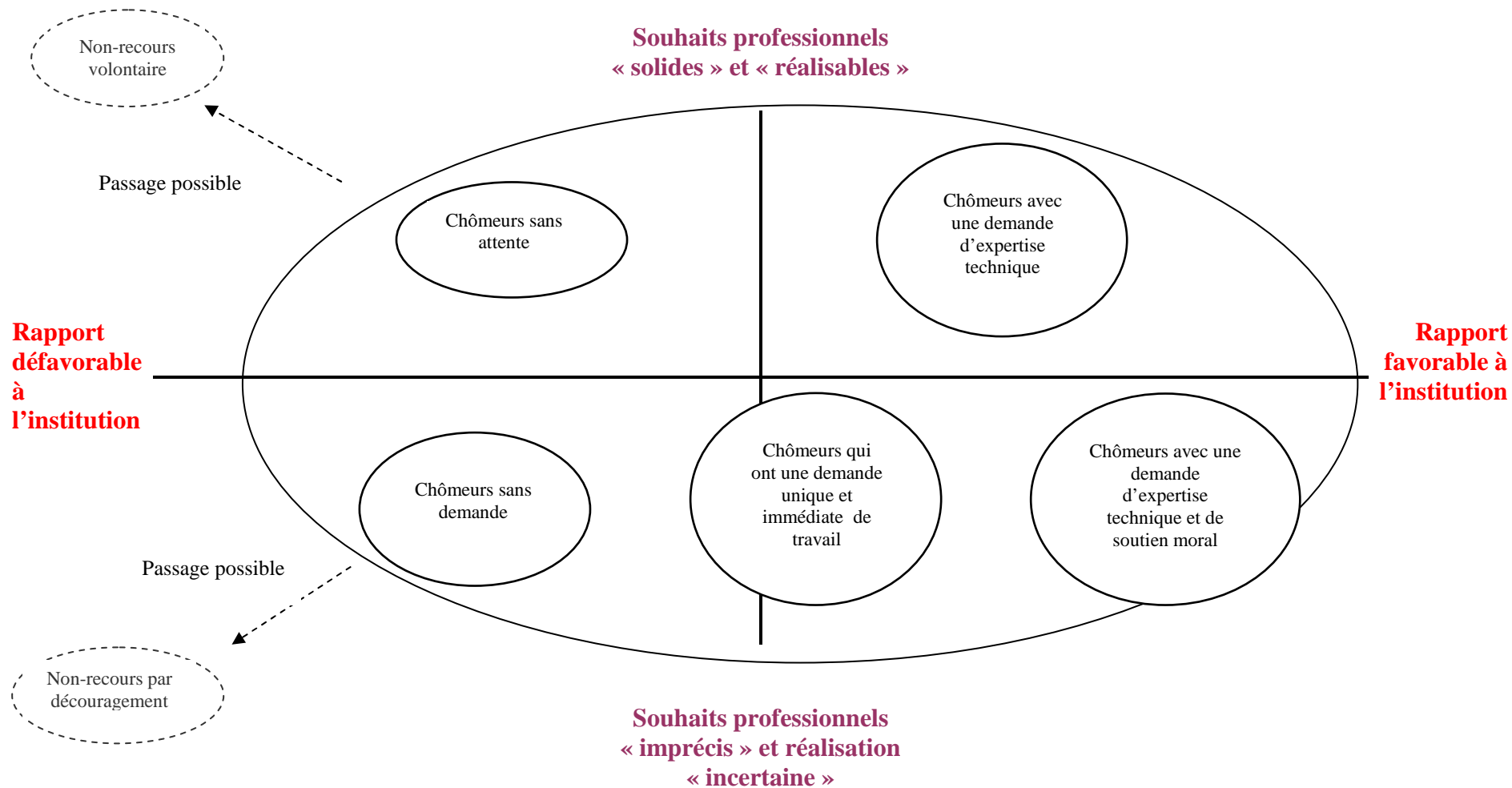
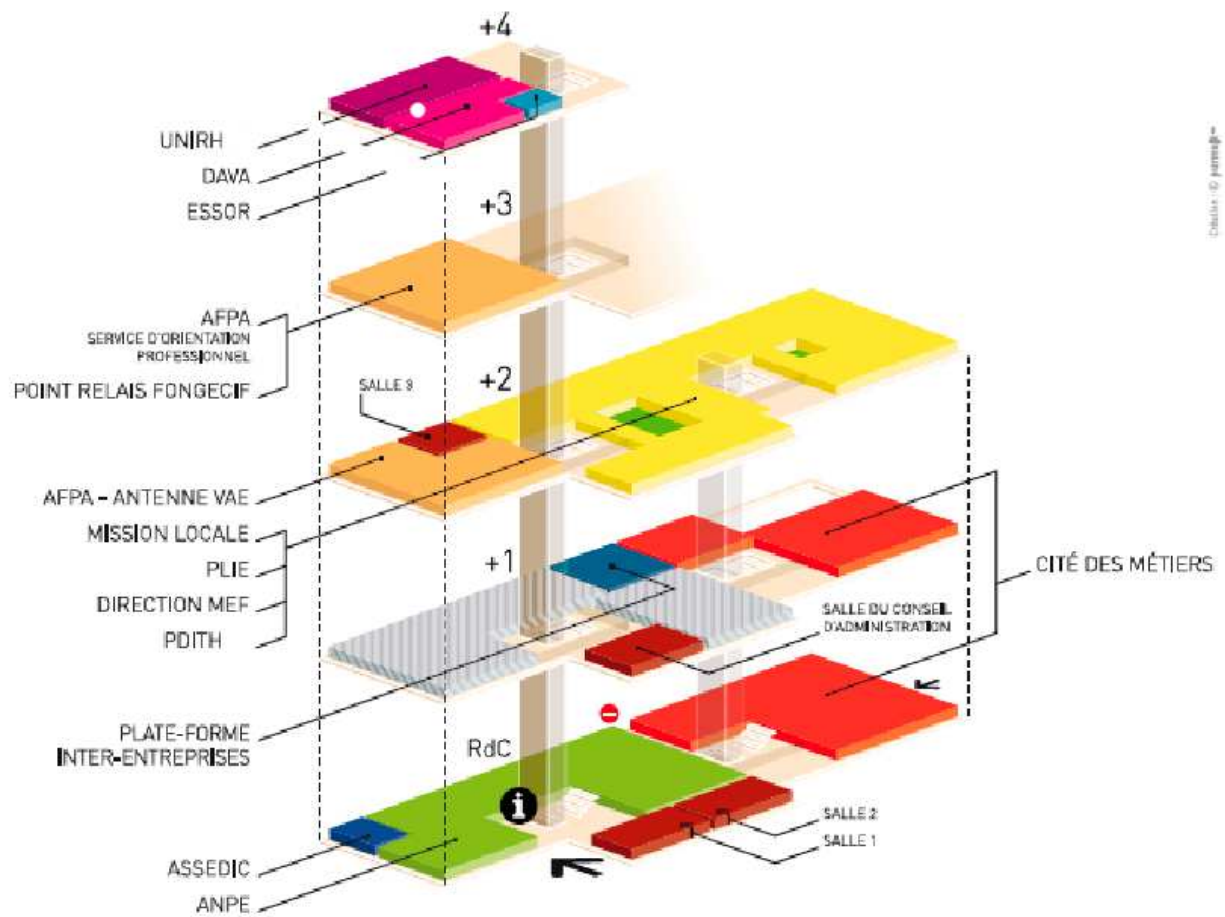


Schéma n° 8 : Plan de la Mef en 2007



Source : Mef

Schéma n° 9 : Rez-de-chaussée de la Cité des Métiers



Source : Mef, plan de la Cité des Métiers, 2006

LISTE DES PHOTOS

Photo n° 1 : Façade de la Maison de l'Emploi et de la Formation (Mef)



*Source : Mef -
photo prise le
7 août 2007*

Photo n° 2 : Façade de la Mef avec les deux entrées

Entrée de
la Cité
des
Métiers
par le
fond du
bâtiment



Accueil
général
de la
Mef

Source : Mef, photo prise le 7 août 2007

Photo n° 3 : Mezzanine de la Cité des Métiers.



Source : Mef – photo prise au printemps 2007

LISTE DES DESSINS

Dessin n° 1 : Pôle Emploi face aux chômeurs non diplômés et sans expérience



Source : Xavier Gorce, *Le Monde.fr*, rubrique « Les indégivrables », 31 août 2011

Solen BERHUET
Les chômeurs et les intermédiaires de l'emploi.
Une sociologie dynamique de leurs trajectoires au sein
d'une Maison de l'Emploi.

Résumé

Ce travail est le résultat d'une enquête à dominante qualitative menée entre 2007 et 2012 dans une Maison de l'Emploi. À partir d'une centaine d'entretiens semi-directifs et d'observations en continue, nous nous sommes attachés à comprendre comment se construisent les rapports des chômeurs aux intermédiaires de l'emploi. Dans cette thèse, nous nous sommes intéressés aux différentes implications de la mise en œuvre des Maisons de l'Emploi. Dans une première approche, nous avons retracé les restructurations du paysage de l'emploi dans une perspective socio-historique. Dans la seconde approche, nous nous sommes interrogés sur la place et le rôle des Maisons de l'Emploi au sein du Service Public de l'Emploi élargi. La troisième approche traite plus directement des itinéraires administratifs des chômeurs au sein du maquis des intermédiaires de l'emploi. Cette option méthodologique nous a permis de mettre en évidence cinq profils idéal-typiques de chômeurs ; profils qui se construisent de manière itérative, au gré des effets d'interactions cumulées avec les acteurs de l'emploi.

Mots clefs : Emploi ; Maison de l'Emploi ; Chômeurs ; Service Public de l'Emploi ; Territorialisation

Résumé en anglais

This work is the result of a mostly qualitative study carried out in a *Maison de l'Emploi* from 2007 to 2012. Based on about one hundred semi structured interviews and continuous observation, we set out to understand how relations between the unemployed and employment intermediaries are constructed. In this thesis, we took particular interest in the creation of the *Maison de l'Emploi*. In the first approach, we retrace the restructuring of the employment landscape through a socio historical perspective. In the second approach, we contemplated the place and role of the *Maison de l'Emploi* within the larger *Service Public de l'Emploi*. The third approach deals more directly with the administrative itineraries of the unemployed within the jungle of employment intermediaries. This methodological choice allowed us to identify five ideal type profiles of the unemployed; profiles constructed iteratively, over the course of accumulated interactions with employment agencies.

Key words : Employment ; *Maisons de l'Emploi* ; The unemployed ; *Service Public de l'Emploi* ; Territorialisation