



HAL
open science

Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en oeuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés

Clara Bourgeois

► **To cite this version:**

Clara Bourgeois. Les défis de l'intersectorialité: l'exemple de la mise en oeuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés. Science politique. Université de Bordeaux, 2015. Français. NNT: 2015BORD0458 . tel-01345221

HAL Id: tel-01345221

<https://theses.hal.science/tel-01345221>

Submitted on 13 Jul 2016

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.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX



École Doctorale SP2 : Sociétés, Politique, Santé Publique

SCIENCES PO BORDEAUX

Laboratoire d'accueil : Centre Emile Durkheim

Les défis de l'intersectorialité:

L'exemple de la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle des immigrés

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Thierry BERTHET

présentée et soutenue publiquement
le 13 novembre 2015 par

Clara BOURGEOIS

13 Novembre 2015

Composition du jury :

M. Thierry BERTHET, Directeur de recherche CNRS, Sciences Po Bordeaux; directeur de thèse

M. Vincent DUBOIS, Professeur, Université de Strasbourg (Institut d'Etudes Politiques) ; *rapporteur*

M. Paolo GRAZIANO, Professeur, Bucconi Université, Milan ; *rapporteur*

M. Robert LAFORE, Professeur, Sciences Po Bordeaux ;

M. Christophe GUITTON, chercheur, Céreq

RESUME en français

Depuis plusieurs années en France et en Europe, le législateur encourage le rapprochement de secteurs d'action publique dans le cadre des politiques d'activation des chômeurs, visant ainsi à mettre en place une approche plus globale et décloisonnée des problématiques d'insertion professionnelle. On cherche dans ce travail à analyser les logiques d'action que sous-tendent ces changements à travers l'étude de leur mise en œuvre par les acteurs institutionnels locaux et les agents de terrain en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Trois niveaux d'action publique sont donc analysés : un niveau macro, celui du contexte dans lequel se développe l'intersectorialité des politiques de l'emploi en France et en Europe, un niveau méso qui donne à voir la manière dont les acteurs mettent en œuvre ces politiques sur les territoires et enfin un niveau micro qui s'intéresse au travail des agents de terrain.

Alors que les rares recherches sur l'intersectorialité ont principalement porté sur le lien entre le secteur de l'emploi et le secteur de l'action sociale, ce travail s'intéresse plus particulièrement au lien entre le secteur de l'emploi et celui de l'immigration. Ce cas d'intersectorialité permet de faire ressortir les variables impactant le rapprochement sectoriel.

TITRE en anglais

Challenges of the cross-sectoriality in the field of employment policies : the example of the implementation of migrants' labour market inclusion measures

RESUME en anglais

Over the past years, the linkage between policy fields has been promoted in France and in Europe, following the development of activation policies, aiming at a more comprehensive and decompartmentalized approach of professional inclusion issues. This work analyses the practises that underlie these changes by studying how they are implemented by local institutional actors and street level bureaucrats working with the unemployed.

Three level of public action are analysed : a macro level that informs us about the context in which employment policies' cross-sectoriality is developped in France and in Europe, a meso level which enlightens the way actors implement these policies at the local level, and last, a micro level which analyses street level buraucrats' work.

While the few studies on cross-sectoriality focused on the link between the employment and the social policy fields, this work will look into the link between the employment and the immigration policy fields. This case of cross-sectoriality will enable us to shed light on the variables that impact sectorial linkages.

MOTS-CLES en français

Intersectorialité, secteur d'action publique, activation, insertion professionnelle, immigration, intégration, individualisation, décentralisation

MOTS-CLES en anglais

Cross-sectoriality, policy field, activation, professional inclusion, immigration, integration, individualisation, decentralisation

Sommaire

Sommaire	2
Remerciements	7
Liste des sigles	9
Introduction générale	12
1ère partie :	
Les frontières de l'action publique revisitées : l'intersectorialité comme enjeu des politiques publiques.....	33
Introduction	33
D) Intersectorialité : de nouveaux enjeux d'analyse des politiques publiques.....	37
1.1 Le secteur d'action publique, un découpage insatisfaisant	38
1.1.1 Le secteur, entre objet et sujet d'étude.....	40
1.1.2 La difficile délimitation du secteur d'action publique	45
1.2 L'intersectorialité, un objet d'étude émergent	53
1.2.1 La promotion de l'intersectorialité.....	54
1.2.2 Les différentes formes de l'intersectorialité : de la fragmentation à la transectorialité.....	59
1.2 Pour une analyse néo-institutionnaliste de la mise en œuvre de l'intersectorialité	63
1.2.1 L'approche cognitive des politiques publiques et le référentiel sectoriel .	64
1.2.2 La gouvernance des politiques d'activation : un cadrage par la littérature européenne	67
1.2.3 La mise en œuvre des politiques publiques, un découplage nécessaire....	69
Conclusion	75
II/ Intégration professionnelle des immigrés et action publique: la difficile rencontre des référentiels sectoriels	76

2.1 Activation des politiques de l'emploi : vers une individualisation croissante des services.....	78
2.1.1 Les politiques de l'emploi en France à l'aube du XXIème siècle.....	79
2.1.2 Les cinq piliers de l'activation des politiques de l'emploi en France	87
2.2 L'intégration professionnelle : une dimension de l'intégration des immigrés mise à mal	98
2.2.1 Une vision utilitariste de l'immigration	100
2.2.2 L'intégration : registre politique versus registre sociologique.....	107
2.3 Le paradoxe des politiques d'insertion : entre universalisme et individualisation.....	113
2.3.1 Une politique coincée entre universalisme et individualisation.....	114
2.3.2 Une catégorie qui reste soumise au pouvoir discrétionnaire de l'Etat	120
 III/ Méthodologie	 125
3.1 Localise	127
3.1.1 Le projet 'Localise'	127
3.1.2 Les défis de la construction du projet de thèse : la démarche inductive et le projet	129
3.2 L'entretien	131
3.2.1 L'entretien et la parole de l'acteur	131
3.2.2 Les entretiens réalisés	133
3.2.3 Pôle emploi, terrain sensible ?	136
3.3 Le traitement des données et le croisement des sources	139
3.3.1 L'observation	140
3.3.2 Des postures et approches de terrain.....	142
3.3.3 L'étude de cas comme outil d'analyse	145
 Conclusion	 151
 2ème partie:
La mise en œuvre d'une action publique à la croisée des secteurs: la rhétorique de l'intersectorialité face à des logiques d'action centrées sur l'emploi	154
 Introduction	 154

IV) Des configurations d’acteurs sur les territoires propices à une intersectorialité décausue.....	161
4.1 Territorialisation et intersectorialité, des jeux d’échelles et d’enchevêtrement	163
4.1.1 Un millefeuille d’acteurs.....	167
4.1.2 Un mouvement de territorialisation en place depuis les années 1980	177
4.1.3 Le secteur de l’intégration des immigrés : un secteur méconnu des acteurs de l’emploi	182
4.2 ‘Faire de l’emploi’, un passage obligé pour tous	186
4.2.1 Une répartition des compétences qui fait de l’emploi une problématique partagée	187
4.2.2 L’activation, moteur de l’intersectorialité.....	195
4.2.3 Un pouvoir discrétionnaire qui joue à la marge	198
4.2.3 L’intégration professionnelle, une problématique secondaire dans les politiques d’insertion des immigrés	206
Conclusion	208
V) Les registres d’action de l’intersectorialité : de la diversité des approches.....	210
5.1 Un état des lieux des approches intersectorielles : stratégies et dynamiques locales.....	212
5.1.1. Le guichet unique.....	214
5.1.2 La mise à disposition de personnel	216
5.1.3 L’instance de coordination.....	217
5.1.4 Le projet intersectoriel	219
5.1.5 La contractualisation partenariale	220
5.2 Vers une rigidification des modes de coopération	223
5.2.1 L’informel	224
5.2.2 Prestataire ou partenaire ? Des changements de logiques partenariales .	227
5.3 Les différents usages de l’approche intersectorielle	231
5.3.1 L’usage cognitif	233
5.3.2 L’usage stratégique	237
5.3.3 Usage de légitimation.....	239
5.4 Des idéaux-types de gouvernance en évolution.....	241

VI) La dimension cognitive dans la mise en place de l'intersectorialité à l'échelle locale	248
6.1 La proximité des secteurs, facteur de rapprochement sectoriel	251
6.1.1 Les secteurs proches : une intersectorialité institutionnelle forte	254
6.1.2 Des secteurs distants : une difficile mise en place de l'intersectorialité emploi/immigration.....	260
6.1.3 La dépendance au sentier dans le secteur de l'emploi : un frein au développement de l'intersectorialité	262
6.2 La mise sur agenda de l'intersectorialité.....	264
6.2.1 L'espace intersectoriel : zone de flou ?.....	265
6.2.2 L'activation pour tous, à l'exception des immigrés	271
Conclusion	279
3^{ème} partie :.....	
Le bricolage de l'accompagnement socio-professionnel : évolution des logiques d'action des conseillers en insertion face à l'intersectorialité	283
Introduction.....	283
VII/ Une approche intersectorielle traditionnelle à l'épreuve de nouveaux modes de régulation.....	289
7.1 Les managers intermédiaires.....	291
7.1.1 Le rôle d'intermédiaire des responsables de structures	292
7.3.2 L'intersectorialité vue par les managers intermédiaires : entre efficacité et approche globale	298
7.2 L'approche globale : l'importance de la marge de manœuvre des street level bureaucrates pour un parcours d'insertion multidimensionnel.....	301
7.2.1 L'approche globale : une approche intuitive de l'individualisation.....	302
7.2.2 Des profils professionnels de conseillers en insertion en évolution	309
7.3 Des outils et un contrôle plus rigide qui encadrent l'intersectorialité et l'individualisation	327
7.3.1 La catégorisation comme moyen d'individualisation	328

7.3.2 Des outils standardisés mono sectoriels : la promotion de l'individualisation mise à mal	334
7.3.3 La recherche d'un équilibre entre discrétion et régulation.....	347
Conclusion	352
VIII/ Les stratégies pour contourner les défis de la mise en œuvre d'une approche intégrée.....	355
8.1 L'individualisation d'une « catégorie indigène »	358
8.1.1 Des conseillers démunis face à la problématique de l'insertion professionnelle des immigrés.....	359
8.1.2 Stratégies et représentations.....	364
8.1.3 Les immigrés mis à l'écart par le système	371
8.2 Les approches individuelles de l'intersectorialité.....	378
8.2.1 Des logiques d'action qui diffèrent d'un secteur à un autre.....	379
8.2.2 Vers une typologie d'approches de l'intersectorialité.....	385
Conclusion	395
Conclusion	397
Conclusion :	
L'intersectorialité des politiques de l'emploi : une institutionnalisation qui met à mal les logiques d'action des metteurs en œuvre.....	399
Bibliographie.....	410
ANNEXES	427
Annexe 1 :	428
Annexe 2 :	433

Remerciements

Je tiens tout d'abord à remercier mon directeur de thèse, Thierry Berthet, pour sa confiance, son écoute et son accompagnement. Il m'a guidée tout au long de ce travail de thèse, tout en supervisant la participation au projet européen Localise et en veillant à mon intégration dans le milieu universitaire.

Issue d'un parcours peu traditionnel pour une doctorante (un DUT et master professionnel), j'ai eu la chance de croiser sur mon chemin des enseignants qui m'ont encouragée dans la poursuite de mes études et m'ont donné le goût de la recherche. Pour cela, je remercie tout particulièrement Robert Lafore et Laurence Kotobi.

Je souhaite aussi remercier toute l'équipe du projet PCRD Localise avec qui ont été menés de riches débats scientifiques et des travaux de groupes qui ont grandement nourri mes réflexions. Les chercheurs impliqués ont facilité la conduite de ce travail en échangeant avec moi références bibliographiques et réflexions concernant mes questionnements sur la problématique et mes difficultés méthodologiques. Bénéficiant de la possibilité de d'allier le travail de thèse et l'implication dans un projet de recherche collectif et international, j'ai saisi, grâce à eux, l'opportunité de découvrir une autre facette du métier de chercheur. Plus particulièrement, merci à Karine Tourné Languin qui m'a soutenue et encouragée.

Je remercie également l'équipe du centre associé Céreq et les doctorants de Thierry Berthet (Amandine, Agathe, Bernard et Nadia) que j'ai pu côtoyer au quotidien dans les bureaux ou lors de réunions organisées par mon directeur de thèse. Ces temps d'échange ont permis d'avoir des retours critiques réguliers et de partager les doutes et les difficultés inhérentes à cet exercice. Je tiens particulièrement à remercier Amandine Brizio, avec qui j'ai partagé un bureau pendant près de trois ans, pour son soutien et son aide quant à la compréhension d'un univers qui m'était alors inconnu et pour ses relectures attentives. Merci aussi à Laure Squarcioni pour sa relecture, son écoute et ses conseils.

Je remercie ma famille et mes proches pour leur patience, leur soutien et leur écoute. Tout d'abord, ma mère pour ses relectures attentives, ses conseils et ses encouragements. Puis, j'adresse mes remerciements à Sébastien et à ses enfants qui m'ont toujours soutenue et qui ont su faire preuve d'une grande patience, à Clara, sans qui cette thèse n'aurait sans doute pas vu le jour, pour nos échanges si fréquents, à Myriem et à Jeanne pour leurs encouragements, et à tous les autres.

Enfin, je remercie toute les personnes qui m'ont accordé de leur temps pour répondre à mes questions et échanger sur la question de l'intersectorialité et des politiques de l'emploi. Ce travail a été rendu possible grâce à eux.

Liste des sigles:

AAH:	Allocation pour adulte handicapé
ACSE :	Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
AFPA:	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AFPA:	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
AGEFIPH :	Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
ANAEM :	Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations
ANIFRMO :	Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main-d'Oeuvre
ANPE:	Agence nationale pour l'emploi
APEC :	Agence pour l'emploi des cadres
ARS:	Agence régionale de santé
ASSEDIC:	Associations pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
CAI:	Contrat d'accueil et d'intégration
CCREFP :	Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CG :	Conseil général
CIP:	Conseiller en insertion professionnelle
CPAM :	Caisse primaire d'assurance maladie
CR:	Conseil régional

CRE :	Comité régional pour l'emploi
CREFOP :	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
DAIC:	Direction de l'accueil, de l'intégration et de la citoyenneté
DDCS:	Direction départementale de la cohésion sociale
DIRECCTE:	Directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DRIRE:	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJSCS:	Direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale
DRTEFP:	Directions Régionales du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle
EID :	Entretien d'inscription et de diagnostic
FLE :	Français langue étrangère
HCI :	Haut conseil à l'intégration
IGAS:	Inspection générale des affaires sociales
MOC:	Méthode ouverte de coordination
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économiques
OFII:	Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
OREF:	Observatoires régionaux emploi formation
PAP :	Projet d'action personnalisé

PARE:	Plan d'aide au retour à l'emploi
PCRD :	Programme Cadre de Recherche et Développement
PLIE :	Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi
PRIP:	Programme Régional d'Intégration des Populations Immigrées
PRITH:	Plan Régional d'Insertion Professionnelle des Travailleurs Handicapés
RGPP :	Révision générale des politiques publiques
RMI :	Revenu minimum d'insertion
RSA :	Revenu de solidarité active
SEE :	Stratégie européenne pour l'emploi
SGAR:	Secrétaire général pour les affaires régionales
SIG :	Société générale de l'immigration
SMP :	Suivi mensuel personnalisé
SPE:	Service public pour l'emploi
SPED :	Service public à l'emploi départemental
SPEL :	Service public à l'emploi local
SPER :	Service public à l'emploi régional
UNHA :	Union nationale pour l'habitat des jeunes
VAE :	Validation des acquis d'expérience

Introduction générale

9h30 dans le hall de Pôle emploi. Une femme s'approche du guichet d'accueil. Elle ne parle pas très bien français mais arrive à se débrouiller pour expliquer sa demande. Elle raconte qu'elle est demandeuse d'emploi indemnisée, qu'elle a retrouvé une activité à temps partiel. Elle demande un document justifiant de sa situation pour renouveler sa demande de carte de transports en commun gratuite. La conseillère lui dit que cette question doit être réglée avec son assistante sociale dans un centre communal d'action social. La jeune femme explique que c'est justement son assistante sociale qui lui a dit de venir à Pôle emploi pour avoir un justificatif pour renouveler la demande. La conseillère répond alors qu'elle ne peut rien faire tant que la jeune femme n'a pas renvoyé son dernier bulletin de paie, bulletin que la demandeuse d'emploi explique ne pas pouvoir avoir avant une dizaine de jours car son employeur est parti en congés sans la lui faire. Et la discussion continue entre responsabilité de l'assistante sociale et de Pôle emploi, la jeune femme finissant par prendre un papier et un crayon pour essayer de représenter schématiquement qui fait quoi. Elle repart en disant : « *bon bah y a rien à faire alors, juste attendre que le système se règle tout seul !* » (demandeuse d'emploi).

Cette situation a été observée lors d'un rendez-vous à Pôle emploi fin 2014. Ici, le développement de liens entre différents services (comme par exemple entre les services sociaux proposant la carte de transports gratuite pour les demandeurs d'emploi et Pôle emploi, dont l'objectif est de renforcer le caractère incitatif à intégrer les dispositifs d'insertion professionnelle) apparaît complexe. Ce sont ces liens croissants entre les différents secteurs d'action publique, et plus spécifiquement les défis de leur mise en œuvre, qui ont suscité notre curiosité et sont devenus le centre de cette recherche.

Ces liens intersectoriels visent à accroître le spectre des personnes concernées par les politiques de l'emploi, c'est-à-dire à faire en sorte que la personne inactive qui n'est pas inscrite à Pôle emploi soit identifiée et intégrée dans les dispositifs de l'emploi. Ils visent également à renforcer le caractère incitatif de ces politiques et enfin à proposer un service complet répondant à plusieurs problématiques de manière connectée, par opposition à un service dédié uniquement à l'emploi qui ignorerait les freins à l'emploi et perdrait ainsi en efficacité. Si l'on comprend facilement la

nécessité de ces liens, leur mise en œuvre semble poser une série de défis qui questionnent à la fois ce nouveau découpage de l'action publique et le rôle des acteurs en charge de déployer les politiques publiques sur les territoires, dans les organisations et auprès des demandeurs d'emploi.

Le chômage et l'insertion professionnelle au cœur des débats

En France, à l'instar de nombreux autres pays européens, l'emploi et l'insertion sur le marché du travail se sont d'autant plus affirmés comme des enjeux majeurs pour les citoyens et le législateur que la période se caractérise par un taux de chômage important et croissant depuis le début de la crise économique de 2008 (mais aussi, dans une moindre mesure, plus globalement depuis le début des années 1980). Aujourd'hui, c'est de manière quasi quotidienne que les médias abordent la question du chômage à travers différentes facettes : l'évolution du nombre de chômeurs, la gestion des demandeurs d'emplois par le service public de l'emploi, ou encore des questions relatives au marché du travail, pour n'en citer que certaines. Cette diversité de problématiques est souvent mise en image dans ces articles à travers le logo de Pôle emploi, organisation centrale des politiques de l'emploi en France qui se trouve ainsi sous le feu des projecteurs, en dépit d'un service public de l'emploi pourtant constitué d'une grande pluralité d'acteurs (chapitre 4). Cet intérêt pour les problématiques relatives à l'insertion et au marché du travail se manifeste aussi par le nombre croissant de rapports commandités par les autorités publiques¹ visant à alimenter la réflexion et l'analyse afin de mieux faire face aux difficultés liées à ce chômage. Parmi ces rapports, certains sont à l'origine de changements importants d'instruments, de représentations ou d'acteurs du service public de l'emploi (par exemple, le rapport Schwartz² qui est à l'origine de la création des missions locales en France). Enfin, ce sujet a aussi pris de l'importance au niveau scientifique puisque les travaux académiques qui se sont intéressés à la question du chômage³, et plus

¹ Certains de ces rapports seront présentés au cours de ce travail. On peut notamment citer : J. Marimbert, (2004), *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Paris, La Documentation Française

² B. Schwartz, (1981), *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, La Documentation Française

³ On peut notamment citer, pour les travaux réalisés par des sociologues et politistes français depuis les années 1980: J. Gautié, (2002). De l'invention du chômage à sa déconstruction. *Genèses*, 46, 60–76. ; S. Wuhl (1991). *Du chômage à l'exclusion : l'état des politiques, l'apport des expériences*, Ed. Syros ; J. C. Barbier, J. Gautié, (1998). *Les politiques de l'emploi, en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF; R. Salais, (1980). Le chômage: un phénomène de file d'attente. *Economie et statistique*, 123, 67–78.

spécifiquement à l'insertion professionnelle des populations les plus éloignées de l'emploi⁴, se sont eux-aussi multipliés au fil des dernières décennies.

Cet intérêt croissant répond à des changements d'ordre économique d'une part (comprendre le lien entre le chômage et l'état du secteur économique), et sociaux d'autre part (comprendre l'impact du chômage sur l'individu et sur la société). Mais il correspond aussi à une volonté d'analyser les changements qui ont considérablement fait évoluer les politiques publiques du secteur de l'insertion et de l'emploi. Ces changements, qu'ils soient d'ordre cognitif (évolution du référentiel d'action publique tel que défini par Pierre Muller⁵ et des paradigmes d'action des acteurs de terrain) ou bien davantage institutionnel, instrumental et/ou organisationnel (évolution des configurations d'acteurs, des instruments d'action publique et des modalités organisationnelles structurant le secteur), viennent toucher du doigt des évolutions de l'Etat providence qui ont d'ores et déjà donné lieu à de nombreux travaux scientifiques⁶. En effet, la contractualisation des demandeurs d'emplois, la fusion des organismes d'indemnisation et d'accompagnement, le remplacement du RMI (revenu minimum d'insertion) par le RSA (revenu de solidarité active), ou encore l'élargissement du service public de l'emploi sont parmi les éléments qui s'inscrivent dans un changement plus global de l'Etat providence et du traitement du chômage et du demandeur d'emploi.

Les contours du champ d'analyse retenu

Les travaux de sociologie et de science politique qui se sont penchés sur la question de l'emploi et du chômage recouvrent un champ très étendu de problématiques. Il s'agit par exemple de travaux de sociologie du travail, de travaux sur l'Etat providence et sur ses évolutions, de travaux de sociologie des organisations visant à comprendre les entreprises ou les acteurs publics qui élaborent et mettent en place les politiques publiques, ou encore de travaux portant sur le marché du travail et ses mécanismes de sélection. Cette liste n'est bien sûr pas exhaustive, mais elle permet

⁴ Par exemple : B. Charlot, D. Glasmann (dir.), (1998), *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*, Paris, PUF ; J. Rose, (1998), *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer ; N. Georges, (2007). L'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi: modalités d'un marché en plein essor. *Centre d'Etudes de l'Emploi*, 81.

⁵ P. Muller, (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, vol. 35, n°2, p. 165-190

⁶ Voir notamment l'ouvrage majeur de R. Castel, (1995). *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Folio Essais.
Voir aussi J. C. Barbier, (2001), « Welfare to Work Policies in Europe », *Document de travail n°11*

d'ores et déjà de montrer qu'il s'agit de préoccupations qui ont pu être analysées à travers des prismes d'analyse divers et variés. Au-delà des différents courants de pensée qui ont investi la problématique, il existe donc aussi une grande diversité d'objets de recherche au sein de 'la question de l'emploi'. A cet égard, alors que Jacques Freyssinet expliquait « qu'il n'existe pas de différence sémantique claire entre la politique de la main-d'œuvre et la politique de l'emploi, termes qui semblent désigner un même objet »⁷, Fabrice Colomb distingue, quant à lui, politique de l'emploi, de main d'œuvre, et du travail⁸. Cette polysémie du terme 'emploi' nécessite d'être éclaircie. Avant d'aller plus loin, il est en effet impératif de préciser le prisme qui sera utilisé dans ce travail et ainsi de définir la terminologie utilisée afin de situer la recherche dans cette riche littérature scientifique. Le travail de Fabrice Colomb sur la genèse des politiques de l'emploi est à cet égard très éclairant puisqu'il analyse les différents usages et les différentes compréhensions et analyses des politiques de l'emploi dans différents discours : médiatique, syndicaliste, scientifique et technico-administratif⁹. Ce travail lui permet de présenter un secteur qui s'est progressivement autonomisé des politiques sociales à partir des années 1970 face à la montée du chômage et à son installation dans le paysage socio-économique français. Il explique ainsi que dans un contexte socio-économique marqué par un taux de chômage fort, les questions de l'emploi ne sont plus, comme l'économiste Raoul Danaho l'expliquait, au service d'une politique économique globale¹⁰, ni, comme la genèse des politiques d'insertion en France le donnait à voir (chapitre 2), au service d'une insertion sociale.

Ce secteur se distingue donc d'une part des politiques liées au travail, qui concernent le droit du travail (durée de travail, congés, représentations syndicales), et d'autre part des politiques de demande de main d'œuvre qui relèveraient davantage des politiques fiscales et de l'aménagement du territoire (à la différence des politiques portant sur l'offre de main d'œuvre, s'intégrant aux politiques de l'emploi)¹¹. C'est la

⁷ J. Freyssinet, (2006). L'émergence des politiques de l'emploi. In A. Chatriot *et alii* (dir.), *Les politiques du travail*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes: p.204

⁸ F. Colomb, (2007). La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation. *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*. Paris.

⁹ Idem

¹⁰ R. Danaho. (1969). La politique de l'emploi en tant qu'élément d'une stratégie économique globale, *Revue d'économie politique*, vol.79, p.1261-1299, cité par F. Colomb, (2007). La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation. *Op. cit.*

¹¹ Cette analyse des liens entre politiques de main d'œuvre et politiques de l'emploi est issue des travaux de l'économiste Raoul Danaho, que Fabrice Colomb exploite dans son travail retraçant la

perspective qui sera adoptée pour ce travail. En effet, les politiques de l'emploi sont ici étudiées au prisme de l'insertion professionnelle des individus. Elles portent donc sur les politiques publiques qui sont développées afin d'insérer les individus sur le marché de l'emploi. Les politiques publiques visant les entreprises (baisse des taxes pour favoriser le recrutement par exemple) ne seront pas analysées, puisqu'il s'agit dans ce cas de la création d'emploi, et non d'une action envers l'individu dans une perspective d'intégration sur et par le marché de l'emploi. De même, les politiques de développement économique sur un territoire ou bien les politiques spécifiques à un secteur d'activité ne sont pas au cœur de l'analyse. Certes, toutes ces problématiques sont intrinsèquement liées aux politiques d'insertion sur le marché de l'emploi. Néanmoins, bien qu'il eut été très intéressant de croiser ces informations pour une analyse plus large et plus globale de la problématique de l'emploi, il a été nécessaire de resserrer le sujet de la recherche afin de réaliser une analyse fine.

La promotion d'une 'approche intégrée' aux différents niveaux d'action publique

Ainsi, les frontières du secteur de l'emploi ne sont pas clairement établies. Ce constat s'observe aussi à l'échelle locale. En s'interrogeant sur la gouvernance locale des politiques de l'emploi¹², il est très rapidement ressorti que chaque acteur avait une définition propre de ce qu'elles recouvraient, certains intégrant les politiques économiques à ce secteur, d'autres y associant les politiques sociales et/ou de formation professionnelle. Ces approches diffèrent dans le sens où chacun définit des contours différents du secteur de l'emploi. Ces rapprochements du secteur de l'emploi avec d'autres secteurs (quel qu'ils soient) interviennent dans un contexte marqué par une longue tradition de rattachement des problématiques d'emploi à celles du secteur économique ou social.

La question des frontières sectorielles nous a semblé être un enjeu important, à la fois au regard de la construction de ces politiques au niveau national, mais aussi et surtout au niveau local où les différents acteurs impliqués développent ou mettent en œuvre leur vision propre du secteur.

genèse des politiques de l'emploi en France. R. Danaho. (1969). La politique de l'emploi en tant qu'élément d'une stratégie économique globale. Op. cit.

¹² L'implication dans le projet de recherche européen et ses conséquences sur le projet de thèse sont développées ci-dessous (et dans le chapitre 3).

Cette idée d'un secteur de l'emploi décloisonnée n'est pas nouvelle en France. Pourtant, elle a connu un regain d'intérêt à travers l'approche de l'activation promue notamment par la Commission européenne depuis plusieurs années grâce à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), la Stratégie de Lisbonne ou la méthode ouverte de coordination (MOC). Ce paradigme se définit à l'échelle européenne par la volonté de favoriser des programmes visant une mise ou un retour rapide en emploi des bénéficiaires de prestations sociales¹³. L'activation a, depuis plusieurs années, mis l'accent sur l'importance d'adopter une approche qualifiée d'intégrée (chapitre 2), c'est-à-dire une action publique reliant les problématiques sociales, de l'emploi, de formation, de santé etc. Cette approche s'est progressivement affirmée dans les discours européens comme une manière de pallier les difficultés d'insertion des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail, dont les freins sont considérés comme multidimensionnels et ne pouvant être traités de manière isolée. Ainsi, dans un rapport intitulé « Employment and Social Developments in Europe 2011 », Laszlo Andor – commissaire européen à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion – souligne l'importance d'une perspective large de l'emploi:

« l'approche intégrée, telle que la Commission l'applique en préparation de l'examen, correspond à la Stratégie Europe 2020. C'est une stratégie de développement de longue durée qui voit l'insertion sociale, la lutte contre la pauvreté, la large participation au marché du travail, l'emploi et la qualité de l'emploi comme des éléments essentiels à la prospérité de l'Europe »¹⁴.

On s'interroge alors sur la déclinaison de cette approche sur les territoires : comment est-elle pensée au niveau national, mais aussi et surtout à quoi correspond-elle sur les territoires en pratique.

Au niveau national, bien qu'il y ait une promotion récente de cette approche des problématiques de l'emploi, faisant notamment écho aux discours européens sur l'activation, elle n'est pas pour autant nouvelle. En effet, dans le secteur de l'insertion professionnelle, c'est le rapport Schwartz, qui, dès 1981, introduit une

¹³ W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl et al., (2008), *Bringing the jobless into work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US.*, Springer, Berlin

¹⁴ Traduction de l'auteur de : "the integrated approach which the Commission has applied in preparation of the review corresponds to the Europe 2020 strategy. This is a long-term development strategy which sees social inclusion, the fight against poverty, greater labour market participation, employment and job quality as essential elements for Europe's prosperity" (European Commission. (2012). Employment and Social Development in Europe 2011, <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7294&langId=en>).

approche désectorisée de ces problématiques, qui se caractérise par une hybridation du secteur de l'emploi et du secteur social¹⁵. Ce rapport est à l'origine de la création des missions locales, dont le caractère intersectoriel est une caractéristique centrale: l'accompagnement se fait sur un large panel de problématiques qui touchent les jeunes pour faciliter leur insertion.

L'approche intégrée, telle que promue par les instances européennes, oriente cette hybridation des politiques sociales et de l'emploi davantage vers l'emploi, c'est-à-dire que, suivant la logique de l'activation, elle a pour objectif d'intégrer d'autres problématiques à l'emploi afin de faciliter et inciter les personnes inactives à s'insérer sur le marché du travail¹⁶ (contrairement à une approche qui traiterait de l'emploi pour faciliter l'insertion sociale (chapitre 2)).

Le développement de dispositifs et de partenariats interministériels, c'est-à-dire à la croisée de différents secteurs d'action publique, peut témoigner de la volonté d'instaurer une dynamique intersectorielle, perçue comme une réponse au chômage. Parmi ces dispositifs ou approches, on peut notamment citer le RSA (revenu de solidarité active), prestation relevant du secteur de l'action sociale et dont la compétence revient aux conseils départementaux et qui est attribuée sous réserve d'une recherche active d'emploi reliant ainsi les secteurs de l'emploi et de l'action sociale. On peut aussi citer les approches intersectorielles telle que l'accord cadre visant à renforcer la coopération des acteurs de l'intégration des immigrés et ceux de l'insertion professionnelle¹⁷, ou enfin la promotion d'une approche globale de l'emploi visant à lever les 'freins périphériques' à l'emploi en prenant en compte les problématiques de logement, de santé et d'autres dans l'accompagnement vers le marché du travail¹⁸.

¹⁵ L. Gayraud. (2006) *La politique d'emploi des personnes handicapées Genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire (le cas de la Gironde)*. Thèse de sciences de l'éducation. Université Victor Segalen - Bordeaux II

¹⁶ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*

¹⁷ Convention sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers entre Pôle emploi et l'office français de l'immigration et de l'intégration, signée en 2010, consulté le 4 janvier sur http://www.admin-copdl.fr/telechargement_CAOR-MIN/ficTelecharge_1/Documentation/CONVENTIONOFII.pdf

¹⁸ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Retrieved from <http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf>, consulté le 15 novembre 2014

Enfin, au niveau local, le très grand nombre d'initiatives au croisement de deux ou plusieurs secteurs d'action publique (par exemple, le développement de partenariats entre acteurs de l'emploi et acteurs du secteur de la santé pour permettre de répondre à ces problématiques) témoigne de l'appropriation de cette approche par les acteurs institutionnels. Pourtant, elle ne parvient pas à atteindre ses objectifs de réduction du chômage et de clarification du paysage politico-administratif. Les acteurs en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui sont en contact direct avec ceux-ci, soulignent eux aussi l'importance – si ce n'est la nécessité – d'aborder les problématiques d'insertion sur le marché de l'emploi de manière intersectorielle afin de pouvoir faire face à la diversité des problématiques annexes qui freinent l'insertion professionnelle.

Ainsi, si une approche décloisonnant la problématique de l'insertion professionnelle est promue par les instances, elle semble d'ores et déjà assimilée par les différents acteurs impliqués : qu'il s'agisse des acteurs nationaux et institutionnels locaux, et des conseillers travaillant auprès des demandeurs d'emploi.

Une analyse de l'intersectorialité en pratique

Pour autant, le développement d'une approche décloisonnée sur les territoires et dans les organisations en charge de mettre en œuvre les politiques publiques et celles en charge d'accueillir les demandeurs d'emploi ne se fait pas sans difficultés d'ordre cognitif (défi de relier des cultures professionnelles et institutionnelles distinctes ancrées dans des référentiels sectoriels différents) et relatives à l'organisation de l'action publique (les méthodes concrètes permettant de créer du lien entre les secteurs et les configurations d'acteurs). Dans le contexte français d'une action publique fortement sectorisée¹⁹, comment mettre en œuvre une dynamique qui rompe avec les frontières des secteurs d'action publique ? Quels sont les obstacles que rencontre cette approche intersectorielle ?

Ce sont ces questionnements qui nous ont conduit à diriger notre regard sur l'action publique en pratique. Pour observer cette tendance, le niveau de la mise en œuvre est particulièrement pertinent puisqu'il permet de dépasser l'analyse de ce que le législateur promet dans ces discours et de proposer une analyse de l'intersectorialité

¹⁹ P. Muller, (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », Op. cit.

en pratique. Cela permet de mettre en lumière l'écart entre ce qui est mis en avant par les décideurs nationaux (la volonté d'une approche intersectorielle), et la réalité du terrain (à travers les obstacles que l'on observe à ce niveau).

Lorsqu'une approche intersectorielle se développe, les acteurs en charge de la mise en œuvre de ces approches se trouvent alors dans une situation où ils doivent faire face à de nouvelles organisations, de nouveaux instruments et de nouveaux paradigmes d'intervention. Dans un système politico-administratif jusqu'alors fortement sectorisé, il est nécessaire de ré-analyser l'action publique au prisme de cette intersectorialité croissante qui vient défier les modèles traditionnels de développement des politiques publiques, de mise en œuvre et d'intervention.

De manière générale, un état des lieux de l'intersectorialité à l'échelle nationale montre des connexions fortes entre l'emploi et la formation: l'idée d'« emploi-formation » est admise aujourd'hui et fréquemment utilisée, on la retrouve dans les comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP), ou encore dans les observatoires régionaux emploi formation (OREF). Des connexions fortes peuvent aussi être notées entre le secteur de l'action sociale et celui de l'emploi. Mais l'intersectorialité des politiques publiques de l'emploi ne s'arrête pas là puisque, en fonction des pays²⁰, mais aussi des localités et des organisations, elle peut toucher de près ou de loin le secteur de la santé, de l'éducation, du handicap, de l'immigration, de la jeunesse, le secteur économique, du travail, et bien d'autres encore.

La place de l'étude de cas sur l'intersectorialité emploi/immigration

L'analyse de la mise en œuvre de l'intersectorialité dans le secteur de l'emploi se fera grâce à une étude de cas d'un type de lien intersectoriel (chapitre 3). Trois raisons principales ont motivé ce choix : dans un premier temps, il est le résultat d'une phase exploratoire ayant fait émerger un type d'intersectorialité qui apparaissait particulièrement problématique à mettre en œuvre et sensible à aborder pour les acteurs. Ainsi, à l'instar d'Aaron Wildavsky et de Jeffrey Pressman qui

²⁰ T. Berthet, C. Bourgeois, (2014). Towards "activation-friendly" integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. *International Journal of Social Welfare*,

étudiaient la mise en œuvre des politiques publiques à travers un exemple d'échec²¹, l'analyse de l'intersectorialité se fera par l'étude des obstacles auxquels elle est confrontée. Cette approche méthodologique vise à cerner les angles morts de l'intersectorialité. Ces liens sectoriels entre emploi et immigration sont un exemple d'intersectorialité qui rencontre nombre de difficultés à se développer, et correspond donc à une « exception par rapport à la moyenne permettant de mettre en lumière des dysfonctionnements du cadre théorique initial »²². Enfin – et surtout –, l'exemple de l'immigration a souvent permis de faire ressortir des tendances et des changements plus globaux. En effet, l'analyse de l'action publique au prisme de cette catégorie peut servir de 'miroir' de la société, les immigrés étant souvent catalyseurs d'un certain nombre de problématiques. Patrick Simon et Didier Fassin expliquent à cet égard qu'il ne faut pas limiter l'analyse à la manière dont les immigrés s'intègrent, mais qu'il faut observer la manière dont la société intègre ses immigrés, ce qui amène à s'interroger sur l'intégration des individus dans la société de manière générale²³.

La thèse portant sur l'intersectorialité des politiques de l'emploi plus largement, l'étude de cas viendra éclairer le propos au fil de la recherche de manière ponctuelle. Ainsi, dans chaque partie, le lien entre les secteurs de l'emploi et de l'immigration sera étudié pour compléter l'analyse plus générale de l'intersectorialité.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi immigrés

La problématique des politiques publiques d'insertion professionnelle face aux immigrés²⁴ n'a été que peu abordée dans les travaux académiques en France. Les

²¹ J. L. Pressman, A. B. Wildavsky, (1973 (2^{ème} éd., 1984)). *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley (Calif.), University of California Press

²² A. Devaux-Spatarakis, A. Gregot. (2012). Les défis de l'emploi de l'étude de cas en évaluation. *Politiques sociales et familiales* 110 (1): 33–44.

http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/caf_2101-8081_2012_num_110_1_2732. : p.2

²³ D. Fassin, P. Simon, (2008). Un objet sans nom: l'introduction des discriminations raciales dans la statistique française. *L'Homme*, n°187-188: 271 – 294 : p.8

²⁴ Le fait de ne pas cadrer de quels immigrés nous parlons dans cette recherche relève d'une démarche volontaire à ce stade. En effet, cela permet d'interroger la construction des catégories et de laisser les acteurs interviewés donner leur propre interprétation qui alimentera l'analyse. Voir chapitre 3

travaux sociologiques qui croisent les questions de l'emploi et de l'immigration portent davantage sur les sujets tels que : discrimination à l'embauche²⁵, travail des sans-papiers²⁶, niveau de qualification, nature du travail des hommes et des femmes²⁷. De plus, ils se concentrent souvent sur les secteurs d'action publique qui ont été construits autour des problématiques assimilées à cette catégorie, comme la politique de la ville, ou bien les dispositifs de lutte contre les discriminations, ou d'intégration des primo-arrivants. Beaucoup portent sur les inégalités sur le marché de l'emploi et tentent d'expliquer le taux de chômage important que connaît la population immigrée (voir par exemple les études réalisées par l'Insee²⁸ et par le Céreq²⁹). Les principaux résultats de ces analyses montrent un difficile accès aux emplois qualifiés et une plus forte concentration de la population immigrée que chez les non immigrés sur certains secteurs d'activité comme le nettoyage et le gardiennage³⁰.

Parmi les travaux académiques qui abordent à la fois la question du marché du travail et celle de l'immigration, la thèse de Nicolas Jounin sur les travailleurs immigrés dans le secteur du bâtiment³¹ donne à voir les logiques d'action des acteurs de l'entreprise dans les processus de recrutement, ou les systèmes de protection s'appuyant sur des préférences ethniques et des discriminations et permettant de créer des loyautés. Il montre aussi les tactiques mises en place par ces travailleurs pour faire face à leur situation précaire. Grâce à une fine observation participante, l'auteur illustre comment fonctionne le secteur du bâtiment, et plus particulièrement les mécanismes parallèles au marché de l'emploi général.

²⁵ Voir par exemple O. Noël, (2003). Comment prévenir les discriminations raciales à l'emploi en France ? *Homme et Migration*, 1246 (France-USA: agir contre la discrimination), 44–52.

²⁶ Par exemple : A. Morice, & S. Potot, (2010). *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papiers Les étrangers dans la modernisation du salariat* (Karthala.). Paris: Hommes et Sociétés.

²⁷ Un numéro de la revue *Formation Emploi* a été dédié à ces questions : « Immigration et marché du travail », *Formation Emploi*, n° 94, 2006, 157 p.

²⁸ G. Bouvier, C. Borrel, B. Lhommeau, (dir.), (2012) *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Collection Insee Références (et plus spécifiquement le chapitre écrit par F. Domergue et V. Jourdan, « L'intégration sur le marché du travail des signataires du Contrat d'accueil et d'intégration en France en 2009 »)

²⁹ « Immigration et marché du travail », *Formation Emploi*, Op. cit.

³⁰ G. Bouvier, C. Borrel, B. Lhommeau, (dir.), (2012) *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Op. cit.: p.21

³¹ N. Jounin, (2008). *Chantier interdit au public. Enquête parmi les travailleurs du bâtiment*, La Découverte, coll. « textes à l'appui » : p.274

L'anthropologue Alain Morice, à travers divers articles³² et un ouvrage central, analyse le rapport entre l'immigré et le travail³³. En s'interrogeant sur le travailleur immigré à travers les époques, il révèle le poids d'un utilitarisme migratoire sur le rapport établi entre marché du travail et immigré. Ces travaux ne portent pas sur les politiques publiques de l'emploi et d'insertion professionnelle, mais plutôt sur les mécanismes du marché du travail face à cette catégorie qu'il analyse comme une variable d'ajustement forte au XXème siècle.

La thèse d'Annalisa Lendaro³⁴ fait quant à elle partie des rares travaux français qui interrogent le rapport emploi et immigration au prisme de l'action publique et des politiques de l'emploi. L'auteur s'interroge sur l'usage de la catégorie « immigré-e » dans l'action publique en France et en Italie. Elle montre ainsi qu'il existe des catégories officielles et indigènes dont les intermédiaires de l'emploi se saisissent différemment. Elle montre aussi l'impact de ces catégories sur la construction des parcours de vie des travailleurs³⁵.

De nombreux autres chercheurs de l'immigration, comme Abdelmayek Sayad³⁶, Maryse Tripier³⁷ ou Gérard Noiriel³⁸ ont traité du rapport de l'immigré au marché du travail (considéré comme un des piliers de l'intégration) pour comprendre la place qu'il y occupe, et celle qui lui est accordée. Ce sont donc les chercheurs qui s'inscrivent dans l'étude de l'immigration qui ont le plus contribué à la question. En effet, très peu de recherches s'inscrivant principalement dans la sociologie du travail ou l'analyse des politiques de l'emploi se sont intéressées aux immigrés.

Alors que tous les acteurs rencontrés (acteurs institutionnels aux différents niveaux d'action publique et agents de terrain travaillant dans les structures qui accueillent les demandeurs d'emploi) revendiquent une approche intersectorielle, l'intersectorialité

³² Voir par exemple : A. Morice, (2004). Le travail sans le travailleur, *Plein Droit*, n°61, juin, p.2-7, <http://www.gisti.org/doc/plein-droit/61/travailleurs.html>, consulté le 05/07/2014

³³ A. Morice, (dir.) *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papiers : les étrangers dans la modernisation du salariat*, Op. cit.

³⁴ A. Lendaro, (2011), *L'immigré-e travailleur-se" La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, thèse de sociologie

³⁵ A. Lendaro, (2013). Inégalités sur le marché du travail entre deux générations d'immigré-e-s Ce que l'action publique fait aux parcours de vie. *Revue française de sociologie*, 54, 781–810

³⁶ A. Sayad, (1994) Qu'est-ce que l'intégration ?, *Hommes & Migrations*, n. 1182

³⁷ M. Tripier, (1990) *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, Paris, CIEMI-L'Harmattan

³⁸ G. Noiriel, (1988) *Le creuset français*, Paris, Seuil

entre les secteurs de l'emploi et de l'immigration est très faible. Comment expliquer que d'un côté, l'intersectorialité soit encouragée, alors que de l'autre, elle échoue à se développer et ne parvient pas à intégrer les discours et pratiques des acteurs sur le terrain ? Malgré les tentatives formelles de rapprochement des deux secteurs³⁹, et différents discours encourageant cette intersectorialité⁴⁰, le cadre légal n'encadre que très faiblement ce croisement de secteurs, ne dotant pas les acteurs des outils nécessaires pour dépasser les obstacles de l'intersectorialité.

Ainsi, par intérêt personnel d'une part, et parce que cette catégorie a la particularité d'éclairer l'analyse par son effet de miroir de la société et que l'intersectorialité entre le secteur de l'immigration et celui de l'emploi peine à se mettre en place malgré des discours qui l'encouragent, cette question nous a semblé être une étude de cas riche et propice à l'analyse de l'intersectorialité.

La genèse de la recherche

La construction du sujet de cette thèse s'inscrit dans un contexte particulier puisqu'elle est en grande partie le produit de l'opportunité de participer à un projet de recherche européen (PCRD) sur les questions de la gouvernance des politiques locales de l'emploi (chapitre 3). Il s'agissait d'analyser les schémas de gouvernance de trois localités dans six pays européens afin de faire émerger les formes que prennent les politiques d'activation dans différents contextes.

A l'origine du financement du projet de thèse, ce travail a orienté le choix du sujet sur la problématique de l'emploi. L'organisation du projet de recherche, très structurée dans la proposition déposée à la Commission Européenne, repose sur une approche principalement hypothético-déductive. J'ai fait le choix de ne pas m'appuyer entièrement sur cet ensemble hypothético-déductif afin de me distancier du projet de recherche, et ai ainsi développé une approche davantage inductive à laquelle j'étais sensibilisée par mon parcours en anthropologie. Pour faire émerger une problématisation, j'ai donc choisi d'aborder ce travail par le terrain en m'appuyant sur une phase exploratoire et un questionnement initial large.

³⁹ Voir notamment la convention sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers signée en 2010 par Pôle emploi et l'Office français de l'immigration et de l'intégration et la Direccte, consulté le 4 janvier http://www.admin-copdl.fr/telechargement_CAOR-MIN/ficTelecharge_1/Documentation/CONVENTIONOFII.pdf Annexe 1

⁴⁰ OFII, *Rapport d'activité 2010 de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*, 2010: p.14

Notamment pour respecter les contraintes de durée de thèse, cette démarche s'est articulée avec le projet de recherche européen Localise, instaurant un cadre et limitant les possibilités d'éloignement du sujet initial : les politiques de l'emploi et les questions de gouvernance. Ce cadre a pu représenter une limite à la démarche inductive, mais il a aussi permis un avancement rapide dans la définition du sujet, d'autant plus nécessaire que ce secteur m'était relativement inconnu jusqu'alors.

Pour comprendre ce travail de thèse et en faciliter la lecture, la suite de cette introduction reprendra le parcours exploratoire qui a permis de construire la recherche et d'élaborer la problématique. Il s'agit de montrer le cheminement et les raisons pour lesquelles l'intersectorialité et sa mise en œuvre au prisme d'une étude de cas sont apparus particulièrement intéressants et pertinents à analyser.

Les premiers mois de la recherche ont été dédiés à comprendre ce qu'est l'*activation*. Sans guère d'écho sous cette appellation auprès des acteurs locaux (voire aussi nationaux), il s'agit d'une notion davantage utilisée dans le vocabulaire européen et académique, notion qui m'était jusqu'alors étrangère. L'analyse de la littérature, puis des entretiens exploratoires auprès d'acteurs institutionnels de l'emploi à l'échelle nationale et locale, ont permis de faire émerger une série d'enjeux sur la mise en place de l'activation dans le contexte politico-administratif français parmi lesquels les principaux étaient la contractualisation et la mise en place des sanctions et du contrôle des demandeurs d'emploi, le recours accru à des prestataires privés et la mise en place d'une action publique décloisonnée et de politiques de l'emploi intersectorielles.

Une seconde étape a permis de tester la pertinence d'une question de départ sur l'intersectorialité auprès des acteurs de l'emploi. On a ainsi pu saisir la perception qu'ils se font de cette tendance, la nature de cette intersectorialité, son degré, ses enjeux et ses défis. Rapidement, deux tendances qui participent au développement croissant de l'intersectorialité sont ressorties des discours : l'impact fort de la *territorialisation* et de l'*individualisation*. Ces derniers s'inscrivent tous deux dans une volonté de développer des politiques et des services 'sur mesure', c'est-à-dire des politiques de l'emploi et des services qui doivent s'adapter aux spécificités des individus et des territoires, remettant en question le modèle universaliste français. En

effet, territorialisation et individualisation visent à adapter les politiques publiques et les services en fonction des situations. Ainsi, ils s'opposent à la vision selon laquelle chaque individu et chaque territoire devrait bénéficier de services identiques en dépit des différences.

L'intersectorialité est à la fois une conséquence et un objectif de ces deux éléments. Elle est rattachée à la territorialisation puisque, à travers cette dynamique, le législateur promeut une approche davantage horizontale dont l'idée de proximité (territoriale et sectorielle) est au cœur. Il s'agit d'instaurer une vision globale du territoire (son tissu économique, ses problématiques sociales, etc.), en opposition à une appréhension plus verticale des problématiques. Enfin, elle est liée à l'individualisation dans la mesure où celle-ci change les règles de l'action publique envers les individus en favorisant une approche globale (et donc intersectorielle) différente pour chaque individu. L'individualisation vise donc à développer une approche globale sur mesure qui traite des problématiques et des liens qu'il y a entre celles-ci (par exemple l'impact des problèmes de logement sur l'insertion professionnelle de la personne), au lieu d'une action davantage ciblée sur une unique problématique (l'emploi ou le social, ou la santé par exemple). Elle nécessite alors une vision décloisonnée et non sectorisée.

Dans un troisième temps, nous avons cherché à déterminer l'étude ou les études de cas permettant de réaliser notre recherche. Alors qu'étaient abordées, au cours des entretiens réalisés dans le cadre du projet Localise, des questions relatives à différents types d'intersectorialités (emploi/formation, emploi/social, emploi/éducation, etc.), c'est l'intersectorialité emploi/immigration qui a systématiquement suscité les plus vives réactions, comme : contournement de la question, revendication de l'universalisme et de l'importance de ne pas cibler cette catégorie, réponse concernant les jeunes des quartiers sensibles (immigrés ou pas), sentiment d'être démuné et qu'il s'agit d'une catégorie laissée pour compte. De manière générale, la sensation ressentie au cours de l'entretien, comparativement aux réactions suite aux questions portant sur l'accompagnement des jeunes ou des personnes handicapées par exemple, faisait état d'une zone de tension (chapitre 6) qui a suscité ma curiosité et orienté ma recherche sur cette thématique.

L'analyse des controverses théoriques et le travail empirique exploratoire avaient pour principal objectif d'étudier l'élaboration des politiques publiques. Qu'y a-t-il d'intersectoriel dans ces politiques publiques et que peuvent-elle nous apprendre de cette tendance ? Cette approche s'appuyait sur le postulat selon lequel les politiques publiques construisent le cadre dans lequel les individus évoluent, induisant alors une vision principalement descendante de l'action publique : des politiques publiques venant du haut et redescendant jusqu'à l'individu. Cependant, cette approche a rapidement montré ses limites qu'une vision du bas vers le haut, qui réintègre les acteurs œuvrant à différents niveaux d'action publique, a permis de dépasser. En effet, les politiques publiques représentent un cadre au sein duquel une certaine marge de manœuvre peut persister, permettant aux acteurs qui mettent en œuvre ces politiques de les interpréter et d'en adapter certains aspects. Cette marge de manœuvre rend ces acteurs parties prenantes du processus d'élaboration de la politique publique⁴¹. De plus, elle n'est généralement pas la conséquence d'une fabrication des politiques publiques qui aurait oublié de traiter certains aspects de la mise en œuvre, mais elle résulte au contraire d'un choix et d'une véritable stratégie de fabrication des politiques publiques, « un mode de gouvernement qui a sa part de cohérence et de logique », pour reprendre les termes de Vincent Dubois⁴².

Au fil de la démarche inductive, la question de recherche a pu évoluer pour aboutir à la formulation suivante :

Dans quelle mesure et comment le développement de l'intersectorialité dans le secteur de l'emploi instaure-t-il de nouvelles logiques d'action dans la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires?

Trois parties, reflets des différents niveaux d'action publique étudiés

Afin de répondre à cette question, j'ai choisi d'articuler la thèse autour des différents niveaux d'action publique où s'observent les logiques d'action des acteurs qui

⁴¹ Voir notamment T. Evans, (2010). *Professional discretion in welfare services: beyond street level bureaucracy*. Farnham, Ashgate

M. Lipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Op. cit.

⁴² V. Dubois, (2013), « Le rôle des street-level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France » in J.-M Eymeri-Douzans, G. Bouckaert, (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*, Bruxelles, Bruylant-De Boeck.

mettent en œuvre les politiques de l'emploi. Ci-dessous seront présentées les principales idées des parties qui structurent ce travail de recherche, ainsi que les principales hypothèses qui les sous-tendent. Celles-ci seront systématiquement présentées en introduction de chaque partie de ce travail. Mais, pour saisir l'articulation des parties entre elles et le fil de la thèse, les principales hypothèses seront introduites ci-dessous.

D'un côté, une série d'hypothèses ont été formulées sur l'intersectorialité de manière générale et sur sa mise en œuvre. De l'autre, des hypothèses ont aussi été développées au regard de l'étude de cas spécifique étudiée plus en détail dans ce travail : l'intersectorialité emploi/immigration.

Une première partie qui interroge les enjeux de l'intersectorialité et le niveau d'action macro

Alors que la littérature sur l'activation⁴³ propose une terminologie permettant d'aborder ces croisements de différents secteurs : l'approche intégrée, j'ai préféré parler d'intersectorialité tout au long de mon travail (voir chapitre 1). Suivant cette logique, Carole Clavier et France Gagnon suggèrent de prendre « les caractéristiques des secteurs comme point de départ d'une étude sur l'intersectorialité »⁴⁴. Elles expliquent l'intérêt d'une telle approche : « d'une part, elle conduit à s'interroger sur les effets de ces caractéristiques sur l'action intersectorielle: est-ce que les institutions, les acteurs et les idées propres à un secteur peuvent constituer un obstacle à l'action intersectorielle? D'autre part, appréhender les secteurs d'action publique par les idées, les intérêts et les institutions renvoie à des variables classiques de l'étude des politiques publiques. Leur étude combinée [...] ouvre la voie à la formulation d'hypothèses plus générales sur les conditions favorables ou défavorables à l'action intersectorielle »⁴⁵. Confrontant deux secteurs, l'intersectorialité confronte des acteurs et des organisations, mais aussi des visions

⁴³ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*

R. Van Berkel, W. De Graaf, T. Sirovatka (dir.) (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Palgrave Macmillan.

T. Berthet, C. Bourgeois, (2014). Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries, *International Journal of Social Welfare*

⁴⁴ C. Clavier, F. Gagnon, « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *The innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 2013, 18(2) : p.3/4

⁴⁵ Idem

sectorielles distinctes de l'action publique. Deux référentiels sectoriels, avec leurs caractéristiques propres, sont alors amenés à se rencontrer. Plus encore, ils doivent coopérer et se coordonner.

L'intérêt de cette approche par secteur d'action publique, au sens donné par Bruno Jobert et Pierre Muller⁴⁶, est de distinguer clairement différentes composantes de ces secteurs, parmi lesquels le référentiel sectoriel occupe une place centrale (chapitre 1). Contrairement aux controverses sur 'l'approche intégrée' qui se sont principalement intéressées aux techniques (guichet unique par exemple) pour relier plusieurs champs entre eux, la notion de secteur nous incite à réintroduire la variable cognitive dans l'analyse.

Cette approche nous a conduit à avancer l'hypothèse selon laquelle **plus les référentiels sectoriels sont proches, c'est-à-dire que les référentiels sectoriels ne s'opposent pas dans la manière dont ils se mettent en œuvre et dans les idées qu'ils véhiculent, plus la connexion intersectorielle est facilitée**. La distance et le rapprochement d'un secteur à un autre dépendent alors fortement des référentiels en jeu, et non exclusivement des conditions organisationnelles et instrumentales.

La première partie de ce travail, principalement théorique vise à la fois à introduire les concepts, le cadre théorique, la méthodologie employée, mais aussi le cadre cognitif dans lequel se développe l'intersectorialité dans le secteur de l'emploi, et l'intersectorialité emploi/immigration. Elle permettra de cerner les référentiels sectoriels en présence et de tester les liens historiques entre ces deux secteurs d'action publique.

Une seconde partie sur la gouvernance locale des politiques de l'emploi (niveau méso) et la place de l'intersectorialité

Si le niveau macro permet de saisir le contexte de développement de l'intersectorialité, c'est au niveau méso qu'on prend la mesure de sa mise en œuvre. L'analyse de la gouvernance des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France permet de saisir très rapidement que ce champ repose sur un nombre d'acteurs et d'organisations (publiques et privés) particulièrement

⁴⁶ B. Jobert, P. Muller, (1987) *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses Universitaires de France

important⁴⁷. De plus, il recoupe diverses dimensions (emploi, intégration des migrants, social, formation, etc.)⁴⁸. L'intersectorialité apparaît ainsi inhérente au secteur de l'emploi sur les territoires. Cependant, ce 'millefeuille' d'acteurs rend le paysage de l'insertion professionnelle difficilement saisissable, même pour les acteurs concernés. Traversées par différentes logiques sectorielles et organisationnelles, les politiques d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi représentent alors un terrain favorable à un enchevêtrement non structuré d'acteurs, voire parfois à des luttes de pouvoir (entre les différentes autorités publiques cherchant à affirmer leur position sur le champ de l'emploi, mais aussi entre les prestataires privés en quête de financements). Ce complexe système de gouvernance (répartition vague des compétences, nombreux et divers opérateurs privés, difficulté de mettre en œuvre des guichets uniques, etc.) favorise ainsi un certain éclatement du secteur et des politiques publiques dédiées et guidées par des logiques propres à chaque acteur et/ou organisation. **Face à l'observation d'un paysage déstructuré, nous faisons l'hypothèse d'un développement de cadres organisationnels (au sens des éléments qui structurent l'activité des acteurs institutionnels, comme la logique des marchés publics par exemple) et instrumentaux qui freinent la mise en place d'une action publique intersectorielle coordonnée au profit d'une action publique davantage unisectorielle centrée sur l'emploi.**

La seconde partie de ce travail a donc pour objectif de décortiquer l'intersectorialité à l'échelle méso, c'est-à-dire de montrer comment les acteurs et les organisations appartenant à des secteurs distincts coopèrent, d'identifier les manières qui permettent de mettre en place une action intersectorielle, et de mesurer le poids des variables 'techniques' (en termes d'organisation de l'action publique et des instruments d'action publique mis en place) et cognitives.

Une troisième partie sur les conseillers en insertion professionnelle et l'intersectorialité : le niveau micro

⁴⁷ Assemblée Nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française* (rapporteur Pierre Morange), 28 avril 2010

⁴⁸ T. Berthet, C. Bourgeois, 2015. Activation et politiques intégrées de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation, *Bref du Céreq*

Comment ces rapprochements sectoriels impactent-ils les pratiques des conseillers en insertion ? Il semble que **plus l'intersectorialité s'institutionnalise et s'opérationnalise**, notamment à travers la promotion de l'individualisation et du ciblage et la mise en place d'outils visant à faciliter leur mise en œuvre, **plus elle paraît difficile à mettre en œuvre par les conseillers en insertion pour lesquels l'intersectorialité reposait davantage sur une approche intuitive que sur une approche opérationnalisée**. Les nouveaux outils et le cadre d'intervention dans lequel ces conseillers accompagnent les demandeurs d'emploi et qui se caractérise par un nombre croissant de demandeurs d'emploi à suivre avec des moyens qui n'augmentent pas pour autant, limitent la marge de manœuvre des conseillers et pèsent sur leur capacité à mettre en œuvre une approche intersectorielle et sur la perception qu'ils ont de cette approche.

On s'interrogera alors sur les stratégies que les conseillers peuvent ou non développer dans ce contexte afin de proposer un service intersectoriel. Il s'agira alors de décrypter les types de bricolage que certains mettent en place.

Au regard du public étudié dans ce travail, à savoir les immigrés, les rapports entre les secteurs de l'intégration professionnelle et celui de l'immigration sont limités. Malgré la promotion d'un rapprochement entre ces dimensions dans l'objectif d'encourager l'intégration professionnelle de cette catégorie de demandeurs d'emploi, cette question n'est pas placée en haut de l'agenda institutionnel par les acteurs institutionnels à l'échelle méso.

L'individualisation et l'existence de services spécifiques à différentes catégories défient le modèle traditionnel universaliste. Ce paradoxe n'est pas pour autant développé par les décideurs politiques nationaux qui entretiennent ainsi un certain flou auprès des opérateurs de ces politiques publiques. De cette situation paradoxale laissée en suspens, résulte un manque de repères pour les acteurs locaux en charge de la mise en œuvre (conseillers en insertion d'une part, mais aussi acteurs institutionnels locaux). Non aiguillés quant à la manière d'aborder cette problématique, ils restent ainsi dans une zone à la croisée des secteurs où le manque de référentiel clairement défini conduit à un 'évitement' de la problématique, et où le modèle de gouvernance confus et éclaté ne guide pas le professionnel.

Ainsi, cette question de l'insertion professionnelle des immigrés se caractérise par un équilibre instable au croisement d'actions spécifiques et du droit commun⁴⁹, conduisant certains conseillers à interpréter et à 'bricoler' leur propre approche. En effet, **nous faisons l'hypothèse que le développement des composantes de l'activation (importance accrue sur les résultats en termes d'emploi au détriment de l'insertion sociale) encourage les conseillers à sélectionner les demandeurs d'emploi à accompagner au détriment d'autre mis à l'écart.**

De manière générale, l'hypothèse transversale de ce travail repose sur la capacité et le pouvoir de la mise en œuvre à changer la politique publique⁵⁰. On s'intéresse ainsi à savoir dans quelle mesure, là où une stricte fonction d'exécution pourrait être attendue au niveau méso et micro, mise en œuvre et décision s'inscrivent dans une continuité et non dans une approche séquentielle constituée d'étapes successives⁵¹.

A travers une analyse de trois niveaux d'action publique différentes, les trois parties qui vont suivre visent à éclairer le caractère intersectoriel des politiques de l'emploi et leurs évolutions, ainsi que les logiques des acteurs qui mettent en œuvre ces politiques.

⁴⁹ M. Jaeger, (2012), « Les politiques publiques et l'accompagnement social », *Informations sociales* n°169

⁵⁰ J. L. Pressman, A. B. Wildavsky, (1973) *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Op. cit.

M. Lipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Op. cit.

A. Spire, (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Paris, Raisons d'agir,

⁵¹ V. Dubois, 2003, (2010 3^{ème} éd.), *La vie au guichet. Relations administratives et traitement de la misère*, Op. cit.

1ère partie :

Les frontières de l'action publique revisitées : l'intersectorialité comme enjeu des politiques publiques

Introduction

Alors que Pierre Muller explique que l'intervention publique s'est structurée autour de deux logiques principales : une logique territoriale d'une part, et une logique sectorielle d'autre part⁵², une troisième approche qui s'affirme progressivement : celle de l'intersectorialité. Celle-ci transcenderait les deux premières pour aboutir à une intervention publique hybride. Elle viserait à croiser les secteurs (l'action publique reste structurée autour des secteurs, ses frontières se décloisonnent) et les territoires (ramenée au territoire, l'action sectorielle est davantage susceptible d'être décompartimentée). L'hypothèse de l'émergence d'une troisième voie au carrefour des deux logiques traditionnellement évoquées, interroge le rapport que l'action publique entretient au territoire et au secteur.

Promue par les instances européennes et nationales, l'idée d'un décloisonnement des secteurs appelle les organisations et les acteurs qui élaborent et mettent en œuvre les politiques publiques à bousculer les frontières traditionnelles des secteurs d'action publique, et ainsi à la dé-segmenter. Les problématiques comme le chômage, la santé, le social et l'intégration des immigrés, sont à présent perçues comme des éléments qui ne sont pas isolés, mais qui nécessitent au contraire une action globale prenant en compte les différentes problématiques rencontrées par la personne⁵³. Dans le secteur de l'insertion professionnelle, la logique sous-tendant le développement

⁵² P. Muller, « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, n°35, 1985, pp.165-189 : 166

⁵³

des liens sectoriels repose sur l'idée selon laquelle les politiques publiques et les services aux demandeurs d'emploi ne devraient pas être compartimentées, toutes les organisations et acteurs coopérant pour une action publique 'intégrée'. En d'autres termes, les secteurs de l'action sociale, du logement, de la santé et autres, devraient se coordonner pour proposer une action globale qui réponde mieux au problème du chômage de masse.

Parler d'intersectorialité nécessite, avant tout développement empirique, de comprendre ce qu'est un secteur, comment il se constitue et à quelles fins.

La notion de secteur d'action publique a été largement utilisée dans les analyses de politiques publiques françaises⁵⁴, mais trop souvent sans être définie au préalable. Le secteur est souvent devenu une notion valise. Pourtant, dans un contexte de promotion des liens entre les différentes dimensions de l'action publique, ce concept clé de l'analyse des politiques publiques nous paraît être le plus pertinent pour éclairer ces changements. Cette notion a été préférée à celle de domaine ou encore de champs, c'est pour sa dimension institutionnalisante, c'est-à-dire pour son rôle structurant de l'action publique qui donne à voir la manière dont celle-ci s'organise. Qu'est-ce qu'un secteur d'action publique ? De quoi est-il constitué ? Quels sont ses objectifs ? Comment se délimite-t-il ? (chapitre 1.1.1). Le secteur ainsi redéfini et ses frontières réinterrogées, les enjeux et les obstacles de l'intersectorialité pourront être explorés.

Cette recherche s'intéresse aux défis de la mise en œuvre de cette approche horizontale aux niveaux méso (l'organisation locale de l'intersectorialité) et micro (l'intersectorialité dans la relation individuelle). Cependant, il est tout de même nécessaire d'explorer le niveau macro, c'est-à-dire la manière dont les niveaux national et européen perçoivent l'intersectorialité, la promeuvent et entendent la développer. En effet, pour comprendre les logiques d'action des différents acteurs dans un contexte de développement de ce cloisonnement des secteurs, il faut avant toute chose présenter le contexte dans lequel l'intersectorialité est encouragée tant d'un point de vue global (comment le législateur présente l'intersectorialité et dans

⁵⁴ C. Halpern, S. Jacquot, (2015) « Aux frontières de l'action publique – L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.) *Une 'French touch' dans l'analyse des politiques publiques ?* SciencesPo. Les Presses

quelle mesure elle est perçue comme une réponse pertinente aux problématiques contemporaines) que dans le secteur qui nous intéresse, à savoir celui des politiques de l'emploi (comment ce secteur s'inscrit-il dans une approche à la croisée des secteurs du point de vue du législateur). Ainsi, deux perspectives sont à prendre en compte dans cette partie : une analyse de l'intersectorialité dans l'action publique en général, et une présentation des secteur d'action publique au cœur de cette recherche et de leur rapport à l'intersectorialité.

Posant les jalons de la recherche d'un point de vue théorique (chapitre 1 et 2) et méthodologique (chapitre 3), cette première partie interrogera les principales notions auxquelles il sera fait référence tout au long de ce travail et présentera le cadre théorique d'analyse choisi pour répondre à la problématique présentée en introduction.

Composée de chapitres théoriques et méthodologiques, aucune problématique globale ne se dégage dans cette partie. Cependant, une série de questions se posent. Qu'est-ce que l'intersectorialité ? Dans quelle mesure et sur quels aspects vient-elle bousculer l'action publique traditionnelle ? Comment analyser ces changements d'un point de vue théorique et méthodologique ? Bien que l'intérêt se porte sur la mise en œuvre opérationnelle de l'intersectorialité, dans quel contexte national (et européen) se développe-t-elle ? Enfin, comment s'articulent historiquement et d'un point de vue cognitif les secteurs étudiés dans cette recherche : emploi et immigration ?

Un premier chapitre explorera donc l'objet de la recherche : l'intersectorialité. Pour commencer, la notion de *secteur* sera présentée à travers son développement normatif (sa dimension institutionnalisante) et analytique (dans la littérature scientifique). Cela permettra de situer la recherche dans les débats scientifiques actuels et d'interroger les enjeux théoriques de l'intersectorialité qui seront analysés tout au long de ce travail à travers sa mise en œuvre. Les cadres théoriques mobilisés seront ensuite développés.

Ce cadrage effectué, une partie thématique permettra de poursuivre l'analyse du contexte de la recherche. Un second chapitre explorera ainsi les référentiels des deux secteurs (et sous-secteurs) d'action publique servant d'étude de cas principale à l'analyse de la mise en œuvre de l'intersectorialité : emploi (et plus spécifiquement

l'insertion vers le marché de l'emploi) et immigration (et plus spécifiquement l'intégration). Cette analyse montrera que les politiques d'insertion professionnelle s'inscrivent aujourd'hui dans une tendance croissante à l'activation qui promeut le renforcement de la conditionnalité des prestations et des sanctions, une sous-traitance accrue, la territorialisation ainsi que l'individualisation des prestations. Puis, une analyse diachronique du lien entre emploi et immigration et une réflexion sur l'intégration (en tant que concept sociologique et politique publique) permettront de comprendre dans quelle mesure l'intégration professionnelle des immigrés représente une dimension centrale de l'intégration, dimension par ailleurs mise à mal en temps de crise économique. Pour conclure ce second chapitre, l'analyse de la manière dont les tendances à l'individualisation et au ciblage s'intègrent à un modèle revendiqué universaliste fera apparaître les paradoxes des politiques d'insertion.

Enfin, dans un troisième et dernier chapitre, la méthodologie employée pour cette thèse sera présentée. Réalisée parallèlement à un travail de recherche sur la gouvernance des politiques de l'emploi dans le cadre d'un projet européen, l'orientation de ce travail repose en partie sur les réflexions partagées avec les collègues des différents pays. Surtout, cette double casquette amène à questionner les positions du chercheur. Nous présenterons donc les choix des outils méthodologiques et les difficultés d'accès au terrain, mettant en avant une facette sensible de la question de l'immigration, mais aussi, plus inattendue, de l'emploi. Enfin, en conclusion de ce chapitre, il conviendra d'expliquer l'usage des comparaisons utilisées dans cette thèse pour montrer qu'il ne s'agit pas d'une recherche comparative mais que les comparaisons servent surtout à tester des hypothèses (territoriale et organisationnelle).

I) Intersectorialité : de nouveaux enjeux d'analyse des politiques publiques

Reflétant le caractère sectorisé de l'action publique, les analyses des politiques publiques se sont souvent inscrites dans un paysage segmenté séparant les différents secteurs d'action publique les uns des autres : on étudie le secteur de l'éducation ou celui de la santé par exemple. Ce découpage par secteurs répond à l'objectif suivant : faciliter la compréhension d'un système politico-administratif global, et donc très large. Il s'agit de rendre l'Etat intelligible pour la société (ses actions, ses politiques publiques, son organisation et son fonctionnement), en structurant l'organisation de l'intervention publique. Deux types de découpages théoriques de l'action publique ont souvent été distingués : un découpage par secteurs, et un découpage par territoires. Ces deux approches ne sont pas antithétiques et occupent toutes deux un rôle dans le système politico-administratif français⁵⁵.

Pierre Muller et Bruno Jobert expliquent que la tradition de sectorisation a pour objectif de « maintenir ou restaurer au sein de la sectorialité un minimum de cohésion sociale qui était autrefois assurée par la territorialité »⁵⁶. En France, l'action publique s'est progressivement structurée autour des secteurs d'action publique pour aboutir à un système politico-administratif en silo. Cette organisation sectorisée donne à l'Etat une place centrale, celui de niveau centralisant l'action publique et qui a la responsabilité d'en assurer la cohérence⁵⁷. Cependant, à partir des années 1980, le découpage par secteurs jusqu'alors en place est remis en question par une série de lois pour la décentralisation, et par la promotion croissante d'une territorialisation accrue⁵⁸. Le découpage par territoires (re)gagne ainsi de l'importance. Parallèlement,

⁵⁵ Le chapitre 4 reviendra plus en détails sur l'articulation entre territorialisation et intersectorialité.

⁵⁶ P. Muller, B. Jobert, (1987), *l'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses Universitaires de France : p. 19

⁵⁷ P. Muller, (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », Op. cit.

⁵⁸ P. Muller, (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », *Politiques et management public*, vol 8, n°3 : 19-33

la promotion européenne et nationale d'une action publique de plus en plus intersectorielle visant à répondre aux problématiques sociétales⁵⁹, elles-mêmes jugées de plus en plus complexes (notamment face au chômage croissant), a remis à l'ordre du jour la question du découpage de l'action publique.

Ces questionnements, au-delà de ce qu'ils impliquent en termes de politiques publiques et de l'organisation de l'Etat lui-même, viennent soulever de nouveaux enjeux pour l'analyse de l'action et des politiques publiques. Dans ce chapitre introductif, nous chercherons à contextualiser la recherche, à définir son objet et à en présenter les principaux enjeux théoriques.

Pour cela, nous reviendrons dans un premier temps sur la notion-même de *secteur* afin d'en souligner l'intérêt mais aussi les limites. Il s'agira ici, par une analyse théorique du concept, d'en comprendre le sens et d'en identifier les composantes du secteur, permettant ainsi d'opérationnaliser le concept. Cela nous conduira à questionner les frontières des secteurs et leur délimitation. L'analyse des frontières de l'insertion professionnelle et de l'intégration des immigrés, cœur de notre recherche, permettra d'ores et déjà de montrer que, même dans un système sectorisé, les secteurs ne sont pas entièrement perméables et sont recoupés par de multiples autres champs.

Puis, c'est la notion d'*intersectorialité* qui sera explorée sur cette base : sa définition et son usage dans la littérature scientifique et grise. Sur cette base, nous présenterons l'usage que nous en ferons et le cadre analytique permettant d'appréhender cette organisation de l'action publique.

Finalement, seront introduits les outils théoriques principaux qui permettront d'éclairer le propos tout au long de cette recherche.

1.1 Le secteur d'action publique, un découpage insatisfaisant

⁵⁹ Pour la promotion nationale, voir par exemple les programmes nationaux de réforme qui montrent clairement la manière dont l'Etat interprète les recommandations européennes que l'on retrouve dans la stratégie de Lisbonne ou la stratégie Européenne pour l'emploi par exemple.

Les analyses de politiques publiques sont souvent des analyses sectorielles des politiques publiques nationales⁶⁰ comme par exemple l'analyse des politiques sociales ou des politiques de santé.

Dans un système qui serait strictement sectorisé (système bien évidemment hypothétique puisqu'une telle sectorisation n'est pas possible au regard de la difficile délimitation des frontières des secteurs), les politiques publiques seraient clairement inscrites dans un secteur donné. L'Etat se découperait donc en une série de secteurs d'action publique, eux-mêmes constitués de politiques publiques portées par des organisations et des acteurs dédiés et œuvrant autour de représentations et intérêts communs⁶¹. Chaque acteur et chaque politique publique appartiendraient à un secteur d'action publique, et il n'y aurait ni débordement ni croisement. Néanmoins, cette délimitation des frontières qui amène à considérer le secteur comme une entité stable aux frontières distinctes ne correspond pas aux configurations existantes caractérisées par de fréquents croisements et superpositions des secteurs d'action publique⁶².

Ce découpage de l'action publique par secteurs et les analyses verticales qui en ont découlé ne semblent permettre qu'une analyse partielle de certaines politiques publiques. En effet, le cloisonnement des politiques publiques dans un secteur mérite d'être questionné dans ces analyses (par exemple, la politique est-elle vraiment cloisonnée à un secteur ou répond-elle à des intérêts autres ?), alors que la plupart n'interrogent la politique publique qu'au prisme d'un seul et unique secteur.

Dans cette partie, la place dédiée à la notion de *secteur* dans l'analyse des politiques publiques (en tant que concept analytique) et dans l'organisation de l'Etat (en tant que concept normatif) sera explicitée. Cette analyse repose principalement sur les travaux de Pierre Muller, auteur de nombreux articles ou ouvrages sur le *secteur*

⁶⁰ J. Leca, P. Muller, (2008), « Y a-t-il une approche française des politiques publiques? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in O. Giraud, P. Warin, (dir.), *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, pp. 35-72

⁶¹ Comme l'expliquent Olivier Giraud et Philippe Warin, ces politiques publiques peuvent être « instituées » et « institutantes » dans le sens où elle sont à la fois outils de régulation (politiques « instituées ») et de légitimation (politiques « institutantes »). O. Giraud, P. Warin, (2010), *Politiques publiques et démocratie*, Op. cit. p.9

⁶² S. Nahrath, (2010) « Les référentiels de politiques publiques », Papier introductif à l'atelier « Comparative policy analysis : new trends in cognitive approaches » du groupe « politiques publiques de l'ASSP1 Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique, Université de Genève

d'action publique en tant qu'objet de recherche⁶³, ainsi que sur les différents chercheurs qui, par leurs analyses portant sur des notions plus ou moins proches de celle de *secteur d'action publique*, ont participé à la définition de la notion et à son étude⁶⁴. Ainsi, pourrions-nous définir ce qu'est un *secteur d'action publique* et tâcher d'en identifier les composantes. Ce travail permettra ensuite de poser le regard sur l'émergence de l'intersectorialité comme objet d'étude et d'introduire cette notion clé de la recherche en en présentant les différentes formes et enjeux.

1.1.1 Le secteur, entre objet et sujet d'étude

Afin d'explorer la notion de secteur, quatre niveaux d'analyse sont attendus. Dans un premier temps, il est nécessaire de clarifier la terminologie en montrant le rapport qu'il existe entre la notion de secteur d'action publique et celle de secteur d'activités. Ensuite, seront successivement présentés l'usage analytique et la définition normative du secteur. Pour conclure, ses composantes seront exposées.

Entre secteur d'action publique et secteur d'activités

La conceptualisation du secteur d'action publique est issue du sens économique donné au secteur au début du XXème siècle. Dans ce travail, le secteur d'action publique fait référence à la structuration de l'intervention publique par secteur, c'est-à-dire à un découpage et une régulation qui repose sur cet éléments.

Alors que seront distingués le secteur d'action publique (faisant référence à l'administration), du secteur d'activités (associé à des activités productives), certains, tels que Neil Fligstein et Doug Mc Adam s'accordent à penser que ceux-ci partagent malgré tout les mêmes caractéristiques⁶⁵.

Tous deux procèdent d'un processus de découpage visant à mettre en cohérence le système. Comme l'explique Pierre Muller, le secteur relève « d'une opération de découpage du réel à travers laquelle va être identifiée et 'formatée' la substance des

⁶³ On peut notamment citer P. Muller, (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », Op. cit.

P. Muller, (1990), « Les politiques publiques entre secteurs et territoires », Op. cit.

⁶⁴ Par exemple : F. Colomb, (2007), « La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation », *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, Paris ;

C. Halpern, S. Jacquot, (2015) « Aux frontières de l'action publique – L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » Op. cit.

⁶⁵ N. Fligstein, D. McAdam, (2012), *A Theory of Fields*, Oxford, Oxford University Press
Voir aussi chapitre 1.2.2

problèmes à traiter (les questions de sécurité, les relations avec l'extérieur, l'évolution des taux de change, etc.) ou la nature des populations concernées (les agriculteurs, les fumeurs, les artisans, les pays du Sud, etc.), les deux pouvant évidemment se recouper »⁶⁶. Stéphane Nahrath explique que ce découpage peut s'effectuer selon deux logiques : une logique professionnelle qui correspondrait à un :

« découpage de la société résultant des phénomènes de spécialisation professionnelle et d'émergence d'une expertise propre à un domaine d'activités socioéconomiques », et une logique administrative qui prend place « lorsque l'administration publique prend en charge un domaine de la société »⁶⁷.

Secteurs d'action publique et secteurs d'activités relèvent donc de deux dynamiques communes : le découpage et la spécialisation. Ces éléments s'organisent cependant autour d'éléments différents : d'un côté, une activité productive et une profession (secteur d'activités), et de l'autre côté, l'administration et les questions sociétales (secteur d'action publique).

Le secteur d'action publique - acceptations analytique et normative

Qualifié d'« impensé indispensable » par Pierre Muller⁶⁸, le secteur d'action publique est une notion largement utilisée dans l'analyse des politiques publiques. Nombreux sont les travaux qui l'utilisent - ou font appel à des notions proches (que nous passerons en revue ci-après) - pour contextualiser leurs recherches ou qui proposent des analyses du secteur en tant qu'objet⁶⁹. Ainsi, il constitue une entrée analytique centrale dans l'étude des politiques publiques. Pour autant, sa définition reste vague. Rares sont les travaux qui définissent la notion ou qui identifient clairement les composantes du secteur étudié ou ses frontières. Il s'agit plus généralement d'analyses sectorielles qui étudient les politiques publiques au prisme du secteur dans lequel elles s'inscrivent : analyse des politiques sociales, des

⁶⁶ P. Muller, (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique ». *Revue française de science politique*, 55(1), pp. 155-187 : p.180

⁶⁷ S. Nahrath, (2010), « Les référentiels de politiques publiques », *Op. cit.*

⁶⁸ P. Muller, (2010), « Secteur », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp.591-599 : p.591

⁶⁹ Voir par exemple : P. Muller, (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique » *Op. cit.*

F. Colomb, (2007) « La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation », *Op. cit.*

C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », *Op. cit.*

politiques de santé, ou encore des politiques de l'emploi. L'analyse porte alors sur une (ou plusieurs) politique(s) publique(s) et non pas sur le secteur évoqué et ses caractéristiques.

En France, l'analyse des politiques publiques s'est en grande partie construite dans une tradition sectorielle conduisant à un phénomène de spécialisation académique : tel chercheur est spécialiste des politiques sociales, tel autre des politiques environnementales, etc. Les analyses produites font référence au secteur pour solliciter une approche qui combine les différences facettes que celui-ci recouvre : cadre cognitif et normatif, institutions et acteurs dédiés. Le secteur représente plus rarement un sujet d'étude en soi, mais il permet cependant aux chercheurs de s'appuyer sur un cadre de référence dans l'étude des politiques publiques.

Dans ce travail, l'intérêt porté sur cette notion repose sur le processus de découpage et de mise en cohérence qu'elle permet d'appréhender. Cependant, d'autres termes ont pu être utilisés en référence à ce même processus comme celui de domaine de politiques publiques, de champ, ou encore de champ d'action stratégique. Pourquoi avoir choisi la notion de secteur et en quoi diffère-t-il ou correspond-il à ces autres notions ?

- La notion de *domaine* : notamment utilisé dans la littérature anglophone (domain), ce terme fait référence à des « éléments du système politique organisé autour de problématiques substantielles »⁷⁰. Karl-Josef Laumann et David Knokke présentent les domaines comme des sous-systèmes partageant des caractéristiques communes (acteurs et orientations) et visant à répondre à des problématiques délimitées⁷¹,
- la notion de champ : cette notion est très fréquente dans la littérature française et anglophone (policy field). On parle du champ des politiques de santé par exemple. Littéralement, il évoque un espace et revêt donc un rôle permettant de découper, de cerner les contours, à l'instar de celui de secteur d'action publique. Notion centrale dans les travaux de Pierre Bourdieu, le sociologue la mobilise en tant qu'espace social autonome et imbriqué avec

⁷⁰ P. Burstein, (1991), « Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes », *Annual Review of Sociology*, Vol. 17, pp. 327-350 : p.327

⁷¹ E. Laumann, D. Knokke. (1987). *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press : p.256

les autres champs. Selon Vincent Dubois, « les auteurs parlent de secteurs pour désigner grosso modo des sphères d'activité qui pourraient être analysées comme des champs »⁷²,

- la notion de champ d'action stratégique : dans la lignée de Pierre Bourdieu et de sa théorie des champs, Neil Fligstein et Doug Mc Adam ont développé une théorie des champs d'action stratégique dont ils expliquent qu'ils peuvent concerner à la fois les secteurs d'action publique et aussi un éventail plus larges de champs. Ils définissent les champs d'action stratégiques comme des « unités fondamentales de l'action collective en société. [C']est un ordre social de niveau méso où les acteurs (qui peuvent être individuels ou collectifs) interagissent en connaissance des uns et des autres sous un ensemble de compréhensions communes au sujet du champ, des relations dans le champ (y compris qui a le pouvoir), et les règles du champ »⁷³.

Ces différentes notions font référence à des entités qui procèdent toutes d'un processus de découpage qui vise à mettre en cohérence un système global. Ce qui les différencie et qui justifie notre choix épistémologique porté sur la notion de secteur d'action publique, c'est le degré d'institutionnalisation de celui-ci. Ces différentes notions évoquent en effet des espaces qui sont plus ou moins définis par l'existence d'organisations, d'acteurs et d'intérêts communs formalisés par des documents officiels et des configurations politico-administratives. Les secteurs d'action publique sont fortement institutionnalisés en France à travers l'organisation des ministères (et des départements des différentes autorités publiques de manière générale), alors que les notions de champs et de domaines ne soulèvent pas de questionnements systématiques sur l'intensité de l'institutionnalisation⁷⁴, cruciale dans notre recherche (voir chapitre 6). Ces dernières se réfèrent davantage à des espaces caractérisés par des idées communes, mais dont la formalisation par des organisations dédiées ou des politiques publiques, n'est pas centrale.

Etudiant ce cadre dans ce qu'il a de structurant pour les politiques publiques (pour les acteurs, les instruments et les organisations) et donc principalement dans son

⁷² V. Dubois, (2010), « Les champs de l'action publique », HALSHS : p.5, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00498020/document>, consulté le 16 janvier 2015.

⁷³ Traduction de l'auteur, N. Fligstein, D. McAdam, (2011), « Toward a General Theory of Strategic Action Fields », Op. cit. : p.3

⁷⁴ T. Berthet, C. Bourgeois, (forthcoming) « National worlds of integrated activation policies » in M. Heidenreich, D. Rice, *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*, Edward Elgar

aspect normatif, nous faisons le choix de la notion de secteur⁷⁵, celle-ci représentant davantage l'aspect normatif et institutionnalisé (notamment au regard du découpage de l'administration française) que l'aspect symbolique d'un espace regroupant des idées communes.

Le secteur, notion à la fois analytique et normative, joue en effet un rôle central dans l'organisation de l'Etat. Les analyses sectorielles, comme les analyses des politiques de l'emploi, ou des politiques environnementales ou encore de santé font écho à cette sectorisation⁷⁶. D'après Pierre Muller :

« Le secteur, que l'on peut définir comme une structuration verticale de rôles sociaux (en général professionnels) qui fixent des règles de fonctionnement, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de sélection des élites et de délimitation de frontières, apparaît comme la vision de ces systèmes d'action du point de vue de l'action publique »⁷⁷.

Les secteurs d'action publique représentent donc à la fois la cible et l'objet des politiques publiques⁷⁸ puisqu'ils incarnent une forme d'organisation de l'activité gouvernementale.

En somme, à la fameuse division sociale du travail d'Emile Durkheim correspond la division sectorielle du travail politique. Vincent Dubois explique à cet égard que « l'analyse de Jobert et Muller partage avec [...] beaucoup d'autres sociologies l'hypothèse de départ d'une différenciation croissante des sphères d'activité sociale inspirée (dans ce cas lointainement) de la thèse durkheimienne des progrès de la division du travail »⁷⁹. Dans ce sens, le secteur d'action publique est un outil permettant de structurer le système politico-administratif.

Malgré ce rôle central dans le système politico-administratif et dans l'analyse des politiques publiques, cette notion de secteur d'action publique demeure floue et difficile à clairement définir. Elle permet néanmoins, à la fois dans son usage

⁷⁵ Et nous faisons aussi donc le choix de la notion d'intersectorialité en référence au secteur, comme nous le verrons par la suite.

⁷⁶ P. Muller, (2010), « Secteur », Op. cit. : p.591

⁷⁷ Ibid : p.593

⁷⁸ P. Muller, (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique », Op. cit.

⁷⁹ V. Dubois, (2010), « Les champs de l'action publique », Op. cit. : p.5

normatif et dans son acceptation analytique, de poser un cadre au sein duquel les analyses et les politiques publiques se développent.

Les composantes du secteur

L'appréhension du secteur d'action publique et des croisements entre secteurs passent notamment par l'identification de ce qui fait un secteur. D'après quels critères se démontre l'existence d'un secteur d'action publique ?

- Un groupe d'acteurs (qui peuvent néanmoins être plus ou moins dispersés, avoir des intérêts spécifiques et parmi lesquels il peut exister des rapports de force) ;
- Des institutions dédiées qui témoignent de la division du travail administratif ;
- Des idées qui correspondent à une vision du problème.⁸⁰

Au sein d'un secteur d'action publique, on trouve une série de *sous-secteurs*. Par exemple, au sein du secteur de l'emploi, on peut distinguer les sous-secteurs de l'insertion professionnelle, du développement économique et d'autres encore.

Là encore, la notion de sous-secteur est utilisée dans la littérature sans pour autant être explicitée⁸¹. Elle sert à mettre en exergue un angle du secteur qui dispose d'une certaine autonomie tout en étant étroitement relié au secteur auquel il appartient. Cette autonomie fait notamment référence à ce que Pierre Muller et Bruno Jobert ont appelé l'ajustement par sédimentation, c'est-à-dire une situation « où le référentiel sectoriel tend à se différencier et à produire une série de sous-référentiels correspondant à des sous secteurs et des sous-élites dirigeantes »⁸².

1.1.2 La difficile délimitation du secteur d'action publique

Avant de poursuivre l'analyse des secteurs étudiés et des liens qu'ils entretiennent, il faut au préalable se demander si, en se basant sur les éléments identifiés ci-dessus, on peut parler d'un secteur de l'emploi et / ou de l'insertion professionnelle, et d'un

⁸⁰ Ces composantes ont été réutilisées dans diverses recherches comme celle de Fabrice Colomb, (2007), « La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation », Op. cit.

⁸¹ C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », Op. cit.

⁸² P. Muller, B. Jobert, (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Op. cit.: p.133

secteur de l'immigration et / ou de l'intégration des immigrés ?

Pour répondre à cette question, il convient de chercher à identifier les trois composantes du secteur au sein des secteurs étudiés (acteurs, institutions et idées). Cela permet notamment d'éviter l'écueil fréquent de se référer au secteur sans chercher à montrer dans quelle mesure il s'agit en effet d'un secteur, et sans réaliser l'exercice qui consiste à en analyser les contours. Certes, cet exercice est souvent vain puisque les secteurs sont interdépendants et enchevêtrés et leurs frontières sont mouvantes. Cependant, c'est une approche pertinente pour analyser des politiques publiques⁸³ dans la mesure où elle peut nous informer sur les influences que les secteurs ont les uns sur les autres, sur leurs dépendances et leurs rapports de force. Dans cette partie, les frontières des secteurs seront étudiées au travers l'organisation de l'action publique au niveau national. Cela permettra de situer le contexte de la recherche et de présenter le cadre dans lequel l'intersectorialité se développe.

La difficile définition des frontières

La délimitation des frontières du secteur est source de nombreuses informations quant au secteur lui-même. Les nombreux et récents débats sur la répartition des compétences et l'intérêt porté sur cette question par les différents acteurs en charge des politiques de l'emploi et des politiques de secteurs connexes, indiquent que le secteur d'action publique et ses frontières restent un enjeu majeur pour comprendre l'Etat en action.

En cherchant à identifier les contours du secteur, nous questionnons le rapport entre les politiques publiques et les secteurs, et ainsi la compartimentalisation qui a longtemps isolé une politique publique à l'intérieur d'un seul et unique secteur. Par exemple, chercher à identifier les frontières du secteur de l'emploi nécessite de positionner les politiques publiques économiques : sont-elles partie intégrante du secteur de l'emploi, relèvent-elles d'un autre secteur, ou encore sont-elles au carrefour de plusieurs secteurs?

La définition des frontières du secteur représente un aspect central du processus d'élaboration des politiques publiques⁸⁴, dans la mesure où celles-ci définissent les

⁸³ S. Nahrat, (2010), « Les référentiels de politiques publiques », Op. cit.: p.4

⁸⁴ « Les « frontières » du secteur ainsi que la définition des activités qui en font partie constituent un enjeu pour les différentes catégories d'acteurs qui participent à la définition et à la mise en oeuvre de

politiques publiques (leur cadre normatif et cognitif et la ligne budgétaire notamment), sont définies par les politiques publiques elles-mêmes, développant ce que Pierre Muller a appelé une « relation circulaire »⁸⁵. L'auteur souligne deux obstacles majeurs à la délimitation des secteurs :

- certains secteurs sont plus difficiles à saisir que d'autres selon qu'ils correspondent à « un domaine d'activités clairement identifiables, exercées par un groupe bien précis »⁸⁶ (comme pour le secteur de l'éducation⁸⁷) ou non (comme dans le cas de l'emploi ou de l'immigration) ;
- l'appréhension d'un secteur dépendra pour beaucoup du point de vue adopté.

D'un point de vue de l'organisation concrète de l'action publique (point de vue normatif), si les frontières sont relativement définies (notamment au travers du découpage des compétences entre les différentes institutions) elles sont remises en cause par les politiques publiques intersectorielles.

En tant que concept analytique, les frontières du secteur sont rarement clairement définies, ceci notamment pour préserver leur caractère structurant mais non contraignant (définir des frontières très strictes conduirait à des analyses figées négligeant certains aspects du secteur et certaines dynamiques entre les secteurs).

Seront synthétiquement présentés ci-dessous les trois composantes du secteur d'action publique présentées précédemment au prisme des secteurs étudiés dans cette thèse.

Le secteur de l'emploi et ses frontières :

Aujourd'hui, il est d'usage de parler du secteur de l'emploi comme d'un secteur central dans le paysage politico-administratif français, suggérant ainsi sa forte institutionnalisation. Dans un article visant à retracer l'évolution des politiques de l'emploi en France, Fabrice Colomb rappelle en introduction la difficulté de saisir les

la politique considérée » P. Muller, (2010), « Secteur », Op. cit. : p.594

⁸⁵ Ibid. : p.593

⁸⁶ Ibid.: p.594

⁸⁷ On pourrait bien évidemment là aussi démontrer que les frontières du secteur de l'éducation ne sont pas évidentes à saisir non plus (par exemple, la place de l'éducation populaire ou de la sensibilisation à l'environnement relèvent à la fois d'un domaine plus large voire différent de celui de l'éducation et sont gérés par des acteurs différents). Néanmoins, le cœur de ce secteur demeure – comparativement à d'autres secteurs – plus clair à définir (éducation nationale).

éléments précis sur lesquels les ‘politiques de l’emploi’ interviennent : les questions du chômage, du travail, ou du développement économique relèvent-elles toutes du secteur de l’emploi⁸⁸ ? Ces différents segments d’intervention sont abordés sous des angles différents selon les disciplines et les objets de recherche (chômage, création d’entreprises, etc.)⁸⁹. L’auteur explique que « ‘politique de l’emploi’ et également ‘emploi’ appartiennent à ces concepts sociologiques polymorphes au sens où ils recouvrent une diversité de définitions et d’appréciations »⁹⁰.

Longtemps écarté des sciences sociales, ce secteur est progressivement devenu un sujet d’étude majeur qui a fait l’objet de nombreux travaux au cours des dernières décennies⁹¹. Il repose sur de nombreux acteurs et institutions en charge d’élaborer et de mettre en œuvre les politiques publiques dédiées⁹², dont les principales sont, au niveau national : Pôle emploi et le ministère du Travail, de l’emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social. Il est soutenu par le cadre cognitif et normatif de l’activation⁹³.

Lorsque l’on cherche à le définir plus précisément et à en saisir le contenu, on s’aperçoit que ses frontières sont poreuses et qu’il est difficile de délimiter là où le secteur de l’emploi s’arrête, et là où il commence. Dans quelle mesure l’organisation du travail (temps de travail et salaire minimum par exemple) intègre-t-elle ce secteur ? Intrinsèquement reliée, ces éléments sont à la marge du secteur de l’emploi, ils sont périphériques au cœur du secteur et relèvent du secteur du travail, lui-même étroitement relié à l’emploi (à l’instar de la formation professionnelle (comme en témoigne l’intitulé du ministère dédié), et du social par exemple).

Le schéma ci-dessous se base sur l’organisation des principaux acteurs nationaux du secteur (ici Pôle emploi et le ministère en charge). Il nous permet de saisir l’imbrication complexe dans laquelle évolue le secteur de l’emploi. Il présente par

⁸⁸ Voir aussi 1.1

⁸⁹ F. Colomb, (2007), « La genèse des politiques de l’emploi en France: un référentiel d’adaptation », Op. cit.

⁹⁰ Ibid.

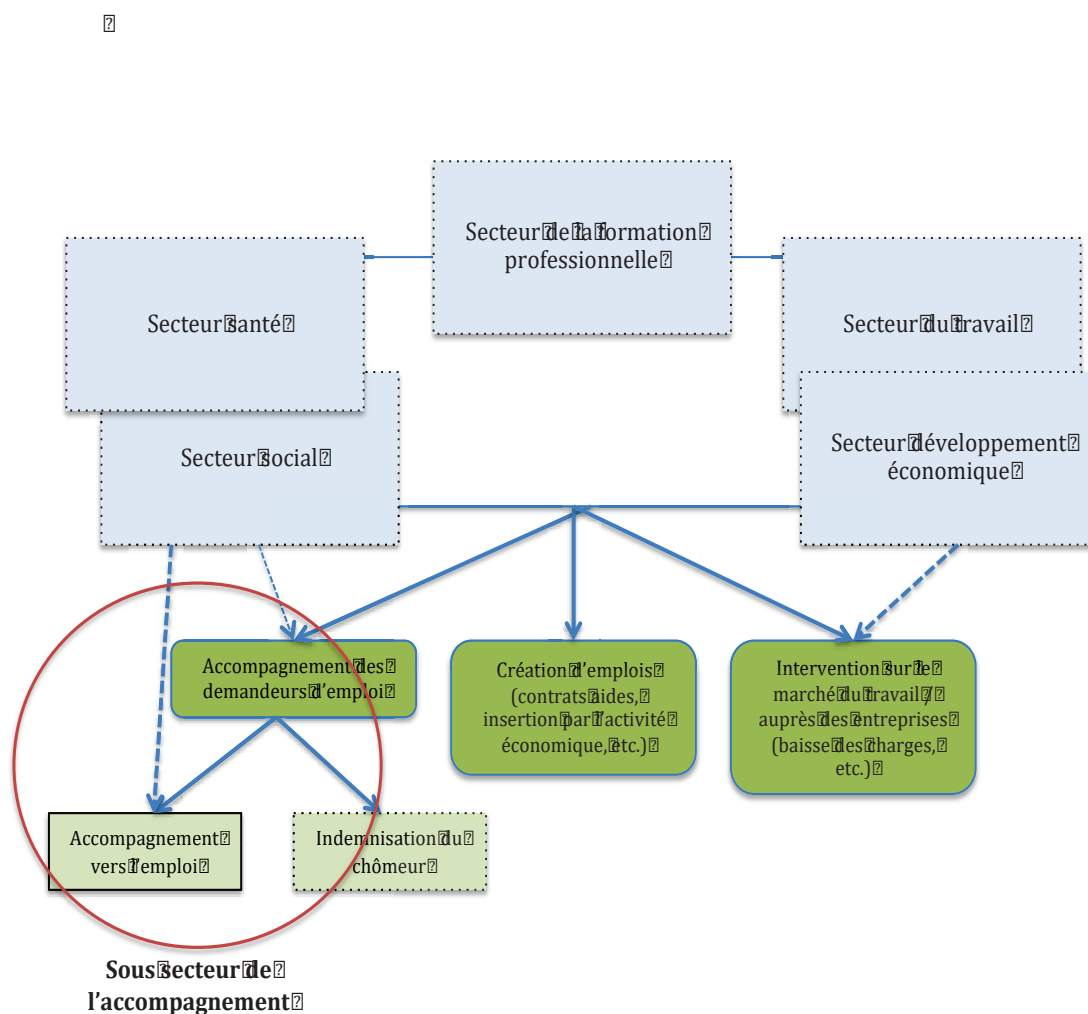
⁹¹ Ibid.

⁹² Assemblée nationale, (2010), *Rapport d’information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française* (rapporteur Pierre Morange)

⁹³ Voir chapitre 2.1

ailleurs les sous-secteurs et leurs liens avec d'autres secteurs. Il a été réalisé à l'aide des organigrammes ministériels⁹⁴ et de la littérature grise⁹⁵ afin de faire émerger les frontières du secteur à l'échelle nationale.

Figure 1 : Le secteur de l'emploi et ses sous-secteurs au croisement d'autres secteurs⁹⁶



⁹⁴ Organigramme disponible sur le site du ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue sociale : <http://travail-emploi.gouv.fr/espaces,770/emploi,1936/institutionnel,1947/le-ministere,1948/le-ministere,149/presentation-du-ministere,294/>, consulté le 16 février 2015

⁹⁵ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit., et autres documents justifiant des partenariats nationaux établis entre Pôle emploi et d'autres acteurs comme par exemple les missions locales.

⁹⁶ Il s'agit là d'un schéma non exhaustif. Ainsi, d'autres secteurs peuvent se rapprocher de l'emploi et d'autres sous-secteurs peuvent être rattachés à l'emploi. Il permet néanmoins de saisir la difficulté de définir des frontières claires.

Ce schéma fait apparaître un secteur institutionnellement proche de celui de la santé, de l'action sociale, de la formation professionnelle, du travail et du développement économique. Il met par ailleurs en lumière le fait que les sous-secteurs ne dépendent pas nécessairement exclusivement du secteur de l'emploi. Ainsi, le sous-secteur qui nous intéresse dans cette recherche, à savoir l'accompagnement des demandeurs d'emploi, est aussi relié au secteur de l'action sociale. Cela s'explique par l'enchevêtrement historique du secteur social et du secteur de l'emploi en France au sein des politiques d'insertion⁹⁷. Ainsi, au niveau national, il existe des liens intersectoriels significativement institutionnalisés entre le secteur de l'emploi et le secteur de la santé, de l'action sociale, de la formation professionnelle, du travail et du développement économique⁹⁸.

Selon Jean-Claude Barbier et Bruno Théret, les politiques de l'emploi appartiendraient plus largement au secteur de la protection sociale⁹⁹. D'après les auteurs, c'est de la responsabilité de l'Etat de protéger les individus contre le chômage, ce qui situe ces problématiques dans celles de la protection sociale¹⁰⁰. Cependant, la protection sociale ne concerne pas les interventions sur le marché du travail par exemple, qui sont pourtant rattachées aux politiques de l'emploi (voir schéma ci-dessus). Ainsi, elle n'englobe pas la totalité du secteur de l'emploi mais concerne plus spécifiquement le sous-secteur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Deux orientations des politiques de l'emploi ressortent : celles tournées vers le secteur économique et le droit du travail, et celles davantage centrées sur des problématiques sociales.

⁹⁷ J. C. Barbier, B. Théret, (2004), *Le nouveau système français de protection sociale*, Repères, Paris: La Découverte : p.96

⁹⁸ D'autres liens intersectoriels ont été institutionnalisés entre le secteur de l'emploi et d'autres secteurs, mais ces liens ne ressortent pas de manière significative dans l'analyse réalisée ici. Il s'agit davantage de présenter les relations les plus institutionnalisées que de produire une analyse exhaustive.

⁹⁹ Dans la figure 1, cela signifierait d'ajouter un secteur 'protection sociale' qui engloberait aussi, partiellement ou dans leur globalité, le secteur de la santé et le secteur social.

¹⁰⁰ J.C. Barbier, B. Théret, (2001), « Welfare to work or work-to welfare: the French case », in N. Gilbert, R. Van Voorhis, *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, N.J., p. 135-183.

Cette analyse montre un secteur d'action publique fortement institutionnalisé, mais aussi des frontières floues entre les différents secteurs qui l'entourent, soulignant le caractère fortement intersectoriel des politiques de l'emploi.

Le secteur de l'immigration et ses frontières :

On ne parle d'un secteur de l'immigration que depuis quelques décennies. Les questions d'immigration étaient à l'origine peu encadrée par les politiques publiques¹⁰¹ et la problématique était donc faiblement institutionnalisée. Les textes en vigueur avaient une application limitée qui témoignait d'une faible implication de l'Etat. C'est à partir de 1974 que l'Etat s'empare de cette problématique¹⁰², année qui marque un tournant important dans l'histoire des politiques migratoires françaises. Valéry Giscard d'Estaing est élu président de la République et décide de mettre fin aux migrations de travail salarié, première décision aussi forte du gouvernement dans le secteur de l'immigration, affirmant ainsi la politisation de la question migratoire.

Depuis, le secteur de l'immigration s'est progressivement institutionnalisé. Il se divise à présent en deux sous-secteurs principaux : le contrôle des frontières d'un côté, et l'intégration des personnes immigrées de l'autre¹⁰³. Il a eu un ministère dédié entre 2007 et 2010¹⁰⁴, et il relève actuellement du ministère de l'Intérieur. L'organisation principale en charge de mettre en œuvre ces politiques publiques est l'OFII (office français de l'immigration et de l'intégration). Enfin, le fondement cognitif s'appuie sur une intégration sélective et un utilitarisme migratoire¹⁰⁵.

¹⁰¹ Voir chapitre 2.2

¹⁰² Certes, au lendemain de la seconde guerre mondiale, l'Etat avait d'ores et déjà marqué un investissement plus fort sur cette problématique par la mise en place de l'Office national de l'immigration, créée par l'Etat et qui prend en main des questions gérées jusque là par le pouvoir patronal par le biais de la Société générale de l'immigration. Néanmoins, face aux besoins de main-d'œuvre, la réglementation n'est pas rigoureusement appliquée.

Voir D. Lochak, (1997) « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in D. Fassin, A. Morice, C. Quiminal, (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte.

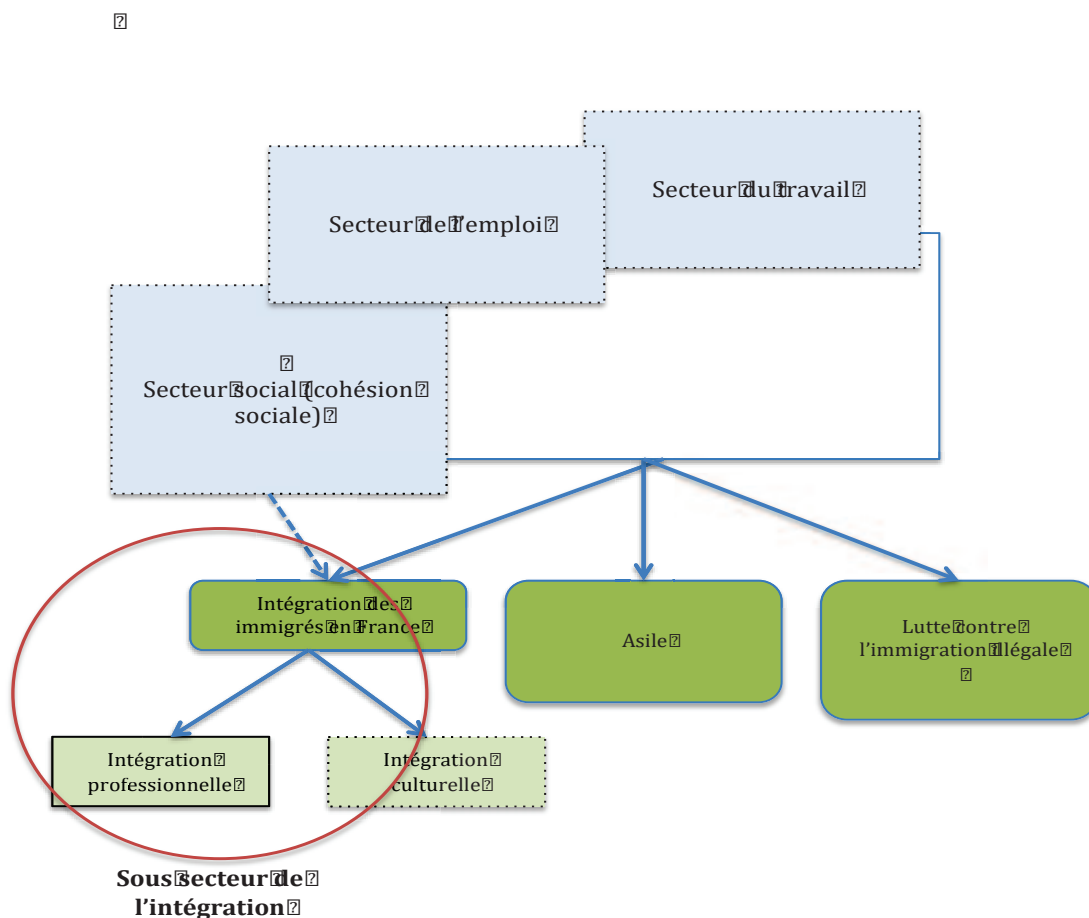
Voir aussi chapitre 2.2.

¹⁰³ On constate ici deux dynamiques somme toute plutôt opposées : un sous-secteur qui « lutte » (cf. site du ministère : <http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Immigration>, consulté le 19 novembre 2013) contre des phénomènes sur lesquels il souhaite avoir le contrôle, et un sous-secteur qui a pour objectif de faciliter un processus d'intégration.

¹⁰⁴ G. Noirielle, (2007), *À quoi sert l'identité nationale*, Agone

¹⁰⁵ Voir chapitre 2.2

Figure 2 : Le secteur de l'immigration et ses sous-secteurs au croisement d'autres secteurs



Ce schéma a été réalisé sur la base des informations que l'on retrouve sur le site du ministère de l'Intérieur¹⁰⁶ et sur les rapports produits par l'Ofii¹⁰⁷. Ces sources présentent les différents angles des politiques migratoires en France.

Le secteur de l'immigration et le sous-secteur de l'intégration, à l'instar de celui de l'emploi, ont des frontières relativement floues du fait de leur imbrication avec différentes problématiques périphériques et de leurs liens étroits avec d'autres secteurs d'action publique¹⁰⁸. Le schéma ci-dessus montre que le sous-secteur de l'intégration des immigrés relève à la fois du secteur de l'immigration et du secteur

¹⁰⁶ <http://www.immigration.interieur.gouv.fr>, consulté le 16 février 2014

¹⁰⁷ Ofii, (2014), *Rapport d'activités*, http://www.ofii.fr/IMG/pdf/Rapport_activite_Missions_VERSION_internet.pdf, consulté le 16 février 2014

¹⁰⁸ Virginie Guiraudon explique ainsi à ce sujet que « ce qui, de loin, s'apparente à un « secteur » [les politiques d'immigration] est, en réalité, un objet de recherche complexe voire insaisissable, un domaine d'action publique avec des contours flous et mouvants » (V. Guiraudon, (2010) « Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration », *Politique européenne*, 31, L'Harmattan : p.11).

de l'action sociale. Ce dernier concerne les politiques de cohésion sociale pour lesquelles l'intégration des immigrés est un axe d'action important.

On observe que le département en charge de l'immigration au ministère de l'Intérieur travaille étroitement avec les secteurs du travail (sur les autorisations de travail par exemple), mais aussi avec les politiques de l'emploi (par le biais d'un accord cadre reliant les principaux acteurs des deux secteurs¹⁰⁹). Comme l'écrivait déjà le Haut conseil à l'intégration dans son rapport annuel en 1991, « il serait totalement illusoire de penser qu'un seul ministère pourrait un jour regrouper l'ensemble des services menant des actions significatives dans le domaine de l'intégration, puisque près de la moitié des ministères seraient concernés, et un très grand nombre de directions d'administration centrale... Il n'y a donc pas d'autre solution que de faire travailler ensemble des ministères distincts, et on retrouve là la spécificité de la politique d'intégration, rechercher la synergie des actions sectorielles »¹¹⁰. Les imbrications avec d'autres secteurs apparaissent clairement dans la tentative de situer les politiques d'intégration dans un contexte plus global : « la conduite de la politique d'intégration est, depuis 1945, positionnée au sein d'un ministère social alors même qu'elle présente des aspects qui dépassent le champ de ce ministère. Dans ses aspects régaliens, elle touche au cœur de compétences des ministères de l'Intérieur et des Affaires étrangères. Ses liens avec la politique de la ville sont étroits, les publics de l'une étant surreprésentés dans la population des territoires de l'autre. Enfin, l'objectif même de la politique d'intégration implique la mobilisation de l'ensemble des politiques de droit commun, en premier lieu des affaires sociales, du logement, de l'éducation nationale »¹¹¹.

1.2 L'intersectorialité, un objet d'étude émergent

Depuis plusieurs années, les instances européennes et nationales encouragent le développement de politiques intersectorielles à travers l'idée d'une approche intégrée qui permettrait de dépasser les clivages qui existent entre les problématiques et de

¹⁰⁹ Convention sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers entre Pôle emploi et l'office français de l'immigration et de l'intégration, signée en 2010, consulté le 4 janvier 2014 sur http://www.admin-copdl.fr/telechargement_CAOR-MIN/ficTelecharge_1/Documentation/CONVENTIONOFIL.pdf. Voir annexe 1

¹¹⁰ Haut Conseil à l'Intégration, (2006), *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, La documentation française : p.31

¹¹¹ Ibid.

proposer une action publique globale¹¹². Cela a conduit les chercheurs à s'intéresser progressivement à cette dynamique de croisement des secteurs d'action publique¹¹³. Si l'intersectorialité prend une place croissante dans l'organisation de l'action publique et du système politico-administratif, elle vient défier le modèle sectorisé précédemment présenté. Dans un premier temps, nous tâcherons ici de présenter la manière dont l'intersectorialité émerge sur l'agenda comme une approche pertinente de l'action publique et comment elle est étudiée dans la littérature scientifique. Ensuite, nous présenterons notre façon d'aborder l'intersectorialité dans ce travail.

1.2.1 La promotion de l'intersectorialité

Des recommandations européennes

A l'inévitable croisement de différents secteurs de politiques publiques du fait de leurs frontières floues, s'est ajoutée la volonté des instances européennes de promouvoir une approche intersectorielle de l'action publique. Bien que nous l'étudions ici au travers des politiques de l'emploi, cette approche n'est pas exclusive à ce secteur. Au niveau européen, dans les premiers temps de son développement, cette promotion de l'intersectorialité concernait principalement les questions de genre¹¹⁴ et les questions environnementales¹¹⁵. Elle s'est depuis répandue à d'autres secteurs d'action publique comme la santé¹¹⁶ et l'emploi.

L'idée d'une 'approche intégrée' vise à encourager une dynamique multi niveaux, multi dimensionnel et multi acteurs des politiques d'activation. Un récent rapport intitulé « Employment and Social Developments in Europe 2011 » souligne

¹¹² Voir T. Berthet, C. Bourgeois, (2014) « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.

¹¹³ Voir par exemple les travaux de G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*, ou J. C. Barbier, (2001), « Welfare to Work Policies in Europe », Op. cit.

¹¹⁴ Conseil de l'Europe, (2004), *L'approche intégrée de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Direction générale des droits de l'homme

A.S. Pascual, U. Behning, (dir.), (2002) *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, L'Harmattan,

¹¹⁵ J. Tosun, I. Solorio, (2011) « Exploring the energy-environment relationship in the EU: perspectives and challenges for theorizing and empirical analysis », *European Integration online Papers (EIoP)*, 15

¹¹⁶ C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », Op. cit.; et de nombreux rapports (souvent canadiens) comme A. Bilodeau, (2005), « Les conditions de réussite de l'intersectorialité aux niveaux régional et local », *Promotion & Education*

l'importance de cette approche¹¹⁷. Ainsi, les instances européennes promeuvent cette approche afin de proposer une action plus globale qui intègre différentes dimensions jusqu'à présent considérées comme distinctes et qui permettrait une intervention plus pertinente dans le secteur de l'emploi et de l'insertion.

La promotion de ce travail décloisonné se retrouve notamment dans la Stratégie européenne pour l'emploi, la méthode ouverte de coordination et le traité de Lisbonne¹¹⁸, ainsi que dans les recommandations de l'OCDE¹¹⁹ où la collaboration des acteurs, des niveaux d'action et des différentes dimensions de l'action publique proches des questions d'insertion et d'emploi apparaît comme un élément central. Cet accent mis sur la nécessaire coordination des secteurs¹²⁰ repose sur des critères cognitifs, et/ou stratégiques. En effet, on distingue la volonté de répandre et développer certaines priorités de manière transversale (problématiques de genre, d'environnement et d'emploi par exemple) dans le but de dépasser la compartimentalisation qui résulte d'un système basé sur la sectorisation, de l'objectif de rationaliser les dépenses et l'organisation de l'action publique¹²¹. En d'autres termes, d'un côté, l'approche intégrée telle qu'elle est promue, vise à élargir le spectre des politiques d'activation en travaillant auprès des secteurs de l'action sociale, de l'immigration ou du logement. De cette manière, les populations éloignées des services de l'emploi sont intégrées dans les politiques d'activation¹²². D'un autre côté, cette approche de l'intersectorialité vise aussi à rationaliser les ressources publiques en les mutualisant par le biais de partenariats et d'une coordination accrue des acteurs.

¹¹⁷ Voir page 17 European Commission, *Employment and Social Developments in Europe*, 2011. Voir aussi : European Commission, (1998), *Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, Commission Communication 98/641, Brussels
OECD, (1997), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, Report of the meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, 15/10/1997,

¹¹⁸ Voir aussi : European Commission, (1998), *Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, Op. cit.

¹¹⁹ OECD, (1997), *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, Op. cit.

¹²⁰ R. van Berkel, W. De Graaf, & T. Sirovatka, (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Op. cit.

¹²¹ Voir chapitre 5

¹²² G. Bonoli, C. Champion, (2014). *Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?*, Op. cit.

L'intersectorialité à l'échelle nationale

Au niveau national, l'idée d'une approche intégrée fait référence aux partenariats établis entre des organisations relevant de secteurs différents, et aux actions interministérielles. Il s'agit de créer du lien entre des entités (ministères, organisations, acteurs, dispositifs, etc.) jusqu'alors séparés par leur appartenance à des secteurs différents.

Le RMI à l'époque et le RSA aujourd'hui témoignent d'un lien fort entre action sociale et emploi, que l'on retrouve dans le principe même des politiques d'insertion¹²³. Le regroupement au sein d'un même ministère des questions de formation professionnelle et d'emploi est un autre indicateur du type d'intersectorialité instauré au niveau national.

En dehors de ces liens institutionnels que nous aurons l'occasion de développer au fil de cette recherche, de nombreuses sources comme les programmes nationaux de réforme¹²⁴, les accords passés entre ministères et/ou organisations¹²⁵, les programmes des principales organisations en charge de mettre en œuvre les politiques de l'emploi, encouragent les partenariats et le développement d'une vision plus large de l'emploi se rattachant à de nombreuses autres problématiques comme la santé, le social, l'immigration, ou encore le logement¹²⁶.

Des analyses de l'intersectorialité

Lorsqu'une politique publique est analysée, le chercheur se trouve souvent confronté à des rencontres ou des superpositions entre deux – ou plusieurs - secteurs de politiques publiques. Pourtant, les chercheurs ne se sont que rarement saisis de ce croisement jusqu'à récemment. La spécialisation sectorielle des chercheurs, intrinsèquement liée à la force d'un système très segmenté par secteurs et qui impose donc des analyses en silo en est la principale raison. Pourtant, dans un contexte où ces croisements sectoriels ne sont plus uniquement une conséquence du caractère perméable du secteur, mais s'affirment comme un stratégie du législateur, il est important de prendre en compte les croisements sectoriels (les tensions qu'ils

¹²³ Voir encadré dans le chapitre 2.1

¹²⁴ Voir le programme national de réforme 2013

¹²⁵ On peut par exemple citer ici la convention établie entre Pôle emploi et l'OFII en 2010 visant à établir un lien entre les deux organisations pour faciliter l'insertion professionnelle des primo-arrivants.

¹²⁶ Voir par exemple Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*, Op. cit.

provoquent, les enjeux qui les entourent et l'impact qu'ils ont) lorsque l'on étudie l'action publique.

Ce n'est que depuis quelques années que les chercheurs s'intéressent à l'intersectorialité tant au regard des mécanismes institutionnels qui la sous-tendent, de la coordination d'acteurs qu'elle implique¹²⁷, que des défis de mise en œuvre¹²⁸. Cet intérêt récent s'explique par le développement des discours normatifs encourageant cette dynamique, appelant alors les chercheurs à investir cette problématique et ses enjeux. Puisque les discours européens insistent sur l'approche intégrée, les chercheurs ont cherché à comprendre ce qu'elle signifie en théorie et en pratique. Certains se sont intéressés à l'intersectorialité dans le secteur de la santé¹²⁹, d'autres, au regard des politiques de genre¹³⁰ ou encore des politiques de l'emploi. La plupart des travaux sur l'intersectorialité dans le secteur de l'emploi ont été réalisés par des auteurs scandinaves ayant cherché à étudier ces liens sectoriels dans des études de cas nationales¹³¹, pays dont le rôle moteur en termes de politiques d'activation a maintes fois été présenté¹³². En dehors de ces exemples, des travaux plus généralistes portant sur une série de pays européens ont abordé la question de l'approche intégrée, la présentant comme une facette parmi d'autres des politiques d'activation¹³³.

¹²⁷ On peut notamment citer parmi ces travaux: C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », Op. cit.; S. Nahrat, (2010), « Les référentiels de politiques publiques », Op. cit.;

¹²⁸ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.

¹²⁹ C. Clavier, F. Gagnon. (2013). "L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu." *The innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 18 (2).

¹³⁰ S. A. Pascual, U. Behning, (Eds.). (2002). *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi [The gender integrated approach in the European Employment Strategy]*. Paris: L'Harmattan.

¹³¹ P. Saikku, V. Karjalainen. (2011). Governance of Integrated Activation Policy in Finland, in R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka (Eds), *The governance of active welfare states in Europe*, Palgrave Macmillan.

P. Saikku, V. Karjalainen. (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *International Journal of Sociology and Social Policy*32 (5/6): 299–311.

¹³² J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006) « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », Op. cit.

¹³³ Voir chapitre 2.2

Voir par exemple les travaux de R. van Berkel, W. de Graaf, T. Sirovatka (Eds), (2011), *The governance of active welfare states in Europe*, Op. cit.

Ces travaux mettent en lumière les différentes approches de l'intersectorialité (avec quel secteur l'emploi est-il relié comme par exemple, la santé, le logement, l'action sociale ou l'immigration), et soulignent les enjeux de la coordination de secteurs aux intérêts potentiellement divergents. Cependant, malgré cette littérature émergente, aucun cadre d'analyse ne semble avoir été proposé et les recherches théoriques sont rares¹³⁴. D'autre part, les différentes terminologies utilisées et la diversité des objets d'étude rendent l'identification de travaux sur l'intersectorialité difficile.

Parmi ces travaux, on trouve trois types d'approches (pas nécessairement séparées les unes des autres) que nous proposons d'analyser conjointement pour proposer une analyse compréhensive de l'intersectorialité¹³⁵:

- des approches centrées sur l'analyse du gouvernement au regard de la coordination des politiques publiques et qui s'intéressent particulièrement aux arrangements institutionnels,
- des approches centrées sur la gouvernance et qui mettent l'accent sur les interactions entre les différents acteurs,
- et des approches autour de la rencontre de cadres cognitifs et normatifs sectoriels distincts (approche difficilement dissociable des deux précédentes).

En termes de terminologies, la littérature sur l'intersectorialité et ses différentes approches a fait émerger des notions francophones et anglophones proches : 'approche intégrée'¹³⁶, 'cohérence des politiques publiques', 'joined-up government'¹³⁷, 'whole-of-government'¹³⁸, 'comprehensive planning' ou

¹³⁴ C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », Op. cit.

J. Tosun, A. Lang, (2013), « Coordinating and Integrating Cross-Sectorial Policies: A theoretical Approach », Paper presented at the ECPR conference in Bordeaux

¹³⁵ Lang et Tosun en ont distingués deux (l'approche centrée sur les acteurs et celle sur les institutions), auxquelles nous en ajoutons une troisième. A. Lang, J. Tosun, (2013), « Coordinating and Integrating Cross-Sectorial Policies: A theoretical Approach », Op. cit.

¹³⁶ G. Bonoli & C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*

ou Saikku, V. Karjalainen. (2011). Governance of Integrated Activation Policy in Finland, Op. cit.

¹³⁷ "The joining up thus includes different government units that are still organizationally independent: "[...] joined-up working aims to coordinate activities across organizational boundaries without removing the boundaries themselves. These boundaries are interdepartmental, central-local, and sectoral (corporate, public, voluntary/community). To join up, initiatives must align organizations with different cultures, incentives, management systems and aims" (Ling 2002) (p. 616) » (A. Lang, J. Tosun, (2013), « Coordinating and Integrating Cross-Sectorial Policies: A theoretical Approach », Op. cit.: p.6)

¹³⁸ 'Whole of government' correspond à "new cabinet committees, interministerial or interagency

‘gouvernance horizontale’. Alors que la première fait référence à une idée normative promue par les instances européennes, les autres notions font quant à elles appel à différentes dimensions de la coopération à l’étude : l’articulation et la cohérence des liens, l’action de rattacher des éléments distincts, les éléments hybrides, la prise en compte globale des problématiques et le changement de paradigme de gouvernance (d’une approche verticale ou à une approche plus horizontale). Bien que le terme d’‘approche intégrée’ ait été fortement utilisé dans le secteur de l’emploi¹³⁹, c’est le terme d’intersectorialité que l’on utilisera dans ce travail, dans la mesure où il permet d’appréhender les enjeux de la coordination entre secteurs et de s’intéresser au secteur d’action publique, à ses composantes, à ses transformations et à son degré d’institutionnalisation.

1.2.2 Les différentes formes de l’intersectorialité : de la fragmentation à la transectorialité

L’approche intersectorielle fait référence à deux principales tendances:

- d’une part, l’idée selon laquelle l’intégration d’une problématique (l’emploi, le genre ou l’environnement par exemple) au sein de tous les secteurs d’action publique (comme l’éducation, l’emploi, ou la santé) permettrait une approche compréhensive et globale (en opposition à une approche qui serait moins cohérente et fragmentée)¹⁴⁰. Ainsi, d’après cette approche, il faudrait penser et intégrer les questions de genre ou d’environnement ou d’emploi (en fonction de la problématique centrale) de manière systématique lorsque le législateur définit une politique publique, quel que soit le secteur concerné. Par exemple, l’approche intersectorielle du genre consisterait donc à intégrer cette problématique au sein de chaque politique publique, quelque soit son

collaborative units, intergovernmental, lead agency approaches, circuit-breaker teams, super-networks, task forces, cross-sectoral programs or projects, and tsars, with the main purpose of getting government units to work better together” (Christensen and Lagreid 2007: 1061) » A. Lang, J. Tosun, (2013), « Coordinating and Integrating Cross-Sectorial Policies: A theoretical Approach », Op. cit.: 7

¹³⁹ Par exemple, G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.

¹⁴⁰ Dans cette perspective et dans le cas de l’égalité hommes/femmes, l’approche a été définie comme « la (ré)organisation, l’amélioration, l’évolution et l’évaluation des processus de prise de décision, aux fins d’incorporer la perspective de l’égalité entre les femmes et les hommes dans tous les domaines et à tous les niveaux, par les acteurs généralement impliqués dans la mise en place des politiques » (Conseil de l’Europe, (2004), *L’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes* : p.13).

/ Diffusion d'un secteur au sein d'autres secteurs		
- Organisations intégrées - Prérogatives de prendre en compte une dimension ¹⁴² dans toutes les politiques publiques (exemple : environnement ou genre)	- Projets intersectoriels - Organisations intersectorielles	Différents secteurs qui ne communiquent pas et ne sont pas reliés

La transsectorialité est plus rare et souvent théorique dans le système français encore très sédimenté par secteurs d'action publique. Elle reste principalement du domaine du projet ou du discours. Le travail empirique a montré que la transsectorialité, pourtant encouragée dans différents domaines, est limitée dans la mesure où l'agencement institutionnel et organisationnel ne conduit pas systématiquement à une intégration des idées et des valeurs des secteurs concernés¹⁴³.

L'intersectorialité, entendue comme la dynamique qui sous-tend le rapprochement de différents secteurs d'action publique, implique la création et/ou le renforcement de liens entre des secteurs traditionnellement distincts. Elle se définit comme une « action conjointe entre des acteurs relevant de deux ou plusieurs secteurs d'action publique »¹⁴⁴. Le degré de coopération que cette notion désigne se situe entre fragmentation et diffusion du paradigme d'un secteur sur l'autre. Cette décompartmentalisation vise à prendre en considération et à rendre compte du caractère intersectoriel des problématiques sociétales. De nombreux acteurs (particulièrement ceux en charge de la mise en œuvre de l'action publique) ont reconnu l'aspect multidimensionnel des problématiques que les politiques publiques cherchent à résoudre. Cependant, comme nous avons pu le voir, le législateur accorde un intérêt croissant à cette dynamique et promeut davantage des approches intersectorielles.

L'intérêt d'étudier cette zone intersectorielle réside à la fois dans l'opportunité d'appréhender les politiques publiques d'une manière plus globale et moins isolée, et

¹⁴² Le concept de dimension utilisé ici fait référence au secteur qui, dans cette approche, semble prendre un autre sens (plus d'acteurs spécifiques et d'institutions représentatives mais un référentiel qui cherche à se diffuser)

¹⁴³ Voir 2^{ème} partie

¹⁴⁴ C. Clavier, F. Gagnon, (2013), « L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu », Op. cit.: p.4

aussi dans la possibilité de rendre compte des contacts entre les différents secteurs périphériques (rencontre des idées, des institutions et/ou des acteurs). Ainsi, au lieu de rattacher la politique publique étudiée à un unique secteur, la prise en considération de la possible multiplicité des secteurs impliqués et de leurs interactions introduit une compréhension des politiques publiques plus globale et en adéquation avec les changements de l'état-providence.

La perspective sectorielle et la perspective sociétale globale sont deux approches des analyses des politiques publiques différentes. Alors que la première s'arrête à l'étude ciblée d'une politique publique ou d'un secteur, la seconde cherche à étudier l'Etat, ses mécanismes et paradigmes avec une vision plus large. Adopter ces deux approches simultanément représente un défi dans la mesure où il existe un décalage entre ces visions. L'analyse de l'intersectorialité, telle qu'elle sera menée dans ce travail, relève davantage d'une perspective sectorielle dans la mesure où elle cherche à mettre en lumière les débordements sectoriels des politiques de l'emploi. Cependant, en sortant d'un cadre compartimenté, elle vient toucher du doigt le rapport du secteur au système global. Bruno Jobert et Pierre Muller identifient trois divergences majeures entre ces approches¹⁴⁵. Il conviendra de les interroger à la lumière de l'intersectorialité pour faire ressortir des freins éventuels à sa mise en place :

- Ecart entre les intérêts du secteur et de la société globale,
- Temporalités divergentes,
- « Décalage entre les leaderships sectoriels et le système d'hégémonie dans la société globale »¹⁴⁶.

Ces éventuels conflits d'intérêt, de temporalités variantes et d'enjeux de leadership représentent donc trois types de tensions auxquelles l'intersectorialité est susceptible d'être confrontée.

Dans cette partie, nous avons pu décortiquer la notion d'intersectorialité. Plus encore, elle a pu être opérationnalisée à travers une définition du terme, la définition des degrés de coopération qu'elle induit, et les tensions qu'elle peut susciter. Il convient

¹⁴⁵ P. Muller, B. Jobert, (1987), *l'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Op. cit. : p. 54-55

¹⁴⁶ S. Nahrat, (2010), « Les référentiels de politiques publiques », Op. cit: p.7

à présent de présenter le cadre théorique qui a été choisi pour réaliser cette recherche et pour répondre à notre problématique.

1.2 Pour une analyse néo-institutionnaliste de la mise en œuvre de l'intersectorialité

Analyser l'intersectorialité en pratique nécessite la mobilisation de plusieurs concepts et cadres théoriques. Cette partie vise à présenter les principales perspectives d'analyse choisies parmi la littérature. Une fois introduits et définis, il sera nécessaire de s'assurer de la comptabilité des outils et concepts mobilisés pour proposer une approche cohérente et pertinente.

Nous ne réaliserons pas d'état de la littérature dans cette partie, préférant développer les débats scientifiques lorsque ceux-ci sont mobilisés. Néanmoins, nous définirons les termes utilisés, et présenterons les principaux questionnements des approches théoriques que nous mobiliserons. Il s'agit donc de situer la recherche et de positionner le propos dans les débats scientifiques.

De manière générale, s'intéressant aux enjeux du développement et de la mise en œuvre d'une action publique d'insertion professionnelle à l'égard des immigrés à différents niveaux, ce travail s'inscrit dans une démarche d'analyse de l'action publique. On parle ici d'analyse de l'action publique et non d'analyse des politiques publiques, dans la mesure où ce n'est pas une politique publique intersectorielle spécifique qui nous intéresse, mais plutôt la conduite de l'action publique produite au carrefour des secteurs. Ce sont les logiques d'action des acteurs en charge de mettre en œuvre l'action publique que nous cherchons à analyser. Christine Musselin, dans un article portant la distinction qui existe entre analyse des politiques publiques et analyse de l'action publique, souligne qu'en utilisant la notion d'action publique au lieu de celle de politiques publiques, le chercheur met en avant l'importance de l'exercice de l'Etat « en train de se faire »¹⁴⁷, ce qui correspond à notre volonté de proposer une analyse de l'action publique en action.

¹⁴⁷ C. Musselin, (2005). "Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?" *Revue française de science politique* 55: 55–71.

L'analyse que nous proposons ici porte sur les actions (politiques publiques, projets, ou interventions des conseillers) à la croisée des politiques migratoires et/ou des politiques de l'emploi qui ont pour objectif l'insertion sur le marché du travail. Il s'agit de comprendre de quelle manière les deux secteurs s'articulent.

Comme expliqué précédemment, l'analyse mobilise les trois composantes majeures du secteur que sont : les acteurs (et leurs intérêts), les institutions, et les cadres cognitifs et normatifs qui sous-tendent les secteurs en question. Le cadre cognitif sera analysé grâce au concept de référentiel sectoriel et à son cadre d'analyse. Les institutions seront étudiées à travers les travaux sur la gouvernance des politiques de l'emploi et sur la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires. Et enfin, les acteurs seront analysés à la fois grâce aux cadres d'analyse qui serviront à comprendre les institutions, et aussi grâce aux travaux sur les agents de terrain et la mise de l'action publique.

Dans un premier temps, le concept de référentiel en tant qu'outil d'analyse et de compréhension du secteur sera présenté. Puis, la récente littérature sur la gouvernance des politiques d'activation en France et en Europe qui a introduit des analyses sur ce qui est appelé l'approche intégrée dans laquelle s'intègre l'intersectorialité, éclairera les logiques d'action des acteurs en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'action publique. Enfin, les travaux sur la mise en œuvre des politiques publiques et sur la *street level bureaucracy* rappelleront l'intérêt porté à la réalité du terrain et à la manière de l'appréhender.

1.2.1 L'approche cognitive des politiques publiques et le référentiel sectoriel

S'interroger sur le secteur d'action publique tel que défini dans ce premier chapitre, et sur la manière dont il s'articule avec d'autres secteurs nécessite de saisir le cadre cognitif et normatif qui sous-tend le secteur et d'identifier les institutions et les acteurs qui le composent (leurs intérêts, leur système de gouvernance, leur 'culture')

148

¹⁴⁸ Voir chapitre 1.1

Partant du postulat que les éléments cognitifs et normatifs qui sous-tendent un secteur d'action publique déterminent en partie ses politiques publiques¹⁴⁹, il est important d'en identifier les grandes lignes paradigmatiques et de comprendre leur impact et leur rôle sur les organisations et les acteurs, ainsi que la manière dont ils évoluent. Le concept de *référentiel sectoriel* peut nous permettre d'explorer cette dimension.

Pierre Muller définit le *référentiel* comme une structure de sens : « il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel (en limitant sa complexité) et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel »¹⁵⁰.

Il est constitué de valeurs, normes, algorithmes et images :

- « Les valeurs sont les représentations les plus fondamentales [...] sur ce qui est bien ou mal, désirable ou à rejeter. Elles définissent un cadre global de l'action publique. Le débat [...] équité vs égalité est typiquement un débat au niveau de valeurs, comme pouvaient l'être les débats sur la croissance ou sur le rôle de la paysannerie.
- Les normes définissent des écarts entre le réel perçu et le réel souhaité. Elles définissent des principes d'action plus que des valeurs : « l'agriculture doit se moderniser » ; « il faut satisfaire les besoins du marché » ; « il faut diminuer le coût des dépenses de santé » ; [...].
- Les algorithmes sont des relations causales qui expriment une théorie de l'action. Ils peuvent être exprimés sous la forme « si...alors » : « si le gouvernement laisse filer la monnaie, alors les entreprises gagneront en compétitivité » ; « si je cède au chantage des preneurs d'otages, alors ils recommenceront » ; [...].
- L'importance des images, enfin, ne doit en aucun cas être sous-estimée. En effet, les images (« le jeune agriculteur dynamique et modernisé » ; « Airbus plus fort que Boeing » ; « le terroriste barbu » ; [...]) sont de remarquables vecteurs implicites de valeurs, de normes ou même d'algorithmes. Elles font sens immédiatement sans passer par un long détour discursif. De ce point de vue, elles constituent un élément central du référentiel »¹⁵¹.

Deux niveaux de référentiel sont utilisés pour expliquer le fonctionnement de ces matrices cognitives. Le référentiel global donne une image large de la société à un moment donné : « c'est une représentation générale autour de laquelle vont

¹⁴⁹ Le référentiel ne définit pas à lui seul le secteur, il n'en est qu'une partie.

¹⁵⁰ P. Muller, (2010), « Référentiel », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op. cit., pp.555-582 : p.555

¹⁵¹ P. Muller, (1995), « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ». In A. Faure, G. Pollet, P. Warin, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, pp. 153-179: p.158-159

s'ordonner et se hiérarchiser les différentes représentations sectorielles »¹⁵². Vient ensuite le référentiel sectoriel qui constitue « la représentation que l'on se fait du secteur ainsi que de sa place et de son rôle dans la société »¹⁵³. Que le référentiel soit ainsi sectorisé dans la définition que les auteurs en font témoigne à nouveau du fort degré de sectorisation de l'action publique et des analyses qui en découlent. A compter de maintenant, nous parlerons de référentiel pour évoquer le référentiel sectoriel.

L'approche par les référentiels d'action publique éclaire sur les représentations des acteurs, leur vision du secteur et la manière dont celle-ci s'articule dans un cadre plus large (le référentiel global). Elle donne à voir la perception de la réalité (angle cognitif) et la manière dont cette réalité devrait être (angle normatif)¹⁵⁴. Si nous avons préféré cette approche à celle de paradigme qui se réfère pourtant à des idées similaires, c'est pour son lien avec les analyses sur le secteur d'action publique. En effet, Pierre Muller a conceptualisé ces notions de manière simultanée, soulignant leur complémentarité.

Cette approche sera mobilisée afin de tester une hypothèse centrale à la recherche, à savoir que **les référentiels sectoriels jouent un rôle important dans la manière dont se met en œuvre l'intersectorialité**. L'analyse cognitive que cette approche apporte permettra de compléter l'analyse des instruments et de la gouvernance de l'intersectorialité des politiques de l'emploi.

Une des critiques qui a été faite au concept de référentiel et qu'il faudra prendre en compte dans cette recherche, est qu'il s'intéresse principalement à une seule catégorie d'acteurs (les médiateurs), ignorant les autres catégories d'acteurs qui pourtant, participent aussi à son élaboration. Philippe Warin regrette ainsi l'approche 'par le haut' des politiques publiques qui s'en dégage¹⁵⁵. Le choix d'une analyse de la mise en œuvre et des logiques d'action d'une pluralité d'acteurs permettra d'éviter cet écueil. En effet, d'une part, on ne s'intéresse pas à la construction du référentiel

¹⁵² P. Muller, B. Jobert, (1987), *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Op. cit.: p.65

¹⁵³ P. Muller, (1985), « Un schéma d'analyse des politiques sectorielles », *Revue française de science politique*, 35, pp.165-189,

¹⁵⁴ F. Colomb, (2007), « La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation. », Op. cit.

¹⁵⁵ A. Faure, G. Warin, P. Pollet, (dir.), (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Op. cit.: p.90

mais plutôt à l'impact qu'il a sur la mise en œuvre de l'action publique ; d'autre part, en se focalisant sur la mise en œuvre, on fait des acteurs 'du bas' le centre de l'analyse.

1.2.2 La gouvernance des politiques d'activation : un cadrage par la littérature européenne

Comme l'explique Vincent Simoulin, chercheurs, élus et fonctionnaires se sont progressivement intéressés à la question de la gouvernance de l'action publique pour son objectif d'organisation et de coordination¹⁵⁶. Patrick Le Galès la définit comme un « processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement »¹⁵⁷. Visant à comprendre les transformations de l'Etat et plus particulièrement son organisation, l'analyse de la gouvernance permet d'éclairer des enjeux tels que l'eupéanisation, la territorialisation ou encore ou l'intersectorialité.

Selon Patrick Le Galès toujours, cette notion de *gouvernance* est plus souple que celle de *gouvernement* car elle inclut une plus grande pluralité d'acteurs, considérés comme partie prenante dans la structuration de l'action publique. En cela, elle correspond précisément à l'approche développée dans ce travail qui cherche à comprendre les logiques d'action des acteurs qui mettent en œuvre les politiques publiques au niveau des territoires et auprès des publics. L'auteur explique par ailleurs qu'il ne s'agit pas d'une théorie à proprement parler, ni même d'un concept, mais plutôt d'une notion qui permet de soulever des questions¹⁵⁸. Ainsi, bien que nécessaire pour expliquer la démarche de recherche, parler de gouvernance dans ce chapitre n'éclaire pas sur l'angle théorique adopté mais permet de faire émerger des questions et de présenter une des approches centrales de la recherche.

Ainsi, le choix de porter le regard sur ces questions de gouvernance repose ici sur deux éléments : d'une part, la riche littérature émergente sur l'approche intégrée dans

¹⁵⁶ V. Simoulin, (2003). La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne. *Droit et Société*, 54, 307–328.

¹⁵⁷ P. Le Galès (2010), « Gouvernance », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po : p.301

¹⁵⁸ P. Le Galès (2010), « Gouvernance », Op. cit. : p.302

les politiques d'activation en Europe au prisme des questions de gouvernance¹⁵⁹, et d'autre part, la prise en compte un système d'acteurs plus larges et soulève des préoccupations pertinentes pour l'intersectorialité en termes de coordination.

Les travaux étudiant la gouvernance des politiques de l'emploi ont connu un essor important depuis les années 2000 marqué par un tournant dans les recherches sur l'activation. De nombreuses recherches se sont progressivement intéressées à la structuration des politiques de l'emploi en Europe¹⁶⁰ et en France¹⁶¹. En effet, face à la promotion d'une territorialisation des politiques de l'emploi, puis d'une coordination horizontale des secteurs entre eux, l'étude de la gouvernance permet d'éclairer les nouvelles formes que prennent l'action publique et les diverses approches qui ont pu être mises en œuvre dans les différents états-providence.

Dans leur travail, ces auteurs retracent l'histoire des recherches sur l'activation des politiques sociales en Europe. Dans un premier temps, elles se sont intéressées à l'impact des organisations internationales (OCDE et commission Européenne particulièrement) sur la diffusion des bonnes pratiques au sein des différents pays. Puis, le débat s'est porté sur la variété nationale des politiques d'activation afin de mettre en lumière les différentes approches¹⁶². Enfin, une troisième phase se caractérise par l'étude des formes organisationnelles concrètes de ces politiques : les modèles de gouvernance, les développement organisationnels des politiques, les stratégies d'acteurs. Les travaux qui s'inscrivent dans cette mouvance explorent à la fois l'élaboration de ces politiques, et leur mise en œuvre. On distingue trois vagues de travaux durant cette phase des recherches sur l'activation. Une première série de

¹⁵⁹ Voir par exemple T. Berthet, C. Bourgeois, (2014) « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.

Van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovatka, T. (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Op. cit.

G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.

¹⁶⁰ Par exemple, W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl et al., (2008), *Bringing the jobless into work ? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US.*, Op. cit.

¹⁶¹ T. Berthet, (2010). Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi. *Revue Française de Socio-Économie*, 6(2), 131.

¹⁶² Voir par exemple les travaux de Jean-Claude Barbier (J.C. Barbier, M. Knuth, (2010), « Of similarities and divergences : why there is no continental ideal-type of « activation reforms » », *Document de travail du Centre d'Économie de la Sorbonne*, pp.106-112)

travaux a cherché à faire émerger des typologies de modèles de gouvernance¹⁶³. D'autres recherches se sont ensuite penchées sur les conséquences des modèles de gouvernance en place sur les services¹⁶⁴. Enfin, depuis les années 2010, le regard s'est posé sur la coordination des secteurs d'action publique qui s'entrecroisent pour activer le demandeur d'emploi¹⁶⁵.

Ainsi, ce tournant des recherches sur l'activation vers une étude des problématiques de gouvernance s'inscrit de plus en plus dans une interrogation globale sur la coordination d'éléments à l'origine fragmentés (secteurs et niveaux d'action publique, acteurs). C'est dans ce courant qu'émergent progressivement des travaux sur les enjeux de l'intersectorialité emploi/social principalement¹⁶⁶, et dans une moindre mesure sur d'autres types d'intersectorialité caractéristique de certains systèmes nationaux (comme l'intersectorialité emploi/santé par exemple¹⁶⁷).

Si l'émergence de la question de la gouvernance avait pour objectif de répondre aux défaillances des analyses sur le gouvernement, le choix de ce prisme d'analyse permettra de mettre en exergue les forces et les faiblesses de la gouvernance de l'intersectorialité.

1.2.3 La mise en œuvre des politiques publiques, un découplage nécessaire

Le troisième angle théorique constitutif de notre approche est l'étude de la mise en œuvre.

L'étude de l'intersectorialité implique de chercher à déconstruire le concept de secteur dans son acceptation normative et de saisir la manière dont se structurent les politiques publiques, les acteurs, les instruments et les organisations. Or, l'analyse des textes législatifs nationaux ne permet de saisir que la volonté du législateur et la

¹⁶³ Voir par exemple : M. Considine, J.M. Lewis, (2003), "Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand", *Public Administration Review*, Vol. 63 No. 2, pp. 131-40

¹⁶⁴ Voir par exemple : V. Borghi, & R. van Berkel (2007). Individualised service provision in an era of activation and new governance. *International journal of sociology and social policy*, 27(9-10), 413-424.

¹⁶⁵ M. Heidenreich, D. Rice (forthcoming), *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*, Op. cit.

¹⁶⁶ Voir par exemple : G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.

¹⁶⁷ Voir par exemple : P. Saikku, V. Karjalainen, (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *International Journal of Sociology and Social Policy* 32, (5/6), 299-311.

réalité telle qu'il la perçoit - ou tout du moins cherche à la présenter -. Chercher à objectiver une réalité qui prend en compte une multiplicité de facteurs intervenant sur la politique publique n'est pas tâche facile. Pour saisir cette réalité, Vincent Dubois propose de « considérer l'action publique comme le produit des pratiques et représentations des agents qui y sont engagées, ces pratiques et représentations étant déterminées par les caractéristiques sociales, les intérêts, la position objective de ces agents, et donc par la structure des relations qui les unissent »¹⁶⁸. Il s'agit donc de questionner l'état en action, c'est-à-dire la manière dont les politiques publiques s'appliquent sur un territoire, dans une organisation et par les acteurs de terrain.

La *mise en œuvre* des politiques publiques constitue un moment de l'action publique. Dans la définition d'Antoine Mégie dans le dictionnaire des politiques publiques, l'auteur la présente comme un moment « où la décision se confronte à la réalité à travers l'application des directives gouvernementales »¹⁶⁹. Une vision strictement exécutive de la mise en œuvre à laquelle la notion d' 'application' fait référence est discutable et dépassée. C'est une vision décisionnelle de la mise en œuvre que nous adoptons ici, suivant l'idée selon laquelle il s'agit d'une étape qui participe à l'élaboration de l'action publique grâce à la capacité d'adaptation et la marge de manœuvre qui donne aux acteurs d'un rôle décisionnaire. Ainsi, la perspective adoptée (parler d'un *moment* de l'action publique), ne signifie pas pour autant, comme certaines recherches défendant une approche séquentielle de l'action publique ont pu l'affirmer¹⁷⁰, que la mise en œuvre soit une étape qui survienne après celle de la fabrication des politiques publiques. Une vision non linéaire du processus d'élaboration des politiques publiques permet au contraire de mettre en avant le rôle de l'étape de mise en œuvre. Lorsque l'on entend étudier la mise en œuvre d'une politique publique, cela implique logiquement que la politique publique ait été préalablement légalement définie¹⁷¹. Cependant, c'est justement le caractère continu de l'élaboration de la politique publique que l'analyse de ce moment permet de faire ressortir. La mise en œuvre de la politique publique par les acteurs institutionnels, à

¹⁶⁸ V. Dubois, (2010), « Les champs de l'action publique », Op. cit.: p.8

¹⁶⁹ A. Mégie, (2010), « Mise en œuvre », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Op. cit. pp. 343-350: p.343

¹⁷⁰ Voir C. O. Jones, 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press.

¹⁷¹ S. Charbonneau, J. G. Padioleau, (1980). « La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts ». *Revue Française de Sociologie*, 21(1), 49 : p.50

l'instar du moment de la mise en œuvre par les agents de terrain¹⁷², contribue à cette construction dans le sens où elle donne à voir une interprétation du cadre légal qui représente donc une vision de la politique publique. En ce sens, la politique publique ne se limite pas uniquement au texte légal qui l'encadre (et le contexte dans lequel il a été rédigé). C'est aussi la manière dont elle se met en place et se décline sur le terrain.

En somme, là où une stricte fonction d'exécution est attendue, mise en œuvre et décision se posent dans une continuité et une dynamique, et non dans une approche constituée d'étapes successives¹⁷³.

Dire que l'on souhaite étudier la *mise en œuvre* de l'intersectorialité peut signifier deux choses : analyser la manière dont elle prend forme d'un point de vue institutionnel sur les différents territoires étudiés (comment les acteurs institutionnels et les managers intermédiaires la mettent en place), ou bien analyser la manière dont elle est mise en œuvre opérationnellement par les agents de terrain et auprès des individus concernés.

Parler de mise en œuvre revêt un caractère polysémique puisque cette notion désigne deux actions distinctes. La plupart des travaux traitent de l'une ou de l'autre de ces facettes, mais plus rarement des deux. Dans ce travail, nous insistons sur la nécessité de distinguer les deux approches comme deux différents niveaux d'un même processus, mais aussi sur l'intérêt d'une analyse qui traite à la fois de la mise en œuvre intermédiaire, c'est-à-dire la manière dont les acteurs locaux développent les politiques publiques sur leurs territoires, et de la mise en œuvre opérationnelle par les agents de terrain. Cette distinction correspond respectivement aux théories de *l'implementation* et de la *street level bureaucracy*.

Implementation

Depuis les années 1970, la question de la mise en œuvre des politiques publiques (au sens des recherches sur *l'implementation* en anglais) fait l'objet d'un nombre important de travaux d'analyse de l'action publique¹⁷⁴. Ces recherches ont pour

¹⁷² Qui sera traité dans la 3^{ème} partie

¹⁷³ V. Dubois, (2010 3^{ème} éd.), *La vie au guichet*, Op. cit.

¹⁷⁴ Parmi lesquels on peut notamment citer les travaux suivants: J. L. Pressman, A. B. Wildavsky, (1973 (2^{ème} éd., 1984)) *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the*

principal objectif de mettre en lumière et de comprendre un moment du développement de ces politiques publiques. Cette multiplication des travaux sur la mise en œuvre a permis de soulever l'importance d'une étude de ce 'moment' des politiques publiques (par opposition à des analyses de politiques publiques qui privilégieraient davantage l'analyse de la prise de décision et de l'inscription dans l'agenda politique d'un problème). Nous retiendrons ici la définition de Simon Charbonneau et Jean-Gustave Padioleau qui identifient la mise en œuvre à « un phénomène stochastique où il n'y a pas de correspondance totale entre les situations possibles et les réponses et dès lors apparaît la nécessité de décisions : faire ou ne pas faire tel acte »¹⁷⁵.

Cet intérêt pour la mise en œuvre (qui a connu des périodes d'intérêts contrastés¹⁷⁶) découle du constat selon lequel un décalage peut exister entre la politique publique telle qu'elle est développée par le législateur, et la politique publique telle est mise en œuvre. En d'autres termes, face au constat d'un écart entre la politique publique telle qu'elle est imaginée (ses objectifs et les moyens élaborés pour y parvenir), et la manière dont elle est concrètement développée sur les territoires (les moyens élaborés rencontrent-ils des difficultés et sont-ils pertinents pour répondre à la problématique ?), les chercheurs ont investi cet aspect de l'action publique.

Etudier la mise en œuvre consiste donc en une analyse des politiques publiques en pratique. Il s'agit de mettre en avant le décalage entre la théorie et la pratique de la politique publique. C'est l'objectif que s'étaient fixés Jeffrey L. Pressman et Aaron B. Wildavsky dans leur ouvrage maintenant célèbre sur l'*implementation*¹⁷⁷, au sein duquel ils montrent de la manière et le degré de variation qui peut exister entre le

Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes, Berkeley (Calif.), University of California Press, P. Sabatier, (1986) « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 6 (1), p. 21-48 ;

M. Hill, P. Hupe, (2009 [2002], *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks (Calif.), Sage

M. Exworthy, M. Powell, (2004) « Big windows and little windows : implementation in the 'congested state » , *Public Administration*, Vol. 82, No. 2, 263-281,

¹⁷⁵ S. Charbonneau, J. G., Padioleau. (1980). "La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts." Op. cit. : p.51

¹⁷⁶ Sarah Ayres et Alex Marsh expliquent à cet égard, qu'après une période marquée par un intérêt fort pour la mise en œuvre des politiques publiques, les travaux réalisés au cours des années 1990 se sont moins tournés sur cette question et ont davantage cherchés à intégrer la mise en œuvre dans des théories générales. (S. Ayres, A. Marsh, (2013), « Reflections on contemporary debates in policy studies » *Policy & Politics*, 41(4), 643–663 : p.648)

¹⁷⁷ Titre de leur ouvrage et traduction en anglais du terme de mise en œuvre. J. L. Pressman, A. B. Wildavsky, (1984 [1973]), *Implementation*, Op. cit.

cadre légal et la politique publique dans la réalité afin de comprendre les échecs d'une politique publique (celle des programmes fédéraux de la ville d'Oakland).

Aujourd'hui, la mise en œuvre s'est affirmée comme un objet de recherche central de l'analyse des politiques publiques. C'est ce que montrent Sarah Ayres et Alex Marsh dans un article où, faisant état des débats contemporains en science politique, les auteurs intègrent 'la mise en œuvre et la pratique' comme un des quatre principaux axes étudiés dans la discipline (les trois autres étant la conceptualisation de la politique publique, le processus d'élaboration des politiques publiques, et la transformation des structures et des processus)¹⁷⁸.

En conséquence, s'intéresser à ce moment des politiques publiques conduit nécessairement à s'intéresser aux acteurs en charge de cette mise en œuvre, c'est-à-dire les acteurs intermédiaires (entre le législateur et les acteurs de terrain : dans notre cas, il peut s'agir de fonctionnaires territoriaux, du personnel des antennes régionales et départementales de certaines agences comme Pôle emploi ou les missions locales, et de la direction des structures concernées). Dans ce travail, nous parlerons d'acteurs institutionnels et de managers intermédiaires.

La street level bureaucracy comme objet de recherche

Dans son ouvrage emblématique, Michael Lipsky¹⁷⁹ présente deux principaux éléments pouvant influencer le comportement de ceux que nous appellerons désormais les agents de terrain, c'est-à-dire, dans notre cas, les conseillers en insertion en contact direct avec les demandeurs d'emploi : le cadre organisationnel (règles, objectifs, budget, temps) et les représentations de l'individu¹⁸⁰. D'après l'auteur, les pratiques quotidiennes de ces agents s'inscrivent dans un paysage caractérisé par un manque de ressources et des objectifs souvent vagues, ce qui l'amène à s'intéresser à la manière dont les agents mettent en œuvre l'action publique. Il en découle une analyse du degré de discrétion dont peuvent faire usage et/ou font usage ces acteurs.

Les critiques des travaux de Michael Lipsky s'appuient notamment sur le

¹⁷⁸ S. Ayres, A. Marsh, (2013). Reflections on contemporary debates in policy studies. *Op. cit.* : p.644

¹⁷⁹ M. Lipsky, (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation,

¹⁸⁰ D. Rice, (2012) « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation », *Administration and Society*, 45 (9): 1038–1062

développement d'un contrôle managérial qui limiterait la possibilité d'adapter et d'interpréter qu'auraient ces acteurs, et sur le fait qu'ils intégreraient de plus en plus le cadre structurant leur activité, remettant en question la continuité de leur pouvoir discrétionnaire¹⁸¹. Ces critiques, notamment portées par David Howe¹⁸², visaient donc à remettre au goût du jour la théorie de Michael Lipsky. Peut-on parler de marge de manœuvre des agents de terrain au regard des modalités de contrôle et des systèmes en place aujourd'hui ? Tony Evans répond que parler de la 'mort' de la discrétion des agents de terrain est exagéré puisque ces derniers continuent, même dans un système plus contrôlé et/ou rigide, à garder une certaine liberté d'adaptation¹⁸³. Grâce à l'analyse du mode de gouvernance et des logiques d'action des acteurs, c'est le degré et la nature de la régulation et de la discrétion des acteurs que nous souhaitons saisir grâce à la mobilisation de ce cadre théorique.

L'analyse conjointe de la mise en œuvre des politiques publiques et l'approche par les acteurs de terrain permet d'éviter une analyse trop centrée sur le législateur et les élites en réintégrant la multiplicité des acteurs en présence en tant que partie intégrante du processus de fabrication de la politique publique. Elle permet aussi d'observer les éventuels dysfonctionnements structurels des politiques publiques¹⁸⁴. Pour ce faire, il convient de ne pas limiter l'analyse à la question suivante : les agents de terrain ont-ils ou non de la marge de manœuvre dans leur activité ? Il faut au contraire se servir du concept de discrétion pour comprendre sur quel aspect de la politique publique l'acteur est-il plus ou moins contraint, et comment celui-ci se saisit de sa marge de manœuvre¹⁸⁵.

Enfin, l'intérêt porté sur les agents de terrain conduit alors dans de nombreux cas à faire appel à la sociologie des professions à l'instar des travaux de Michael Lipsky

¹⁸¹ T. Evans, (2004) « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », *British Journal of Social Work*, 34, pp.871-895: p.873

¹⁸² D. Howe, (1991), « Knowledge, power and the shape of social work practice », in M. Davies, (ed.), *The Sociology of Social Work*, London, Routledge

¹⁸³ Ibid.

¹⁸⁴ V. Dubois, (2013), « Le rôle des street level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », in J. M. Eymeri-Douzans, G. Bouckaert, (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruxelles, Bruylant-De Boeck,

¹⁸⁵ Ibid

ou de Tony Evans¹⁸⁶ qui interrogent les pratiques des agents au prisme de leur profession (d'une culture professionnelle, d'une formation, d'un éventuel corporatisme).

Conclusion

Les cadres d'analyse choisis visent à saisir les logiques d'action des acteurs qui représentent le cœur de notre problématique. Il a donc logiquement pour caractéristique principale de placer l'acteur au centre de l'analyse, et de s'intéresser aux différents niveaux d'action des politiques publiques en pratique.

Pour récapituler, l'approche par les référentiels a pour but de compléter une étude du caractère 'technique' de l'intersectorialité par la prise en compte de sa dimension cognitive. Elle nous permettra de mesurer le poids de la variable cognitive dans le développement de l'intersectorialité et dans les logiques d'action des acteurs en charge de la mise en œuvre. Le questionnement sur la gouvernance de l'intersectorialité cherche quant à lui à faire ressortir les variables qui facilitent ou contraignent le développement de l'intersectorialité, ainsi qu'à en identifier la nature. Enfin, le découplage des théories de la mise en œuvre permet de questionner les différents niveaux d'action et leur articulation. Ainsi, on pourra faire émerger la diversité des approches de l'intersectorialité.

Ces trois différentes approches de notre problématique sont complémentaires. Elles permettent d'identifier les logiques d'action d'une pluralité de catégories d'acteurs agissant à trois niveaux d'action publique, et de faire ressortir les enjeux organisationnels et cognitifs de l'intersectorialité.

¹⁸⁶ T. Evans, (2004), « Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion », Op. cit.
M. Lipsky, (1980), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Op. cit.

II/ Intégration professionnelle des immigrés et action publique: la difficile rencontre des référentiels sectoriels

Dans ce second chapitre, il s'agit de contextualisation de la recherche (introduction du niveau national pour comprendre le contexte cognitif et administratif dans lequel évoluent l'intersectorialité et les secteurs à l'étude) et de présenter un premier obstacle théorique à l'intersectorialité : celui de la rencontre de deux référentiels sectoriels distincts. La mise en œuvre de cette action publique à la croisée des secteurs ne sera pas encore abordée ; il s'agira plutôt de présenter les évolutions, les éléments paradigmatiques majeurs et le développement des référentiels qui caractérisent les secteurs étudiés dans cette recherche. Pour cela, on tâchera d'explicitier la place de ces secteurs et sous-secteurs dans un système global et d'identifier les traits caractéristiques de leurs cadres cognitifs et normatifs. Emploi et insertion professionnelle d'une part, immigration et intégration des immigrés de l'autre ; les liens tissés entre chacune de ces dimensions au cœur de la recherche seront présentés en insistant sur les valeurs, les normes, les algorithmes et les images qu'elles sous-tendent (voir chapitre 1).

En France et à l'instar de nombreux états membres, les politiques de l'emploi se sont progressivement inscrites dans le courant des politiques d'activation promues depuis plusieurs décennies par les instances européennes comme une approche visant à inciter et faciliter l'insertion professionnelle de tous¹⁸⁷. L'activation a encouragé le développement d'une série de dynamiques dont les principales, nous le verrons plus en détails dans ce chapitre, la territorialisation des politiques publiques, la conditionnalité des prestations, le ciblage et la catégorisation, l'externalisation et l'intersectorialité.

Les politiques de l'immigration et plus particulièrement celles visant l'intégration

¹⁸⁷ Il existe un grand nombre d'ouvrages sur les politiques d'activation. Pour un passage en revue des courants de recherche sur cette question, voir chapitre 1.

des immigrés se structurent quant à elles autour d'un utilitarisme migratoire¹⁸⁸, c'est-à-dire, l'idée selon laquelle le législateur penserait les politiques en fonction de ce que peuvent apporter les immigrés (selon les périodes et les besoins de main d'œuvre notamment). De plus, le modèle universaliste français défend l'idée selon laquelle le ciblage de certaines catégories de population (comme les immigrés) constituerait une forme de discrimination positive contraire au modèle français.

Cette opposition entre un référentiel qui encourage le ciblage, et l'autre qui le critique interroge. Comment ces deux référentiels sectoriels peuvent-ils se rencontrer dans une vision et une approche commune ? Avant d'aborder la manière dont cette rencontre se déroule au niveau des territoires, des acteurs, des instruments et au sein des organisations, nous tâcherons de comprendre de quelle manière et dans quelle mesure les principes qui sous-tendent les secteurs étudiés s'accordent ou non.

Autrement dit, les éléments centraux des référentiels sectoriels seront décryptés au regard de leur évolution afin de clarifier le paysage et de saisir dans quels cadres globaux les instruments, les institutions et les acteurs évoluent. Cela implique de considérer que le cadre cognitif et normatif du secteur représente une variable importante agissant sur l'action et sur les dispositifs. Cette idée est relativement commune et admise, mais il convient de ne pas l'oublier puisqu'elle vient rappeler la double approche de cette recherche, à savoir une analyse de la dimension cognitive (ici introduite) et une analyse de la dimension technique et organisationnelle de l'intersectorialité.

Ce cadre cognitif et normatif est donc, dans notre travail, une variable parmi d'autres impactant la manière dont deux secteurs se rencontrent et les logiques d'action des acteurs. En somme, le référentiel ne définit pas entièrement le secteur et ne représente pas la seule variable à prendre en compte dans l'analyse de ses interactions, mais en constitue une partie non négligeable qu'il importe de prendre en compte.

Pour comprendre l'évolution des secteurs, cette analyse sera complétée par une étude diachronique des secteurs, notamment au regard de leurs inter-relations. Une telle perspective s'inscrit dans la lignée des recommandations d'Yves Surel et de Philippe Warin qui préconisent une approche moins statique et plus dynamique de l'approche

¹⁸⁸ N. Jounin, (2006), *Loyautés incertaines, Les travailleurs du bâtiment entre discrimination et précarité*, Op. cit.

par les référentiels¹⁸⁹.

Afin de décrire les principales composantes du référentiel¹⁹⁰, les tendances à l'activation des politiques de l'emploi en France et en Europe seront présentées dans un premier temps; conduisant dans un second temps à interroger la place des politiques d'insertion et de l'accompagnement dans ce contexte (2.1).

L'analyse du rôle que joue l'intégration professionnelle dans les politiques d'intégration des immigrés permettra ensuite de mettre en évidence les perceptions et usages de la main d'œuvre immigrée en France, en s'intéressant plus particulièrement à la manière dont s'articulent intégration professionnelle des immigrés et contexte économique sensible (2.2).

Enfin, il conviendra de s'interroger sur la rencontre entre ces différents cadres cognitifs et normatifs qui conduit à analyser un paradoxe inhérent au système républicain et aux politiques d'insertion menées en France entre universalisme et ciblage (2.3). S'appuyant sur le postulat selon lequel les théories d'action sont parties intégrantes du référentiel¹⁹¹, les cadres cognitifs et normatifs seront donc abordés tant sous l'angle du contenu des politiques publiques, que sous l'angle des logiques d'intervention qui les sous-tendent.

Ce chapitre permettra de montrer en quoi certaines facettes des référentiels sectoriels en présence semblent être difficilement conciliables dans une approche intersectorielle. Ainsi, l'accent sera mis sur la première tension au cœur de la mise en œuvre de l'intersectorialité, qui sera par la suite examinée au prisme des acteurs de terrain et de ses enjeux en termes de mise en œuvre.

2.1 Activation des politiques de l'emploi : vers une individualisation croissante des services

Au cours des dernières décennies, de nombreux changements ont eu lieu dans le

¹⁸⁹ A. Faure, G. Pollet, P. Warin, (dir.), (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Op. cit.

¹⁹⁰ C'est-à-dire les principales valeurs, normes, algorithmes et images : Voir chapitre 1.2.1

¹⁹¹ Voir chapitre 1.3.1

secteur de l'emploi en France suivant une dynamique commune à de nombreux autres pays européens (mais différente à certains égards). Le développement de politiques dites d'activation (développement principalement symbolique et discursif dans un premier temps, puis progressivement mis en œuvre et intégré dans les différents pays) a défié les systèmes en place sur divers éléments : au niveau des instruments, des systèmes de gouvernance, des acteurs, et des cadres cognitifs et normatifs.

Cette partie a pour objectif de restituer le cadre cognitif et normatif des politiques de l'emploi et plus spécifiquement des dispositifs d'insertion professionnelle et d'accompagnement à travers une analyse diachronique (évolution des politiques de l'emploi en France) puis thématique (identification et présentation des principales dynamiques sous-tendant ce secteur).

2.1.1 Les politiques de l'emploi en France à l'aube du XXIème siècle

Il existe de nombreux travaux retraçant l'histoire des politiques de l'emploi en France et définissant leur référentiel sectoriel¹⁹². Chercher à en faire un inventaire exhaustif serait vain. En revanche, on cherchera ici à présenter le cadre cognitif et normatif du sous-secteur de l'insertion professionnelle au sein du secteur plus large des politiques de l'emploi, et la manière dont la question du chômage a été abordée par le législateur. Comment et autour de quel référentiel se sont constituées les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France ? Une analyse de la littérature scientifique et de la littérature grise permet d'éclairer la construction de ce référentiel et de proposer un résumé sélectif de l'évolution des politiques de l'emploi.

Bien que le travail ait toujours eu un rôle central dans la société, sa place – et *de facto* la place du travailleur et du chômeur - a changé au cours des époques. Pour Christophe Guitton, l'image du chômeur repose sur un principe de « normalisation

¹⁹² On peut notamment citer : F. Colomb, (2007), « La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation », Op. cit.

R. Salais, (1980), « Le chômage: un phénomène de file d'attente », *Economie et statistique*, 123, pp.67-78

C. Guitton, (1998), « Travail et ordre social : Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *Travail et Emploi*, 77,

par le travail qui emprunte selon les époques des formes spécifiques : l'assignation par le travail (période prérévolutionnaire), la correction par le travail (période révolutionnaire et deuxième République), l'assistance par le travail (troisième République), la réadaptation par le travail (Entre-deux guerres et Trente Glorieuses) et l'insertion par le travail (depuis le début des années quatre-vingts) »¹⁹³. L'auteur révèle une longue tradition d'injonction et de légitimité liée au travail qui présente ce dernier comme un outil fort d'intégration sociale pour l'individu : le travail permet de s'insérer dans la société, de corriger un comportement, etc. Ainsi, bien qu'il y ait eu des évolutions dans le temps qui seront détaillées ci-dessous, le travail était - et demeure - perçu comme un grand intégrateur de la société.

1945 aux années 90 : passage d'un paradigme de plein emploi à une montée du chômage de longue durée

On fait souvent remonter l'émergence des politiques de l'emploi à la période de l'après Seconde guerre mondiale, bien que, comme l'explique Jacques Freyssinet dans un article sur la genèse des politiques de l'emploi, les institutions et politiques qui sont développées à cette époque reposent dans une grande mesure sur un héritage historique¹⁹⁴.

Au lendemain de la guerre, les politiques de l'emploi en France ont pour objectif principal d'assurer le plein emploi et de faciliter les transitions pour répondre aux changements économiques structurels¹⁹⁵. Cette époque correspondrait à l'âge d'or de l'emploi en France en termes de croissance économique. L'idée de trappes à l'inactivité et de l'effet désincitatif au travail de certaines prestations sociales¹⁹⁶, qui font débat depuis plusieurs années en France et dans de nombreux autres pays européens, ne sont pas discutés à cette période, ou uniquement de manière marginale et ponctuelle. C'est dans ce contexte que fut créée l'assurance chômage en 1958, et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) en charge de centraliser les offres et demandes d'emploi en 1967. Le service public de l'emploi est alors constitué de l'ANIFRMO - Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation

¹⁹³ Ibid.: p.16

¹⁹⁴ J. Freyssinet, (2006), « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Op. cit.*
J.C. Barbier, (2006), « Main d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels. Voyage à travers les pages de la revue (1946-1988) », *Revue française des affaires sociales*, 4, pp. 147-172

¹⁹⁵ J. Marimbert, (2004), *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, 2004

¹⁹⁶ J. Freyssinet, (2006), « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Op. cit.*

Rationnelle de la Main-d'Oeuvre - (qui devient l'AFPA en 1966), de l'ANPE et du ministère du Travail. Pour résumer cette période, Jacques Freyssinet explique que jusqu'aux années 1970, les politiques de l'emploi élargissent leur spectre d'intervention et voient se diversifier leurs outils de mise en œuvre¹⁹⁷.

Mais la situation économique change à partir de 1974. Le taux de chômage augmente de manière considérable, faisant passer le nombre de chômeurs de plusieurs centaines de milliers dans les années 1960 à deux millions en 1982¹⁹⁸. Cette conjoncture renforce un type de pauvreté qui ne touche plus principalement ceux qui ne peuvent pas travailler (comme les personnes âgées ou les personnes handicapées), mais qui affecte une part croissante de la population potentiellement active : les chômeurs et personnes en situation d'exclusion. Il est important de rappeler qu'avant la crise économique de 1974, il n'y a pas d'un côté les inactifs dans l'incapacité de travailler et de l'autre côté, les travailleurs. La frontière entre les catégories statistiques d'actifs et d'inactifs n'était pas aussi claire que ce que de nombreuses analyses semblent expliquer. En effet, Jérôme Gautié s'appuie sur l'exemple des femmes pour montrer que « dans la plupart des pays occidentaux, une grande, voire la majeure partie des femmes, n'étaient ni en emploi ni au chômage, et comptabilisées comme 'inactives', c'est-à-dire ne faisant pas partie de l'offre de travail »¹⁹⁹.

L'ANPE se voit rapidement dépassée pour répondre aux besoins en raison du nombre croissant de chômeurs et du manque d'outils. Afin de lutter contre ce phénomène, le gouvernement a développé une politique d'intervention en direction du marché du travail et de la population. Les mesures mises en place étaient alors de deux ordres : des politiques visant à promouvoir l'emploi (comme la baisse des charges sociales par exemple) et des politiques ciblant des territoires ou des groupes spécifiques de la population. Le développement de cette dernière catégorie de politiques publiques repose sur l'idée selon laquelle il est nécessaire de faciliter l'insertion par des accompagnements spécifiques pour les groupes les plus éloignés de l'emploi. Ainsi, les missions locales dédiées aux jeunes de 16 à 25 ans sont créées

¹⁹⁷ J. Freyssinet, (2006), « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », Op. cit.

¹⁹⁸ J. Marimbert, (2004), *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Op. cit. : p.18

¹⁹⁹ J. Gautié, (2002) « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, 46 pp.60-76: p.67.

en 1982, suivies en 1988-1989 de l'Association pour la Gestion du Fonds d'Insertion Professionnelle des Handicapés (AGEFIPH). En 1988 est aussi créé le Revenu minimum d'insertion (RMI) qui est conditionné à la participation à des activités d'insertion du moins formellement et est destiné aux personnes sans revenu²⁰⁰.

De fait, de nombreux autres acteurs publics et privés investissent le secteur de l'insertion sociale et de l'emploi²⁰¹. Comme l'explique le rapport Marimbert rendu au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi, la multiplication progressive des dispositifs et des acteurs complexifie considérablement le système des politiques de l'emploi²⁰².

Ainsi, suite à des politiques macroéconomiques de plein emploi et face à un chômage croissant qui s'installe, des catégories de population vulnérables émergent au sein de la population active conduisant au développement de politiques d'insertion introduisant notamment une dynamique de spécialisation par publics. Cette période est marquée par l'établissement d'un objectif d'insertion professionnelle inscrit dans un espace que Christophe Guitton situe « entre le droit d'obtenir un emploi et le devoir de travailler »²⁰³.

Comme l'explique Jean-Claude Barbier, « la justification supérieure de l'action du service public de l'emploi est en même temps économique et sociale »²⁰⁴. L'importance de la dimension sociale revêtue par les politiques de l'emploi à l'aube du XXIème siècle se retrouve dans différents travaux²⁰⁵ qui soulignent le glissement des politiques de l'emploi vers des politiques d'insertion plus larges, mettant ainsi en

²⁰⁰ Jusqu'aux années 2000, bien que les demandeurs d'emploi ou bénéficiaires du RMI soient d'ores et déjà soumis à la conditionnalité des prestations, elle n'est que peu effective. Voir aussi J. Clasen, D. Clegg, (2006), « Beyond Activation Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Market », *European Societies*, 8, pp.527-553

²⁰¹ J. C. Barbier, (2007), « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité. » *Regards croisés sur l'économie* 2 (2): 235.

²⁰² Le rapport s'appuie sur la métaphore d'une « galaxie » de l'emploi pour faire référence au foisonnement qui le caractérise. J. Marimbert, (2004), *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Op. cit.: p.8

²⁰³ C. Guitton, (1998), « Travail et ordre social : Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », Op. cit. : p.23

²⁰⁴ J. C. Barbier, (2007), « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », Op. cit.

²⁰⁵ Jérôme Gautié, par exemple, explique à cet égard que « le recentrage sur les publics les plus en difficulté (...) a contribué à transformer de plus en plus ces politiques de l'emploi en politiques d'insertion, qui dépassent la simple dimension professionnelle de l'intégration sociale » (J. Gautié, (2002), « De l'invention du chômage à sa déconstruction », Op. cit. : p.71).

avant l'apparition d'un sous-secteur central dans les politiques de l'emploi : celui de l'insertion et de l'accompagnement. Cette insertion se veut une réponse à deux objectifs : d'une part, l'idée selon laquelle l'insertion sociale passe par l'insertion professionnelle (et vice-versa)²⁰⁶, et d'autre part, la volonté de faire baisser les taux du chômage pour des raisons économiques.

Le début du XXIème siècle : vers une activation en pratique ?

Les réformes qui ont lieu dans les années 2000 s'inscrivent dans un contexte économique plus favorable. Nous retiendrons ici deux éléments centraux qui permettent d'éclairer comment cette période s'est inscrite dans notre problématique d'intersectorialité et d'activation : la mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) et la loi de cohésion sociale.

Le PARE marque un tournant décisif vers les politiques d'activation à de nombreux égards²⁰⁷. Tout d'abord, il renforce le lien entre l'assurance chômage et l'accompagnement des chômeurs, et développe en parallèle les sanctions. A travers ce plan, ressort aussi la volonté d'individualiser les services par la mise en place de plusieurs niveaux de prestations. Des principes de retour à l'emploi avaient déjà été développés par le biais d'autres dispositifs, mais ce n'est qu'à partir du PARE que la tendance est renforcée et s'établit comme une dynamique centrale des politiques de l'emploi et d'insertion.

En 2005, le plan de cohésion sociale est présenté. Il élargit notamment la définition du service public de l'emploi (SPE) et distingue trois niveaux d'acteurs :

- (1) les acteurs responsables du service public (services de l'Etat, ANPE, organisme en charge de la formation professionnelle (AFPA), et l'assurance chômage) ;
- (2) les acteurs qui prennent part au service public de l'emploi (collectivités régionales et locales) ;
- (3) les acteurs qui peuvent prendre part au service public de l'emploi (organisations publiques ou privées).

Ainsi, le SPE regroupe un grand nombre d'acteurs œuvrant de près ou de loin dans

²⁰⁶ Voir aussi chapitre 2.2

²⁰⁷ J. Clasen, D. Clegg, (2006), « Beyond Activation Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Market », Op. cit.

les politiques de l'emploi²⁰⁸. Cette loi est aussi l'occasion d'un rapprochement entre les acteurs de l'indemnisation des chômeurs et ceux de l'accompagnement et d'un renforcement des sanctions, témoignant de ce que Vincent Dubois qualifie de « tournant rigoriste »²⁰⁹. Elle revêt un caractère très large dans le sens où elle aborde différentes problématiques (emploi, logement et égalité des chances), qu'elle traite de manière globale et reliée.

Pour Jean-Claude Barbier, la seconde partie de cette décennie (à partir de 2005) se caractérise par une fenêtre d'opportunité qui va permettre de réaliser les transformations du SPE²¹⁰ en cours de discussion depuis plusieurs années. C'est dans ce contexte que l'ANPE et l'ASSEDIC fusionnent en 2008, pour aboutir à la création de Pôle emploi. Ce rapprochement du placement et du paiement a pour objectif d'appuyer le volet comportemental de la contrainte de l'activation. Cet acteur apparaît alors central dans un service public de l'emploi pourtant diffus et éclaté²¹¹. La fusion se met en place après divers rapprochements entre les deux organisations. La volonté de développer une coordination d'acteurs, réaffirmée par la loi de cohésion sociale, se renforce au cours de cette période, comme en témoigne aussi le rapprochement des acteurs du secteur social et ceux de l'emploi à travers la mise en place du RSA (revenu de solidarité active)²¹².

On assiste ainsi à une série de réformes qui visent à augmenter l'efficacité du secteur et des interventions par le biais d'optimisation et de rationalisation des services. Cependant, ces réformes se mettent en place au moment même où la crise de 2008 survient, provoquant une augmentation des taux du chômage, et mettant à l'épreuve le développement des réformes.

²⁰⁸ L'évolution du SPE et son inscription sur le territoire sera développée dans la 2^{ème} partie (chapitre IV)

²⁰⁹ V. Dubois, (2007), « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », *Politique européenne*, pp. 73-95

²¹⁰ J. C. Barbier, (2007), « Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité », Op. cit.

²¹¹ Conseil Economique, Social et Environnemental, (2011), *Pôle emploi et la réforme du service Public de l'Emploi : bilan et recommandations*, Journal Officiel de la République Française,

²¹² Mathieu Béraud et Anne Eydoux expliquent ainsi que : « la coopération entre acteurs de l'action sociale (en charge des prestations de soutien au revenu et du suivi des allocataires) et de l'emploi (SPE) a été encouragée, au nom du caractère indivisible de l'accompagnement à mettre en œuvre. Ainsi, si l'accompagnement des allocataires du RSA a été confié aux conseils généraux, ces derniers ont été invités à mobiliser Pôle emploi pour les allocataire jugés proches de l'emploi » (M. Béraud, A. Eydoux, (2012), « Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement », *Informations sociales*, 169, pp.56-63: p.58).

Cette décennie est donc marquée par une mise en œuvre concrète des volontés affirmées par le législateur depuis plusieurs années: le développement des sanctions, la conditionnalité sur la base de la recherche active, le rapprochement des secteurs et la coordination des acteurs. Deux principaux changements diachroniques émergent²¹³ : le glissement d'une activation plutôt rhétorique vers une activation en pratique, et la transition d'une activation douce (c'est-à-dire centrée sur les besoins de l'individu) vers une activation plus dure (davantage axée sur les sanctions et le contrôle de la recherche active d'un emploi) pour reprendre la distinction faite par Bjørn Hvinden²¹⁴.

On assiste en parallèle - et en conséquence - à une progressive inversion du rapport entre insertion sociale et insertion professionnelle : d'une insertion professionnelle au profit de (et visant) l'insertion sociale, à une insertion sociale nécessaire pour parvenir à l'insertion professionnelle qui devient plus que jamais un objectif majeur des politiques publiques (de l'emploi mais aussi de formation, d'action sociale, etc.).

Selon Jean-Claude Barbier, Anne Eydoux et Ndongo Samba Sylla, les politiques publiques d'insertion ont été conçues afin d'activer les chômeurs en rompant avec des logiques de dépendance. L'auteur explique à ce sujet que le développement de politiques d'insertion correspondrait à des dispositifs précurseurs de l'activation²¹⁵, s'en distinguant alors par l'absence d'incitations²¹⁶.

²¹³ Ces changements sont décrits plus en détails et de manière comparative entre six pays européens dans : T. Berthet, C. Bourgeois, (2011), *European Comparison of the National Governance of Integrated Social Cohesion*, Rapport Localise

²¹⁴ Bjørn Hvinden (2001) oppose deux types d'activation : l'activation douce qui se base sur des incitations financières, sur le droit individuel à l'accès aux programmes d'activation et sur la qualité des services, et l'activation dure qui implique des critères limités d'accès aux services et des pressions financières (J.C. Barbier, (2006), « Main d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels. Voyage à travers les pages de la revue (1946-1988) », Op. cit.).

²¹⁵ Le paradigme d'activation, tel qu'entendu à l'échelle européenne se définit par la volonté de (re)mettre tous les membres de la population active en emploi par opposition à une situation caractérisée par des chômeurs bénéficiant de prestations sociales inconditionnelles et ne cherchant pas activement d'emploi (W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl et al., (2008), *Bringing the jobless into work ? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US.*, Op. cit.).

La tendance à l'activation sera développée dans le chapitre 2.1.2

²¹⁶ J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006), « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », *Centre d'Etudes de l'Emploi*

Insertion et politiques d'insertion

La notion d'insertion, ancrée dans les politiques publiques françaises, est en effet une spécificité nationale dans le sens où elle constitue une forme précurseur de l'activation.

Le parallèle avec l'activation s'appuie sur le fait que les politiques d'insertion sont depuis leurs origines, intersectorielles. En effet, bien qu'elles ne recoupent pas forcément différents secteurs au sein d'une même politique publique, la notion même d'insertion, de par la polysémie sémantique qu'elle induit, concerne à la fois des politiques sociales, politiques de l'emploi, politiques d'immigration, et d'autres encore. Dans un ouvrage présentant le modèle de protection sociale français, Jean Claude Barbier et Bruno Théret montre que les politiques d'insertion ont en effet perturbé les frontières initiales des secteurs : « avec l'apparition à partir du milieu des années 1970 des pratiques et politiques qualifiées d'insertion, les frontières traditionnelles du système de protection sociale ont été profondément remodelées »²¹⁷.

L'insertion serait la déclinaison française de l'activation puisqu'à la croisée des problématiques - et donc des secteurs d'action publique -, et puisqu'elle s'appuie fortement sur la volonté de (re)mobiliser les individus, de les 'activer'.

Néanmoins, bien que la notion d'insertion soit claire dans le sens commun, lorsqu'utilisée dans le registre des politiques publiques, on s'interroge sur 'quelle insertion' ? S'agit-il de l'insertion par l'activité économique, de l'insertion professionnelle, de l'insertion sociale ? Lorsqu'on évoque la question des immigrés, on lui préfère la notion d'intégration. Pourtant, celle d'insertion fait aussi sens dans ce contexte et est utilisée.

Aujourd'hui, le secteur de l'insertion (entendu au sens normatif et au regard du découpage administratif des responsabilités) est géré par les conseils généraux et s'appuie principalement sur le revenu minimum (RSA). Nous ne parlerons donc pas de politiques d'insertion puisque cela réduirait notre analyse qui transcende ces frontières. De plus, parler d'insertion permet de contourner la difficulté de l'intersectorialité qui entoure ces politiques publiques. Or, l'objet de ce travail est de se confronter à cette difficulté et à une segmentation qui n'est pas stricte certes (la notion d'insertion en témoigne), mais qui a des impacts sur les politiques publiques et leur mise en œuvre.

²¹⁷ J. C. Barbier, B. Théret, (2000), *Le système français de protection sociale*, La Découverte, p.84

2.1.2 Les cinq piliers de l'activation des politiques de l'emploi en France

Les changements qui ont eu lieu au cours de cette dernière décennie (voire dès les années 1980) placent les politiques de l'emploi dans la dynamique dite d'activation. L'activation a fait couler beaucoup d'encre dans la littérature scientifique en France et à l'étranger. Cependant, il s'agit d'une notion idéologique et normative relativement floue²¹⁸. A l'instar de Jean-Claude Barbier et Mathias Knuth, nous choisissons une définition large dans le but de saisir les différentes formes que peut prendre cette tendance²¹⁹.

Ce travail porte sur l'activation des personnes et des prestations avec un intérêt particulier sur les populations immigrées. En tant que processus, l'activation correspond plus largement à la tendance qui vise à augmenter les taux d'activité et d'emploi²²⁰, faisant ressortir une dichotomie entre des dispositifs 'passifs' (dispositifs n'incitant pas à la reprise d'un emploi) et des dispositifs 'actifs' (dispositifs incitant de manière financière ou par le biais de sanctions par exemple à la reprise d'un emploi)²²¹. Ainsi, pour reprendre la définition de Werner Eichhorst et al., le cœur de l'activation repose sur la volonté de s'assurer que personne ne puisse rester éloigné du marché de l'emploi et que les personnes en âge d'être actif ne puissent pas bénéficier de prestations sans condition²²². Jean-Claude Barbier, en

²¹⁸ J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006), « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », Op. cit. : p.14 ;

J.C. Barbier, M. Knuth, (2010), « Of similarities and divergences : why there is no continental ideal-type of « activation reforms » », *Document de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*, pp.106-112

²¹⁹ J.C. Barbier, M. Knuth, (2010), « Of similarities and divergences : why there is no continental ideal-type of « activation reforms » », Op. cit.

²²⁰ J.C. Barbier fait ainsi référence à l'activation en tant que « un processus, une tendance de restructuration qui parcourt l'ensemble des systèmes de protection sociale, en renforçant (ou parfois en introduisant) un lien privilégié entre accès à la protection sociale et activité professionnelle J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006), « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », Op. cit. : p.7

²²¹ A cet égard, on se rappelle les débats qui ont eu lieu sur le RMI et la volonté de remédier à des trappes à l'inactivité à l'origine notamment de la transformation du revenu minimum initial en RSA.

²²² W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-Seidl et al., (2008), *Bringing the jobless into work? Experiences with Activation Schemes in Europe and the US*, Op. cit.: p.5

référence au système français, présente un système hybride entre universel et libéral, aussi présenté comme un Etat-providence bismarcko/beveridgien²²³.

Le développement de politiques d'activation a été renforcé par un impact important de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). Alors que jusqu'à la fin des années 1990, la mise en place de ces politiques reflétait davantage une volonté de suivre les recommandations européennes, aujourd'hui, l'activation est intégrée comme un moyen efficace de faire face aux défis d'intégration sur le marché de l'emploi. Ses objectifs sont l'activation des personnes et des prestations ; en d'autres termes, s'assurer du comportement actif des individus dans la recherche d'emploi en opposition à un comportement passif et faire en sorte que les prestations aillent dans ce sens ; et s'assurer que le travail paie (*making work pay*)²²⁴.

Au cœur de cette tendance se trouve une série de concepts clés mis en avant dans la riche littérature scientifique sur l'activation²²⁵ : l'intersectorialité, le renforcement de la conditionnalité des prestations et des sanctions, une externalisation accrue, la territorialisation et l'accent mis sur l'individualisation des prestations²²⁶. Ces tendances révèlent les dynamiques empruntées dans de nombreux pays européens au cours des dernières années, bien qu'à des degrés différents d'un pays à un autre²²⁷. Ces registres d'action rattachés à l'activation seront présentés de manière succincte, afin de permettre la compréhension du référentiel global et les développements qui suivront.

²²³ J. C. Barbier, (2000), *Activation Policies, Workfare and "Insertion", The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK*, Paper presented to the French-South African workshop <http://www.socsci.auc.dk/cost/unemployment/New-Papers/barbier-gautie.PDF>

²²⁴ J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006), « Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi », Op. cit.: p.7

²²⁵ Voir notamment à ce sujet les travaux de Borghi, V., Van Berkel, R. (2007). « New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies » ; W. Eichhorst, R. Konle Seidl (2008), « Contingent Convergence : A comparative analysis of activation policies », *Discussion Paper Series, IZA DP No. 3905*, Germany, Bonn ; T. Berthet, C. Bourgeois, (2014) « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.; van Berkel, R., De Graaf, W., & Sirovatka, T. (2011). *The Governance of Active Welfare States in Europe*, Op. cit.

²²⁶ Voir T. Berthet et C. Bourgeois, (2014), « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.

²²⁷ Voir T. Berthet et C. Bourgeois, (2014), « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.

La conditionnalité comme incitation à la recherche active

La littérature sur l'activation a souvent mis l'accent sur le développement de la conditionnalité qu'elle a suscitée. Celle-ci passe par la définition des conditions d'accès à l'assurance chômage, et par la définition d'un système de sanctions visant à assurer un comportement actif du chômeur. A cet égard, Werner Eichhorst et Regina Konle-Seidl expliquent que « redéfinir le lien entre la protection sociale et les politiques du marché du travail d'une part, et les politiques de l'emploi d'autre part, par une conditionnalité accrue des allocations est un enjeu commun des réformes du marché du travail »²²⁸.

Question au cœur des politiques d'insertion professionnelle, le législateur réinterroge la responsabilité et le rôle de l'individu face à l'Etat et au SPE à travers l'équilibre entre les droits et les devoirs des différentes parties prenantes. Si le bénéficiaire (aussi appelé le client ou l'utilisateur selon les organisations et les pays) ne remplit pas ses devoirs, il risque des sanctions, ce qui a pour effet de renforcer ses responsabilités individuelles. Suivant cette approche, la cause principale du chômage est l'individu : s'il ne trouve pas d'emploi, ce n'est pas lié à la situation économique, mais à lui. Cette réflexion autour de la conditionnalité va de pair avec une attente comportementale du demandeur d'emploi.

L'intersectorialité représente un levier de conditionnalité important dans la mesure où élargir les conditions de recherche active d'emploi à des prestations qui relèvent d'autres secteurs permet de renforcer le caractère incitatif des politiques de l'emploi (par exemple, le RSA ou encore l'accès à une carte de transport gratuite dans de nombreuses villes sous condition de recherche d'emploi). Cette idée a été développée par Giuliano Bonoli et Cyrielle Champion qui présentent²²⁹ cette volonté d'élargir le spectre des individus touchés par les politiques d'activation comme une des deux principales raisons au développement de l'approche intégrée.

D'un point de vue technique, la conditionnalité repose en France principalement sur le manquement à un rendez-vous ou le refus d'un emploi proposé ; mais aussi, et de manière accrue, sur une recherche active d'emploi qui, lorsqu'elle n'est pas mise en place, aboutit à une diminution voire un arrêt des allocations. Ce dernier critère est

²²⁸ Traduction de l'auteur de W. Eichhorst, R. Konle Seidl, (2008), « Contingent Convergence : A comparative analysis of activation policies », Op. cit. : p.10

²²⁹ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.,

actuellement débattu à travers la volonté de renforcer le contrôle des demandeurs d'emploi²³⁰. Enfin, elle peut aussi concerner la participation à des formations ou des services rendus obligatoires²³¹.

Territorialisation²³² :

Au cours des dernières décennies, des processus de territorialisation ont été initiés dans la plupart des pays européens. Les changements d'échelles du secteur de l'emploi et des secteurs périphériques qui en résultent, correspondent à une dynamique initiée et promue de différentes manières et à des degrés variés selon les pays²³³. Territorialisation n'est pas nécessairement synonyme de décentralisation. En effet, là où la décentralisation implique une dynamique descendante (l'Etat attribuant des responsabilités aux collectivités), la territorialisation revêt un caractère plus large et s'intéresse plus largement à l'investissement des territoires (toutes échelles confondues) sur la problématique de l'emploi et de l'insertion.

De tels changements d'échelles se sont développés tel un *modus operandi* notamment par le biais de processus de décentralisation. Ils répondent à deux objectifs principaux :

- d'une part, ils permettent d'affirmer une volonté de proximité entre le terrain et les acteurs en charge qui vise le développement de politiques sur mesure au plus près des besoins d'un territoire et d'acteurs spécifiques,
- d'autre part, renforcer la territorialisation permet de transférer une partie du poids financier (mais aussi politique) du niveau central vers les autorités locales²³⁴.

Pourtant, bien que la mise en place du référentiel sectoriel de l'activation invite à un développement de la territorialisation²³⁵, ce processus ne s'est développé que dans

²³⁰ Des expérimentations ont été conduites en 2012/2013 en Haute-Normandie, Poitou-Charentes, Paca et Franche-Comté afin de contrôler la recherche active des demandeurs d'emploi. Une généralisation est en cours de discussion.

²³¹ W. Eichhorst, R. Konle Seidl, (2008), « Contingent Convergence : A comparative analysis of activation policies », Op. cit.

²³² La question de la territorialisation sera explorée plus détails dans le chapitre 4 à travers son lien avec l'intersectorialité.

²³³ S. Künzel, (2012), « The local dimension of active inclusion policy », *Journal of European Social Policy* 22 : 3 ;

R. Minas, S. Wright, R. van Berkel, (2012), « Decentralization and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe ». *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5), 286–298

²³⁴ R. van Berkel, V. Borghi. (2008), "Review Article: The Governance of Activation." *Social Policy and Society* 7 (03): 393–402.

une moindre mesure dans le secteur de l'emploi dans la majeure partie des pays européens. En effet, l'emploi reste principalement centralisé et est souvent mis à part dans les processus de décentralisation. Ce sont généralement les secteurs proches de l'emploi qui ont été décentralisés : par exemple, en France, le secteur de l'action sociale aux mains des conseils généraux pour une grande part, et la formation professionnelle qui devient compétence des conseils régionaux. Des phénomènes de déconcentration ont cependant transmis la responsabilité de la mise en œuvre des politiques nationalement établies aux autorités déconcentrées.

Externalisation:

L'externalisation des services s'est elle aussi développée au cours des dernières années. Cette tendance vise à répondre à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emploi et à la promotion de services individualisés²³⁶. Qu'elle prenne la forme de co-traitance ou de sous-traitance, elle modifie la nature des relations entre acteurs publics ou privés.

Le travail collaboratif en matière de politiques de l'emploi et de cohésion sociale est central voire est devenu un impératif au fil des années face à des évolutions du paysage institutionnel caractérisé par une multitude d'acteurs, du nombre croissant de chômeurs à accompagner, et de la volonté de mettre en place des actions spécialisées sur les publics et les territoires. La multiplicité des acteurs impliqués à différents niveaux et sur différents angles de l'insertion professionnelle (aide à la recherche d'emploi, élaboration d'un parcours, formations, etc.) interroge la manière dont ces acteurs s'articulent et les relations qui existent au sein de ce paysage pluriel. S'agit-il de partenariats et de coopération entre acteurs ? Ou bien s'appuie-t-on davantage sur des relations contractuelles de sous-traitance établissant un rapport de force entre les parties prenantes ?

Ainsi, l'externalisation, à l'instar du processus de territorialisation, vise entre autres choses à développer des services sur mesure. Le développement des missions locales ciblant les jeunes, des cap emploi pour les personnes handicapées ou d'organisations spécialisées sur différentes problématiques en témoigne.

²³⁵ A. Gramain, A. Exertier, J.M. Herbillon, (2006), "Rescaling Social Welfare Policies in France." Rapport national, European Centre for social welfare policy and research « A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe », Noisy-Le-Grand, Strasbourg ,

²³⁶ D. Balmay, C. Chevrier Fatome, B. Simonin, (2004). *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes.*

Elle questionne la responsabilité face à l'emploi et à l'accompagnement des chômeurs (qui est responsable et qui est en charge de l'accompagnement ?), mais aussi les théories d'action (sur quels critères sont sélectionnés les acteurs qui réalisent le service et quelles sont les relations entre les co(ou sous)traitants?). Ainsi, son analyse permet d'éclairer les objectifs des services de l'emploi.

Néanmoins, dans le cas français comme dans de nombreux autres pays²³⁷, le développement de ces partenariats s'inscrit dans une tradition d'administration publique²³⁸ puisque les principaux services sont encore mis en place par des acteurs publics.

Individualisation, ciblage et profilage:

Les différentes facettes de l'activation et les logiques d'action précédemment évoquées montrent une volonté de développer des services sur mesure, qu'il s'agisse d'inscrire le service dans un territoire donné au regard de ses spécificités (territorialisation), ou bien de déléguer l'accompagnement de certains publics à des organismes spécialisés (externalisation).

Placer l'individu au centre du service fait appel au processus d'individualisation que l'on retrouve notamment dans les objectifs principaux du service public de l'emploi. Dans son plan 2015, Pôle emploi insiste sur le leitmotiv suivant : « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin »²³⁹.

Bien que l'idée selon laquelle l'individualisation représente une manière de faire face à l'hétérogénéité des problématiques et des individus soit unanime, elle soulève néanmoins un certain nombre de questions. En effet, dans quelle mesure l'Etat doit-il agir sur la société dans son ensemble ou sur la somme des individus pris de manière singulière ? Dans son article sur l'invention du chômage, Jérôme Gautié explique que le risque de l'individualisation serait de focaliser l'analyse des raisons du chômage sur les caractéristiques de l'individu et non sur le système économique et social. Il rappelle alors l'interrogation de Pierre Rosanvallon : « si l'efficacité des politiques sociales impose de considérer les individus dans leur singularité, ne

²³⁷ La Grande-Bretagne a développé l'externalisation de ses services de manière plus importante que ses voisins, notamment au travers le nouveau Work Program qui transfère les services pour les chômeurs de longue durée à des organismes privés dont la rémunération se fait en fonction des résultats de placement (Op. cit. Fuertes, Mc Quaid, 2013).

²³⁸ T. Berthet, C. Bourgeois, (2014), « Towards 'activation-friendly integration': Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit.

²³⁹ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit.

risque-t-on pas en retour de transformer l'État providence en instance de gestion et de contrôle des comportements ? »²⁴⁰.

Ainsi, comme la discussion autour de la conditionnalité l'a déjà souligné, les discours actuels sur les politiques de l'emploi et les politiques sociales ont mis l'accent sur la responsabilité de l'individu face à sa situation, c'est-à-dire que l'individu serait responsable de sa situation de chômeur ou de bénéficiaire de telle ou telle prestation. L'individualisation aurait alors pour effet de défier le contrat social entre l'Etat et le citoyen.

Le développement de cette tendance vise à lutter contre le chômage de longue durée²⁴¹ et contre les taux importants de chômage que connaissent certains groupes de la population comme les jeunes. Elle fait alors appel à des outils comme le profilage dont l'objectif est de prévenir le risque de chômage²⁴². Identifier les publics les plus enclins à rester dans une situation de chômage dans la durée permettrait de proposer un accompagnement spécifique au plus près des besoins.

Pour cela, comme l'expliquent Etienne Debauche et Nathalie Georges, la première étape relève d'une catégorisation au sein d'un groupe afin de trier les demandeurs d'emploi parmi de larges catégories : « le tri qu[e le profilage] effectuée doit permettre d'orienter les chômeurs vers différentes catégories de prestation en fonction du risque de chômage de longue durée de chacun qu'il permet d'estimer »²⁴³. Ainsi, le profilage permet de faire émerger des catégories cibles de populations identifiées comme vulnérables face au chômage. De la sorte, il est une étape préalable au ciblage. Les différentes définitions de l'activation corroborent cette importance donnée au ciblage, comme en témoigne celle de Jon Anders Dropping, Bjørn Hvinden et Kirsten Vik selon laquelle elle serait caractérisée par « une large gamme de politiques et mesures ciblant les personnes qui reçoivent le revenu minimum ou en danger d'être exclues de manière permanente du marché du

²⁴⁰ J. J. Gautié, (2002) « De l'invention du chômage à sa déconstruction » Op. cit., citant P. Rosanvallon, (1995), *La nouvelle question sociale*, Paris, Seuil : p.209

²⁴¹ E. Debauche, N. Georges, (2007). « Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ? », *Document de travail du Centre d'Etudes de l'Emploi*, 91 Voir aussi H. Rudolph, R. Konle-seidl. (2005). "Profiling for Better Services Report on the European Profiling Seminar." Nuremberg

²⁴² E. Debauche, N. Georges, (2007). « Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ? », Op. cit.

²⁴³ E. Debauche, N. Georges, (2007). « Construire un modèle de profilage des demandeurs d'emploi : défi statistique ou défi politique ? », Op. cit. : p.6

travail (dans le but d’) assister les groupes cibles pour entrer et réintégrer le marché de l’emploi »²⁴⁴

L’émergence de ces grandes catégories passe aussi bien par l’existence de typologies de suivi au sein de Pôle emploi²⁴⁵, que par les diverses organisations spécialisées sur des publics et/ou problématiques spécifiques. Le ciblage a donc pour objectif de permettre des actions qui s’adressent à des populations spécifiques par rapport aux mécanismes de sélection du marché du travail.

Les publics bénéficiant d’un accompagnement vers l’emploi ou de dispositifs spécifiques dans les politiques de l’emploi ont changé au fil des années en fonction des priorités politiques et des problématiques sociétales. En effet, là où les femmes ont longtemps été la cible des politiques d’activation (et le demeurent dans certains pays européens comme en Italie), l’accent n’est plus mis sur cette population. Actuellement, les catégories prioritaires des politiques d’activation sont les jeunes, les chômeurs de longue durée et les seniors²⁴⁶.

Intersectorialité :

Les politiques de l’emploi et d’insertion professionnelle sont traversées par des logiques intersectorielles émanant à la fois des niveaux national et européen, et des acteurs de terrain.

Quel est le rapport (théorique) qui relie l’intersectorialité et l’activation²⁴⁷ ? En se basant sur la littérature existante, on constate que l’intersectorialité prend une place importante dans les tendances à l’activation, notamment dans le lien qui est fait entre politiques sociales et politiques de l’emploi ou encore formation et emploi²⁴⁸. Ainsi,

²⁴⁴ Traduction de l’auteur de: “broad range of policies and measures targeted at people receiving public income support or in danger of becoming permanently excluded from the labour market [in order...] to assist the target group to enter or re-enter the labour market” J. A. Drøpping, B. Hvinden, V. Vik, (1999). « Activation policies in the Nordic countries ». Chapter 6. In M. Kautto, M. Heikkilä, B. Hvinden, S. Marklund, & N. Ploug (Eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London and New York: Routledge : p.134

²⁴⁵ Depuis 2013, trois typologies de suivi ont été mises en place afin de permettre des accompagnements au plus près des besoins: modalité renforcée (qui s’adresse aux publics les plus éloignés de l’emploi et qui ont besoin d’un accompagnement plus fréquent), modalité guidée (qui s’adresse à un public intermédiaire qui a besoin d’un accompagnement pour revoir son projet et sa démarche de recherche mais qui fait preuve d’une certaine autonomie), et modalité suivie (pour les publics les plus autonomes dans leur recherche d’emploi et dont le projet correspond au marché du travail).

²⁴⁶ T. Berthet, C. Bourgeois, (2014), « Towards ‘activation-friendly integration’: Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit. Voir aussi page 68

²⁴⁷ Son articulation concrète sera développée dans la 2^{ème} partie.

²⁴⁸ J.C. Barbier fait ainsi référence à l’activation en tant que “an increased and explicit dynamic

ces deux dynamiques se développent de manière simultanée autour des mêmes problématiques. Il convient alors de se demander si la mise en place des politiques d'activation nécessite une approche intersectorielle, ou bien s'il s'agit de deux réponses distinctes.

Serrano Pascual soutient l'idée selon laquelle l'activation serait une réponse ponctuelle aux défis contemporains, reposant essentiellement sur un type de '*positive action*' (souvent traduit en français par discrimination positive), alors que l'approche intégrée (dont fait partie l'intersectorialité²⁴⁹) dépasserait une dynamique d'actions correctives²⁵⁰. A partir de cette analyse, l'auteur émet l'hypothèse selon laquelle l'approche intégrée serait une manière de faire face à l'échec de l'activation. L'intersectorialité apparaîtrait alors comme une réponse supplétive de l'activation aux problématiques de l'emploi et de cohésion sociale.

Cependant, la littérature récente sur l'intersectorialité et l'activation montre que les croisements sectoriels sont nécessaires au développement de l'activation, notamment pour mettre en place la conditionnalité entre prestations sociales et incitations à l'emploi²⁵¹ et l'individualisation/ciblage.

Des modèles d'activation européens ?

Promue par les instances européennes comme une solution pour faire face aux défis de l'emploi, l'activation s'est développée dans la majorité (si ce n'est l'intégralité) des pays de l'Union européenne. Pourtant, une étude comparative des différents modèles d'activation en Europe éclaire cette tendance par de multiples déclinaisons différentes en fonction des territoires et des histoires nationales. Il est difficile de faire ressortir nettement des 'modèles' d'activation, des idéaux types. C'est le travail

linkage introduced in public policy between social, welfare, employment and labour market programmes, which implies critical redesigning of previous income support, assistance and social protection policies in terms of efficiency and equity, as well as enhancing the various social functions of paid work and labour force participation" (J. C. Barbier, (2000), *Activation Policies, Workfare and "Insertion", The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK*, Paper presented to the French-South African workshop : p.2 <http://www.socsci.auc.dk/cost/unemployment/New-Papers/barbier-gautie.PDF>)

Voir aussi P. Saikku, V. Karjalainen. (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. Op. cit.

²⁴⁹ Voir les définitions dans le chapitre 1

²⁵⁰ A.S. Pascual, U. Behning, (dir.), (2002) *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi*, Op. cit.: p.264

²⁵¹ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?, Op. cit.,

auquel se sont employés Esping Andersen et Jean Claude Barbier en questionnant les mondes de l'Etat Providence au regard de l'activation²⁵². Ce dernier dégage ainsi deux idéaux types : le libéral et l'universaliste social-démocrate.

Les rapports produits dans le cadre du projet de recherche européen Localise²⁵³ (voir chapitre 3) ont permis de montrer que chaque pays a connu un développement différé de l'activation (la Pologne, par exemple, a vu le référentiel d'activation apparaître plus tardivement que la France ou bien la Suède). Cependant, tous ont entrepris une démarche d'activation. Cette tendance a pu prendre des formes variées en insistant plus ou moins fortement sur l'une ou l'autre des dimensions de l'activation présentées dans ce chapitre. Par exemple, le Royaume Uni a mis l'accent sur le *new public management* dans une mesure non comparable à ses voisins. La Suède a quant à elle renforcé le lien avec les acteurs de la santé afin de réintégrer certaines personnes bénéficiant d'arrêts maladie de longue durée sur le marché du travail. L'Italie montre un système où l'activation, bien qu'encouragée, demeure difficile à mettre en œuvre concrètement sur le territoire (comme en témoigne par exemple le développement de sanctions très rigides comparées aux pays voisins qui ne sont pas mises en œuvre).

En terme de convergence, la comparaison montre que l'activation telle qu'elle est développée depuis environ dix ans, nécessite des politiques publiques plus territorialisées et intersectorielles. La dernière décennie se caractérise par ailleurs par deux périodes : une période d'activation 'douce', suivie, à partir de 2007 – début de la crise économique - d'une activation 'durcie' intégrant la nécessité de réduire les dépenses publiques et de développer un modèle d'activation plus orienté sur les sanctions et la conditionnalité.

En rattachant le propos développé ci-dessus sur les politiques de l'emploi aux éléments composants le référentiel tel que définis dans le chapitre 1, on peut conclure que les *valeurs* du secteur de l'insertion professionnelle au niveau national ont considérablement évolué de façon à transférer une responsabilité accrue sur l'individu en situation de chômage en affirmant que tout le monde est employable (opposée à une responsabilité principale de l'Etat et du service public pour l'emploi)

²⁵² Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

J. C. Barbier, (2000), *Activation Policies, Workfare and "Insertion", The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK*, Op. cit.

²⁵³ T. Berthet, C. Bourgeois, (2014), « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », op. cit

tout en maintenant une certaine solidarité républicaine²⁵⁴ (visée universelle de Pôle emploi).

Les *normes* sont quant à elles nombreuses. On peut notamment citer parmi les principales le fait que les dispositifs d'insertion professionnelle doivent renforcer le caractère contractuel du service notamment par l'usage de sanctions si nécessaire, ou bien le fait que l'insertion professionnelle doit être pensée de manière intersectorielle.

Les *algorithmes* sont eux aussi variés. Ils s'appuient sur l'idée que si les services sont davantage individualisés, cela permettra de mieux faire face au caractère complexe des problématiques des chômeurs. De plus, l'idée selon laquelle le développement de l'externalisation allègerait la responsabilité du service public de l'emploi (SPE) et permettrait un service plus ciblé. Et enfin, l'idée selon laquelle le développement d'un système plus strict (sanction, contractualisation et conditionnalité) représente une incitation forte à la recherche active d'un emploi.²⁵⁵

Tableau 2 : le référentiel d'activation en France – synthèse

Référentiel sectoriel des politiques d'insertion professionnelle		
Activation	Valeurs	Une solidarité républicaine qui évolue vers un transfert de la responsabilité du chômage sur l'individu.
	Normes	Contractualisation, contrôle et intersectorialité
	Algorithmes	Si les services ciblent davantage les chômeurs et si ces derniers sont fortement incités à rechercher un emploi, cela permettra d'insérer un plus grand nombre de personnes sur le marché du travail.
	Images	Le chômeur inactif qui profite des allocations.

²⁵⁴ Voir J.C. Barbier, (2002) « Une « Europe sociale » normative et procédurale : le cas de la stratégie coordonnée pour l'emploi », *Sociétés contemporaines* 47

²⁵⁵ Les *images* découlent de l'analyse générale et ne peuvent être synthétisées dans cette conclusion sans risquer l'énonciation de clichés. Il ne paraît pas nécessaire ici de développer ce point spécifique pour comprendre de manière globale le référentiel présenté.

2.2 L'intégration professionnelle : une dimension de l'intégration des immigrés mise à mal

Alors que la question de l'immigration n'a été que peu abordée jusqu'aux années 1960-1970²⁵⁶, ce sujet prend une place majeure tant dans le débat public que dans les travaux scientifiques depuis la fin du XXème siècle. Aujourd'hui, la question de l'immigration ne laisse pas indifférent et a tendance à susciter des réactions vives et à galvaniser les débats. Les chercheurs qui se sont intéressés à la question ont posé leur regard sur des aspects très variés de l'immigration, comme par exemple le contrôle des frontières, les flux migratoires, l'asile, les sans-papiers, l'intégration culturelle, scolaire, ou professionnelle. Ces différents travaux scientifiques partagent la volonté de déconstruire les représentations largement diffusées sur l'immigration pour mettre en exergue la complexité et surtout la diversité des sens donnés aux termes d'immigration et d'intégration.

Bien que la notion d'*intégration* repose sur une longue tradition sociologique, son utilisation dans le secteur de l'immigration est aujourd'hui très controversée et source de débats dans le monde académique. En effet, la politisation de ce concept a rendu son utilisation plus sensible en associant le terme analytique d'intégration à son caractère politique. En conséquence, nombre d'acteurs sont devenus réticents à son utilisation. En effet, un grand nombre d'acteurs associatifs (mais aussi, dans moindre mesure, les acteurs institutionnels) ont signalé, au cours de ce travail de recherche, leur réticence à l'usage de ce terme qui fait trop souvent écho aux politiques actuelles. Des sociologues ont aussi pris la décision de ne pas l'utiliser, lui préférant souvent le terme de régulation²⁵⁷. C'est par exemple le cas de Didier Lapeyronnie qui déclare : « j'estime [...] qu'il convient d'éviter ce mot d'intégration lorsqu'on parle du monde populaire français et de la population immigrante ou d'origine immigrée. Le poids politique du terme est, en effet, trop important, et le type de relations sociales qu'il implique et qu'il indique est trop pesant »²⁵⁸. On pourrait parler de mot valise étant donné les nombreuses représentations qu'il

²⁵⁶ C. Wihtol de Wenden, (2008) « L'immigration en débat », *La Revue pour l'histoire du CNRS*, 22,

²⁵⁷ D. Schnapper, (2007) *Qu'est-ce que l'intégration*, Folio, Paris

²⁵⁸ D. Lapeyronnie, (2003) « Quelle intégration ? », in B. Loche et C. Martin, (dir.), *L'insécurité dans la ville*, Paris, l'œil d'or

véhicule et l'utilisation très variée qui en est faite, qu'elle soit de nature sociologique, politique (au sens de *politics* et de *policies*), médiatique, militante, etc.

C'est la raison pour laquelle il est capital de distinguer :

- le registre politique : s'intéressant aux dispositifs d'intégration professionnelle, le concept d'intégration dans le contexte des politiques publiques – au sens de *policy* - est au cœur de la recherche,
- le registre sociologique : il serait dommage et sans doute compliqué de ne pas utiliser ce concept du fait de la richesse des nombreux apports scientifiques et des débats qui permettent d'alimenter l'analyse.

Ainsi, comme l'explique Dominique Schnapper, « les chercheurs doivent évacuer le sens que prend l'intégration dans la vie publique, tout en gardant conscience qu'il est impossible de l'évacuer complètement »²⁵⁹. Il est donc important d'intégrer les deux registres à l'analyse (vie publique et politique d'une part et registre sociologique de l'autre), tout en les distinguant.

Cette partie ne prétend pas faire une présentation exhaustive ni même globale du référentiel sectoriel de l'immigration et de l'intégration des immigrés. En effet, cette recherche porte sur le caractère intersectoriel des politiques de l'emploi, et le secteur de l'immigration et de l'intégration des immigrés vient éclairer un cas d'intersectorialité. Cependant, pour comprendre la mise en œuvre d'une intersectorialité et pour l'articulation de deux référentiels sectoriels, il est nécessaire d'explorer les circonstances dans lesquelles s'est développé le sous-secteur de l'intégration, et la manière dont la relation emploi/immigration a été abordée au fil du temps. En s'appuyant sur une analyse diachronique des politiques migratoires et sur un état de la littérature sur l'intégration des immigrés, il s'agit de saisir les grandes tendances du référentiel de ce sous-secteur. Plus encore, cette partie vise à resituer ce référentiel dans un contexte de crise économique, qui met en exergue le caractère légitimant du travail pour l'immigré.

L'usage utilitariste qui a été fait de la main d'œuvre étrangère sur le marché de l'emploi fera l'objet d'une première analyse. Cela conduira ensuite à étudier la situation des immigrés sur le marché de l'emploi afin de clarifier la situation actuelle.

²⁵⁹ D. Schnapper, (2007) *Qu'est-ce que l'intégration*, Op. cit.

Une définition sociologique de l'intégration au prisme de la population immigrée, ainsi qu'une analyse des politiques d'intégration des immigrés permettront ensuite de mieux saisir les fondements de l'intégration professionnelle et la place qu'elle occupe dans le contexte économique actuel (2.2.4).

Pour cela, l'analyse ne peut se limiter aux catégories étatiques et administratives de l'immigré²⁶⁰. Il convient plutôt d'adopter une vision constructiviste qui ne fige pas l'immigré dans une définition stricte mais laisse une ouverture aux différentes définitions que les acteurs et les cadres nationaux donnent de l'immigré²⁶¹. Cette partie s'appuiera principalement sur une analyse de la littérature scientifique et grise.

2.2.1 Une vision utilitariste de l'immigration

Quelles sont les tendances et orientations principales de la seconde partie du XXème siècle au regard des politiques de l'immigration et de l'intégration des immigrés ? De quelle manière le législateur a-t-il envisagé – et envisage-t-il aujourd'hui – le lien entre intégration des immigrés et marché du travail ? Telles sont les questions auxquelles cette partie s'emploiera à répondre en éclairant les éléments paradigmatiques du secteur au prisme du lien emploi / immigration. Les principaux résultats révèlent un aspect instrumental de l'immigration souvent relié au marché du travail. Cette perspective instrumentale de l'immigration à des fins économiques sur le marché du travail constitue le fondement du lien contemporain entre ces deux secteurs d'action publique.

1945 – 1974 : d'une main d'œuvre nécessaire à la politisation de la question migratoire

Entre les deux guerres mondiales et face à une pénurie de main d'œuvre, le patronat, par le biais de la société générale de l'immigration (SGI) fait appel à des travailleurs venant des colonies. La SGI, créée en 1924 par divers corps professionnels avec le soutien de l'Etat, recrute près de 50% des travailleurs immigrés auxquels on fait appel massivement à cette époque. La figure du travailleur immigré est alors associée à une immigration temporaire, comme en témoigne un accord passé en 1924 avec la

²⁶⁰ J. Streiff-Fénart, (2004), « Familles et immigration », *Historiens et Géographes*, 385, pp.139-146

²⁶¹ Cette question de méthode et d'approche est développée dans la partie 1.3.3.

Pologne qui permet, afin de préserver le lien avec le pays d'origine pour s'assurer d'un retour, de dispenser des cours de polonais aux travailleurs immigrés.

En 1945, l'Etat met en place l'office national de l'immigration qui prend en main des questions gérées jusque-là par le pouvoir patronal à travers la SGI. Les ordonnances de 1945 consacrent cette dynamique à travers l'affirmation de deux principes majeurs : la gestion publique de la question migratoire et le principe de non-discrimination²⁶². La question du travail et de la main d'œuvre étrangère devient alors davantage la responsabilité de l'Etat, témoignant d'une étape de politisation de la question.

Cette période de l'après-guerre est marquée par l'arrivée importante d'immigrés. La majorité occupe des emplois peu qualifiés. Malgré une volonté de contrôler cette arrivée d'immigrés, les besoins économiques prennent le pas sur la législation :

« Jusqu'à la fin des années soixante, les besoins de main-d'œuvre sont tels que la réglementation n'est guère respectée. En dépit des textes, les travailleurs étrangers entrent en France sous couvert d'un simple passeport de touriste, ou même clandestinement ; ils trouvent sans peine à se faire embaucher et obtiennent ensuite aisément les documents - carte de séjour et carte de travail - qui régularisent leur situation »²⁶³.

L'immigré est vu comme le travailleur immigré et sa légitimité à être en France repose exclusivement sur sa situation au regard de l'emploi. A cette représentation s'ajoute une temporalité limitée puisque le retour du travailleur dans son pays d'origine à la fin du contrat de travail est alors une évidence.

Néanmoins, à partir de 1974, les effets du choc pétrolier se font ressentir et la croissance baisse, faisant simultanément baisser les besoins de main d'œuvre²⁶⁴. Cependant, plusieurs années se sont écoulées depuis l'arrivée des premiers travailleurs immigrés. Malgré un grand nombre de migrations alternantes, certains se sont installés et ont fait leur vie en France, là où leurs enfants ont grandi, sont allés à l'école, ont eux-mêmes trouvé un emploi. Alors qu'une partie de cette population est

²⁶² T. Berthet, C. Poirier, (2000). « Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec ». *Politique et Sociétés*, 19 (June), 181–213. En référence aux travaux de P. Weil, (1991), *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy : p. 59.

²⁶³ D. Lochak, (1997) « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », *Op. cit.*

²⁶⁴ B. Normand, (2006). « Quelle efficacité pour les politiques d'intégration ? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration ». *Cahiers français*, 352 (L'intégration menacée?)

amenée à rester sur le territoire, on prend conscience de l'émergence de nouvelles problématiques, plus particulièrement centrées sur l'intégration. L'année 1974 marque un tournant majeur dans l'histoire des politiques migratoires françaises. Valéry Giscard d'Estaing, élu président de la République, met fin aux migrations de travail salarié et à l'immigration des familles, décision qui renforce la politisation de la question migratoire. Ainsi, le gouvernement souhaite tout à la fois intégrer les populations immigrées installées et freiner les nouvelles migrations non encadrées. Se met en place une action publique de deux ordres : face à une population résidant sur le territoire, il y a nécessité d'intégration ; et face aux potentiels prochains arrivants, il y a une volonté de contrôler l'entrée sur le territoire sur la base du critère de l'emploi.

L'utilitarisme en question

L'*utilitarisme migratoire*, pour reprendre les termes d'Alain Morice, se réfère à « cette propension qu'ont les sociétés à régler la question migratoire sur l'intérêt (ou le désavantage) escompté des étrangers qu'elles font ou laissent venir, principalement sous le rapport de la force de travail fournie »²⁶⁵. Cet utilitarisme représentait un élément central du référentiel sectoriel des politiques migratoires au moins jusqu'en 1974. Face au constat que l'immigration provisoire faisait progressivement place à une immigration durable, l'action publique en matière d'immigration a mis l'accent sur l'intégration de cette population. C'est alors que l'intégration a émergé en tant que sous-secteur d'action publique des politiques migratoires. Mais pour autant, a-t-elle adopté le même référentiel ? De quelle manière l'utilitarisme s'applique-t-il aux politiques d'intégration des immigrés ? Et de quelle manière l'idée d'intégration a-t-elle intégré ce paysage marqué par l'utilitarisme comme critère de légitimité ?

Considérant les changements intervenant alors dans le secteur des politiques migratoires, on peut parler d'ajustement par sédimentation²⁶⁶. En effet, l'intégration comme axe des politiques migratoires a progressivement gagné en indépendance comme en témoignent la création d'un Haut conseil à l'intégration (HCI) en 1989 et les constats établis dans un bilan de la politique d'intégration réalisé en 2005 qui

²⁶⁵ A. Morice, (2004), « Le travail sans le travailleur », *Plein Droit*,

²⁶⁶ Voir 1.2. L'apparition tardive dans le domaine politique du sous-secteur des politiques d'intégration justifie l'intérêt porté sur les politiques migratoires de manière globale, le cadre cognitif et normatif du sous-secteur reposant nécessairement sur celui du secteur dans sa globalité.

explique : « trop longtemps demeurée écrasée entre le marteau d'une politique d'immigration sommaire et l'enclume d'une lutte contre les discriminations éparse, la politique d'intégration devait sortir de son enfermement pour mieux réaffirmer son identité afin d'asseoir ses principes d'intervention »²⁶⁷. La distinction de deux principaux sous-secteurs autonomes (contrôle de l'immigration d'une part, et intégration de l'autre) au sein des politiques migratoires montre la prise en compte d'un changement de nature des mouvements migratoires²⁶⁸.

Cependant, ce rapport de légitimité et d'utilité a dû être revisité face à une immigration familiale largement supérieure à l'immigration économique. Alain Morice souligne que, « jadis inconscient et à courte vue, l'utilitarisme contemporain prétend instaurer une précarité institutionnelle en séparant les migrants les uns des autres »²⁶⁹. L'auteur entend par là la volonté de l'Etat de lutter contre une immigration qualifiée de 'subie'²⁷⁰, c'est-à-dire une immigration qui ne permettrait pas de répondre à des besoins ponctuels mais qui s'imposerait. En d'autres termes, une immigration dont la légitimité ne reposerait pas sur son utilité économique. C'est ainsi que les politiques visant à encadrer et limiter l'immigration familiale se sont succédées à partir du décret du 10 novembre 1977 qui sera annulé l'année suivante mais qui marque le début d'une série de lois et décrets avec les mêmes objectifs. Ce décret suspendait l'admission au titre du regroupement familial pendant trois ans à l'exception des membres de la famille ne souhaitant pas intégrer le marché du travail. L'immigré apparaît donc comme une concurrence sur ce marché du travail²⁷¹. D'ailleurs, dans un climat économique peu favorable, l'accueil est d'autant plus conditionné à la situation de l'immigré face à l'emploi.

Le sous-secteur de l'intégration semble avoir intégré le référentiel utilitariste précédemment défini, tout en l'adaptant à des principes qui relèvent davantage des droits de l'homme (regroupement familial). On assiste ainsi à un système mixte à la croisée de l'utilitarisme, de la cohésion sociale parmi les membres de la société, et du rôle intégrateur de l'Etat.

²⁶⁷ Haut Conseil à l'Intégration, (2006), *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Op. cit. : p.18

²⁶⁸ La fermeture de toute nouvelle immigration du travail permanente en 1974 illustre bien le changement de conception de la temporalité des mouvements migratoires

²⁶⁹ A. Morice, (2004), « Le travail sans le travailleur », Op. cit.

²⁷⁰ Voir ci-dessous l'usage de ces termes dans les discours politiques.

²⁷¹ Voir aussi encadré sur les emplois fermés aux étrangers ci-dessous.

Les emplois fermés aux étrangers, symbole d'une préférence nationale ?

En 1999, un rapport a été réalisé par le cabinet Bernard Bruhnes Consultants à l'initiative de Martine Aubry, alors ministre de la Solidarité et du travail, sur la question des emplois du secteur privé fermés aux étrangers. Ce rapport fait état d'une cinquantaine de métiers avec des conditions directes de nationalité (avec une distinction entre citoyen européen et citoyen non communautaire) et d'une trentaine qui nécessite un diplôme français. Les emplois fermés pour condition de nationalité seraient au nombre de 615 000, et ceux nécessitant un diplôme français représenteraient 625 000 emplois. Les fondements de ces législations, dont très peu ont été abolies au fil des années (quelques professions ont supprimé la condition de nationalité dans les années 1980), ont été identifiés comme étant des « raisons économiques (réflexe protectionniste), politiques ou tout simplement xénophobes, sous-tendent le plus souvent les arguments invoqués, tels que l'exigence de moralité ou le défaut de confiance à l'égard de la personne qui ne possède pas la nationalité française »²⁷². Pourtant, comme l'explique un groupe de recherche « la non-discrimination entre travailleurs en raison de la nationalité, de la race, du sexe ou de l'appartenance syndicale est un principe à valeur constitutionnelle. La Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme de 1950 oblige chaque Etat membre à reconnaître les droits et libertés qu'il consacre à tout individu, étranger ou national, européen ou non. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, adopté en 1966 sous l'égide de l'ONU et en vigueur en France depuis 1981, prévoit des dispositions analogues. Le préambule de la Constitution de 1946 affirme clairement le principe de non-discrimination en raison de l'origine : chacun a le droit d'obtenir un emploi et nul ne peut être lésé, dans son travail ou son emploi, en raison de ses origines. Dès lors, il est légitime de s'interroger sur les fondements de ces restrictions législatives et réglementaires »²⁷³. Les raisons économiques sont les plus fréquentes, la fermeture des emplois concernés s'étant faite au coup par coup et souvent dans des périodes de crise économique à partir de la fin de XIXème siècle²⁷⁴. En effet, dans un contexte économique instable, les étrangers sont victimes d'une

²⁷² B. Bruhnes, (1999) « Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers », Rapport final pour le Ministère de l'emploi et de la solité Direction de la Population et des Migrations

²⁷³ GED [Groupe d'Etude sur les Discriminations] (2000). *Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers*. Note numéro 1, mars 2000, p.4

²⁷⁴ Ibid

xénophobie croissante, qui se manifeste notamment par la fermeture de certains métiers sous la pression des corps professionnels concernés. Depuis, et malgré de nombreux changements quant à la réglementation à laquelle les étrangers font face en matière d'emploi, la situation globale n'a été ni remise en question ni considérablement modifiée.

Nicolas Sarkozy, élu Président en 2007, avait placé la question de l'immigration choisie en haut de son agenda politique. Déjà en tant que ministre de l'Intérieur, il s'était employé à mettre en place un certain nombre de réformes dans ce domaine. Dans la continuité, au cours de sa campagne présidentielle de 2007, il positionne le sujet de l'immigration au cœur de son programme politique. Deux thèmes ressortent nettement des débats durant cette période : le débat sur l'identité nationale²⁷⁵, et la mise en exergue de la dichotomie immigration choisie versus immigration subie. Bien que cette vision duale de l'immigration (d'un côté une immigration familiale qui s'installe, et de l'autre une immigration temporaire de travail) ne soit pas nouvelle, Nicolas Sarkozy insiste sur ces éléments en utilisant des termes significatifs : 'subie' et 'choisie'. On comprend que l'immigration subie se réfère notamment à l'immigration familiale ainsi que l'immigration clandestine, et l'immigration choisie à l'immigration professionnelle. L'objectif est donc, comme l'explique Alain Morice, de poursuivre la métamorphose de l'utilitarisme migratoire qui prétend « éliminer le 'fardeau' de l'intégration en faisant le pari qu'on peut dissocier la force de travail de la personne qui la fournit »²⁷⁶. Ainsi, travail et vie familiale apparaissent comme deux réalités distinctes dont le lien est nié²⁷⁷. Comme le démontre un rapport produit par le centre d'analyse stratégique en 2006 :

« on peut imaginer une approche globale des migrations de travail, dont le volume pourrait être accru, et des migrations familiales (regroupement familial, membres de famille de Français, membres de famille de réfugiés et apatrides), qu'on chercherait au contraire à réduire. Toutefois, la France n'est pas totalement libre de ses décisions à l'égard des étrangers soumis à l'exigence du visa et du titre de séjour. Elle est tenue de respecter le droit

²⁷⁵ Sur cette question, voir G. Noiriel, (2007), *À quoi sert l'identité nationale*, Op. cit.

²⁷⁶ A. Morice, (2004), « Le travail sans le travailleur », Op. cit.

²⁷⁷ E. Fassin, (13 juillet 2005) « "Immigration subie": l'invention d'un problème », *Le Monde* (article que l'on peut retrouver : <http://www.cettefrancela.net/actualites/article/immigration-subie-l-invention-d-un>)

d'asile. Elle doit également respecter le droit de mener une vie familiale normale, ce qui restreint naturellement le contrôle qui peut être exercé sur l'immigration à base familiale »²⁷⁸.

De fait, l'Etat a cherché à restreindre l'immigration familiale au profit de l'immigration de travail par une succession de lois²⁷⁹. Néanmoins, malgré cette volonté, l'immigration familiale constitue la majorité des flux migratoires vers la France. Or, comme le montre le rapport du centre d'analyse stratégique mentionnée ci-dessus, si l'immigration de travail est relativement marginale, l'immigration familiale, bien plus importante, est liée au marché du travail dans le sens où les migrants accèdent ensuite à l'emploi²⁸⁰.

D'autres travaux sur les travailleurs immigrés ont par ailleurs souligné la précarité des emplois occupés par ces populations plus vulnérables, du fait d'un contexte juridique pour certains, ou de discriminations²⁸¹. Ils montrent que la précarité des travailleurs migrants ne concerne pas uniquement les travailleurs économiques (travailleurs saisonniers, etc.), mais s'étend aussi aux immigrés arrivés dans le cadre du regroupement familial.

La population étudiée dans ce travail de thèse²⁸² correspond aux immigrés en situation régulière et détenteurs d'une autorisation de travail. En conséquence, le travail ne représente donc pas une condition au statut légal sur le territoire dans cette recherche. Néanmoins, l'image de l'immigré²⁸³ est conditionnée par l'ensemble des éléments analysés ici : une vision utilitariste du migrant sur le marché du travail et la mise en avant d'une dichotomie entre immigré choisi et subi.

²⁷⁸ Centre d'Analyse Stratégique, (2006), *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, 2006

²⁷⁹ E. Fassin, (2009), « "Immigration subie": l'invention d'un problème », Op. cit.

²⁸⁰ « En 2005, l'immigration pour motif de travail a concerné seulement 11 400 personnes, soit 7 % des flux migratoires accueillis par la France », Centre d'Analyse Stratégique, (2006), *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, Op. cit. : p.128

²⁸¹ N. Jounin, (2006). *Loyautés incertaines Les travailleurs du bâtiment entre discrimination et précarité*. Université de Paris 7.

A. Morice, S. Potot, (dir.), (2010), *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papiers Les étrangers dans la modernisation du salariat*, Karthala : Paris,

²⁸² Voir chapitre 3 pour plus d'informations.

²⁸³ Qu'il s'agisse d'un demandeur d'asile, d'un immigré arrivé pour raison familiale ou bien professionnelle, l'amalgame entre toutes ces populations est souvent caractéristique des représentations

2.2.2 L'intégration : registre politique versus registre sociologique

Les années qui ont suivi le choc pétrolier de 1974 sont donc marquées par de très nombreuses lois reflétant une politisation croissante de l'immigration. Ces lois ont pour la plupart conduit à une fermeture des frontières et au contrôle de l'installation durable malgré quelques vagues de régularisation, que l'on peut mettre en parallèle avec une période économiquement plus clémente. Dans le registre scientifique, Abdelmayek Sayad explique que « l'installation durable des immigrés induit un changement de problématique. Celle-ci s'articule moins autour de la question de l'accueil ou de 'l'adaptation', que de celle de l'intégration locale et nationale. Un pan de la sociologie de l'immigration française se consacre désormais au devenir des populations d'origine étrangère dans la société nationale. Les approches en termes de lutte de classes ou de rapport de domination cèdent rapidement le pas aux préoccupations de cohésion et d'identité nationale »²⁸⁴.

Ainsi, les chercheurs se sont intéressés de manière croissante à ces questionnements autour de la place du migrant dans la société nationale. Cette évolution se produit parallèlement à des changements de politiques publiques puisque l'Etat cherche alors à consolider des dispositifs d'action publique visant à répondre au constat d'une immigration de moins en moins temporaire. Cet ajustement par sédimentation du secteur des politiques migratoires précédemment présenté suscite de nouveaux questionnements et conduit l'Etat à mettre en œuvre des dispositifs facilitant une intégration qui cible à la fois le travail, la vie sociale, la scolarité et l'intégration culturelle et linguistique.

Registre sociologique :

Avant de s'intéresser plus spécifiquement aux dispositifs alors instaurés, il convient de nous arrêter sur la définition de l'intégration. Il est en premier lieu nécessaire de rappeler la distinction faite auparavant entre la volonté de l'Etat d'intégrer les immigrés (politiques publiques) et le processus d'intégration sociologique²⁸⁵. Comment la sociologie de l'immigration (et d'autres) a-t-elle traité la question ? Et à quoi fait-on référence lorsqu'on parle de politiques dites d'intégration des

²⁸⁴ A. Sayad, (1991), *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*, Bruxelles, De Boeck/Editions Universitaires : p.178-179

²⁸⁵ Voir à ce sujet D. Schnapper, (2008), « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », *Presses de Sciences Po*, 49, pp. 133-139

immigrés ? Quelle est la part de responsabilité revenant à l'Etat et au migrant dans le processus d'intégration ? Cette partie permettra de montrer qu'alors que les travaux sociologiques soulignent le rôle central de l'intégration professionnelle dans le processus global d'intégration du migrant, cette dimension n'est pas priorisée dans le registre politique. Il ne s'agit pas ici de prétendre présenter la sociologie de l'immigration et l'ensemble des travaux portant sur l'intégration, un chapitre n'y suffirait pas. Il s'agit de saisir l'évolution de la notion d'intégration dans le champ académique afin de comprendre ce qu'il revêt, d'en montrer les dimensions plurielles.

Emile Durkheim fut parmi les premiers à s'intéresser de près à l'*intégration*. Dans ses analyses, l'intégration ne cible pas particulièrement la population des immigrants, mais plutôt la société dans son ensemble. En effet, comme l'explique Dominique Schnapper, s'intéresser à cette question, c'est chercher à « analyser les manières dont les hommes démocratiques 'font société' ou comment ils peuvent vivre ensemble [...]. L'interrogation [...] porte à la fois sur l'intégration des individus à la société et sur l'intégration de la société dans son ensemble »²⁸⁶. L'intégration ne concerne donc pas que les migrants, mais il s'agit d'une problématique sociétale globale questionnant le lien social, même si aujourd'hui ce terme est souvent rattaché aux questions migratoires et aux immigrants. La place du travail en matière de lien social est majeure pour les sociétés contemporaines dans les travaux du sociologue. Il met l'accent sur le travail comme facteur d'intégration privilégié dans le sens où l'individu s'inscrit dans un groupe qui nécessite la complémentarité assurée par ses différents membres, idée qui sera ultérieurement reprise par de nombreux chercheurs en sciences sociales.

Les travaux de l'école de Chicago du début du XXème siècle ont fortement contribué aux recherches sur l'intégration en se distanciant d'une 'variable de race' pour aller vers une variable individuelle, c'est-à-dire en s'intéressant au parcours de l'individu et aux problématiques d'ordre social. Ils défendent une vision optimiste du processus d'intégration et développent des parcours types de l'immigré. Ces parcours se caractérisent par de faibles interactions dont l'individu devient peu à peu conscient,

²⁸⁶ D. Schnapper, (2007) *Qu'est-ce que l'intégration*, Op. cit.

évoluant vers une certaine adaptation pour finalement aboutir à l'assimilation. De ce point de vue, l'assimilation serait l'issue favorable et a priori systématique d'un processus d'intégration. Dès les années 1950, ce modèle assimilationniste est remis en question au regard de la faible place accordée aux cultures d'origine voire à leur disparition éventuelle²⁸⁷. Les théoriciens de l'école de Chicago (ainsi que leurs successeurs) semblent s'accorder sur l'existence d'un marché du travail dual²⁸⁸. Il y aurait d'une part le marché du travail des autochtones et des personnes 'assimilées', et de l'autre, des emplois plus difficiles et occupés par les individus non-assimilés, encore au début de leur parcours d'intégration²⁸⁹.

En France, la recherche sur la question de l'intégration des immigrés a commencé plus tardivement qu'aux Etats-Unis²⁹⁰. Alors que certains chercheurs critiquent et montrent les limites de la notion d'intégration dans son acception durkheimienne dans les années 1960, elle est critiquée dans sa vision d'ensemble et dans sa portée analytique pour l'ensemble de la société. En effet, lorsqu'il s'agit de l'intégration de la population immigrée, la majorité s'accorde sur l'utilisation de ce terme. Il remplace alors celui d'assimilation qui prédominait jusqu'aux années 1980. Puis, progressivement, d'autres termes ont émergé dans ce champ académique, reflétant les différents courants et visions du 'problème' de l'immigration : lutte contre les discriminations, ou interculturalité pour n'en nommer que certains.

Les principaux apports des travaux sociologiques d'Emile Durkheim aux travaux plus contemporains ont permis de distinguer deux types d'intégration²⁹¹ :

- une intégration culturelle qui correspond à l'appropriation des codes culturels de la culture d'accueil,
- une intégration structurelle qui fait référence à la participation à la vie collective (comme par exemple : travail, vie associative et politique).

²⁸⁷ D. Schnapper, (2007) *Qu'est-ce que l'intégration*, Op. cit.

²⁸⁸ A. Lendaro, (2011), *L' 'immigré-e travailleur-se' : La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, Op. cit. : p.90

²⁸⁹ Cette idée est aussi développée par M. Piore qui fait référence à un 'secteur secondaire du marché du travail' (M. Piore, (1979), *Birds of passage. Migrant labour and industrial societies*, New York, Cambridge University Press.)

²⁹⁰ C. Wihtol de Wenden, (2008), « L'immigration en débat », Op. cit.

²⁹¹ Voir aussi D. Schnapper, (2007), *Qu'est-ce que l'intégration*, Op. cit.

La sociologie de l'immigration a permis de mettre en avant différentes facettes de l'intégration des immigrés. Certes, ces aspects sont distincts, mais n'en demeurent pas moins interdépendants. Dominique Schnapper explique à cet égard que l'intégration culturelle est plus rapide et plus facile que l'intégration structurelle, ce qui peut conduire à un sentiment d'incompréhension de la part des populations culturellement intégrées mais éprouvant des difficultés d'intégration structurelle (comme l'accès au marché du travail)²⁹². Cette observation rappelle l'importance de s'intéresser aux modalités de l'intégration afin d'observer les conditions d'intégration structurelle.

Registre politique :

Retracer brièvement la genèse des politiques d'intégration des immigrés en France²⁹³ a d'ores et déjà permis de comprendre qu'il s'agit d'un sous-secteur des politiques migratoires résultant du constat que l'installation des immigrés sur le territoire était durable. D'autre part, cette présentation diachronique a montré que ces politiques publiques se sont développées parallèlement à des politiques visant à limiter l'entrée sur le territoire de certains immigrés. Dominique Schnapper explique que l'objectif idéal de ces politiques vise « à donner (aux immigrés) les moyens de participer à la vie collective sur une base aussi égalitaire que possible »²⁹⁴.

L'instrument d'action publique qui fait aujourd'hui figure de dispositif clé dans le domaine de l'intégration des immigrés est le contrat d'accueil et d'intégration (CAI). En effet, depuis la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration, cet axe des politiques d'intégration a été réaffirmé comme instrument central des politiques d'intégration. En parallèle de ces politiques appelées 'd'accueil', le HCI fait mention de quatre autres piliers des politiques d'intégration : la compensation des inégalités, la lutte contre les discriminations, la participation à la vie de la cité et l'accès à la pleine citoyenneté²⁹⁵.

²⁹² D. Schnapper, (2008), « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », Op. cit.: p.2

²⁹³ Voir chapitre 2.2.1

²⁹⁴ D. Schnapper, (2008), « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », Op. cit. : p.2

²⁹⁵ Haut Conseil à l'Intégration, (2007), *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, Rapport

Le contrat d'accueil et d'intégration repose sur trois angles principaux : culturel, linguistique et professionnel.

La genèse du Contrat d'Accueil et d'Intégration et du bilan de compétences professionnelles

L'idée d'établir un contrat d'accueil et d'intégration remonte au début des années 2000. Expérimenté dans 12 départements, il est officialisé par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et rendu obligatoire par la loi du 24 juillet 2006 sur l'immigration et l'intégration. Ce contrat s'adresse aux primo arrivants et vise à faciliter l'accueil et l'intégration par le biais d'une démarche contractuelle mettant l'accent sur des droits et des devoirs. Sa signature est obligatoire depuis 2007.

La formation dispensée dans le cadre du CAI est constituée d'une journée d'information intitulée 'Vivre en France', d'une formation linguistique, d'une formation civique, d'un bilan de compétences professionnelles et d'une formation droits et devoirs des parents pour les familles. Une visite médicale s'ajoute à la formation.

Le bilan de compétences professionnelles a été expérimenté en 2008 puis généralisé en 2009 sur l'ensemble du territoire. Il est mis en œuvre par l'OFII (Office français de l'intégration et de l'immigration) et conditionne l'obtention d'un titre de séjour ou d'une carte de résident.

L'intégration professionnelle fait donc partie des trois axes fondamentaux qui constituent le cœur du CAI, ce qui semble lui accorder une importance majeure. Elle apparaît en effet comme un élément central du processus d'intégration, allant ainsi dans le sens des analyses sociologiques évoquées ci-dessus.

Pourtant, ces trois dimensions n'ont pas la même importance ni la même place dans le processus d'intégration tel qu'il est élaboré par le législateur. La formation civique qui vise l'intégration culturelle constitue le cœur du dispositif, suivi de près par la formation linguistique qui représente un socle de l'intégration. L'intégration professionnelle, quant à elle, est reléguée au dernier plan et est progressivement mise de côté. Aujourd'hui, bien que le bilan de compétences existe toujours²⁹⁶, il n'est plus proposé de manière systématique et ne concerne qu'une partie de la

²⁹⁶ Sa mise en œuvre sera étudiée dans les parties suivantes

population²⁹⁷. Ainsi, au regard de cet instrument dédié, on comprend que la dimension ‘intégration professionnelle’ des politiques d’intégration en France ne constitue pas un angle prioritaire de ce sous-secteur.

Le travail, dans son rôle d’institution intégratrice des sociétés contemporaines²⁹⁸, représente une dimension reconnue centrale par le législateur dans les politiques d’intégration des immigrés, mais qui n’est pas pour autant priorisée. En effet, comme en témoigne le rapport de l’OFII réalisé en 2010, « l’accès à l’emploi est l’une des priorités du gouvernement français en vue de faciliter l’intégration des primo arrivants dans la société française »²⁹⁹, l’accès au marché du travail est un enjeu majeur dans les discours, mais les instruments qui lui sont dédiés sont pourtant mineurs. L’analyse du principe utilitariste introduit dans ce chapitre a permis de montrer que la conjoncture économique est une variable qui impacte la manière dont le législateur aborde l’accueil et l’intégration des immigrés. On peut ainsi supposer que la crise économique actuelle est une des variables expliquant ce double positionnement du législateur : un discours insistant sur l’importance de l’intégration professionnelle, et des actions de moindre mesure. Cette hypothèse s’inscrit dans la lignée des réflexions d’Alain Morice qui explique que les politiques publiques d’intégration représentent un :

« nouveau mythe se substituant à celui des oiseaux de passage, l’intégration offr(ant) vingt ans après un bilan aussi désastreux, où la France montre son incapacité à gérer ses minorités de façon conforme, non à l’utilité immédiate, mais aux droits fondamentaux »³⁰⁰.

²⁹⁷ Il ne concerne plus que les primo arrivants qui ne sont ni mineurs et scolarisés, ni âgés de plus de 55 ans, ni titulaires d’une carte de séjour temporaire portant la mention scientifique ou profession artistique culturelle, ni titulaires d’une carte de séjour temporaire qui permet de travailler mais qui stipule que la personne a déjà une activité et ne cherche pas d’emploi. Voir site OFII : http://www.ofii.fr/tests_197/puis_je_beneficier_d_un_bilan_de_competence_1042.html (consulté le 31/01/2014)

Voir aussi chapitre 6.

²⁹⁸ A ce sujet, voir aussi R. Castel, (1999), *Les métamorphoses de la question sociale*, Folio : Paris
D. Schnapper, (2006), « L’échec du ‘modèle républicain’ ? Réflexion d’un sociologue », *Annales, Histoire, Sciences Sociales*, 4

²⁹⁹ OFII, (2010), *Rapport d’activité 2010 de l’Office Français de l’Immigration et de l’Intégration* : p.14

³⁰⁰ A. Morice, (2004), « Le travail sans le travailleur », Op. cit. se référant aux travaux de J. Faber, (2000), *Les indésirables : l’intégration à la française*, Grasset

A l'instar de ce qui a été réalisé sur le référentiel sectoriel du secteur de l'insertion professionnelle, les informations présentées ci-dessus sur le secteur de l'immigration et de l'intégration des immigrés sont synthétisées dans le tableau ci-dessous qui les reprend à travers l'identification des valeurs, des normes, des algorithmes et des images.

Tableau 3 : le référentiel de l'utilitarisme migratoire en France – synthèse

Référentiel sectoriel des politiques d'intégration		
Utilitarisme migratoire	Valeurs	Egalité, non discrimination,
	Normes	Pas de discrimination positive, l'immigration comme variable d'ajustement, l'intégration comme critère de légitimité
	Algorithmes	Si l'immigré s'installe durablement en France, il doit montrer qu'il peut s'intégrer culturellement, d'un point de vue linguistique, et professionnellement.
	Images	L'immigration comme facteur de chômage pour les nationaux. Les immigrés non qualifiés.

2.3 Le paradoxe des politiques d'insertion : entre universalisme et individualisation

Grâce à l'analyse des éléments constitutifs des secteurs, de leurs frontières (chapitre 1) et des référentiels sectoriels en présence (chapitre 2), il ressort que politiques d'insertion professionnelle et d'intégration des immigrés sont donc deux sous-secteurs qui s'articulent autour de cadres historiques et cognitifs bien distincts. Pourtant, les deux semblent avoir en commun l'usage d'une catégorie sémantique et d'une finalité d'insertion en tant que processus. En effet, il s'agit dans les deux cas de faciliter l'insertion de populations dans une sphère (ou plusieurs) de la vie sociale. Cependant, ces sous-secteurs, bien que relativement proches de ce fait, se sont développés de manière distincte au fil des dernières décennies et ont suivi des trajectoires conduisant à des constructions singulières du secteur. L'impact de

l'Europe a notamment fortement influencé les dynamiques qui sous-tendent les dispositifs d'accompagnement vers l'emploi, alors que les politiques d'intégration des immigrés demeurent plus fortement ancrées dans une histoire nationale³⁰¹.

L'insertion professionnelle s'appuie aujourd'hui de plus en plus sur une volonté de politiques individualisées, au plus près des besoins de l'individu par le biais de services 'sur mesure' qui prennent en compte les spécificités de la catégorie dans laquelle l'individu est placé. L'intégration des immigrés repose quant à elle, malgré un ciblage de la population, sur l'universalisme et le droit commun.

Cette partie vise à mettre en lumière la manière dont peuvent cohabiter universalisme et individualisation. L'analyse de la littérature permettra de soulever un paradoxe inhérent au système républicain et aux politiques d'insertion développées en France. Cela conduira ensuite à interroger le processus de catégorisation et la définition des populations vulnérables d'un point de vue théorique.

2.3.1 Une politique coincée entre universalisme et individualisation

L'universalisme républicain et les immigrés :

Les politiques publiques d'intégration des immigrés concernent principalement les primo-arrivants qui rentrent dans les critères du contrat d'accueil et d'intégration³⁰². Elles ont pour objectif central de 'compenser' les écarts avec la population globale afin de faire basculer le primo-arrivant dans le droit commun.

Le schéma directeur de ces politiques est donc d'offrir un service faisant lieu de levier d'intégration à l'étranger nouvellement arrivé sur le territoire : le contrat d'accueil et d'intégration et ses différentes formations. Une fois passée cette étape, l'immigré ne bénéficie plus théoriquement d'actions spécifiques. Nous verrons cependant qu'il existe un certain nombre de dispositifs qui s'adressent aux immigrés. Cependant, d'un point de vue théorique, les immigrés ne sont plus ciblés et bénéficient des dispositifs de droit commun une fois le CAI signé. Ce contexte

³⁰¹ Aujourd'hui, on constate que l'Europe a un rôle croissant sur les politiques de contrôle des frontières. Néanmoins, les problématiques d'intégration relèvent de la compétence nationale bien que l'Europe prenne progressivement de l'importance sur ces questions. A ce sujet, voir C. Wihtol de Wenden, (2008) « L'immigration en débat », Op. cit.

³⁰² La question des catégories de l'action publique sera développée dans le chapitre 2.3.3 et la partie méthodologie (chapitre 3) sera l'occasion de revenir sur le choix du public cible et la nécessité de prendre de la distance sur les catégories institutionnelles.

juridique intègre les valeurs promues par le système républicain français et rappelées dans les rapports sur la politique d'intégration :

« le premier principe et le plus constant que l'on peut remarquer est le maintien de la primauté du droit commun. Le principe d'égalité, proclamé par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen, réaffirmé par la Constitution, affiné par la jurisprudence du conseil constitutionnel, implique que la loi est la même pour tous, et qu'elle ne peut prévoir de traitement différent entre deux individus »³⁰³.

Cette inscription des politiques d'intégration des immigrés dans le contexte global des droits de l'homme et de la non-discrimination sur critère de 'race'³⁰⁴ constitue un élément clé dans la compréhension du développement et de la mise en œuvre de ces politiques publiques.

A l'origine, l'universalisme républicain avait et a toujours pour objectif d'éviter les discriminations et d'assurer l'égalité de tous. Il est au cœur du système français qui s'est forgé autour de cette volonté d'une France une et indivisible³⁰⁵. Historiquement ancré, cet universalisme républicain ne s'applique pas aux uniques immigrés, mais fait lieu d'un principe national d'intégration à et dans la société. La logique inhérente à ce principe fondateur est celle d'une nation unificatrice sans distinction, conduisant notamment à des statistiques qui ne prennent pas en compte les données ethniques. Une des seules exceptions qui fut faite d'un point de vue statistique fut de séparer les Juifs des autres membres de la société pendant le régime de Vichy³⁰⁶. Cet événement a marqué les esprits et a consolidé, voire renforcé la volonté de ne pas développer de statistiques ethniques³⁰⁷. Alors que la règle sur les statistiques ethniques repose sur

³⁰³ Haut Conseil à l'Intégration, (2006), *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, Op. cit. : p.25-26

³⁰⁴ Le préambule de la Constitution de 1946 stipule : « La France forme avec les peuples d'outre-mer une Union fondée sur l'égalité des droits et des devoirs, sans distinction de race ni de religion ». A ce sujet, voir aussi Costa-Lascoux qui, dans sa définition du modèle d'intégration français, insiste sur la perspective universaliste de l'intégration, étroitement liée aux droits de l'homme (J. Costa Lascoux, (2004), « Les échecs de l'intégration, un accroc au contrat social », *Pouvoirs*, 111, pp. 19-27).

³⁰⁵ Voir à ce sujet S. Body-Gendrot, (2003), « L'universalisme français à l'épreuve des discriminations », *Homme et Migration*, 1245, pp.19-28

D. Schnapper, (2000) « L'universel républicain revisité », *VEI Enjeux*, 121, , pp.12-20

³⁰⁶ Concernant l'usage des statistiques ethniques, voir D. Fassin et P. Simon, (2008), « Un objet sans nom : l'introduction des discriminations raciales dans la statistique française », Op. cit.

³⁰⁷ D. Schnapper, (2008) « Intégration nationale et intégration des migrants : un enjeu européen », op. cit

des bases juridiques³⁰⁸, les statistiques qui prennent en compte la nationalité de l'individu sont autorisées. Nous le verrons dans la partie suivante (chapitre 6), l'universalisme est très présent dans les discours des acteurs des politiques publiques lorsque la question de l'immigré est posée. Il semblerait que la logique des statistiques ethniques se soit diffusée auprès des acteurs institutionnels, apparemment mal à l'aise face à une discussion sur les immigrés. En effet, les acteurs en question ont souvent cherché à contourner le public ciblé en s'appuyant sur des catégories perçues comme légitimes³⁰⁹, transférant la difficulté de parler d'un objet sans nom (pour reprendre les termes de Didier Fassin et Patrick Simon³¹⁰) à un objet nommé, les immigrés.

Universalisme et politiques d'insertion:

Jean Claude Barbier explique que le modèle français est un mixte du modèle libéral et du modèle universel³¹¹. Dans ce dernier modèle, les politiques d'activation ont vocation, comme son nom l'indique, à être universelles³¹². Elles doivent concerner toutes les personnes en situation de chômage et bénéficiant de prestations (financières et services). La mise en place du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE), en généralisant l'accompagnement à l'ensemble des demandeurs d'emplois, s'inscrit dans cette dynamique³¹³. Le modèle libéral, lui, s'intéresse plus spécifiquement à des publics cibles dans une logique de *welfare to work* (c'est-à-dire qui vise à réintégrer les personnes qui dépendent des prestations sociales sur le marché du travail).

³⁰⁸ La loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés: "Loi Informatique et libertés" interdit les statistiques ethniques. Cependant, il y a eu plusieurs dérogations dans des cas précis et contrôlés.

³⁰⁹ Voir chapitre 3

³¹⁰ D. Fassin et P. Simon, (2008), « Un objet sans nom: l'introduction des discriminations raciales dans la statistique française », Op. cit.

³¹¹ « La France (...) combine des traits des deux régimes d'activation (universel et libéral); elle hésite entre la stratégie disciplinaire et la stratégie négociée (à la base du conflit présidant à la réforme de l'UNEDIC en 2000), de même qu'elle combine les outils issus des deux types stylisés de politiques, dans un mélange hybride qu'illustre bien la coexistence d'un revenu minimum d'insertion (sans obligation de recherche d'emploi), l'émergence, toute récente, d'un crédit d'impôt, un régime de sanctions spécifiques pour les bénéficiaires de l'assurance chômage, etc. », J. C. Barbier, (2002) « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de science politique*, 43-2, pp.307-332: p.317

³¹² J. C. Barbier, (2002), « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », Op. cit.

³¹³ B. Balzani, M. Béraud, A. Boulayoune, A. Eydoux, A. Gouzien, (2009), « L'accompagnement vers l'emploi: acteurs, pratiques, dynamiques Rapport final pour la DARES », *Halshs*

Les politiques publiques d'insertion se sont orientées au fil des dernières décennies vers des politiques ciblées sur des populations spécifiques, approche assez éloignée de l'universalisme. Ces groupes cibles de l'action publique sont identifiés sur critère de vulnérabilité (de plus en plus souvent définie en fonction du critère subjectif de la 'distance à l'emploi', mais aussi en fonction des moyens matériels de l'individu) et de prestations (les bénéficiaires de tels ou tels services, ou de telles ou telles prestations financières). Il peut par exemple s'agir des jeunes, des chômeurs de longue durée, des femmes, ou des personnes handicapées. Comme l'explique Simon Wuhl, le cas français se caractérise par le fait qu'il cible les publics sur des critères socio-économiques et qui peuvent donc évoluer en opposition à des critères permanents³¹⁴.

L'utilisation du terme de *discrimination positive* fait référence à des politiques préférentielles pour certains publics ciblés³¹⁵. A priori contraire aux valeurs républicaines d'égalité et à l'universalisme puisqu'elle instaure une logique de ciblage, cette question fait régulièrement débat en France comme en témoignent par exemple les discussions fréquentes autour des conditions d'accès aux allocations familiales. Malgré une faible acceptation de ce terme au regard du contexte français, nombreux sont les sociologues et politistes qui analysent les politiques publiques françaises, et plus particulièrement les politiques sociales comme des politiques de discrimination positive. On peut, sans être exhaustif, citer les travaux Simon Wuhl qui explique que « les mesures pour l'emploi et l'insertion, qui mobilisent une fraction notable des ressources de l'État, sont supposées produire un effet de discrimination positive en faveur de certains groupes de chômeurs et de précaires qui connaissent des difficultés particulières d'intégration stabilisée dans l'emploi (travailleurs non qualifiés, jeunes chômeurs de moins de 25 ans ou de plus de 50 ans, etc.) »³¹⁶. Daniel Béhar, quant à lui, parlait de « discrimination positive avant l'heure » dans un article sur les politiques de l'habitat. Dans cet article, il explique que dans les années 1970, l'idée qui sous-tend l'action publique est que :

« pour garantir l'égalité républicaine d'accès aux droits sociaux, il faut donc opérer un 'détour inégalitaire'. [...] Parce qu'elle est résiduelle, l'action sociale

³¹⁴ S. Wuhl, (2008), « La 'discrimination positive' à la française : Les contradictions des politiques publiques », *Informations sociales*, 148 : p. 86

³¹⁵ Ibid.

³¹⁶ Ibid. : p.85

peut [...] s'afficher comme 'discriminante' sans remettre en cause le principe d'égalité républicaine »³¹⁷.

Ainsi, les logiques de ciblage se sont développées dans le secteur des politiques d'insertion dans un contexte où le législateur, confiant à l'idée que la croissance repartirait, cherchait à compenser un écart et rétablir un équilibre temporairement perturbé. Cependant, malgré quelques périodes de croissance, la figure du désaffilié - pour reprendre le terme de Robert Castel³¹⁸ - persiste et les logiques de ciblage s'installent durablement dans les politiques d'insertion.

Marc-Henry Soulet interroge la manière dont s'articulent cette tradition universaliste encore fortement ancrée et le développement d'un paradigme d'action individualisé³¹⁹. Dans quelle mesure cette individualisation promue dans le secteur de l'insertion professionnelle s'accorde-t-elle avec l'universalisme ? Un tel développement de l'individualisation et du ciblage nécessite-t-il de repenser les formes de protection sociale ?

Certes, l'individualisation impose de nouvelles logiques et modalités d'action. Cependant, les dispositifs d'insertion professionnelle reposent déjà sur des publics cibles. Individualisme et politiques universalistes ne sont pas antithétiques. L'individualisme suppose la mise en conformité des individus avec les dispositifs, mais n'implique pas nécessairement que ces dispositifs ne s'adressent qu'à une partie de la population. C'est le ciblage et les politiques publiques qui ne concernent qu'un groupe de la population, qui défient le modèle universaliste dans le sens où ils suscitent un traitement préférentiel dans le but de rattraper un déséquilibre (économique ou d'accès aux droits). Le tableau réalisé par Jean Claude Barbier³²⁰ synthétisant les régimes libéraux et socio-démocrates montre clairement que, même dans le régime universel, il y a un développement de l'individualisation. L'universalisme et l'individualisation peuvent donc aller de pair. Ce n'est pas tant l'individualisation en tant que principe mais plutôt les formes qu'elle a pris qu'il faut interroger au prisme du modèle français. Le ciblage, en tant que moyen privilégié

³¹⁷ D. Béhar, (2001), « L'intégration à la française, entre rigueur et pragmatisme: le cas des politiques de l'habitat », *Homme et Migration*, 1229 : p.79-80

³¹⁸ R. Castel, (1999), *Les métamorphoses de la question sociale*, Op. cit.

³¹⁹ M.-H. Soulet, (2005), « La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique », *Pensée Plurielle*, 10

³²⁰ J.C. Barbier, (2002), « Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ? », Op. cit. : p.316

pour développer des approches sur mesure et individualisées, vient ébranler le modèle universaliste. Ainsi, le tableau de Jean-Claude Barbier montre que le régime universel cible l'ensemble de la population, et non les *working poors* (littéralement : les travailleurs pauvres) comme dans le cas du régime libéral³²¹.

Malgré cette distance avec un idéal universaliste et un tournant progressif vers un modèle plus libéral, on constate un phénomène de dépendance au sentier³²² au niveau des acteurs qui restent davantage ancrés dans un modèle universel. Les discours des acteurs œuvrant aux différents niveaux des politiques d'insertion³²³ montrent l'utilisation de l'universalisme et du principe d'égalité comme outil justifiant le non-recours à certaines catégories, comme celle des étrangers ou des personnes d'origine étrangère. Cette insistance sur le principe universaliste s'explique par une tradition historique intégrée par les acteurs en question. Malgré cela, le ciblage des politiques d'insertion sur des catégories officielles et légales et donc légitimées n'est pas remis en question. Il y a donc des discours paradoxaux: reconnaissance de l'utilité du ciblage d'un côté, intégration voire revendication du principe universaliste de l'autre. Cela témoigne du fait que, dans le cas présent, les changements de premier et de deuxième ordre (changement des instruments) se produisent en amont de l'intégration par tous d'un changement de paradigme (changement de premier ordre)³²⁴.

Peut-on alors parler d'un modèle ancré dans l'universalisme ? Comme Jean-Claude Barbier l'a démontré et comme cette présentation du système français le rappelle, ce modèle se voit progressivement dépassé par le modèle libéral. L'universalisme ne caractérise pas le modèle français actuel. Mais, bien que les nouvelles logiques d'action s'inscrivent davantage dans un référentiel de politiques d'activation, il n'en demeure pas moins un des fondements du système, encore intégré dans les représentations et la compréhension du système du point de vue des acteurs. Alors que l'histoire des politiques d'insertion montre que le ciblage est intervenu

³²¹ J. C. Barbier, (2002), « Peut-on parler d' 'activation' de la protection sociale en Europe ? », Op. cit.: p.316

³²² Cette idée selon laquelle il existe un phénomène de dépendance au sentier, développée ici de manière théorique, sera testée au regard du matériel empirique dans la seconde partie de ce travail (chapitre 6).

³²³ Voir 2^{ème} partie.

³²⁴ P. Hall, (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, pp.274-296

relativement tôt, dans le cas des politiques d'intégration des immigrés, c'est toujours le droit commun qui prime.

Ainsi, on constate une inadéquation entre deux cadres cognitifs et normatifs institués : le ciblage et l'universalisme. Au regard de notre problématique sur les logiques d'action de l'intersectorialité et de notre étude de cas sur le rapport sectoriel insertion professionnel/intégration des immigrés, cette inadéquation soulève une série de questions qui nous ont amenées à focaliser l'analyse sur la mise en œuvre de l'intersectorialité : comment les acteurs en charge de mettre en œuvre l'action publique à l'échelle territoriale et auprès des individus font-ils pour mettre en place une approche intersectorielle reliant deux cadres cognitifs et normatifs a priori non conciliables ? Cette variable cognitive joue-t-elle un rôle dans le développement de l'intersectorialité en pratique ?

2.3.2 Une catégorie qui reste soumise au pouvoir discrétionnaire de l'Etat

Dans le contexte de l'insertion professionnelle, le ciblage des immigrés se fait principalement à travers les politiques d'intégration des immigrés qui concernent les primo-arrivants. Les immigrés ne constituent pas théoriquement une catégorie d'action publique intégrée dans les politiques publiques en dehors de ce secteur.

Or, puisque le ciblage représente une forme de logique de rattrapage (pour reprendre les termes de Simon Wuhl au sujet de la discrimination positive dans le contexte français³²⁵), et au regard des taux de chômage considérablement supérieurs dans le cas des immigrés par rapport aux non-immigrés³²⁶, on pourrait s'attendre à ce que ce groupe soit devenu une catégorie d'action publique ciblée par les politiques de l'emploi et d'insertion.

En effet, les politiques préférentielles se font sur l'identification de critères socio-économiques. Afin d'identifier les catégories les plus couramment ciblées par les politiques d'insertion professionnelle, trois éléments seront explorés :

³²⁵ S. Wuhl, (2008), « La 'discrimination positive' à la française : Les contradictions des politiques publiques », Op. cit. : p.90

³²⁶ Voir annexe 1 sur les chiffres de l'emploi des immigrés.

- les publics concernés par les contrats aidés dans la mesure où ils sont supposés s'adresser aux « publics les plus éloignés du marché du travail (demandeurs d'emploi de longue durée, jeunes en grande difficultés...) »³²⁷,
- les organisations ou dispositifs qui s'adressent à un public particulier (témoignant d'une logique de particularisme et de ciblage),
- et les priorités déclinées dans le dernier programme national de réforme, qui représentent un indicateur des priorités affichées par le gouvernement.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux résultats de l'analyse réalisée sur la base de la littérature grise (programme national de réforme et texte de lois concernant les dispositifs publics). Les jeunes sont ciblés dans le programme national de réforme comme en témoigne le premier chapitre concernant la lutte contre le chômage dans le programme national de réforme qui s'intitule : « Des mesures pour favoriser l'insertion dans le marché du travail des personnes qui en sont les plus éloignées, en particulier les jeunes »³²⁸. De plus, une organisation leur est dédiée : les missions locales. Enfin, de nombreux contrats aidés les ont concernés au fil des années : il s'agit actuellement des emplois d'avenir ou des contrats de génération.

Les seniors, aussi ciblés par des contrats aidés (le contrat génération), représentent une seconde catégorie ciblée. Le programme national de réforme de 2013 recommande d' « adopter des mesures concernant le marché du travail afin que les travailleurs plus âgés restent plus longtemps en activité »³²⁹. Enfin, les personnes qui ont une reconnaissance administrative de handicap peuvent être accompagnées par des organismes spécifiques comme Cap emploi dont la mission spécifique est l'insertion professionnelle de ce public. De même, les bénéficiaires du RSA, et plus globalement les demandeurs d'emploi de longue durée, disposent d'un suivi spécifique et il existe une série d'organisations qui sont en charge d'accompagner ces publics (les PLIE ou les prestataires de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA par exemple). Les personnes vivant en ZUS ont pour leur part accès à des contrats aidés du fait de leur lieu d'habitation. Enfin, comme le souligne le programme national de réforme de 2013, « la question de l'emploi des femmes demeure un défi

³²⁷ Fiche sur les contrats aidés sur le site officiel des politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle : <http://www.emploi.gouv.fr/thematiques/contrats-aides>, consulté le 27 octobre 2014.

³²⁸ Programme national de réforme, (2013) : p.14.

³²⁹ Programme national de réforme, (2013) : p.30.

majeur et transversal notamment pour leur participation au marché du travail, même si le taux d'emploi des femmes est relativement élevé en France »³³⁰.

Tableau 4 : Groupes cibles face à l'emploi

<p>Groupes explicitement ciblés par les politiques d'insertion professionnelle (par ordre de priorité)³³¹</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Jeunes - Seniors - Personnes ayant une reconnaissance administrative de handicap - Bénéficiaires du RSA - Population ZUS - Femmes
<p>Populations vulnérables face à l'emploi sur la base statistique et d'après les acteurs rencontrés</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Personnes ayant une reconnaissance administrative de handicap - Jeunes - Population ZUS - Immigrés (particulièrement les non-ressortissants de l'UE)

Source : inspiré du tableau Berthet, Bourgeois, 2014

Les catégories ciblées représentent les groupes qui connaissent les taux de chômage les plus élevés et les taux d'emploi les plus faibles au regard des statistiques du chômage (voir ci-dessous). Pourtant, au-delà d'une logique strictement basée sur les chiffres du chômage, il s'agit aussi d'un choix politique. En effet, le ciblage reposant avant tout sur une analyse des mécanismes de sélection du marché, il est établi autour de l'identification des groupes plus en difficulté en termes d'insertion professionnelle. Pourtant, on constate que les groupes ciblés par ces politiques nationales ne correspondent pas systématiquement aux groupes identifiés comme vulnérables face à l'emploi par les travaux académiques et les statistiques³³². Ce constat est particulièrement frappant au regard des immigrés.

³³⁰ Programme national de réforme, (2013, p.41

³³¹ Il s'agit là des groupes spécifiquement ciblés. On pourrait élargir ces groupes grâce au leitmotiv 'cibler les populations les plus vulnérables face à l'emploi'. Cependant, cette catégorie n'étant par clairement délimitée, l'interprétation qui en est faite peut s'appuyer sur de nombreuses variables et demeure donc trop floue pour identifier des catégories spécifiques en son sein.

³³² T. Berthet, C. Bourgeois, (2014), « Towards 'activation-friendly integration' : Assessing the progress of activation policies in six European countries », Op. cit. Voir aussi annexe 2

Les chiffres du chômage et de l'emploi montrent que les immigrés font partie des populations vulnérables face à l'emploi³³³. Pourtant, ils ne constituent pas une catégorie d'action publique. La thèse d'Annalisa Lendaro³³⁴ sur la construction des catégories de l'action publique va dans le sens de notre analyse. L'auteur montre que les catégories de l'immigration en France se sont progressivement vues rattachées à des problématiques centrées sur les différences de cultures (comme en témoigne par exemple l'importance croissante donnée à l'interculturel dans les politiques publiques ces dernières années). Elle explique ensuite que les politiques d'insertion se sont principalement tournées vers les figures de l'exclu, du désaffilié, et non sur celle de l'immigré qui doit, lui, intégrer le droit commun.

Le secteur de l'emploi s'inscrit, en France comme dans de nombreux pays européens, dans la mouvance de l'activation telle qu'elle est promue par les instances européennes depuis plusieurs décennies. Celle-ci encourage le développement de politiques publiques dont l'objectif est d'aider et d'inciter l'individu à s(e ré)insérer sur le marché du travail. Plus précisément, territorialisation, externalisation, contractualisation, individualisation et intersectorialité sont mis en avant afin d'atteindre cet objectif. Chacune de ces approches cherche soit à favoriser des services et des politiques publiques au plus près des besoins et des ressources des individus et des territoires, soit à placer le demandeur d'emploi au cœur de son parcours d'insertion, modifiant ainsi les rapports existants entre l'Etat et le citoyen. L'intersectorialité entretient un lien fort avec ce référentiel d'activation des politiques de l'emploi dans la mesure où elle vise à élargir le spectre des individus touchés par ces politiques, et où elle a pour objectif de permettre des approches sur-mesure et/ou plus larges en intégrant d'autres secteurs au traitement des problématiques d'insertion professionnelle.

Les politiques migratoires reposent sur une vision utilitariste, structurant l'image de l'immigré en fonction de son intérêt. Le secteur de l'intégration des immigrés est, en

³³³ Voir Annexe 2

³³⁴ A. Lendaro, (2011), *L' 'immigré-e travailleur-se' : La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, Op. cit.

tant que secteur d'action publique, assez récent. Son histoire est ancrée dans l'histoire nationale. Est défendue l'idée qu'il ne faut pas cibler les immigrés en France, en dehors des quelques dispositifs dédiés aux primo-arrivants. L'universalisme républicain soutient au contraire l'importance du droit commun afin de ne pas stigmatiser.

Alors que les politiques de l'emploi et plus globalement d'insertion s'appuient sur le ciblage de catégories spécifiques, un autre pan de l'action publique française insiste sur l'importance du droit commun et de ne pas faire de discrimination positive. Ces questionnements entre individualisation, ciblage, universalisme et catégorisation sont centraux dans notre recherche dans la mesure où ils sont à l'origine de tensions théoriques entre les deux secteurs d'action publique étudiés.

La catégorisation des publics cibles n'est pas synonyme d'individualisation. Elle représente néanmoins aujourd'hui le moyen privilégié pour individualiser les prestations. En effet, il apparaît que la promotion de l'individualisation des services a conduit à un développement et un renforcement du processus de catégorisation. Ce processus implique que les individus sont mis dans des 'boîtes' en fonction de leurs caractéristiques : jeunes, personnes vivant dans certains quartiers prioritaires, etc. Appartenir à telle ou telle catégorie permet d'accéder à certains services développés pour répondre aux besoins spécifiques des individus de la catégorie. Il s'agit ici des catégories étatiques.

Le niveau d'analyse macro utilisé dans cette première partie et l'intérêt porté sur le cadre cognitif et normatif (en mettant de côté les organisations et les acteurs pour l'instant) a d'ores et déjà permis d'identifier un des défis de l'intersectorialité : la rencontre des référentiels sectoriels. On constate, au prisme de cette recherche, que les deux référentiels en présence paraissent difficilement conciliables. Il conviendra par la suite d'analyser dans quelle mesure cette inadéquation des référentiels pèse sur la mise en œuvre de l'intersectorialité au sein des organisations et par les acteurs de terrain.

Ce chapitre montre ainsi que l'insertion professionnelle des immigrés est un sujet à la fois peu priorisé dans un contexte économique fragile, et qu'il s'agit d'une problématique qui défie l'universalisme ancré comme principe fondateur national.

III/ Méthodologie

“To make progress with our job, we need to give full and comparative attention to the not-yets, the didn't quite-make-its, the not quite respectable, the unremarked, and the openly 'anti' goings-on in our society”

E.C. Hughes: Going Concerns: The Study of American Institutions (1962) in *The Sociological Eye*, p.53

Bien qu'elle ait évolué au fil du temps, la méthode d'enquête employée dans les recherches qualitatives en sciences politiques (à l'instar des autres disciplines qui relèvent des sciences sociales) repose, dans la grande majorité des cas, sur des schémas méthodologiques préétablis au cœur desquels on trouve principalement, le recours à l'entretien semi-directif et l'analyse de la littérature grise.

L'analyse des politiques publiques s'est affirmée progressivement comme sous-discipline des sciences politiques. Elle est très proche des travaux réalisés par les sociologues de l'action organisée. Aujourd'hui, la frontière entre le sociologue et le politologue au regard des objets d'étude dans ce champ apparaît de plus en plus floue. Cependant, comme l'explique Christine Musselin, « le dialogue permanent et riche qui se développe entre (les sociologues, les gestionnaires et les politologues) ne doit pas faire oublier qu'ils ne partagent souvent pas les mêmes méthodes d'enquête et les mêmes cadres interprétatifs dans leurs travaux respectifs »³³⁵. Issue d'un parcours au croisement de l'action sociale, de l'anthropologie et des sciences politiques, l'appartenance à une discipline et l'adoption d'un schéma méthodologique dédié ne se sont pas naturellement imposées. Le prisme d'analyse et les méthodes utilisées découlent d'une approche multidisciplinaire forçant le chercheur à choisir une méthode non par automatisme, mais en fonction des informations à recueillir.

Ce chapitre, qui vient clôturer la première partie, a pour objectif de présenter la méthode employée dans ce travail de recherche. Elle est le reflet de l'approche d'objectivation adoptée par le chercheur. Objectiver ce qui nous entoure, une 'réalité', représente un enjeu méthodologique qui, depuis toujours, alimente les

³³⁵ C. Musselin, (2005) « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », Op. cit.

débats scientifiques, chacun s'employant à présenter des démarches permettant d'approcher autant que possible une certaine objectivation. Cependant, c'est le croisement des différentes approches et la réflexivité qui permettent à la fois de se distancier pour saisir une réalité et de prendre conscience des limites et des biais induits par la méthode adoptée. Croiser les sources permet d'observer et d'analyser les informations selon différents angles (observations, discours de l'acteur sur ses pratiques, document officiel). Il s'agit là du principe de triangulation des sources en sciences sociales.

Après avoir introduit le contexte national cognitif dans lequel se développent les politiques intersectorielles d'insertion professionnelle des immigrés, il est à présent nécessaire de rendre compte du travail de terrain et donc du matériel empirique récolté au cours de trois années. Il s'agit aussi d'explicitier la manière dont ces données et la littérature grise ont été analysées. Cette étape vise donc à inscrire la recherche dans son approche empirique et à comprendre l'utilisation qui a été faite des différents matériaux.

En premier lieu, le projet de recherche européen autour duquel s'est construit le projet de thèse sera présenté afin de comprendre l'articulation entre ces deux projets, les difficultés inhérentes à un double positionnement, mais aussi l'aspect facilitant d'une telle posture.

S'agissant d'une recherche exclusivement qualitative, le recours aux entretiens a représenté l'outil empirique principal. Nous reviendrons sur les entretiens réalisés (combien, avec qui et dans quelles conditions). L'entretien permet de saisir le discours des acteurs sur leurs pratiques. C'est à la fois ce qui représente sa force et sa faiblesse. Une certaine distanciation est nécessaire. Cette recherche d'objectivation appelle une attitude réflexive, mais aussi le recours à d'autres outils d'analyse des données et de terrain. C'est ainsi que, dans un second temps, ces autres outils mobilisés pour compléter l'approche par le discours des acteurs sur leurs pratiques seront présentés, ce qui amènera à questionner la posture réflexive nécessaire à toute activité scientifique.

Enfin, afin de mettre en lumière le caractère structurant du territoire, des institutions, des dispositifs, et des professions dans la mise en œuvre des politiques intersectorielles, nous avons choisi d'adopter des variables de contrôle à visée comparative : quatre dispositifs / organisations et trois territoires. Il conviendra de

présenter les différentes caractéristiques des territoires et la manière dont le terrain a été choisi et réalisé, ainsi que la manière dont cette perspective comparative a été traitée.

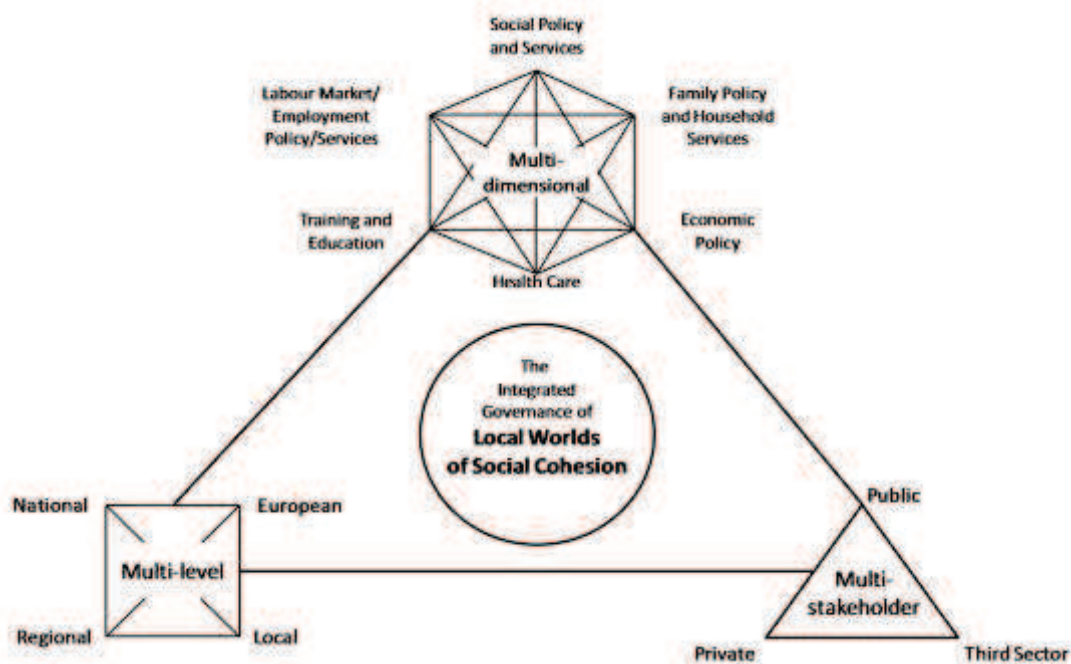
3.1 Localise

Cette thèse a été réalisée simultanément à un projet de recherche européen (PCRD). L'opportunité d'intégrer une équipe de recherche pour participer à un projet comparatif européen est un atout considérable tant en termes d'insertion professionnelle dans le monde académique, que pour le travail de thèse en lui-même. Réaliser un doctorat peut représenter un travail solitaire par la nature de l'exercice, mais aussi du fait des conditions dans lesquelles il se réalise la plupart du temps (travail à domicile, travail de groupe limité, etc.). Intégrer un projet de recherche – qu'il soit d'envergure internationale ou pas – implique néanmoins de structurer son temps et son activité, et nécessite une certaine distanciation entre les deux exercices.

3.1.1 Le projet 'Localise'

Le projet Localise est un PCRD qui s'est réalisé sur une période de trois ans, de juillet 2011 à juillet 2014.

Il porte sur les mondes locaux de l'activation. En s'appuyant sur une comparaison entre six pays (voir ci-dessous) et trois villes dans chacun de ces pays (soit 18 entités locales), le projet s'intéresse à la manière dont s'articulent les différentes dimensions qui participent aux politiques d'activation, les différents niveaux d'action publique impliqués et les nombreux acteurs (publics et privés).



Source : *Projet Localise*

Dans un premier temps, il s'agissait d'analyser l'impact des contextes européens, nationaux et régionaux sur les schémas locaux des politiques de l'emploi et de cohésion sociale. Puis, une analyse de trois localités a permis de comprendre les modes de gouvernance locaux. Enfin, le projet s'est conclu par l'étude des enjeux de l'individualisation des services sur les personnes en charge de la mise en œuvre des politiques de l'emploi et sur les bénéficiaires de ces services, ainsi que par une analyse d'impact des politiques intégrées d'activation.

Le projet a ainsi été divisé en six étapes de recherche (*work packages*):

1. La gouvernance nationale
2. Les schémas régionaux
3. La gouvernance locale
4. Européanisation
5. Individualisation
6. Impact

Ces différents *work packages* ont donné lieu à des analyses de la littérature ainsi qu'à un travail empirique important. Des groupes spécifiques ont été ciblés dans une des parties du projet afin de saisir les enjeux des politiques d'activation à l'égard des

personnes les plus vulnérables face à l'emploi : les demandeurs d'emploi de longue durée (ciblés dans trois étapes du projet), les jeunes et un public choisi par chaque équipe du projet. Dans le cas de l'équipe française, nous avons choisi de travailler sur le public immigré.

Six universités ont participé au projet (chacune responsable d'une étape du projet):

- Université d'Edinburgh (Employment Research Institute of Napier University),
- Université de Milan (Department of Policy Analysis and Public Management),
- Université d'Oldenburg (Jean Monnet Centre for Europeanisation and Transnational Regulations Oldenburg),
- Université de Stockholm (Stockholm Centre for Organizational Research),
- Université de Varsovie (Institute of Sociology University of Warsaw),
- Sciences Po Bordeaux (Centre Emile Durkheim).

3.1.2 Les défis de la construction du projet de thèse : la démarche inductive et le projet

L'articulation entre d'une part la construction d'un projet de recherche, et de l'autre, le travail d'analyse et d'intégration d'un projet déjà organisé a représenté un défi majeur dans la construction de l'objet et du sujet de la thèse.

Dans le cas d'un projet de recherche d'ores et déjà élaboré, la place dédiée à la démarche inductive est relativement limitée. Le projet est déjà développé : le cadre théorique a été défini et formalisé, les différentes étapes ont été distribuées aux différentes équipes, les publics étudiés ont été identifiés (ou du moins les critères permettant de les choisir l'ont été). De nombreux autres éléments ont dû être décidés au préalable afin de pouvoir ensuite découper le projet en différentes parties et livrables. Au cours d'un tel projet, il est souvent rappelé qu'il faut suivre cette trame qui est à la base du contrat signé avec le financeur. Il paraît de ce fait difficile de modifier les éléments contenus dans le projet détaillé. Il ne s'agit donc pas d'une démarche inductive.

Résultat d'un parcours personnel pluri-disciplinaire à la fois en travail social international, en anthropologie et en science politique, la démarche inductive s'est rapidement imposée dans le projet de thèse malgré le cadre du projet de recherche. Le processus d'analyse qu'elle implique, la nécessité de se 'noyer' dans son sujet pour en identifier les enjeux majeurs et les problématiques actuelles pertinentes pour un travail de thèse, mais aussi la volonté de se laisser guider par les acteurs de terrain et les lectures dans la construction d'un projet, sont parmi les éléments principaux qui rendaient la démarche inductive évidente. Elle se caractérise par une approche du sujet qui ne cherche pas à poser au premier abord de schémas théoriques sur un sujet. C'est dans cette errance autour du sujet que l'on peut saisir les principales tensions comme en témoigne la construction de l'objet de ce travail³³⁶. Il a donc été nécessaire de se distancier du projet de recherche afin de permettre cette approche, ce qui s'est fait notamment par le choix d'un public cible et d'un type d'intersectorialité spécifique qui n'était pas spécifiquement étudié dans le projet de recherche.

Les difficultés principales rencontrées en terme de distanciation avec le projet de recherche concernent le choix de l'échelle territoriale des études de cas et la rigidité des rapports laissant peu de place à certaines informations.

L'intégration à un projet de recherche représente donc tout à la fois une force et un obstacle dans la construction du projet de thèse. Il pose des frontières au projet de thèse qui doit s'inscrire, dans une certaine mesure, à l'intérieur du projet de recherche européen. Cela permet d'établir des contours à l'errance et de faciliter le démarrage et la phase de construction du projet. Cependant, parallèlement, elle peut avoir pour effet de limiter de manière trop stricte cette errance du fait des rappels fréquents des contours bien identifiés de la recherche. En d'autres termes, le projet de recherche élaboré au préalable peut contraindre la méthode inductive en balisant et limitant la découverte de l'objet d'étude de la thèse. Pour dépasser cet éventuel frein, il convient de mettre en équilibre la nécessaire adéquation entre les deux projets (projet individuel de thèse et projet de recherche de groupe) et le besoin de construire un projet singulier et d'une autre nature. Ainsi, bien que la thèse présentée ici soit liée au projet Localise, elle s'en est éloignée à certains égards (population

³³⁶ Voir introduction

étudiée, angle d'analyse et certains aspects du cadre théorique) assez rapidement.

3.2 L'entretien

A présent, il convient de présenter l'outil méthodologique central à cette recherche : l'entretien. L'entretien semi-directif vise à renseigner le chercheur qui, récoltant la parole de l'acteur et son discours sur ses propres pratiques et son environnement, vient éclairer l'analyse de manière rétrospective. Il se décompose en trois étapes : l'accès à l'interviewé et l'autorisation de réaliser un entretien (par la personne elle-même et/ou sa hiérarchie), l'entretien (la manière dont il se déroule, les interactions entre le chercheur et la personne interviewée, le contenu de l'entretien), et enfin l'analyse des données obtenues.

Comment l'entretien permet-il de saisir une réalité sociale ? Quelles sont les limites de cet outil méthodologique ? L'entretien sera appréhendé au travers de ces deux questions centrales avant de détailler précisément l'usage qu'il en a été fait dans la recherche. Dans cette perspective, après en avoir présenté l'intérêt et les limites dans le panel des outils méthodologiques à notre disposition, les différentes étapes constitutives de l'entretien seront resituées au regard du travail empirique réalisé.

3.2.1 L'entretien et la parole de l'acteur

L'étude de repérage des usages de l'entretien dans les travaux universitaires d'analyse des politiques publiques dont Philippe Bongrand et Pascale Laborier rendent compte dans un article, montre clairement qu'il est l'outil privilégié des sciences sociales qualitatives en France³³⁷. Les auteurs estiment qu'il constitue une sorte d'« impératif instrument de l'analyse française des politiques publiques, au point de pouvoir faire le plus souvent l'économie de justifications spécifiques »³³⁸. De la sorte, ils soulignent l'importance d'explicitement les motivations justifiant le recours à l'entretien. En effet, cette approche du travail de terrain n'est qu'une parmi

³³⁷ P. Bongrand, P. Laborier, (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », *Revue française de science politique*, 55

³³⁸ P. Bongrand, P. Laborier, (2005), « L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ? », Op. cit. : p.75

un relativement large éventail d'outils méthodologiques pouvant être utilisés dans des recherches qualitatives.

Que donnent à voir les entretiens ? Dans quelle mesure sont-ils un outil pertinent dans notre analyse et quelles en sont les limites ? L'entretien, c'est avant tout la parole de l'acteur. C'est ce que l'acteur perçoit comme étant la réalité, c'est le message qu'il veut passer, et c'est aussi éventuellement son analyse d'une situation. Les données issues des entretiens dépendent donc de l'acteur interviewé (Quel rôle a-t-il ? Quelle est sa place au regard du sujet ? On constatera par exemple des différences entre un politicien, un travailleur social syndicaliste ou un chômeur), de la grille réalisée (et constamment retravaillée), mais aussi de ce qui se joue durant l'interaction entre l'interviewé et le chercheur (une relation de confiance se développe-t-elle progressivement ? Où se déroule l'entretien ? Est-il enregistré ?). Tant de configurations différentes qui témoignent de la variété d'informations que le chercheur peut collecter et doit prendre en compte dans l'analyse des entretiens qu'il réalise. Cet outil méthodologique permet avant tout de récolter une parole. Cette parole peut être à la fois l'objet et un outil d'analyse.

Le chercheur doit travailler à la fois sur la manière dont il formule ses questions afin d'amener l'interviewé à aborder les points qu'il souhaite sans induire de réponse. Il doit par ailleurs être en mesure de croiser les informations récoltées avec la parole d'autres acteurs occupant le même type de fonction et des fonctions différentes. En effet, peut-on utiliser une information donnée par un acteur si elle n'a pas été corroborée par au moins un autre acteur ? Bien que l'information isolée reste intéressante (notamment du fait de son isolement), elle ne sera pas traitée de la même manière qu'un propos relaté à plusieurs reprises par plusieurs acteurs. Suivant la même approche, nous faisons l'hypothèse que le croisement des informations provenant de différentes catégories d'acteurs sur le même sujet permet d'appréhender de manière globale la problématique et de l'envisager sous différents angles complémentaires même si opposés dans certains cas de figure.

L'entretien semi-directif tel qu'il a été conçu ici vise à guider l'acteur par des questions spécifiques, notamment au regard des outils utilisés dans le secteur de l'insertion ou des modalités des accompagnements. Il cherche aussi à amener l'acteur à explorer une problématique plus large en laissant sa parole aller là où il souhaite.

Afin de ne pas tomber dans l'écueil d'un choix méthodologique qui se justifierait uniquement par inscription dans une discipline et par habitude, il est important d'explicitier notre choix. Cette recherche s'appuie sur la volonté de croiser deux niveaux d'analyse, certes interdépendants, mais qui impliquent des perspectives à la fois par le haut et par le bas : le développement de politiques intersectorielles et leur mise en œuvre. Les acteurs de terrain et les acteurs décisionnaires et politiques se voient alors accorder le même statut de personne interviewée et participent tous à la recherche de manière indistincte. Ceci s'inscrivant dans le postulat selon lequel les acteurs de la mise en œuvre participent à l'élaboration de la politique publique³³⁹.

Différentes grilles d'entretien ont cependant dû être élaborées en fonction des informations recherchées, mais aussi en fonction du niveau de distanciation et de connaissance des dispositifs et des mécanismes des acteurs. En effet, les grilles d'entretien sont souvent revues et adaptées au fil de l'enquête de terrain au regard des différentes réactions et réponses que les questions et leur formulation suscitent. Par ailleurs, l'enquête de terrain s'étant conduite parallèlement à l'analyse de la littérature, ce que nous cherchions n'a eu de cesse d'évoluer de manière plus ou moins importante selon les étapes du travail empirique.

Ces facettes de l'entretien semi-directif soulignent la nécessité de prendre du recul par rapport à la parole de l'acteur (sa parole n'est pas la seule réalité).

3.2.2 Les entretiens réalisés

Le travail de terrain a commencé en novembre 2011 pour prendre fin début 2014. Dans un premier temps, des entretiens exploratoires ont été réalisés auprès des diverses personnes identifiées comme qualifiées sur la question (experts et acteurs impliqués dans les politiques de l'emploi). Cette phase a permis d'identifier les principaux acteurs sur les différents territoires, de comprendre le fonctionnement général des secteurs et les éléments paradigmatiques des différentes politiques publiques. Elle a surtout été l'occasion de déconstruire les idées préconçues sur le sujet et de bâtir une problématisation au regard des tensions identifiées sur le terrain grâce à ces premiers entretiens. Cela a ensuite permis d'identifier les personnes qu'il faudrait rencontrer et a donné lieu à des entretiens semi-directifs.

³³⁹ Voir partie 3 et M. Lipsky, (1980), *Street level bureaucracy*, Op. cit.

Le travail empirique s'appuie donc sur des entretiens semi-directifs réalisés auprès de différents acteurs impliqués dans les politiques de l'emploi et de l'immigration et/ou disposant d'une expertise sur le thème ou l'objet de la recherche (insertion professionnelle des immigrés ou intersectorialité). Certains entretiens ont été réalisés dans le cadre exclusif de ce travail de thèse, d'autres ont été réalisés pour le projet de recherche Localise. Ces derniers portent sur des problématiques proches de la thèse et ont donc pu être utilisés dans les deux cadres. Il est néanmoins important de noter que certaines questions n'étaient pas pertinentes pour les deux recherches. Ainsi, au sein des entretiens réalisés pour Localise et exploités ici, de nombreuses informations ont été mises de côté.

Au total, pour le projet Localise, 87 entretiens ont été réalisés et 43 entretiens supplémentaires dans le cadre exclusif de la thèse (soit un matériel de 130 entretiens).

Aux trois parties de cette thèse correspondent trois niveaux d'analyse :

- le niveau national, celui du cadre normatif et cognitif des secteurs d'action publique, celui du législateur, des acteurs décisionnaires.
- le niveau territorial qui concerne le développement de ce cadre précédemment défini sur des territoires et la manière dont acteurs et organisations s'organisent et s'articulent pour développer et mettre en œuvre des politiques publiques.
- le niveau du terrain, c'est-à-dire l'espace où les politiques publiques prennent vie, entrent en action.

Pour chacun de ces niveaux d'analyse (tous étant bien entendu reliés), différents acteurs ont été rencontrés :

- acteurs à l'échelle nationale : ministères, Pôle emploi, fédérations nationales d'associations (comme l'association nationale des missions locales ou bien l'Alliance ville emploi),
- acteurs décisionnaires à l'échelle régionale (comme la direction régionale de Pôle emploi, conseil régional, Direccte, DRJSCS), départementale (comme le conseil général, DDCS) ou locale (par exemple, des responsables d'organisations d'accompagnement et un responsable de l'insertion en mairie)

- acteurs de terrain : conseillers en insertion et travailleurs sociaux travaillant pour différentes organisations (publics et privées) et bénévoles dans des associations.

Les premiers entretiens ont rapidement mis en exergue la nécessité de sortir d'une analyse exclusive des politiques publiques en tant qu'objet d'étude, afin de développer une analyse qui prenne mieux en compte les acteurs, les organisations et le cadre organisationnel dans lequel ces politiques évoluent. Cela rejoint l'idée de Christine Musselin qui explique :

« il ne s'agit jamais d'ignorer que les contraintes institutionnelles (règles, procédures, routines), mais aussi sociales ou sociétales, sont présentes et pèsent, mais d'affirmer que les connaître et les identifier ne permet jamais de prédire les comportements que les acteurs vont adopter, les arrangements qu'ils vont développer entre eux, la manière dont ils vont jouer avec les règles. Les acteurs sont insérés dans des multiples contraintes, qui visent souvent à circonscrire leurs comportements, mais dont ils parviennent toujours à s'affranchir partiellement »³⁴⁰.

Les entretiens avaient pour objectif de comprendre la manière dont les différents acteurs (et particulièrement les acteurs travaillant dans le secteur de l'immigration et dans le secteur de l'emploi) travaillent ensemble, la manière dont les institutions collaborent et d'identifier les systèmes de gouvernance mis en œuvre. Ils visaient aussi à saisir le regard des acteurs sur ces questions, comment interprètent-ils le système dans lequel ils évoluent, quels sont les freins et les avantages auxquels ils sont confrontés ?

Tableau 5 : Entretiens

Acteurs interviewés	Informations recherchées
Acteurs nationaux (ministères, fédérations, etc.)	<ul style="list-style-type: none"> - Identification du référentiel - Vision du niveau national sur l'intersectorialité et la place de l'intégration professionnelle des immigrés dans un système global
Politiques (élus)	<ul style="list-style-type: none"> - Mesure de la variable <i>politics</i> sur le sujet - Saisir le discours politique
Responsables de structures (directions régionales, agences locales, associations)	<ul style="list-style-type: none"> - Identification des modèles de gouvernance adoptés sur le territoire et dans les structures - Modalités de développement de l'intersectorialité (quel secteur est relié, quel secteur ne l'est pas, comment, sur les

³⁴⁰ C. Musselin, (2005), « Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? », Op. cit. : p.64

	recommandations/la volonté de qui) - Difficultés opératoires et symboliques
Acteurs de terrain	- Comprendre l'intersectorialité en pratique - Dans quelle mesure l'accompagnement est-il intersectoriel (ou non) ? - Comment se met en œuvre l'intersectorialité (avec quels secteurs, sans quels secteurs, par le biais de quels outils) ? - Qui est l'initiative des dynamiques intersectorielles (le législateur, la culture professionnelle et/ou institutionnelle) ?

Il a été intéressant de constater que les entretiens réalisés dans le cadre du projet européen, ne s'intéressant pas spécifiquement et directement à la population immigrée, ont permis d'aborder et d'appréhender la question de manière différente que lors des entretiens où le sujet de recherche était exposé dès le début de l'entretien. Dans le premier cas (projet européen), les questions relatives à l'intersectorialité étaient plus larges, s'intéressant aux différents liens entre emploi et secteurs possiblement proches. Dans le second cas (thèse) et du fait du caractère sensible qui revêtent les questions migratoires, les interviewés semblaient porter une attention particulière aux immigrés que l'on peut supposer parfois exagérée au regard des résultats qui ressortaient des entretiens réalisés dans le cadre du projet. A cet égard, les deux projets se sont révélés complémentaires et leur conduite parallèle a permis de faire émerger de nouveaux résultats³⁴¹.

3.2.3 Pôle emploi, terrain sensible ?

L'accès à l'entretien fut néanmoins bien plus compliqué qu'il n'avait été anticipé. Un travail de mémoire de master d'anthropologie réalisé quelques années auparavant portait sur les demandeurs d'asile. Face à ce sujet, le terrain avait été abordé comme sensible de par les personnes rencontrées (demandeurs d'asile avec des parcours variés mais marqués par une souffrance), enjeux autour de la parole (la parole jugée du demandeur d'asile), de la relation interviewé / chercheur et de l'accès aux informations (comment analyser les informations récoltées en entretien, l'entretien représentant un outil de légitimation forte chez le demandeur d'asile). Abordant ici un sujet qui nous apparaissait au premier abord plus facile tant au regard de l'accès au terrain, qu'au regard des acteurs à rencontrer (politiques, acteurs administratifs,

³⁴¹ Voir chapitre 6

conseillers en insertion, travailleurs sociaux), nous avons rapidement été confrontés à une réalité toute autre.

Depuis le début de la crise économique qui touche notamment la France (et même avant dans une moindre mesure), la question du chômage est un sujet majeur de l'actualité. A l'instar des politiques qui insistent sur l'aspect prioritaire des questions relatives à l'emploi, les médias ont fait de ce sujet un thème récurrent traité sous différents angles. On a pu constater tout au long de ce travail de recherche que les grands médias quotidiens s'emparaient de la question de manière hebdomadaire, si ce n'est quotidienne. Alors que des facettes très éloignées les unes des autres pouvaient être traitées (contrats aidés, chômage, dynamique économique, fermeture d'usines), l'image couvrant l'événement représentent de manière récurrente une scène à Pôle emploi avec le logo de l'organisation en fond.

De plus, les suicides de trois personnes travaillant à Pôle emploi semblent avoir marqué les esprits au sein de l'organisme principal du service public pour l'emploi. En témoigne le besoin d'aborder le sujet au cours des entretiens par plusieurs conseillers, alors même qu'aucune question liée à ce sujet n'était abordée. Un malaise perceptible chez certains conseillers et chez un cadre de l'organisation a représenté une certaine violence qui n'avait pas été anticipée au cours de l'entretien. Ce contexte marqué par des tensions et une pression forte s'est essentiellement, voire exclusivement, ressenti à Pôle emploi. Il s'inscrit par ailleurs dans une phase de réorganisation interne faisant suite à la fusion ANPE / ASSEDIC.

Ainsi, alors que les entretiens auprès de la plupart des acteurs furent relativement faciles à obtenir, les contacts à Pôle emploi ont été plus difficiles à identifier et à rencontrer. En effet, il n'existe aucun organigramme accessible permettant d'identifier les responsables des directions régionales ou directeurs d'agence. Il a fallu passer tout d'abord par des acteurs travaillant en partenariat qui ont pu nous orienter et nous introduire auprès de ces personnes. Puis, après une plus ou moins longue procédure en fonction des territoires (accord des supérieurs), nous avons pu rencontrer des responsables au niveau régional. C'est surtout lorsque nous avons émis le souhait de rencontrer des conseillers et des directeurs d'agence que les difficultés d'accès au terrain se sont fait ressentir. Il nous avait été en effet signalé au cours des entretiens réalisés dans une des directions régionales que nous ne pourrions pas avoir accès à des entretiens auprès des conseillers. Cependant, une fenêtre d'opportunité s'est ouverte fin 2013 alors que Pôle emploi a affiché la volonté de

nouer des liens avec le monde de la recherche³⁴². Nous avons été recontactée par la personne en charge des études d'une des directions régionales avec laquelle nous avons échangé et qui nous proposait un rendez-vous afin de discuter du projet. Ce rendez-vous a permis d'organiser le travail empirique et a permis d'être introduit auprès des autres directions régionales pour mettre en place les entretiens. Cependant, suite à des retours d'une des directions régionales après nos entretiens, nous avons pu nous apercevoir que des bilans avaient été demandés aux personnes interviewées afin de connaître le contenu des entretiens, malgré le fait que les grilles d'entretiens nous aient été demandées au préalable.

Ce contexte avait donc rendu le terrain sensible, selon les termes utilisés par Florence Bouillon, Marion Fresia et Virginia Tallio dans leur ouvrage collectif³⁴³. La définition donnée du terrain sensible pourrait au contraire éloigner la question de l'insertion et des politiques de l'emploi puisqu'il s'agit des terrains qui « portent sur des pratiques illégales ou informelles, des individus faisant l'objet d'une forte stigmatisation et sur des situations marquées par la violence, le danger et/ou la souffrance »³⁴⁴. Pourtant, certains entretiens étant marqués par une violence ressentie par les conseillers, il nous semble intéressant d'aborder l'analyse des données sous cet angle, l'entretien pouvant alors se dérouler d'une manière bien singulière. En effet, les quelques interviewés qui ont insisté sur la violence de la situation et de leur position ont souvent parallèlement demandé à ce que l'entretien ne soit pas enregistré ou ont exprimé cette violence une fois l'enregistreur coupé. Ces informations discutées en *off* peuvent-elles être utilisées ? De quelle manière ? Elles présentent bien souvent des regards spécifiques qui viennent éclairer les tensions mises en exergue au cours des entretiens. A ce titre, il serait regrettable de ne pas les utiliser. Néanmoins, respectant le souhait de l'interviewé de transmettre ces informations dans un cadre plus informel, il sera important de veiller à respecter l'anonymat et à prendre en compte l'expression de sentiments parfois violents pour la personne dont il faudra dégager le caractère émotif dans la mesure du possible.

³⁴² Le cinquième axe du plan 'Pôle emploi 2015' vise à « alimenter la réflexion des pouvoirs publics et des partenaires sociaux sur les politiques de l'emploi ». Dans sa déclinaison, cet axe cherche notamment à « développer et consolider l'expertise interne d'analyse et d'évaluation des politiques de l'emploi et des dispositifs mis en œuvre par Pôle emploi » et à « renforcer (leur) coopération avec le monde scientifique » (Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit.: p. 31)

³⁴³ F. Bouillon, M. Fresia, V. Tallio, (2005), *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Centre d'Etudes africaines

³⁴⁴ F. Bouillon, M. Fresia, V. Tallio, (2005), *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*, Op. cit.: p.13-14

Deux catégories d'interviewés ont pu être distinguées parmi les personnes rencontrées au sein de Pôle emploi (certains interviewés ayant pu adopter les deux postures consécutivement au cours d'un entretien). Cette distinction s'opère sur la base du statut de la parole et de l'intérêt que trouve l'interviewé dans la rencontre avec le chercheur :

- l'interviewé qui se sert de la présence du chercheur pour exprimer les dysfonctionnements, la violence symbolique liée à une utilité jugée très limitée de sa fonction et de l'organisation,
- l'interviewé qui cherche à légitimer les actions mises en place et le positionnement de l'organisation et de la fonction qu'il occupe afin de répondre aux critiques des médias par le biais du chercheur.

3.3 Le traitement des données et le croisement des sources

L'évolution du sujet, produit de la démarche inductive, ne repose pas uniquement sur les entretiens semi-directifs, mais aussi sur l'analyse de la littérature, scientifique et grise, ainsi que sur des situations d'observations. Cette partie présentera les différentes démarches méthodologiques mises en place pour aborder le terrain (en dehors de l'usage de l'entretien qui a une partie dédiée). En effet, bien que l'entretien semi-directif représente une partie majeure de la méthodologie adoptée, d'autres outils permettant de récolter des informations, de les analyser et de les croiser ont été mobilisés.

L'observation de situation d'entretien d'accompagnement vers le marché du travail entre un demandeur d'emploi immigré et un conseiller n'a eu qu'un intérêt limité, notamment du fait de la difficulté d'accéder à ce type de matériel, mais aussi à cause du biais que représente la présence du chercheur au cours de ce type d'interaction. A partir de ce constat, questionner les postures du chercheur apparaît central pour mettre l'accent sur la manière dont le terrain d'enquête, l'interviewé et l'objet d'étude sont appréhendés.

Autre approche méthodologique majeure employée dans cette recherche, l'étude de cas a permis de tester différentes variables identifiées dans les hypothèses.

3.3.1 L'observation

L'observation en tant que pratique scientifique a connu son essor au début du XXème siècle, notamment grâce à l'ouvrage majeur de l'ethnologue Bronisław Kasper Malinowsky sur les Argonautes du Pacifique occidental³⁴⁵. Elle s'est rapidement répandue en tant que technique de recherche au sein des sciences sociales. Aujourd'hui méthode privilégiée (sous sa forme participante principalement) par l'anthropologie, elle n'en est pas pour autant mise de côté par la sociologie ou la science politique. Cependant, il est vrai qu'alors que l'anthropologie décrit en profondeur son usage et ses limites, cette démarche est plus rare dans les autres disciplines qui utilisent plus souvent l'observation en tant que pratique sociale et non en tant qu'outil méthodologique.

L'observation représente un moyen de dépasser la limite principale de l'entretien et de l'analyse de la littérature grise : la construction d'un discours par les acteurs sur leurs pratiques³⁴⁶.

Suite à un entretien dans une organisation en charge de mettre en place le bilan de compétences dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, la responsable du dispositif nous a donné la possibilité d'assister à un entretien. S'est alors posée la question d'utiliser l'observation comme outil d'analyse. Très rapidement, nous avons répondu positivement à l'invitation et avons convenu d'un certain nombre d'entretiens à suivre. La première journée venue, il a fallu en premier lieu définir la place à occuper dans la pièce originellement structurée de façon à avoir une relation duale, un face-à-face entre le bénéficiaire (derrière le bureau) et le conseiller (devant le bureau), l'ordinateur étant posé sur le côté de façon à ne pas interférer directement dans la relation. On a décidé de me positionner à côté du bénéficiaire. Ensuite, comment me présenter ? D'emblée, nous nous sommes accordées sur la possibilité, pour le bénéficiaire, d'accepter ou non ma présence. Pour commencer, la conseillère situait le contexte de ma présence puis je présentais à mon tour le projet de recherche et ses objectifs. Au cours des premières observations réalisées, il a été rapidement difficile de trouver ma place, la conseillère se tournant souvent vers moi-même avec la volonté d'une validation des informations transmises au bénéficiaire en me

³⁴⁵ B. Malinowsky, (1989), *Les Argonautes du Pacifique Occidental*, Gallimard,

³⁴⁶ A. M. Arborio, P. Fournier, (2003), *L'enquête et ses méthodes : l'observation directe*, Nathan Université, Paris

demandant mon avis sur le placement dans tel ou tel dispositif. Un élément fut significatif par rapport aux difficultés de positionnement : au cours d'un entretien, la conseillère a élaboré le projet d'insertion à envisager autour de l'accès au RSA et aux contrats aidés. Cependant, au vu du récit de la personne, elle ne paraissait pas pouvoir prétendre au RSA³⁴⁷. Lors d'une brève pause, s'est posée la question d'intervenir auprès de la conseillère et de discuter de la possibilité ou pas de toucher le RSA dans la situation présentée.

L'observation de la méconnaissance de cet élément chez la conseillère était cruciale dans le sens où elle témoignait de la difficulté de connaître tous les dispositifs et leurs modalités d'accès, même dans le cas d'un service supposé dédié à ce public. Cependant, cela met aussi en exergue la difficulté du positionnement du chercheur au cours d'interactions entre le professionnel et le bénéficiaire (ou toute autre situation observée).

La présence du chercheur implique un biais dans la manière dont se déroule l'événement observé puisqu'il est visible aux yeux de tous et que, aussi discret qu'il soit, il participe même passivement à l'événement. De plus, les fréquents regards du conseiller cherchant l'approbation du chercheur témoignent d'une certaine vigilance à l'égard de ce qui est dit en présence d'une personne extérieure, laissant une place ainsi limitée à des réactions plus intuitives et spontanées qui semblent pourtant, nous le verrons, caractériser la pratique dans certains cas. Néanmoins, elle permet de récolter de précieuses informations qui complètent celles recueillies au cours des entretiens semi-directifs et par l'analyse de la littérature grise.

La possibilité d'observer des entretiens d'accompagnement socio-professionnel a cependant été limitée. Suite à la difficulté d'obtenir des entretiens avec les conseillers de Pôle emploi, il été impossible d'assister à des rendez-vous avec des demandeurs d'emploi. Au sein des autres structures, certains conseillers estimaient en effet que la présence du chercheur serait néfaste au développement d'une relation de confiance entre eux et le bénéficiaire. Comme l'explique Everett Hughes :

« cette oscillation dialectique (entre participant et observateur) ne peut jamais être complètement évitée car, pour que l'observation sociale soit

³⁴⁷ Pour bénéficier du RSA, il faut apporter la preuve d'une résidence de plus de cinq ans sur le territoire pour les étrangers non ressortissants de l'Union Européenne.

valable, il faut être proche de ceux qui vivent leur vie, mais il faut aussi vivre sa vie et en même temps relater ce que l'on a observé. Le problème qui consiste à maintenir un bon équilibre entre ces rôles est au cœur même de la sociologie et, de fait, de toute science morale »³⁴⁸.

Ainsi, seulement six observations ont pu être réalisées au sein de PLIE et d'une structure privée en charge du bilan de compétences pour les primo arrivants. Pour des raisons de faisabilité et ne représentant pas une valeur ajoutée significative à notre recherche, cet outil méthodologique n'a pas été développé.

3.3.2 Des postures et approches de terrain

La réflexivité comme impératif méthodologique

L'anthropologie et la sociologie ont placé la réflexivité au cœur de leurs démarches méthodologiques. Cette importance dévolue à un retour sur soi, sur son positionnement, sur les raisons du choix du sujet, est devenue un impératif méthodologique permettant de resituer la recherche par rapport au chercheur. Le choix d'un sujet par exemple, n'est pas neutre et s'inscrit dans une trajectoire personnelle du chercheur qui, malgré sa rigueur scientifique, ne peut faire abstraction des motivations qui l'ont poussé à travailler sur un thème spécifique, auprès d'une population spécifique, etc. Il s'agit d'une construction. Ainsi, comme l'explique Samuel Lezé dans une analyse de la réflexivité et de la situation d'enquête :

« si les anthropologues ne peuvent faire l'économie d'un retour critique sur les conditions de production de leur savoir, ni sur la construction de leur objet, ce n'est pas pour se complaire dans l'autocritique, l'exaltation de la 'réflexivité narcissique' ou la glose littéraire des choix d'écriture qu'alimente une posture sceptique à l'égard du projet théorique de l'anthropologie. Loin d'être un renoncement, il s'agit au contraire de tirer parti des limites intrinsèques et même des sources d'erreur importantes du travail de terrain liées aux aléas de la relation d'enquête en tant qu'elle introduit un acteur particulier dans un champ social spécifique. En affrontant cette difficulté et les rectifications qu'elle implique, on améliore la connaissance de son objet, garantit l'objectivité des résultats et la scientificité de la démarche »³⁴⁹.

³⁴⁸ C. Hughes, (1996), *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblés par Jean-Michel Chapoulie, Ed EHSS, Paris : p.275-276

³⁴⁹ S. Lézé, (2007), « Olivier Leservoiesier, ed., *Terrains ethnographiques et hiérarchies sociales. Retour réflexif sur la situation d'enquête* », *L'homme*, 183

En science politique, la réflexivité ne s'est pas vraiment imposée comme impératif méthodologique. Elle s'est principalement centrée sur l'analyse des rapports de domination au cours des entretiens, c'est-à-dire à l'analyse du discours de la personne interviewée en fonction de sa représentation du chercheur, de la recherche, de soi-même. L'anthropologie a montré que cette démarche, bien que primordiale dans la recherche, n'est pas pour autant suffisante en matière de réflexivité. Cette dernière dépasse l'analyse des relations avec les acteurs rencontrés. Elle questionne aussi le chercheur lui-même dans sa relation à son sujet. Au même titre que la méthodologie de terrain doit être explicitée dans un travail de recherche, le positionnement du chercheur devrait l'être.

Nous l'avons vu en introduction et en présentant la place du projet de recherche européen dans ce travail de thèse, le choix du sujet a été guidé par un ensemble de facteurs extérieurs au choix du chercheur. Cependant, l'évolution du sujet peut être éclairée à la lumière d'un parcours dans le travail social. En effet, l'intérêt s'est progressivement tourné vers les acteurs de terrain, les conseillers en insertion, afin de comprendre la manière dont ils interprètent les politiques publiques et dont ils mettent en œuvre la dimension intersectorielle. J'ai en effet démarré mes études par une formation professionnelle dans l'action sociale. Depuis la fin de cette formation, la poursuite des études visait la compréhension des processus que la formation présentait sans réellement revenir dessus. Ce passé, un entourage composé notamment de travailleurs sociaux et une responsabilité d'enseignement auprès des travailleurs sociaux au sein d'un institut régional de travail social ont sans doute facilité la compréhension des tensions que l'intersectorialité crée à ce niveau d'action.

Une approche constructiviste

« *Immigré* », « *étranger* », « *issu de l'immigration* », « *résident de quartiers prioritaires* », voici une liste non exhaustive des différentes terminologies rencontrées au cours de notre travail de terrain. Alors que nous abordions le sujet sous l'angle de l'immigré (c'est-à-dire, d'après la définition de l'INSEE et du HCI, « une personne née étrangère à l'étranger et résident en France »³⁵⁰), les différents acteurs rencontrés ont, à de nombreuses reprises, élargi ou bien déplacé le

³⁵⁰ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/immigre.htm>

questionnement sur d'autres populations. Cela témoigne d'un amalgame fréquent fait au regard de l'Autre : alors qu'il s'agit de situations pour certaines radicalement différentes, le débat mélange les différentes catégories d'action publique.

L'approche constructiviste repose sur l'idée selon laquelle l'image de la réalité est le produit d'une construction. Ainsi, lorsqu'une personne évoque la réalité telle qu'il la perçoit, il nous éclaire sur les processus de construction en jeu, qu'ils soient guidés par un imaginaire collectif, une culture institutionnelle ou bien par une expérience individuelle. Adoptant cette perspective, nous cherchons donc à comprendre la manière dont cette réalité est créée. Que signifie et de quoi témoigne l'amalgame entre les différentes situations évoquées ci-dessous ? Laisser parler les interprétations est donc l'objectif sous-tendant ici l'approche constructiviste. Dans un contexte où parler d'immigration représente un sujet sensible notamment auprès des acteurs institutionnels³⁵¹, ils semblent se rabattre sur les catégories légales et officielles qu'ils maîtrisent, sur celles avec lesquelles ils se sentent le plus à l'aise et le moins sujet à des propos qui pourraient être jugés stigmatisant. Ainsi, souvent, ils s'appuient sur les catégories légales auxquelles ils sont confrontés dans le cadre de leur exercice professionnel ou bien dans les médias.

Cette approche est d'autant plus pertinente - si ce n'est nécessaire - qu'elle s'inscrit dans une recherche prenant comme postulat la capacité des différents agents impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques à influencer, adapter et/ou interpréter ces politiques, et donc qu'elle s'intéresse à leur marge de manœuvre dans la construction de l'action publique. Pour analyser cette marge de manœuvre, cet espace de construction, il est primordial de développer une approche où la réalité perçue par un acteur représente une construction et non une réalité commune objective.

D'un point de vue méthodologique, le constructivisme implique de poser des questions relativement ouvertes au cours des entretiens, afin de laisser l'interviewé nous conduire là où sa construction du sujet l'emmène. Il appelle aussi à utiliser des catégories larges, permettant de saisir les catégories utilisées et construites par l'acteur. Ainsi, comme l'expliquent Didier Fassin et Patrick Simon, « il faut

³⁵¹ Voir chapitre 2.3 et chapitre 6.

reconstituer la réalité telle qu'elle est perçue par les agents, donc leur offrir un questionnement ouvert soumis à tous indépendamment de toute catégorisation a priori par le chercheur »³⁵². Cette dynamique s'oppose à des questions très précises et susceptibles de contraindre le développement des propos de l'interviewé. Les deux sont compatibles au sein d'un même entretien. On a pu en effet avoir d'un côté des questions plus ouvertes pour saisir une image globale de la réalité, et d'un autre côté, des questions plus ciblées visant à obtenir des informations précises sur des points particuliers et qui correspondent principalement à des données de contexte (comment fonctionne un dispositif, les procédures en place, etc.).

3.3.3 L'étude de cas comme outil d'analyse

La principale étude de cas menée dans ce travail est celle d'un type d'intersectorialité des politiques de l'emploi : celle qu'entretient ce secteur avec celui de l'intégration des immigrés. Cette étude de cas représente une analyse d'une intersectorialité limitée, ce qui vise à faire ressortir les enjeux, les freins et les éléments facilitants³⁵³.

Les hypothèses de recherche invitent à mettre en place une méthodologie adaptée qui permette de tester les différentes variables que la recherche empirique a fait émerger. Les variables suivantes ont été identifiées comme pouvant impacter les pratiques des acteurs de terrain à l'égard de la mise en œuvre de l'intersectorialité :

- variable organisationnelle (au sens des organisations qui mettent en place les services) et/ou selon le dispositif,
- variable de l'imaginaire collectif³⁵⁴,
- et variable territoriale.

Pour tester ces variables, le travail empirique s'est organisé autour d'une approche d'études de cas. L'étude de cas a été largement utilisée dans les sciences sociales au cours des dernières décennies, mais la rigueur méthodologique qui l'entoure demeure

³⁵² D. Fassin et P. Simon, (2008), « Un objet sans nom: l'introduction des discriminations raciales dans la statistique française », Op. cit. : p.292

³⁵³ Voir introduction.

³⁵⁴ On entend imaginaire collectif comme l'ensemble des représentations qui s'imposent à l'individu de manière inconsciente. Voir sur cette notion l'usage qui en est fait dans les travaux de E. Macé, (2007) « Des « minorités visibles » aux néostéréotypes, Les enjeux des régimes de monstration télévisuelle des différences ethnoraciales », *Journal des anthropologues*

peu connue³⁵⁵ et n'est pas systématiquement détaillée. Son objectif n'est pas de comprendre une situation singulière, mais elle vise au contraire la généralisation grâce à l'intégration qui est faite du cas dans une théorie générale³⁵⁶.

C'est afin d'éclairer, tester et mesurer ces variables que les études de cas présentées ci-dessous ont été réalisées. Alors que dans les définitions insistent sur le caractère 'exceptionnel' ou 'déviant' du cas³⁵⁷, les différents cas choisis pour cette recherche sont au contraire communs. Cela s'explique par le fait que l'usage qui est fait du cas est principalement d'ordre explicatif. Insistant particulièrement sur le choix de cas, plus que sur la manière de les analyser, la littérature sur la méthode de l'étude de cas et sur l'usage de plusieurs études de cas a permis de sélectionner les cas (leurs niveaux, leur nombre et leurs caractéristiques).

Trois territoires

Alors qu'initialement cette recherche ne s'inscrivait que dans un territoire (l'agglomération bordelaise), le souhait que nous avions de réaliser une étude à un niveau *meso* et l'analyse de la littérature sur la territorialisation des politiques de l'emploi a rapidement soulevé une nouvelle question : peut-on constater des différences notables d'une ville à une autre ? Alors que nous avions prévu d'observer l'intersectorialité à travers différents niveaux d'acteurs, différents dispositifs et différentes organisations, la variable territoriale ne s'était pas imposée.

Le choix de l'échelle de l'unité urbaine a représenté un défi important de la recherche. A l'origine, l'échelle régionale nous paraissait la plus pertinente puisque nous allions rencontrer différentes organisations dont un grand nombre était d'ordre régional. D'autres étaient à l'échelle départementale, de l'agglomération ou encore locale. Comment dès lors définir les frontières du territoire qui nous intéresse ? Les entretiens réalisés ont pour commencer tous pris place à Bordeaux, l'échelle

³⁵⁵ Au sujet de l'étude de cas, voir J. Gerring J., (2004) « What is a case study and what is it good for? », *American Political Science Review*, 98, pp.341-354

³⁵⁶ A. Devaux-Spatarakis, A. Gregot, (2012), « Les défis de l'emploi de l'étude de cas en évaluation », *Politiques sociales et familiales*, 110, pp.33-44

³⁵⁷ Ce caractère d'exception par rapport à la moyenne qu'évoquent Agathe Devaux-Spatarakis et Amandine Gregot se retrouve par exemple dans le cas du choix d'observer l'intersectorialité au prisme de l'accompagnement des immigrés vers le marché de l'emploi. Voir introduction et A. Devaux-Spatarakis, A. Gregot, (2012), « Les défis de l'emploi de l'étude de cas en évaluation », Op. cit.

régionale nous est rapidement apparue trop large et incluant des problématiques sur d'autres territoires de la région qu'il ne serait pas possible de prendre en compte dans l'étude. Quant à l'échelle départementale, elle n'a, au regard des politiques de l'emploi, qu'une portée limitée³⁵⁸. Enfin, l'échelle locale était à l'inverse trop réduite puisque de nombreux organismes ont un périmètre d'action plus large. L'unité urbaine permet d'éviter la difficulté que représenterait l'intégration de territoires trop ruraux à l'analyse, et de pouvoir traiter les informations données par des acteurs parlant de territoires plus larges. D'après l'INSEE, l'unité urbaine (aussi appelée agglomération urbaine) repose « sur la continuité du bâti et le nombre d'habitants. On appelle unité urbaine une commune ou un ensemble de communes présentant une zone de bâti continu (pas de coupure de plus de 200 mètres entre deux constructions) qui compte au moins 2 000 habitants »³⁵⁹. Parmi les communes constituant l'unité urbaine, nous nous sommes exclusivement intéressées aux communes-centres³⁶⁰.

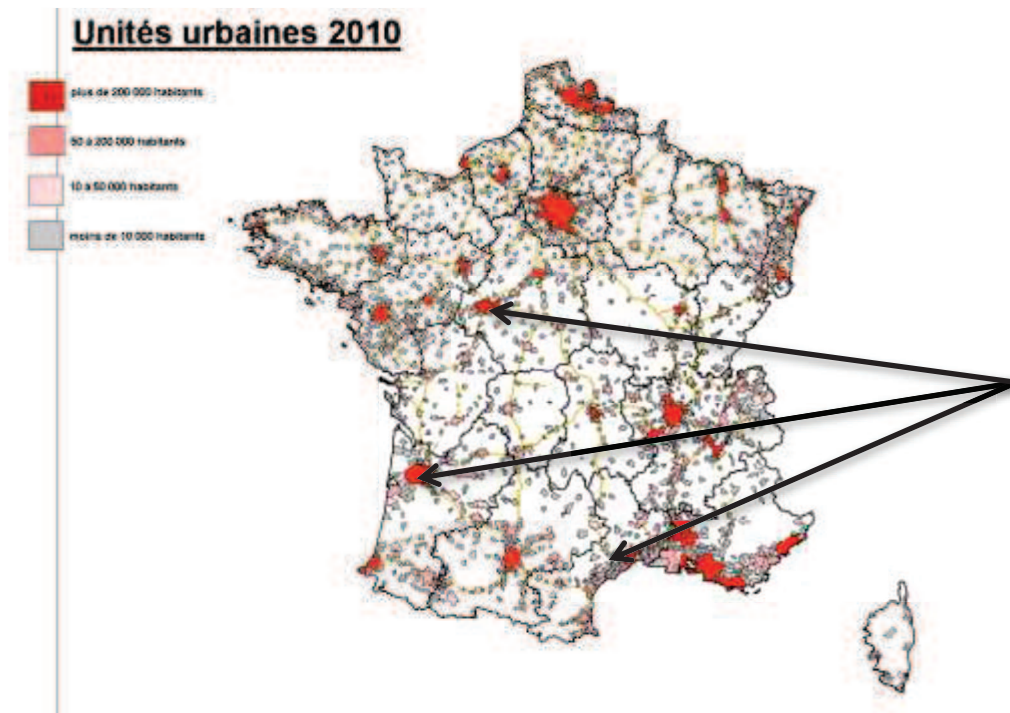
L'intersectorialité prend-elle d'autres formes sur d'autres territoires ? Répondre à cette question nous est rapidement apparu comme une manière supplémentaire de comprendre les enjeux et les manières dont s'organise cette tendance.

Trois unités urbaines ont été choisies : celles de Bordeaux, de Tours et de Montpellier.

³⁵⁸ En termes de répartition des compétences, l'échelle départementale est en charge de la mise en oeuvre du RSA. C'est à l'heure d'aujourd'hui sa responsabilité la plus importante au regard des politiques de l'emploi qui relèvent davantage d'autres instances déconcentrées (notamment la Direccte) et décentralisées (Conseil Régional). Pour plus de détails, voir chapitre 4.

³⁵⁹ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/unite-urbaine.htm>, consulté le 21 Février 2014

³⁶⁰ « Si une commune abrite plus de 50% de la population de l'unité urbaine, elle est seule ville-centre. Sinon, toutes les communes qui ont une population supérieure à 50% de la commune la plus peuplée, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes urbaines qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue de l'agglomération multi communale », <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/ville-centre.htm>, consulté le 21 Février 2014



Source : Assemblée des Communautés de France
<http://www.adcf.org/urbanisme/Redecoupage-des-unites-urbaines-poursuite-de-l-expansion-urbaine-760.html>

Au-delà de ces critères socio-économiques, nous avons choisi des villes et leur agglomération sur la base de :

- leurs modes de gouvernance : différents systèmes de gouvernance des politiques de l'emploi. Bordeaux a une Maison de l'Emploi contrairement aux deux autres villes, et Montpellier n'a pas de PLIE. Par ailleurs, chacune de ces villes a ou a eu des acteurs politiques impliqués au niveau national dans le champ de l'emploi, permettant d'investiguer la variable *politics* des politiques de l'emploi et de l'intersectorialité,
- leurs tailles et leurs statuts : Bordeaux et Montpellier sont des capitales régionales et Tours est une capitale départementale,
- leurs caractéristiques face à l'emploi : Montpellier connaît un taux de chômage considérablement plus élevé que Tours et Bordeaux ; cependant, les trois agglomérations connaissent des problématiques relativement similaires (pas de ville fortement industrielle par exemple).

L'unité urbaine de Bordeaux avait, en 2011, 851 071 habitants. Celle de Tours avait 347 614 habitants ; et celle de Montpellier 400 470 habitants³⁶¹.

Tableau 6 : Taux de chômage et d'emploi des trois unités urbaines en 2009 (en %)

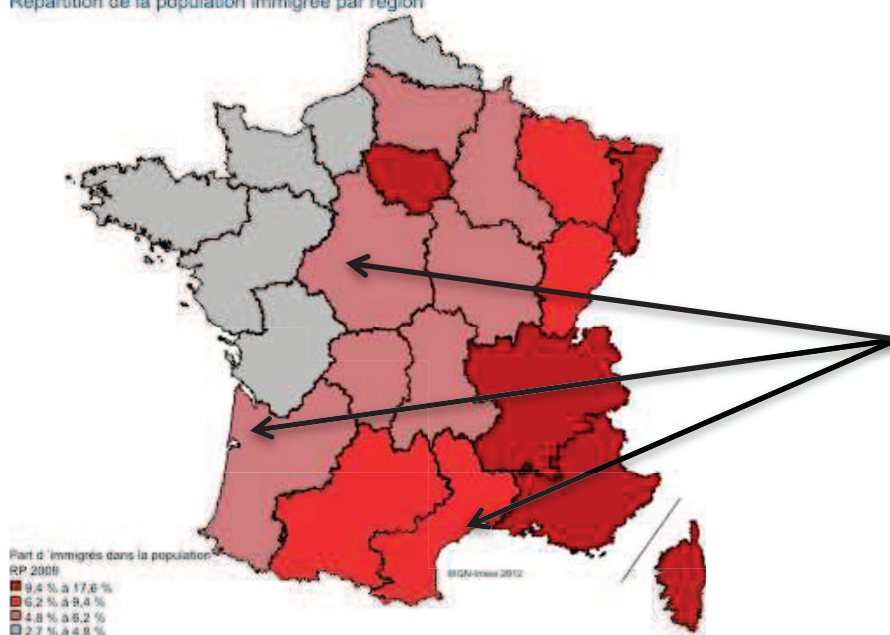
	Unité urbaine de Bordeaux	Unité urbaine de Tours	Unité urbaine de Montpellier
Taux d'emploi des 15 à 64 ans	70,4	70,3	65,7
Taux de chômage des 15 à 64 ans	11	11,2	15,7

Source : Insee, 2009

Ces trois unités urbaines ont une part d'immigrés relativement différente, Montpellier comptant une population immigrée bien plus importante que les deux autres unités urbaines. L'unité urbaine de Tours compte une faible part d'immigrés vivant en région Centre, ceux-là étant principalement concentrés dans l'unité urbaine d'Orléans³⁶².

Figure 3 : Répartition de la population immigrée par région³⁶³

Répartition de la population immigrée par région



Source : Insee, 2009

http://insee.fr/fr/insee_regions/poitou-charentes/themes/e.decimal/ed2012024/ed2012024_i1.png

³⁶¹ Insee, 2011

³⁶² Voir PRIPI Centre 2010 – 2012.

³⁶³ La plupart des données statistiques sur la population immigrée sont à l'échelle régionale, départementale ou locale. Il est plus difficile d'obtenir des informations sur à l'échelle de l'unité urbaine.

Quatre dispositifs

Alors que nos deux premières parties s'intéressent au service public de l'emploi dans sa globalité sur trois territoires, il nous a semblé nécessaire de cibler des dispositifs spécifiques dans notre dernière partie. En effet, celle-ci s'intéresse à la mise en œuvre des politiques publiques et de l'intersectorialité par les agents de terrain. Faisant l'hypothèse que la culture organisationnelle peut jouer sur les stratégies des acteurs de terrain, il était nécessaire de trouver un moyen d'évaluer ce possible impact. La sélection des acteurs de terrain au sein d'organisations spécifiques vise ainsi à faire ressortir le poids de cette culture sur les pratiques quotidiennes des conseillers.

Pour cela, quatre types d'accompagnement ont été choisis³⁶⁴ : l'accompagnement réalisé à Pôle emploi, l'accompagnement réalisé en mission locale, l'accompagnement réalisé en PLIE et l'accompagnement professionnel réalisé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration (bilan de compétences).

L'accompagnement réalisé à Pôle emploi représente l'accompagnement universel, ouvert à tous alors que les trois autres dispositifs ciblent des populations spécifiques. En effet, les missions locales s'adressent aux jeunes de 16 à 25 ans et les PLIE à un public plus éloigné de l'emploi. Enfin, le bilan de compétences concerne les primo-arrivants et représente le dispositif majeur des politiques d'intégration sur l'aspect professionnel. Ainsi, ces différents accompagnements recouvrent une diversité de situations qui nous permettront de prendre en compte les différentes variables sectorielles, organisationnelles ou paradigmatiques :

- du ciblage à l'universalisme,
- des degrés d'intersectorialité différents,
- des accompagnements qui reposent sur un dispositif et d'autres sur une organisation,
- des accompagnements qui sont développés dans le sous-secteur de l'insertion professionnelle, mais aussi de l'intégration des immigrés.

³⁶⁴ Ces différents types d'accompagnement seront présentés en détail chapitre 7. Il s'agit ici de comprendre la démarche de croisement des données plutôt que de décrire les différents dispositifs.

Conclusion

De nombreux travaux ont présenté des alternatives à un découpage par secteur d'action publique pour comprendre l'organisation et la structuration de l'Etat en action en introduisant des notions connexes. Toutefois, celles-ci sont principalement cognitives. Elles mettent en avant des espaces, des ensembles plus ou moins imbriqués qui correspondent à un découpage choisi par l'auteur, et non à un découpage concret et institutionnalisé de l'action publique tel qu'on l'observe dans le cadre du partage administratif. La notion de secteur d'action publique s'inscrit pour sa part dans une combinaison de facettes cognitives et normatives qui se répondent l'une l'autre.

Analyser le secteur d'action publique (et le découpage qu'il induit) conduit très rapidement à saisir les limites et le caractère instable et flou des frontières instituées. Pourtant, il reste un outil privilégié pour délimiter une recherche ou une action. Quelques travaux récents se sont penchés sur ces frontières, ces espaces à la croisée des secteurs afin d'en saisir les enjeux. L'intersectorialité connaît aujourd'hui un intérêt croissant de la part des chercheurs en sciences sociales qui cherchent à appréhender les complexités de l'action publique et des politiques publiques. En présentant une amorce de cadre d'analyse, cette partie a permis d'identifier trois aspects distincts (mais pas antithétiques) de l'intersectorialité : les arrangements institutionnels, les interactions entre acteurs et la rencontre de cadres cognitifs et normatifs différents. L'intersectorialité se caractérise aussi par des degrés d'intégration d'un secteur à un autre différents (pouvant aller de la transectorialité - qui demeure, dans le système français, principalement théorique -, à la segmentation).

Pour étudier les enjeux de l'intersectorialité au prisme des politiques publiques d'accompagnement vers le marché de l'emploi dans le cas des populations immigrées, cette recherche propose de s'appuyer sur quatre angles d'analyse et approches théoriques permettant de répondre à notre problématique. Ceux-ci peuvent être mobilisés simultanément et constituent trois niveaux d'analyse distincts et complémentaires.

Le premier est le concept de secteur et la littérature à laquelle il a donné lieu dans l'analyse des politiques publiques. Vient ensuite l'approche par les référentiels d'action publique, fortement articulée avec les travaux sur le secteur, qui permet de saisir le cadre cognitif et normatif des secteurs et sous-secteurs à l'étude. Les nombreuses critiques de la notion de référentiel permettent d'en saisir les principales limites pour ainsi les dépasser notamment l'idée selon laquelle elle impliquerait une approche exclusivement 'par le haut' se focalisant sur une unique catégorie d'acteurs. Les travaux européens sur la gouvernance des politiques d'activation permettront de réaliser une analyse des structurations des acteurs et des organisations et de mettre en lumière les logiques d'action institutionnelles en place. A la lumière de logiques d'action qui diffèrent en fonction des acteurs et des organisations, cela nous conduira à questionner la complexité de leurs relations grâce aux théories de l'*implementation* et de la *street level bureaucracy* qui, s'intéressent au niveau meso et micro de la politique publique, permettront d'étudier le rapport entre régulation et marge de manœuvre et les stratégies individuelles des acteurs. Enfin, ces théories permettront d'éclairer les enjeux de l'intersectorialité puisqu'il s'agit d'un niveau d'analyse où se révèlent les dysfonctionnements structurels.

L'analyse des structures institutionnelles nationales et des bases historiques des secteurs de l'immigration et des politiques de l'emploi montre qu'ils sont composés d'une multitude de sous-secteurs qui s'inscrivent dans un cadre plus général dont ils découlent, mais qui ont une certaine autonomie et des liens avec d'autres sous-secteurs qui leur sont propres.

En France, et à l'instar de plusieurs pays européens, la mise en place du référentiel d'activation a suscité de nombreux changements parmi lesquels les principales dynamiques sont : le renforcement de la conditionnalité des prestations et des sanctions, une sous-traitance accrue, la territorialisation, l'accent mis sur l'individualisation des prestations et l'intersectorialité. L'analyse du lien entre immigration et emploi ainsi que la mise en exergue d'un référentiel des politiques d'intégration des immigrés articulé autour d'une vision utilitariste de l'immigré, permettent de montrer que l'intégration professionnelle est une dimension qui légitimait, et légitime encore l'immigré.

Il s'agit là de la difficile rencontre de deux cadres cognitifs et normatifs, pourtant reliés par certains aspects (histoire des politiques d'insertion et lien intrinsèque entre immigration et emploi entre autre chose). Elle pose le contexte dans lequel se met en œuvre l'accompagnement vers le marché du travail des populations immigrées et révèle que malgré la promotion d'un lien entre ces deux secteurs pour faciliter l'insertion des immigrés, le développement d'un lien entre insertion professionnelle et intégration des immigrés demeure principalement théorique et n'a pas conduit à une action conjointe forte au niveau national. Cette analyse du niveau macro de la recherche soulève une série de questions relatives au développement d'une action intersectorielle au carrefour entre insertion professionnelle et intégration des immigrés dont la principale est celle de l'articulation entre universalisme et ciblage. On constate un paradoxe inhérent au système univerealiste et aux politiques d'insertion développées en France qui interroge sur le processus de catégorisation et la définition des populations vulnérables.

Le contexte du développement d'une intersectorialité posée, les deux parties qui suivent pourront se focaliser sur les logiques d'action des acteurs en charge de la mettre en œuvre sur les territoires et auprès des demandeurs d'emploi.

2ème partie:

La mise en œuvre d'une action publique à la croisée des secteurs: la rhétorique de l'intersectorialité face à des logiques d'action centrées sur l'emploi

Introduction

Alors que nombreuses sont les analyses de politiques publiques qui se sont avant tout intéressées aux politiques publiques à travers le processus d'élaboration de la politique publique à l'échelle nationale ou européenne, c'est une sociologie politique de l'intersectorialité des politiques de l'emploi en pratique qui a été privilégiée dans ce travail. Sans pour autant négliger l'observation du cadre légal de la politique publique et le processus de décision qui l'entoure, cette recherche privilégie une étude par le bas de l'action publique, c'est-à-dire par sa mise en œuvre³⁶⁵. Pierre Muller souligne les atouts d'une telle approche qui, « au lieu de se saisir de l'Etat par le haut et en bloc, [...] va nous permettre de l'observer par le bas et en détail »³⁶⁶. Dans le contexte politico-administratif centralisé français, cette analyse par le bas revêt deux aspects trop souvent traités de manière conjointe ou sans être distingués, rendant difficilement saisissable les apports pourtant très riches que peut apporter

³⁶⁵ De nombreux travaux universitaires ont démontré l'intérêt des recherches que la mise en œuvre de l'action publique et des politiques publiques. On peut notamment citer J. Pressman A. Wildavsky., (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Op. cit., ou M. Exworthy, M. Powell, (2004). *Big Windows and Little Windows: Implementation in the "Congested State"*, Op. cit.

³⁶⁶ P. Muller, (avril 2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2 : p. 192.

une analyse distincte. Il s'agit de deux moments de l'action publique, de deux espaces, ou encore de deux niveaux selon la perspective adoptée : d'une part, la mise en œuvre institutionnelle des politiques publiques - c'est-à-dire la mise en place et l'adaptation des politiques publiques sur les territoires par les acteurs en charge de développer les politiques publiques sur les territoires -, et d'autre part, la mise en œuvre opérationnelle des politiques publiques par les agents de terrain qui sont en contact avec les bénéficiaires.

Cette partie a pour objet l'étude de cette première perspective. Il s'agit d'analyser la mise en œuvre de l'intersectorialité dans le secteur des politiques de l'emploi par les acteurs territoriaux au regard des configurations d'acteurs, des logiques managériales et des instruments, ainsi que des cadres cognitifs. Par acteurs territoriaux, nous faisons référence aux acteurs institutionnels locaux, c'est-à-dire aux acteurs qui se situent entre les décideurs nationaux et les agents de terrain en contact avec les individus. Ce sont les acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques nationales sur les territoires et de l'élaboration des politiques publiques régionales, départementales, intercommunales ou encore locales dans les entités publiques territoriales – décentralisées et déconcentrées -, mais ce sont aussi en partie les managers intermédiaires qui participent à la réflexion territoriale des politiques de l'emploi (comme les directeurs de structures accueillant les demandeurs d'emploi, ou les acteurs occupant des postes de responsables de services dans les directions départementales ou régionales d'organisations comme Pôle emploi ou les missions locales par exemple)³⁶⁷.

Qu'il s'agisse de la mise en œuvre des politiques nationales ou bien du développement d'initiatives territoriales répondant à des recommandations nationales, à des besoins ou des stratégies locales, l'objectif est de saisir la manière dont se construit concrètement l'intersectorialité des politiques de l'emploi, et plus spécifiquement le lien entre politiques d'insertion professionnelle et politiques d'intégration des immigrés. Il s'agit d'identifier, grâce à une analyse de la mise en œuvre, l'état de l'intersectorialité sur les territoires, les éléments qui facilitent ou qui freinent les rapprochements sectoriels, et d'identifier les défis et les enjeux de cette

³⁶⁷ Ces acteurs seront étudiés à la fois dans cette partie pour leur rôle d'élaboration des politiques publiques permis par leur marge de manœuvre, et ils seront plus précisément étudiés dans la 3^{ème} partie pour leur rôle structurant les pratiques des agents de terrain, en référence aux travaux de Tony Evans notamment sur le rôle des managers.

T. Evans, (2011). Professional, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368–386.

désectorisation de l'action publique. Cette partie cherche donc à répondre à la question : **de quelle manière les logiques organisationnelles, managériales, instrumentales, et cognitives en place s'articulent-elles avec le développement de l'intersectorialité, et comment les acteurs institutionnels parviennent-ils ou non à mettre en œuvre cette approche décloisonnée ?** On cherche ainsi à expliquer comment fonctionne l'intersectorialité en pratique, et pourquoi certains liens intersectoriels fonctionnent alors que d'autres ne parviennent pas à se développer. Quelles sont les variables qui permettent ou contraignent la mise en place de l'intersectorialité ?

Au-delà de la contextualisation théorique et de la mise en perspective de l'intersectorialité comme objet d'étude, la première partie de ce travail a permis de présenter le contexte cognitif et normatif national et européen dans lequel ces politiques d'insertion professionnelle se sont développées et évoluent, notamment dans le rapport qu'elles entretiennent avec le secteur de l'intégration des immigrés. Il a été démontré qu'il existe un écart important entre les référentiels sectoriels de ces deux secteurs, représentant un frein éventuel au développement d'une approche intersectorielle d'un point de vue théorique. A présent, le regard peut se poser sur le niveau méso, celui des territoires et des organisations en charge de mettre en œuvre cette approche. En effet, les défis de l'intersectorialité ne se saisissent pas principalement au niveau national où l'on peut observer, par exemple, les relations interministérielles et le cadre cognitif et normatif qui structure les secteurs en question. Ils se perçoivent davantage au niveau méso, là où le rapprochement de secteurs d'action publique distincts appelle au développement de coopérations entre organisations et acteurs en charge de leur mise en place concrète, que l'intersectorialité prenne la forme de guichet unique, de projet entre différents acteurs, de système de prescription et de partenariat ou de délégation de personnel. C'est à ce niveau-là que s'observe la déclinaison concrète des recommandations nationales et européennes qui encouragent le développement d'une approche intégrée à la croisée des différents secteurs d'action publique.

Quatre niveaux d'analyse sont attendus dans cette partie pour étudier les différentes facettes de l'intersectorialité à l'échelle méso :

- un niveau d'analyse qui s'intéresse aux organisations et qui vise à éclairer un contexte dans lequel la multiplicité des organisations qui travaillent sur les problématiques d'insertion professionnelle a conduit à une répartition des compétences relativement floues et interroge l'articulation des secteurs entre eux, et qui éclaire sur la nature des coopération entre acteurs ;
- un niveau d'analyse territorial puisque le processus de territorialisation induit le transfert de responsabilités et le développement d'une marge de manœuvre des acteurs sur les territoires qui, de facto, promeut une action adaptée aux besoins des territoires qui se veut davantage horizontale et intersectorielle, que verticale et sectorisée, et qui cherche à s'appuyer sur les diagnostics des acteurs et des organisations implantés sur ces territoires ;
- un niveau d'analyse technique, instrumental et managérial, qui s'intéresse aux formes concrètes que peut prendre l'intersectorialité, aux instruments d'action publique instaurant de l'intersectorialité et au cadre qui structure les logiques d'action ;
- et enfin un niveau d'analyse cognitif qui interroge le poids des référentiels sectoriels dans la mise en œuvre de l'intersectorialité.

Le croisement de ces différents niveaux d'analyse a pour objectif de permettre une analyse holistique de la mise en œuvre des politiques publiques. De plus, ces divers prismes d'analyse reflètent aussi les jeux d'échelles et de croisement au cœur de l'intersectorialité.

Dans un premier temps (chapitre 4) le paysage territorial de l'emploi sera présenté : Qui est responsable de quoi ? Quel est le degré et la nature de la marge de manœuvre dont ces acteurs disposent ? Et quel est le poids de la variable territoriale ? La présentation du paysage local de l'emploi, niveau souvent considéré comme garant des approches décloisonnées (territoriales et intersectorielles), permettra de montrer et d'analyser les effets d'enchevêtrement des collectivités pour clarifier le paysage dans lequel évolue l'intersectorialité. Ainsi, dans un premier chapitre seront explorés les jeux d'échelles caractéristiques du niveau méso étudié dans cette partie, et le pouvoir discrétionnaire des acteurs et organisations sur les territoires. L'analyse s'intéressera à trois territoires différents de manière comparative afin de tester la variable territoriale. L'hypothèse testée dans ce chapitre repose sur l'idée que **le développement de la territorialisation participe au développement de**

l'intersectorialité dans la mesure où, à travers cette démarche de proximité, elle conduit souvent à une approche décloisonnée des problématiques et qui met à l'épreuve sectorisation de l'action publique.

Une fois cette cartographie territoriale de l'emploi réalisée, nous nous intéresserons à la dimension 'technique' de l'intersectorialité (chapitre 5), c'est-à-dire à la manière dont elle s'organise concrètement sur les territoires et dans les organisations. Dans un premier temps, les formes de l'intersectorialité seront déclinées à travers un état des lieux des différentes approches que peut prendre le croisement sectoriel. Cette analyse sera ensuite enrichie par une étude des modes de coopération instaurés par le système de gouvernance en place. Puis, les usages de l'intersectorialité seront introduits afin de mettre en lumière les raisons qui conduisent les acteurs locaux à se saisir de l'intersectorialité.

Ce chapitre se conclura par une mise en perspective des modèles de gouvernance et de l'intersectorialité afin de mettre en lumière les modes de gouvernance facilitant et/ou contraignant l'intersectorialité. Ainsi, il s'agira de montrer de quelle manière les croisements sectoriels s'effectuent concrètement sur les territoires, ainsi que les difficultés d'ordre organisationnel que leur mise en œuvre peut soulever. En d'autres termes, cela permettra d'identifier les variables qui expliquent que l'intersectorialité se développe ou est freinée.

Enfin, un troisième chapitre (chapitre 6) conclusif sera consacré à la prise en compte de la variable cognitive sur la mise en place de l'intersectorialité. Il s'agira en effet de réintroduire la question des référentiels sectoriels à l'analyse afin de tester l'hypothèse selon laquelle le rapprochement entre secteur de l'immigration et secteur de l'emploi s'effectue dans une zone de flou, produit tout à la fois d'une difficulté de mise en œuvre de l'intersectorialité au niveau cognitif, technique et de gouvernance, et d'une démarche politique qui place l'insertion professionnelle des immigrés à l'écart des priorités politiques.

Pour ce faire, il conviendra d'analyser différents types de proximité sectorielle entre des secteurs dont nous faisons l'hypothèse d'une forte proximité (secteur de l'action sociale et de la formation professionnelle) et un secteur dont nous faisons, au contraire, l'hypothèse d'une distance importante (immigration). Comprendre le type d'intersectorialité favorisé par les acteurs en charge de la mise en œuvre fait émerger

les variables qui impactent le développement de l'intersectorialité ou la freinent. Cela nous conduira à étudier la zone de flou dans laquelle la relation immigration/emploi évolue et à conclure à une mise à l'écart des politiques d'activation de la population immigrée. Ce dernier chapitre vise à tester l'articulation entre les **trois dimensions que nous supposons nécessaires à l'intersectorialité : modèle de gouvernance et logiques managériales facilitant les connexions entre organisations, instruments d'action publique dédiés, et référentiels sectoriels proches.**

D'un point de vue méthodologique, cette partie s'appuiera sur les entretiens réalisés auprès des acteurs nationaux et territoriaux en charge de la mise en œuvre des politiques publiques sur les trois territoires choisis pour la recherche empirique. Il ne s'agit pas d'étudier la mise en œuvre par le conseiller en contact avec le bénéficiaire d'un service d'insertion³⁶⁸, mais de comprendre comment le paysage local se structure, c'est-à-dire comment les acteurs qui œuvrent au développement des politiques de l'emploi pensent et organisent l'intersectorialité. A l'instar des autres parties de ce travail, l'analyse de cette tendance se fera principalement au prisme du lien entre le secteur de l'emploi et celui de l'immigration, mais pas exclusivement puisqu'observer la nature et le degré des liens avec les autres secteurs d'action publique facilitera l'identification des facteurs facilitants et contraignants par contraste. La comparaison prendra donc une importance capitale dans cette partie. En effet, bien qu'elle ne soit pas transversale à la thèse dans sa globalité, elle permet d'éclairer ponctuellement des analyses et de valider ou non des hypothèses de recherche. Dans cette partie, deux comparaisons seront utilisées : une comparaison entre trois territoires permettant de tester la variable territoriale : l'intersectorialité diffère-t-elle d'une entité locale à une autre (chapitre 4) ? Et une comparaison entre les différents liens établis entre le secteur de l'emploi et les secteurs de la formation professionnelle, de l'action sociale et de l'immigration visant à faire émerger les conditions du développement de l'intersectorialité (chapitre 6).

Une approche dynamique est favorisée afin d'interroger les transformations à l'œuvre qui peuvent témoigner de l'évolution de l'intersectorialité dans l'action publique et dans le secteur de l'insertion professionnelle. Cette analyse s'appuiera

³⁶⁸ Ce sera l'objet de la 3^{ème} partie.

principalement sur la très riche littérature sur la gouvernance des politiques de l'emploi qui s'est progressivement intéressée aux nouveaux modes de coordination entre acteurs et secteurs d'action publique³⁶⁹. Elle s'intéressera aussi aux travaux sur la mise en œuvre à laquelle beaucoup se réfèrent à travers son appellation anglophone *implementation*³⁷⁰. Par ailleurs, elle utilisera de manière ponctuelle et démonstrative une des approches théoriques proposées dans l'ouvrage de Neil Fligstein et Doug Mc Adam sur la théorie des champs³⁷¹ : la mesure de la distance entre les champs, ainsi que les travaux de Sophie Jacquot et Cornelia Woll sur les usages l'eupéanisation qui nous permettront d'étudier les usages de l'intersectorialité³⁷². Ce corpus théorique³⁷³ permettra d'appréhender le développement cognitif et technique de l'intégration professionnelle des immigrés puisqu'elle fournit une série de concepts et de cadres analytiques qui éclairent à la fois les relations entre les organisations et les acteurs, la distance qui sépare les secteurs, ou encore les principales logiques d'action et référentiels qui sous-tendent les politiques de l'emploi et qui structurent donc le paysage politico-administratif dans lequel l'intersectorialité évolue.

³⁶⁹ Le corpus théorique de cette partie sera présenté au fil de l'analyse.

Voir par exemple : C. Champion, G. Bonoli, (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323–334.

D. Rice, M. Heidenreich. (forthcoming), *Integrating social and employment systems : challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.

Y. Kazepov, (2010). Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved. In: Kazepov, Y. (Ed.). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate, pp. 35-72

³⁷⁰ S. Charbonneau, J. G. Padioleau, (1980). La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts. *Revue Française de Sociologie*, 21(1), 49.

M. Exworthy, M. Powell, (2004). Big Windows and Little Windows: Implementation in the "Congested State." Op. cit.

³⁷¹ N. Fligstein, D. McAdam, (2013) *A Theory of fields*, Oxford University Press,

³⁷² S. Jacquot, C. Woll, (2004). *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan.

On peut aussi citer : P. Graziano, J. Jacquot, B. Palier, (2013). Usages et eupéanisation: De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale. *Politique Européenne*, 40, 94–118.

³⁷³ Pour plus de détails sur le cadre théorique, se référer à la partie 1 chapitre

IV) Des configurations d'acteurs sur les territoires propices à une intersectorialité décousue

Telle qu'elle est promue au niveau national, l'intersectorialité s'appuie sur des collaborations interministérielles, sur le développement de politiques publiques, organisations ou mesures intersectorielles (c'est-à-dire au croisement des secteurs en termes d'acteurs, d'organisations et de problématiques), ou encore sur des recommandations faites aux acteurs en charge du développement des politiques publiques promouvant les liens entre secteurs. Du fait du caractère centralisé du secteur de l'emploi, ce sont les acteurs institutionnels locaux qui sont en charge de mettre en œuvre cette intersectorialité. Parallèlement, ils développent un grand nombre d'initiatives intersectorielles entre acteurs du territoire, témoignant que l'intersectorialité n'est pas uniquement mise en œuvre du fait de prérogatives nationales, mais qu'elle est aussi perçue par ces acteurs comme une manière de dépasser une action publique très sectorisée dans le secteur de l'emploi.

L'intersectorialité vient alors défier la structure sectorisée de l'action publique en France, et appelle donc à l'émergence de modalités organisationnelles facilitantes, comme par exemple, des comités de coordination, une marge de manœuvre élargie permettant de dépasser les cadres traditionnels nationaux, ou une répartition des compétences adaptée. A travers une analyse des jeux d'échelles et d'enchevêtrement, l'objectif de ce chapitre est de comprendre les conditions organisationnelles (on entend par là la manière dont les acteurs et les organisations se structurent) du développement de l'intersectorialité et de faire ressortir les difficultés rencontrées en France grâce à l'étude de trois territoires. Il s'agit ainsi de comprendre l'ordonnancement organisationnel (les structurations d'acteurs) qui sous-tend les politiques d'insertion professionnelle sur les territoires et plus spécifiquement l'articulation entre les différents secteurs d'action publique. Finalement, ce chapitre cherche à répondre à la question : **comment les organisations se structurent-elles dans un contexte caractérisé par une territorialisation croissante et par la promotion de l'intersectorialité ?**

L'hypothèse de départ est que **les structurations d'acteurs à l'échelle locale en France se caractérisent par des chevauchements d'un secteur sur l'autre qui sont propices au développement d'approches intersectorielles, mais qui n'intègrent pas ou peu les organisations qui travaillent sur l'intégration des immigrés, conduisant ainsi à la mise en place d'une intersectorialité sélective.** Plusieurs éléments soutiennent cette hypothèse. D'une part, le développement de la territorialisation, en encourageant une approche basée sur le territoire plutôt que sur le secteur d'action publique³⁷⁴, conduit à repenser et modifie les relations sectorielles jusqu'à présent cloisonnées en augmentant les relations entre secteurs d'action publique au profit d'une action publique sur mesure au plus près des territoires. D'autre part, le référentiel d'activation, ainsi que la crise économique et le fort taux de chômage ont eu pour effet de réaffirmer la place centrale à la problématique de l'emploi, progressivement abordée par un nombre de plus en plus important d'acteurs. Ces éléments ont eu pour effet de rendre les répartitions de compétences plus vagues et de faire évoluer les configurations d'acteurs, permettant l'émergence de ponts entre les différents secteurs d'action publique.

Cependant, malgré ces évolutions, l'emploi demeure un secteur centralisé dont les acteurs principaux au niveau local sont les représentants de l'Etat (DIRECCTE, Pôle emploi). Ainsi, la marge de manœuvre dont disposent les acteurs institutionnels locaux et les managers intermédiaires est primordiale afin d'appréhender les pratiques locales, dans la mesure où c'est principalement dans cet espace discrétionnaire que peut se développer une intersectorialité locale.

Une première partie sera consacrée à l'élaboration d'une cartographie des acteurs œuvrant dans le secteur de l'emploi, avec un intérêt particulier pour les acteurs qui travaillent sur l'insertion professionnelle des immigrés. Cela révélera une pluralité d'acteurs impliqués (laissant néanmoins les acteurs de l'intégration des immigrés à l'écart), et conduira à questionner les raisons d'un tel investissement, particulièrement de la part d'organisations dont l'emploi n'est pas une compétence attitrée.

Puis il conviendra d'identifier les éléments sur lesquels les acteurs institutionnels locaux et les managers intermédiaires peuvent impacter afin de montrer que, malgré

³⁷⁴ P. Muller, (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. Op. cit.

une marge de manœuvre limitée, il existe des possibilités d'adaptation et d'interprétation des politiques publiques décidées au niveau national.

Les travaux sur la gouvernance locale des politiques de l'emploi se sont multipliés au cours des dernières années, suivant l'idée selon laquelle le modèle de l'activation réinterroge à la fois le cadre cognitif et normatif des politiques publiques, et les modalités de gouvernance de ces politiques. Le postulat de base qui sous-tend ces recherches est que la gouvernance n'est pas qu'une manière de faire, mais qu'elle a des implications importantes en termes de transformations de l'Etat providence³⁷⁵. En effet, analyser le transfert de certaines responsabilités aux collectivités territoriales ne révèle pas uniquement des informations sur les configurations d'acteurs, mais éclaire aussi sur les évolutions du cadre cognitif et normatif en proposant une analyse qui ne s'intéresse pas seulement aux discours des acteurs et aux politiques publiques telles qu'elles sont élaborées, mais qui insiste sur la manière dont elles sont mises à l'œuvre.

4.1 Territorialisation et intersectorialité, des jeux d'échelles et d'enchevêtrement

Un contexte de retour de la territorialité, initié depuis les années 1980, crée un environnement facilitant le développement de l'intersectorialité dans la mesure où elle défie l'organisation verticale majoritairement sectorielle de l'action publique au profit d'une action publique davantage horizontale. Cette territorialité vise à encourager une action publique au plus près des besoins et des spécificités des territoires et des publics, rappelant ainsi trois des lignes de force de l'activation au cœur de cette recherche : intersectorialité, territorialisation et individualisation.

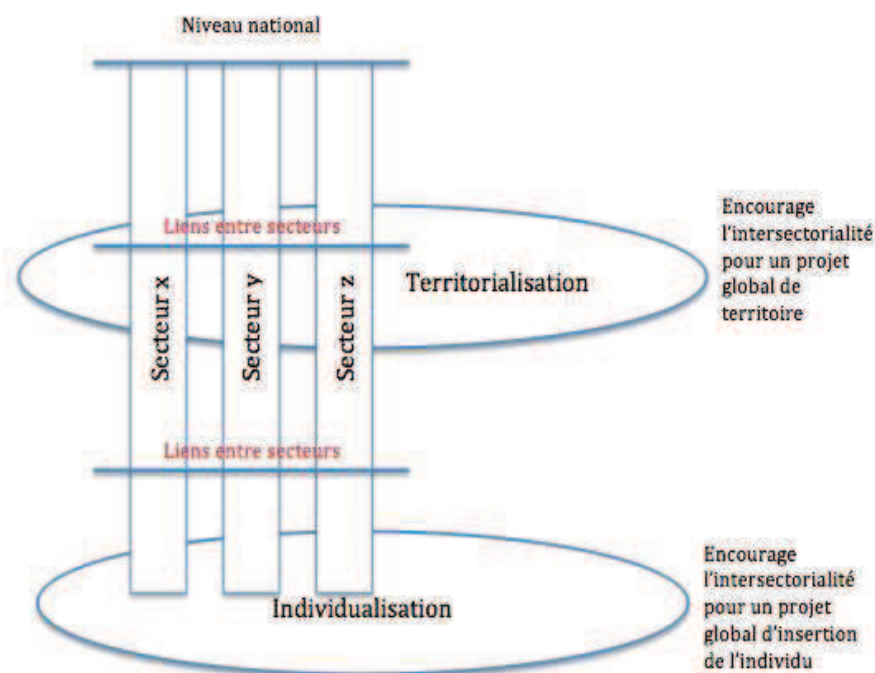
Ces trois dynamiques sont intrinsèquement liées puisque, assemblées, elles questionnent l'articulation entre une démarche horizontale et une démarche verticale sous des angles différents : l'individualisation appelle à un décloisonnement des problématiques afin de considérer l'individu dans sa globalité, à travers la pluralité des problématiques qu'il peut rencontrer ; le changement d'échelles qu'induit la

³⁷⁵ R. Van Berkel, V. Borghi, « Review Article : The Governance of Activation », *Social Policy and Society*, n°7, 2008, pp.393-402

territorialisation suppose un changement de focal (d'une problématique spécifique à un territoire donné)³⁷⁶ ; et enfin, l'intersectorialité correspond à l'approche transversale visant à dépasser une stricte sectorisation des secteurs. Ces trois tendances ont pour objectif commun de développer une action publique sur mesure, en adéquation avec les besoins et les ressources. Ici, territorialisation et individualisation sont compris comme des moyens de développer l'intersectorialité et/ou des éléments qui la provoquent. L'analyse empirique permet en effet de voir que, au-delà du fait que ces deux dynamiques centrales à l'activation soient des caractéristiques fortes du contexte actuel (témoignant ainsi du développement de l'activation en France), c'est à travers elles que l'intersectorialité, autre tendance clé de l'activation, prend place. D'un point de vue technique, l'intersectorialité se développe à une échelle macro grâce à la territorialisation des politiques de l'emploi et la manière dont celle-ci se déploie. Elle s'articule aussi très fortement avec la volonté d'individualiser les services et les politiques publiques puisque cette volonté implique une approche transversale favorisée par une approche intersectorielle. Les différentes façons de favoriser une démarche sur mesure (délégation de personnel par exemple) s'inscrivent aussi souvent (si ce n'est systématiquement) dans une approche intersectorielle.

Figure 4 : Territorialisation et individualisation au service de l'intersectorialité

³⁷⁶ Faure, A., Leresche, J. P., Muller, P., & Nahrath, S. (2007). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan.



Ici, c'est le caractère territorial et les dynamiques relatives aux changements d'échelles des politiques de l'emploi qui seront analysés. Etudier ces questions d'échelles implique de ne pas limiter l'analyse à l'étude de processus top-down de décentralisation. En effet, parler de territoires et de proximité nécessite aussi de prendre en compte les processus 'bottom-up', c'est-à-dire venant du bas, qui peuvent exister (comme par exemple à travers le choix d'une collectivité de développer des politiques d'activation sans qu'il s'agisse d'une compétence attitrée).

La promotion d'une proximité dans l'action publique et de la territorialisation s'est exprimée, entre autre et dans la plupart des pays européens, à travers des vagues successives de décentralisation³⁷⁷. Dans le cas français, elles sont mises en place à partir des années 1980 et se traduisent par le transfert de certaines responsabilités aux collectivités territoriales. Parallèlement, un phénomène important de déconcentration a permis de conjuguer une volonté de l'Etat de garder la compétence de certains secteurs tout en s'inscrivant dans un rapport fort aux territoires par le biais des institutions étatiques aux échelles locales, en charge de mettre en œuvre et d'articuler

³⁷⁷ Voir 4.1.2

les projets nationaux sur un territoire spécifique. Enfin, s'est ajouté à ce paysage le développement d'initiatives locales marquant l'investissement croissant des acteurs territoriaux, comme par exemple les antennes emploi initiées par la mairie de Tours (voir ci-après). Ces différents processus questionnant le rapport au territoire et la responsabilité de l'intérêt commun ont, malgré la forte centralisation des politiques de l'emploi, défié les échelles d'action publique et les rapports de force entre les différentes institutions.

La littérature grise et scientifique sur le rapport au territoire des politiques de l'emploi, de formation et d'insertion s'est développée dans les années 1990/2000, face aux évolutions politico-administratives nationales et locales et aux recommandations européennes relatives à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)³⁷⁸. Auparavant, Pierre Muller faisait l'état de changements importants dans l'équilibre entre action sectorielle et action territorialisée³⁷⁹. Résultat d'années de travail sur cette dynamique, un ouvrage sur les changements d'échelles a été publié par un groupe de chercheurs³⁸⁰. Ces derniers insistent sur le changement de focal qu'implique le changement d'échelle, et sur le fait que cela impacte les jeux d'acteurs. Il est suivi, peu après, par un autre ouvrage s'intéressant aux territoires de l'emploi et de l'insertion³⁸¹. Les auteurs y analysent les pouvoirs décisionnaires des acteurs et les impacts de ces nouveaux rapports au territoire sur les politiques sectorielles de l'emploi et de l'insertion. D'autre part, le travail historique mené par Thierry Berthet, Pierre Cuntigh, Christophe Guitton et Olivier Mazel a permis de montrer les différentes étapes de la territorialisation des politiques de l'emploi en France³⁸². Les auteurs identifient les enjeux (obstacles et changements) de cette tendance, parmi lesquels ils notent qu'« elle implique de passer d'une culture administrative sectorisée à une démarche de projet concertée entre les acteurs

³⁷⁸ Voir par exemple: Commission des communautés européennes. (2001), *Communication de la commission au conseil, au Parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions*. "Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l'emploi", Bruxelles, COM(2001) 629

³⁷⁹ Muller, P. (1985). Un schéma d'analyse des politiques sectorielles. Op. cit.

³⁸⁰ Faure, A., Leresche, J. P., Muller, P., & Nahrath, S. (dir.) (2007). *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Op. cit.

³⁸¹ C. Baron, B. Bouquet, P. Nivolle, (dir.), (2008), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, L'harmattan, Paris

³⁸² Berthet, T., Cuntigh, P., Guitton, C., & Mazel, O. (2002). 1982 - 2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi. *Premières informations-Premières synthèses*, 24.2.

concernés d'un territoire »³⁸³. Cela fait apparaître, là encore, un rapport étroit entre territorialisation et secteurs d'action publique. Olivier Mériaux et Jean Bartoli ont eux aussi fait émerger la tension induite par le mouvement de territorialisation entre approche horizontale et approche verticale³⁸⁴.

De manière générale, ces travaux nous invitent à questionner le rapport à la proximité, et l'impact de la territorialisation sur les jeux d'acteurs. L'hypothèse explorée dans cette partie est celle d'une intersectorialité favorisée par l'investissement croissant des acteurs locaux pour l'emploi, parmi lesquels les acteurs de l'intégration des immigrés sont faiblement intégrés.

Après avoir présenté les configurations territoriales des acteurs des politiques de l'emploi, l'organisation multiniveau de ces politiques sera analysée tant d'un point de vue légal, qu'au regard des pratiques des acteurs. Il ressort de cette 'cartographie' que, bien que l'emploi soit un secteur centralisé, il s'agit aussi d'un secteur sur lequel de nombreux acteurs locaux (à tous les niveaux) cherchent à se positionner à travers leur propre compétence, favorisant ainsi une certaine intersectorialité.

4.1.1 Un millefeuille d'acteurs

Le secteur de l'emploi repose sur un nombre important d'organisations, comme en témoigne un récent rapport de l'Assemblée nationale identifiant plus de quatre-vingt-cinq différentes organisations dédiées aux politiques de l'emploi, du travail et de la formation en France³⁸⁵. Ce constat incite à ne pas limiter l'analyse aux principaux acteurs étatiques du secteur et à adopter une vision plus large. En effet, malgré le système centralisé dans lequel ce secteur est ancré, il ressort que les acteurs impliqués dans les politiques de l'emploi sont variés et œuvrent malgré tout à différentes échelles d'action publique. C'est ce à quoi l'évolution de la définition du service public de l'emploi invite, en ayant introduit différentes catégories d'acteurs et différents niveaux d'implication pour y inclure la multiplicité de ces acteurs.

³⁸³ Idem : p.7

³⁸⁴ J. Bartoli, O. Mériaux, (2006). La Région, assembleur d'une "approche intégrée" de l'action publique pour l'emploi ? *Pouvoirs locaux*, 70, 1-10

³⁸⁵ Assemblée nationale, *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française* (rapporteur Pierre Morange), 28 avril 2010

L'élargissement du Service public de l'Emploi (SPE)

En France, le SPE est créé en 1984 par une circulaire³⁸⁶. Il est alors constitué du Ministère de l'administration du travail, de l'AFPA (Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes) et de l'ANPE (Agence Nationale Pour l'Emploi en charge d'accompagner les demandeurs d'emplois). La circulaire stipule alors que l'ANPE est le noyau dur du SPE, et qu'il existe des « structures spécifiques », comme les missions locales par exemple. En 1998, la loi contre l'exclusion³⁸⁷ élargit ce service, y incluant les droits des femmes et l'action sociale. Puis, en 2005, la loi de cohésion sociale³⁸⁸ définit et renforce l'ouverture du service public de l'emploi en tâchant d'inclure tous les acteurs impliqués. Trois cercles d'acteurs émergent alors. Ils représentent trois niveaux d'investissement: d'abord les institutions qui *assurent* le SPE, puis les organisations publiques et/ou privées qui y *participent* et enfin les collectivités territoriales qui *concourent* au SPE.

Cet élargissement du SPE montre qu'au fil des années, face au chômage croissant et dans un contexte de territorialisation général, l'emploi a été de plus en plus considéré comme un secteur multi-facettes reposant sur un grand nombre d'acteurs. Millefeuille ou encore mosaïque, pour reprendre le terme utilisé par Jean Marimbert en 2004³⁸⁹ pour décrire le paysage de l'emploi en France, il est difficile de présenter une liste exhaustive des acteurs tant les missions et les degrés de participation de tous diffèrent. Cependant, le rapport de l'IGAS produit en 2013 propose, parmi différentes synthèses, un schéma revisité sur la base de celui issu du rapport Marimbert de 2004, permettant de saisir la complexité du réseau d'acteurs³⁹⁰ :

³⁸⁶ Circulaire DE n° 11/84 : mise en place du Service Public de l'Emploi, voir T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, & O. Mazel, (2002). 1982 - 2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi. Op. cit.

³⁸⁷ Loi n°98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions

³⁸⁸ Loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

³⁸⁹ J. Marimbert, (2004), *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*. Op. cit

³⁹⁰ Pourtant, ce schéma pourrait encore être réactualisé afin de prendre en compte les changements qui ont eu lieu depuis sa réalisation, notamment dans le secteur de la formation professionnelle (loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale).

de l'emploi et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes, et de la lutte contre la fraude³⁹⁴.

Au niveau régional, les administrations déconcentrées de l'Etat en charge sont les DIRECCTE (directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi), déclinées en unités territoriales sur les départements. Placées sous l'autorité du Préfet de région, elles œuvrent sur trois champs d'intervention : la politique du travail, le développement économique, de l'emploi et des compétences, et enfin les questions de concurrence et de consommation. Comme l'explique une chef de service, sur les problématiques de l'emploi et l'insertion plus spécifiquement :

« les DIRECCTE disposent d'un service, pour essayer de faire synthétique, [...] qui s'occupe des politiques d'insertion des publics en difficulté. Alors les publics en difficulté c'est qui ? Et bien c'est effectivement, on les a cités tout à l'heure, les demandeurs d'emploi, alors qu'ils soient de longue durée ou pas, du moment qu'on est demandeur d'emploi, alors bien sûr on fait un focus jeunes, on a les travailleurs handicapés, on a les seniors, euh ... voilà, c'est nos quatre gros publics, effectivement, pour essayer effectivement de faciliter cette politique d'insertion professionnelle, on finance différents dispositifs. Et c'est tout ça dont effectivement mon service s'occupe, c'est les missions locales, c'est les maisons de l'Emploi, c'est toutes les structures pour l'insertion par l'activité économique, c'est toute la politique TH³⁹⁵, avec le PRITH³⁹⁶, avec [...] tout ce qui est prime TH, c'est les entreprises adaptées. Après je m'occupe également de tout ce qui est SPE : service public de l'emploi et de toutes ses ramifications, de toutes ses thématiques. Tout ce qui est contrat aidé, qui est un outil, un outil de ces publics. Je pense que là j'ai bien fait le tour. On a aussi pour les jeunes, on a les missions locales, mais on a aussi les écoles de la deuxième chance, qui font partie du public... Il faut que je regarde mon tableau, je pense que je n'ai pas oublié grand-chose. [...] Et donc, effectivement mon service s'occupe à la fois de financer et de déterminer effectivement les subventions et les aides à ces différentes politiques, mais aussi d'animer, aux différents échelons, ces politiques » (chef de service accès à l'emploi, DIRECCTE).

³⁹⁴ Voir la présentation du ministère sur le site : <http://travail-emploi.gouv.fr/le-ministere,149/presentation-du-ministere,294/>, consulté le 30 Avril 2014

³⁹⁵ Travailleurs handicapés

³⁹⁶ Programme régional d'insertion des travailleurs handicapés

Leurs missions portent donc sur un éventail de publics très large, principalement autour de missions de financement et de coordination des acteurs en charge de la mise en œuvre de dispositifs sur le territoire.

En termes de mise en œuvre, c'est Pôle emploi qui est le principal opérateur des politiques de l'emploi et plus particulièrement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Issue de la fusion entre l'ANPE et les Assedic en 2008, cette instance a été créée dans l'idée d'un guichet unique afin de recouper différentes missions jusqu'alors prises en charge par des organismes distincts pour l'accompagnement d'une part, et l'indemnisation de l'autre³⁹⁷. Ses missions actuelles sont l'accueil et l'inscription des demandeurs d'emploi, le versement des allocations chômage, l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la prospection du marché du travail et l'aide aux entreprises. Cet acteur demeure fortement régulé par le niveau national qui décide et informe son opérateur principal, lequel met en œuvre.

« Nous en tant que Pôle emploi on va mettre en œuvre sur les politiques de l'emploi [...] qui vont être mis en place sont des dispositifs nationaux, euh à l'initiative soit prédominante de l'Etat, donc on va trouver les contrats aidés [...]. Dans un premier temps on va être plutôt en application de, et en déclinaison de ces dispositifs avec des capacités, je citais la formation, d'adaptation locale et d'analyse locale, donc là, à partir de mes agences et de moi-même, des besoins du territoire » (responsable à la direction départementale de Pôle emploi).

Parmi les autres acteurs majeurs participant aux politiques de l'emploi sur le territoire, les missions locales ont été créées en 1982 pour répondre à l'ensemble des besoins d'insertion sociale et professionnelle des jeunes. Présidées par le maire de la commune ou le président de l'intercommunalité selon les cas, elles sont aujourd'hui reconnues par les différents acteurs œuvrant dans le secteur de l'emploi comme l'acteur légitime sur les questions d'insertion des jeunes (au regard de l'emploi mais aussi de la formation, du social, etc.). Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE) représentent aussi un dispositif ancré dans le territoire puisqu'ils sont créés à l'initiative des collectivités territoriales et sont aussi présidés par leurs élus. Initiés dans les années 1990, ils s'adressent à un public éloigné de l'emploi (sans définition plus précise) sur un territoire spécifique en matière d'emploi,

³⁹⁷ C. Erhel, (2010). Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise. Op. cit.

d'insertion et de formation. Ils peuvent prendre plusieurs formes : établissement public, régie au sein d'une collectivité, association ou groupement d'intérêt public. L'Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées (AGEFIPH) est, pour sa part, spécialisée dans l'insertion professionnelle et le maintien en activité des personnes handicapées (Cap Emploi s'occupe plus spécifiquement de la préparation à l'emploi et l'insertion de ce public). L'Agence pour l'Emploi des Cadres (APEC), travaille à l'accompagnement des cadres. Enfin, les maisons de l'emploi, créées en 2005, ont pour objectif la centralisation des informations relatives à l'emploi sur un territoire. Elles sont initiées par les collectivités territoriales dont, à ce jour, plusieurs ont fait le choix de ne pas développer de maison de l'emploi ne voyant pas la plus-value d'une nouvelle structure ajoutée à un maillage par ailleurs déjà complexe³⁹⁸.

La liste des organismes impliqués est loin d'être exhaustive, mais elle permet de saisir au moins deux points importants:

- D'une part, les acteurs présents sur le territoire sont répartis par public cible et/ou par territoire cible. Il s'agit là d'une organisation visant à favoriser l'insertion professionnelle des personnes handicapées par exemple, ou encore des jeunes. Lorsqu'il s'agit d'une entrée territoriale, les organisations sont en charge de répondre aux besoins d'un territoire en fonction de ses besoins spécifiques (par exemple, main d'œuvre dans un secteur spécifique, public plus en difficulté, problèmes d'accessibilité).
- Enfin, certains acteurs émanent du haut, c'est-à-dire qu'ils sont systématiquement positionnés sur un territoire par les acteurs nationaux (comme Pôle emploi), alors que d'autres sont créés à l'initiative des acteurs locaux (comme les maisons de l'emploi). Dans ce cas, leur présence sur le territoire est subordonnée à la volonté des acteurs locaux. Ainsi, le paysage diffère d'un territoire à un autre. Parmi les trois agglomérations étudiées, une seule dispose d'une maison de l'emploi, et deux sur trois ont mis en place des

³⁹⁸ Un élu explique à ce sujet: « Je fais référence [...] au débat politique qu'il y a eu en 2006 sur la création d'une maison de l'emploi par exemple sur le territoire. Le résultat c'est qu'il y a pas eu suffisamment de démonstration d'une vraie plus-value de créer une sorte de structure supplémentaire, clairement... au-delà de l'aspect structurel quand même, c'est me semble-t-il un de sujets qui a fait peser la balance négativement. A partir du moment où on créait une maison de l'emploi et qu'on ne supprimait pas d'autres dispositifs finalement, d'autres entités, bon, ben les élus ont considéré que ce n'était pas nécessaire. [...] Voilà, l'accumulation de structures ... On cherche plutôt à en supprimer, au moins localement » (élu communauté d'agglomération).

PLIE. Les missions locales, par contre, ont été développées sur l'ensemble des territoires du fait du consensus autour de leur légitimité et utilité.

Des liens étroits, un maillage fort des acteurs

Tous ces acteurs sont liés entre eux et travaillent d'une manière ou d'une autre en partenariat et/ou participent à des instances communes. Qu'il s'agisse d'un comité de coordination territorialisé où ces différents acteurs sont conviés, ou bien d'une relation de prestataire ou de partenaire avec un des opérateurs des politiques de l'emploi, tous sont amenés à travailler dans une approche de coopération partenariale et/ou de prestataire. Il est par exemple intéressant de constater que de nombreuses structures sont administrées par les mêmes élus. Pour ne citer qu'un exemple d'une situation récurrente - si ce n'est systématique -, la Mission locale de Tours est présidée par un élu qui est aussi président du centre de formation des apprentis de la ville et de l'école de la 2^{ème} chance (parmi de nombreuses autres implications dans le secteur).

Pour coordonner cette multitude d'acteurs, divers comités de pilotage ou instances de coordination ont été mis en place au niveau national (comme le conseil d'orientation pour l'emploi, ou le conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles³⁹⁹). Parmi les principales, les déclinaisons territoriales du service public de l'emploi (SPE) (le service public à l'emploi régional (SPER), le service public à l'emploi départemental (SPED), et le service public à l'emploi local (SPEL) prennent la forme de groupes d'acteurs qui se rassemblent ponctuellement pour parler des orientations des politiques de l'emploi sur un territoire donné et faire l'état des lieux de ce qui se pratique. Il existe par ailleurs de nombreux espaces de coopération spécialisés sur un public ou une problématique englobant les questions d'insertion professionnelle, comme celle qui cible les travailleurs handicapés (le plan départemental d'insertion des travailleurs handicapés), ou encore comme le Comité Régional de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation Professionnelle (CREFOP⁴⁰⁰).

³⁹⁹ Il s'agissait, avant la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle et durant la réalisation du travail empirique de cette thèse, du conseil national de l'emploi et du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

⁴⁰⁰ Il s'agissait, avant la loi du 5 mars 2014 sur la formation professionnelle et durant la réalisation du travail empirique de cette thèse, du comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle - CCREFP -.

Parmi la longue liste de comités et plans qui intègrent les acteurs de l'emploi, l'un est spécialement dédié au public immigré, il s'agit du programme régional d'insertion des populations immigrées (PRIPI). Cependant, bien que la DIRECCTE et Pôle emploi soient parties prenantes, aucun de ces acteurs n'y fait référence au cours des entretiens avant qu'il ne soit mentionné par le chercheur, ce qui permet de saisir le caractère faible de l'implication des acteurs de l'emploi au sein de cet espace de coopération.

Même si certains acteurs sont incontournables lorsqu'il s'agit d'emploi et d'insertion professionnelle (ceux qui assurent le service comme Pôle emploi), le choix des autres peut varier d'un territoire à un autre en fonction de choix stratégiques et/ou d'affinités particulières entre différents acteurs. Ainsi, le Conseil général n'est pas systématiquement présent dans les SPER. Il ne participe à cette instance que dans un des trois cas étudiés. Dans les deux autres cas, il est absent, ce que les représentants de l'Etat gérant l'instance, expliquent notamment par le fait que le département est un échelon intermédiaire qui ne correspond pas à l'échelle ciblée par les SPER : l'échelle régionale. Le SPER apparaît comme l'une des instances inscrites dans une approche intersectorielle :

« Comme vraie instance un peu intégrée, un peu transversale, moi je trouve qu'il y a la Commission tripartite, le SPER, le CCCREFP⁴⁰¹, ça c'est au plan régional. Au plan territorial, on a les SPEL qui existent et qui sont un peu ces instances transversales ou multipartenariales ou territoriales, qui paraissent à peu près être les seuls lieux avec une approche transversale » (SGAR).

Quelle configuration des acteurs aujourd'hui ?

L'organisation territoriale des acteurs de l'emploi est prise dans des dynamiques fortes qui ont bousculé l'agencement initial : territorialisation et décentralisation, volonté de clarification, mais aussi importance de 'faire de l'emploi', et intersectorialité croissante. La tentative de définition et hiérarchisation des acteurs, par la loi de cohésion sociale de 2005, a permis de souligner qu'il existe différents niveaux d'implication. Cependant, au regard de l'organisation sur les territoires et en adoptant un cadre d'analyse qui s'intéresse à l'intersectorialité et donc aux relations entre acteurs de secteurs plus ou moins proches, une nouvelle cartographie émerge.

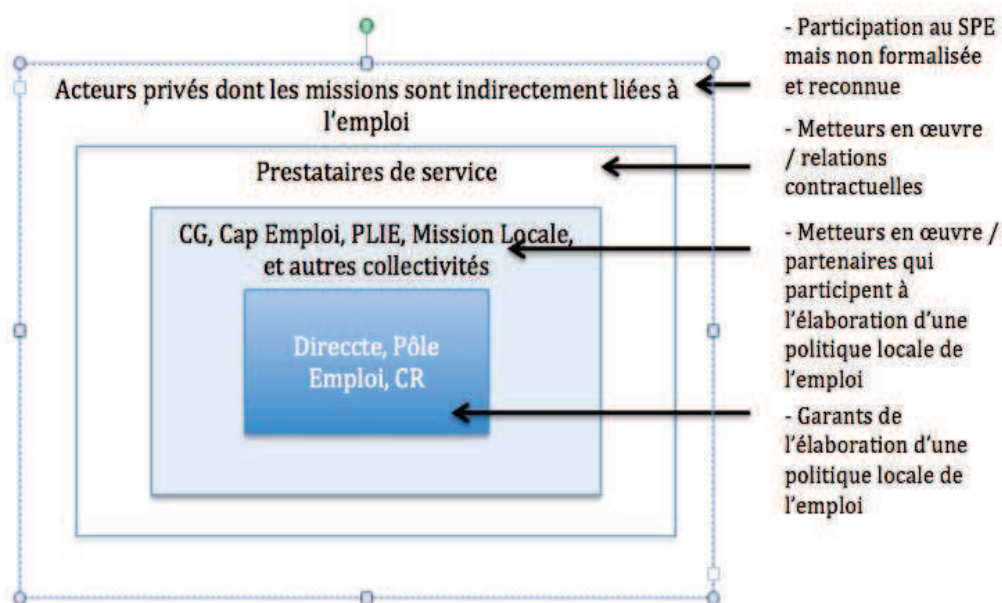
⁴⁰¹ Appelé le CREFOP à présent

- Au regard de l'organisation territoriale des acteurs de l'emploi, de leur place respective dans ce millefeuille, un noyau dur du secteur, constitué des acteurs qui ont une compétence officielle sur l'emploi, ainsi que des opérateurs principaux et historiquement ancrés, peut être identifié au niveau territorial : il s'agit de la DIRECCTE, du Conseil régional, de Pôle emploi, de la Maison de l'emploi (si toutefois présente sur le territoire)⁴⁰².
- Un second niveau correspond aux acteurs reconnus par tous et qui gravitent autour du secteur. Ces acteurs sont parfois invités à participer aux instances de réflexion (si ce n'est aux instances politiques comme le SPER, ils sont au moins conviés aux instances techniques comme le SPER technique). Dans cette catégorie se trouvent par exemple les conseils généraux, les DRJSCS, les Cap emploi et les PLIE. Un troisième niveau représente les opérateurs qui mettent en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle et qui sont reconnus comme prestataires. Ils ne participent pas aux instances de coordination et de coopération des acteurs puisqu'ils sont exclusivement perçus comme metteurs en œuvre.
- Enfin, un dernier niveau concerne les acteurs qui ne sont ni intégrés ni reconnus par les principaux acteurs. Il s'agit ici d'acteurs qui traitent de l'insertion professionnelle d'un public mais qui ne sont pas identifiés par le secteur. C'est le cas de l'OFII qui, dans ses priorités, a intégré la question de l'insertion professionnelle des primo arrivants et a développé des actions à cet égard⁴⁰³.

⁴⁰² Dans certains cas, les missions locales (représentées par l'union régionale) et l'Agefiph sont aussi intégrés à ce niveau. L'Afpa a, pendant longtemps, participé à ces instances en tant qu'organisme principal de formation. Cependant, son statut ayant changé ces dernières années avec l'ouverture des marchés publics et la concurrence sur le secteur de la formation professionnelle, il est de plus en plus rare que l'Afpa soit présent à ce premier niveau d'organisation territoriale.

⁴⁰³ Le chapitre 4 montrera les processus et stratégies qui déterminent qui participe ou ne participe pas à ces instances.

Figure 5 : Perception des acteurs des compétences respectives sur le SPE à l'échelle locale



Ce schéma diffère quelque peu des trois niveaux d'implication, distinguant les acteurs qui assurent, participent et concourent au SPE (définition officielle du SPE). Selon cette typologie, il permet de mettre l'accent sur le degré d'implication des acteurs, mais il montre aussi que certains ne se voient attribuer qu'un rôle strictement fonctionnel de metteur de œuvre, là où d'autres sont à l'interstice entre mise en œuvre et participation à l'élaboration d'une politique territoriale. De plus, à travers la forte représentation du Conseil régional au cœur des politiques de l'emploi, l'intersectorialité et le processus de territorialisation ressortent, puisque c'est par le prisme de la formation continue et de son poids en tant que collectivité territoriale légitime pour élaborer des stratégies sur un territoire donné que cette instance s'impose au sein de ce groupe restreint d'acteurs.

Le secteur de l'insertion professionnelle repose donc sur un grand nombre d'acteurs investis à divers degrés et reconnus de manière différente par les autres acteurs. Ceux qui constituent le cœur du secteur demeurent aujourd'hui des acteurs de l'Etat (Direccte et Pôle emploi), mais on constate très rapidement que le service public de l'emploi est bien plus large que cela, et que de nombreux acteurs décentralisés

(comme le Conseil régional) ou associatifs (missions locales) occupent une place majeure dans le secteur de l'emploi, tant dans l'élaboration des politiques publiques et d'une stratégie territoriale que dans la mise en œuvre.

4.1.2 Un mouvement de territorialisation en place depuis les années 1980

Un secteur centralisé

Alors que les premières structures de placement étaient territoriales, le secteur des politiques de l'emploi est, depuis la Seconde Guerre mondiale, une compétence de l'Etat. On retrouve en effet, au début du XX^{ème} siècle, des approches d'aide au placement dans les pratiques de certains syndicats qui proposaient des offres d'emploi à leurs membres, exemple dont se sont inspiré des communes, en créant des bureaux de placement. Les offices de placement (privés et publics) se développeront progressivement, parallèlement à un contrôle croissant des autorités publiques. Le phénomène de centralisation qu'a connu ce secteur remonte à l'époque du régime de Vichy, où la logique qui présidait était celle de la mobilisation, donnant naissance, à la fin de la guerre, à un dispositif national prenant le pas sur les offices de placement locaux alors dissous⁴⁰⁴.

Depuis, bien que les politiques de l'emploi se soient ancrées dans un modèle fortement centralisé, un processus lent mais constant de territorialisation s'est mis en place au cours des quatre dernières décennies. C'est la loi Defferre qui marque le tournant et assied cette dynamique en 1982-1983. Elle revoit la répartition des compétences entre les différentes institutions. L'action sociale, notamment, devient la compétence des départements. Puis, une seconde vague de décentralisation a eu lieu en 2003 et 2004, aboutissant notamment à un changement de Constitution qui, jusqu'alors déclarait que « la France est une république indivisible, laïque, démocratique et sociale », auquel a été ajouté que son « organisation est décentralisée ». C'est à cette période que le revenu minimum d'insertion (RMI), devenu depuis le revenu de solidarité active (RSA), est décentralisé vers les départements. L'emploi, quant à lui, n'est pas directement impacté par ces étapes de la décentralisation. Cependant, parallèlement, se développent des initiatives qui vont s'inscrire dans un rapport nouveau aux territoires (voir ci-après), comme la création

⁴⁰⁴ Marimbert J., *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, op. cit : p.12-13

des missions locales en 1982 qui reposent pour une grande part sur le développement de partenariats locaux.

Malgré l'importance dédiée à la territorialisation au cours des dernières décennies, les responsabilités relatives à l'emploi demeurent, pour la plus grande partie, la responsabilité de l'Etat, à l'instar des responsabilités relatives à l'intégration des migrants et des politiques de lutte contre les discriminations⁴⁰⁵.

D'où la répartition simplifiée (et schématique) des rôles entre les différentes échelles d'action publique suivante : l'Etat en charge de l'élaboration des politiques publiques, l'échelon régional responsable de leur déclinaison sur le territoire et les autres échelons territoriaux chargés de leur mise en œuvre. A l'échelle méso, comme l'explique un chef de cabinet de direction régionale à Pôle emploi :

« On dit : le local doit être vraiment centré sur l'action, le départemental dans la coordination et va lever les différents problèmes et freins qui peuvent apparaître à la mise en œuvre des programmes, et le régional [...], il regarde de loin et il relève les buchettes » (chef de cabinet Pôle emploi direction régionale).

Pourtant, les chapitres suivants le montreront, cette division descendante des rôles n'est pas si claire à de nombreux égards. Néanmoins, cette répartition quelque peu schématique ne reflète en effet qu'une partie des évolutions qu'ont connues les politiques de l'emploi en terme de territorialisation.

D'après le rapport produit par l'Igas en 2013, le modèle français correspondrait à celui de la 'politique territorialisée' qui se définit de la manière suivante : « la politique de l'emploi est impulsée nationalement par le développement de mesures et dispositifs nationaux. Ces instruments et méthodes ne sont ni (ré)inventées ni dupliquées au niveau du territoire. Elles sont adaptées aux réalités du territoire concerné, région, département, 'pays', zone ou bassin d'emploi »⁴⁰⁶. Il s'agit donc d'un secteur d'action publique principalement géré à l'échelle nationale en matière

⁴⁰⁵ Voir aussi A. Gramain, A. Exertier, J. Herbillon, (2006). *Rescaling Social Welfare Policies in France*, (pp. 1 – 65), Op. cit.

et aussi A. Lendaro, (2011). *L'« immigré-e travailleur-se » : La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*. Op. cit. : p.25

⁴⁰⁶ P. Borel, B. Ferras, G. Le Coz, C. Ville, (2013). *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi*. Op. cit. : p.13

Ce modèle se différencie ainsi de celui d'une 'politique territoriale' qui correspond aux actions menées par les collectivités de leur propre gré, et à celui de la 'politique appliquée ou dupliquée sur le territoire' qui correspond à la mise en œuvre sur le territoire des politiques publiques décidées au niveau national.

de définition des stratégies, des objectifs, des priorités et des instruments. Les acteurs présents sur le territoire disposent d'une marge de manœuvre limitée sur le secteur⁴⁰⁷ et, bien qu'ils puissent développer des projets et instruments qui leur sont propres et qui répondent à des besoins spécifiques, ceux-ci demeurent dans un cadre cognitif et normatif défini au niveau national. Le caractère structurant de ce qui se décide à l'échelle nationale demeure central pour les autorités publiques locales. Le mouvement de décentralisation s'avère à cet égard limité dans le secteur de l'emploi. Pourtant, la territorialisation va au-delà de la décentralisation. Elle concerne plus globalement le processus qui vise à renforcer l'importance du territoire dans les politiques publiques. Son défi principal réside dans le fait qu'elle implique une transition d'une culture sectorisée vers une approche de concertation entre acteurs sur un territoire⁴⁰⁸. En d'autres termes, elle initie un changement d'articulation de l'action publique en cherchant à passer d'une approche principalement verticale – approche descendante et découpée par secteurs d'action publique -, à une approche plutôt horizontale – approche décloisonnée quant aux secteurs d'action publique et inscrite sur un territoire -.

D'une manière générale, ce caractère centralisé du secteur de l'emploi est peu discuté par les acteurs territoriaux. Les principaux débats et conflits relatifs à la territorialisation de ce secteur d'action publique portent sur les secteurs périphériques et/ou les composantes du secteur de l'emploi d'ores et déjà territorialisés afin de déterminer l'autorité la plus légitime pour en porter la responsabilité, comme le développement économique ou la formation professionnelle. Cependant, aucun des acteurs rencontrés n'a évoqué le souhait (ni même un questionnement) concernant la décentralisation du secteur de l'emploi :

« Nous prenons comme un fait incontestable que c'est l'autorité légitime pour décider [l'Etat], et nous n'avons pas à le questionner. Ensuite, que reste-t-il ? Il ne reste que les questions organisationnelles qui permettent la mise en œuvre. [...] Nous, on met en œuvre. Par définition, on est d'accord avec, et on met en œuvre » (chef de cabinet, direction régionale Pôle emploi).

⁴⁰⁷ Voir ci-dessous 4.2.

⁴⁰⁸ T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, O. Mazel, (2002). 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi. *Premières informations-Premières synthèses*, n°24.2, Dares

Pourtant, les débats qui ont eu lieu en 2013 en France sur une éventuelle nouvelle vague de décentralisation ont mis l'emploi au cœur des réflexions⁴⁰⁹.

Une prise en compte croissante de la proximité

Le système politico-administratif ne peut se réduire à un paysage qui serait soit d'un côté, hermétiquement centralisé, soit d'un autre, totalement décentralisé (ou bien un modèle sectorisé, versus modèle décompartimenté). En effet, l'analyse du niveau méso montre que le rapport de proximité globalement encouragé correspond à un mouvement qui cherche à dépasser la sectorisation des politiques publiques. Comme l'expliquent Thierry Berthet et Maïten Bel, la proximité, telle qu'entendue par un courant de l'économie, fait référence à plusieurs dimensions : institutionnelle, organisationnelle et géographique, qui cherchent toutes à développer un rapport moins distant entre les représentations et les règles, autour des logiques d'appartenance communes, ou au plus près des territoires⁴¹⁰. Le programme récemment produit par l'opérateur principal - Pôle emploi -, quant à ses objectifs pour 2015, insiste sur ce point faisant de la proximité un de ses six angles stratégiques prioritaires: « agir en proximité avec nos partenaires », avec l'ambition de « mieux adapter [leur] action aux besoins du territoire »⁴¹¹. La proximité, comprise comme la construction d'un rapport fort au territoire, à ses besoins et à son réseau d'acteurs, est au cœur des discours des acteurs et apparaît ainsi comme une trajectoire majeure des politiques publiques, notamment des politiques de l'emploi, mais aussi des politiques de cohésion sociale, comme en témoigne un rapport du centre d'analyse stratégique recommandant « une action publique territorialisée » et une « véritable gestion de proximité » de la cohésion sociale⁴¹².

Ce programme récent instaure la proximité comme moyen de développer une action publique plus efficace pour les chômeurs et pour les territoires. Au-delà de cette volonté de se rapprocher des besoins spécifiques d'un territoire, se développe de

⁴⁰⁹ Voir ci-dessous

⁴¹⁰ M. Bel, T. Berthet, (2009). Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines. *Espaces et sociétés*, 136-137(1), 33-46 : p.35

⁴¹¹ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Retrieved from <http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf>, consulté le 15 novembre 2014

⁴¹² C. Fourel, G. Malochet, (2013). Les politiques de cohésion sociale : Acteurs et instruments, *Centre d'action stratégique* : p.14

Voir aussi le rapport de l'IGAS: IGAS, (2005). *L'intervention sociale de proximité*, Rapport annuel de l'IGAS, La documentation française

manière croissante depuis plusieurs années, si ce n'est plusieurs décennies. En effet, ce rapport au territoire est considéré comme apportant des réponses au chômage croissant et persistant à partir des années 1970-1980 (ainsi qu'à d'autres problématiques comme la cohésion sociale). L'hypothèse qui sous-tend ce développement repose sur l'idée selon laquelle une action ciblée sur des spécificités territoriales et s'appuyant sur les moyens locaux, permettrait de répondre de manière plus pertinente et plus directe aux problématiques spécifiques des territoires⁴¹³.

Ce changement de perspective vers une action publique de proximité⁴¹⁴ peut aussi être illustré par la création des missions locales qui requiert une volonté locale et un investissement des acteurs locaux. Leur action s'inscrit dans une approche localisée et transversale⁴¹⁵. Elles visent ainsi à compléter et à palier aux limites d'une action trop centralisée (ignorant les spécificités des territoires) et sectorisée (cloisonnée et partielle), avec pour autre spécificité de s'adresser exclusivement aux jeunes. Par ailleurs, le travail empirique a prouvé l'importance accordée aujourd'hui au territoire local comme niveau pertinent pour une action publique⁴¹⁶ plus à même de répondre aux problématiques où il y a consensus sur l'idée selon laquelle « *il faut qu'on s'assure de l'adéquation des actions insertion avec les besoins des personnes et des territoires* » (responsable de département action sociale, conseil général).

Dans l'article de Maïten Bel et Thierry Berthet dédié aux questions de proximité dans les secteurs de l'emploi et de la formation les auteurs montrent que, d'un point de vue institutionnel, la légitimité de cette proximité est forte. Elle repose sur un changement des trois éléments constitutifs de l'action publique : institutions, représentations et instruments, proposant ainsi un répertoire large et global de légitimation⁴¹⁷.

⁴¹³ C'est la même hypothèse qui sous-tend la promotion de l'individualisation, et *de facto*, du ciblage (voir chapitre 3).

⁴¹⁴ Pour un rappel historique plus détaillé de la promotion de la proximité, voir T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, O. Mazel, (2002). 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi. Op. cit.

⁴¹⁵ Rapport Marimbert, (2004). Op. cit.

T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton et O. Mazel, (2002). 1982 - 2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi.. Op. cit.

⁴¹⁶ A cet égard, une chargée de mission de l'Alliance Ville Emploi explique que « *les politiques de l'emploi aujourd'hui n'ont plus aucun sens si elles ne sont pas territorialisées, ou territoriales* ».

⁴¹⁷ M. Bel, T. Berthet, (2009). Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines. Op. cit. : p.40

Bien que certains de ces changements aient eu lieu dans le secteur de l'emploi (décentralisation de politiques publiques imbriquées avec le secteur de l'emploi, création de comités territoriaux de l'emploi), ils s'appuient plus sur un besoin de réponses adaptées au territoire ainsi que de faire face à la réduction des moyens nationaux⁴¹⁸, que sur une légitimité forte des autorités territoriales au regard de leur rôle d'élaboration et de définition de l'intérêt général. En effet, lorsqu'on aborde le rôle du territoire sur les politiques de l'emploi, il s'agit d'un rôle d'adaptation du cadre national aux spécificités locales : « *les premiers dispositifs qui vont être mis en place sont des dispositifs nationaux [...] à l'initiative [...] prédominante de l'Etat. [...] Dans un premier temps on va être plutôt en application de, et en déclinaison de ces dispositifs avec des capacités [...] d'adaptation locale et d'analyse locale à partir des besoins du territoire* » (responsable de département direction départementale, Pôle emploi), et non d'un questionnement sur le caractère centralisé des politiques de l'emploi (voir ci-dessus).

Néanmoins, cette promotion de la proximité vient tout de même défier les modes jusqu'ici privilégiés de l'action publique : centralisme, certes, mais aussi action sectorielle. Une approche au plus près du territoire appelle ainsi une action publique décloisonnée, qui déborde du cadre d'intervention sectoriel⁴¹⁹.

4.1.3 Le secteur de l'intégration des immigrés : un secteur méconnu des acteurs de l'emploi

Bien que le secteur qui nous intéresse principalement soit celui de l'emploi, l'étude de cas conduite dans ce travail afin de faire ressortir les défis de l'intersectorialité dans ce secteur d'action publique concerne le secteur de l'immigration et plus spécifiquement le sous-secteur de l'intégration des immigrés. Comme mentionné en introduction générale et dans la partie méthodologique, ce choix repose avant tout sur la volonté d'étudier le cas d'une intersectorialité qui ne fonctionne pas ou peu. Cela permet en effet de faire émerger les défis d'un tel décloisonnement⁴²⁰. Cependant, ce choix pose une série de difficultés, dont la principale fut d'intégrer des

⁴¹⁸ Voir chapitre 5.3 sur l'usage stratégique de l'intersectorialité

⁴¹⁹ O. Mériaux, (2005). « Le débordement territorial des politiques sectorielles », dans A. Faure et A.-C. Douillet, *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.

⁴²⁰ Ce point est développé plus en détails dans le chapitre méthodologique (chapitre 3).

informations sur des liens inexistantes ou faibles. Développer sur 'l'absence de' nécessite souvent de parler de ce qui existe. Par exemple, pour présenter les contextes, les enjeux et les obstacles de l'intersectorialité des politiques de l'emploi en général, il était nécessaire de présenter les acteurs qui sont rattachés à ce secteur, et leur articulation. Or, les acteurs de l'immigration sont relativement absents de ce paysage (nous le verrons ci-après).

Dans cette partie, un chapitre sera plus particulièrement dédié à cette intersectorialité emploi / immigration (chapitre 6). Cependant, il nous a semblé primordial, pour bien saisir le contexte, d'ajouter à la fin de chaque propos, un point précisant la place du secteur de l'immigration dans l'analyse.

Le secteur de l'immigration et de l'intégration des immigrés s'inscrit dans un paysage administratif centralisé. Cette problématique, à l'instar de l'emploi, est transversale à de nombreuses autres problématiques (politique de la ville, éducation, action sociale, etc.), rendant l'identification claire et délimitée des acteurs qui l'encadrent difficiles⁴²¹. L'intégration de cette population est un sujet caractérisé d'interministériel par les acteurs qui travaillent sur ce secteur :

« nous, on a toujours été un service très interministériel puisqu'on a une tâche qui concerne plusieurs secteurs. Notre bureau, [sur l'intégration professionnelle], on est plus sur l'emploi, travail. Il y a des bureaux plus sur des questions sociales, donc ils travaillent plus avec la direction générale de la cohésion sociale. On travaille aussi avec la culture. On est amené à travailler avec beaucoup de ministères » (chef du bureau de l'intégration professionnelle au ministère de l'Intérieur).

Un comité interministériel à l'intégration regroupe tous les ministres autour du Premier ministre. Il ne s'est réuni que quatre fois depuis 1990 : en 2003, 2004 (pour le bilan de l'année précédente), 2006 et 2014. Lors de ces rencontres, des feuilles de route du gouvernement sont élaborées. Dans la dernière⁴²², l'OFII est présenté comme l'opérateur principal du secteur, qui a remplacé, en 2009, l'ANAEM (agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations). Il s'agit d'un guichet unique pour les immigrés qui arrivent sur le territoire. Il est piloté au niveau national et se décline en une série de directions territoriales. Concernant nos terrains d'étude, des

⁴²¹ Voir 1.1.2 et aussi Haut Conseil à l'Intégration, (2006) *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, La documentation française, Op. cit.: p.31

⁴²² La dernière à ce jour : Feuille de route du gouvernement « Politique d'égalité républicaine et d'intégration », 11 février 2014

directions territoriales sont situées dans les villes de Bordeaux et de Montpellier, et celle qui est en charge de couvrir le territoire de l'agglomération de Tours est basée à Orléans.

Si l'intégration des immigrés est une problématique abordée parmi d'autres, elle implique naturellement plusieurs acteurs. Un des secteurs avec lequel elle entretient des liens étroits est celui de la politique de la ville, qui concerne des territoires où habite une forte population immigrée. C'est notamment l'ACSE (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), autre acteur important dans le secteur, qui est en charge de ces problématiques. Les projets de cette agence sont portés par les DRJSCS qui sont par ailleurs en charge de mettre en place le PRIPI (programme régional d'intégration des populations immigrées⁴²³).

Au-delà de ces acteurs, ce sont principalement des associations qui se sont développées pour accompagner les immigrés dans leur processus d'intégration (culturelle, linguistique, professionnelle, etc.).

En terme de rapport au territoire dans le secteur de l'intégration des immigrés, émerge aussi depuis plusieurs années à présent la volonté de se rapprocher des moyens et des besoins locaux, ce que l'on observe notamment à travers le regain d'intérêt porté aux PRIPI depuis la deuxième moitié des années 2000 : « la mobilisation des acteurs locaux passe par l'articulation de l'ANAEM [OFII à présent] et de la politique d'intégration avec les missions des préfets de région et de département et la mobilisation des élus. Une organisation solide et partenariale, coordonnée par le préfet, pourrait être entreprise dans le cadre des programmes régionaux pour l'intégration des populations immigrées (PRIPI) »⁴²⁴. Malgré ces recommandations, le travail partenarial entre les acteurs locaux œuvrant sur des champs périphériques, et les acteurs de l'immigration demeurent faible, notamment du fait de la forte centralisation existante et du manque de moyens pour mettre en œuvre des actions en dehors de celles qu'ils sont tenus d'appliquer.

⁴²³ Voir chapitre 2

⁴²⁴ Rapport du Haut Conseil à l'intégration, (2006), « Bilan de la politique d'intégration: 2002-2005 », La documentation française, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/064000272/>, Consulté le 25 Septembre 2014 : p.11
Voir aussi le rapport de P. Weil, *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier Ministre, Juillet 1997

En somme, aucune des étapes de la décentralisation n'a donné la responsabilité aux collectivités territoriales de définir les politiques de l'emploi ou les politiques d'intégration des immigrés. Seuls des secteurs périphériques imbriqués à celui de l'emploi ont été décentralisés vers les collectivités territoriales, comme notamment la formation professionnelle qui, depuis 1983, relève de la compétence des régions, ou encore le revenu de solidarité active qui est géré par les conseils généraux. Pour autant, quelques aspects de la formation professionnelle demeurent aux mains de l'Etat. C'est le cas des compétences clés, instrument de la formation, dont la responsabilité revient aux DIRECCTE:

« moi après que la Région prenne la totalité de la formation, mais oui, allons-y, ça sert à quoi qu'on garde, nous, Etat, deux, trois petits bouts de machins, euh, en plus on peut même pas faire levier dessus puisque en compétence clé, ça représente peanuts, le Conseil régional a une même offre de services qu'il appelle VISA, bon, voilà, qu'ils prennent l'entière responsabilité. A la limite, ça serait même pas ... ça serait même pas ... je vois pas où est le problème. L'Etat aurait l'emploi, le Conseil régional la formation professionnelle, de toute façon les deux auraient besoin de se causer. Au moins la ligne de partage est claire. La ligne de partage serait claire » (responsable de service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

Cela induit une répartition des compétences floue et une frontière peu claire de qui est en charge de quoi⁴²⁵. Ces frontières peuvent aussi être floues dans le cas du secteur de l'emploi, comme en témoigne la diversité des réponses apportées par les acteurs du terrain pour savoir qui en est responsable de ce secteur. Le nombre de réponses variées, mais aussi la difficulté rencontrée par chacun à identifier clairement l'acteur en charge du développement des politiques de l'emploi, révèle une répartition des compétences de l'emploi imprécise. Chacun paraît en effet avoir un rôle et une responsabilité dans ce secteur.

Le maillage des acteurs de l'intégration des immigrés repose sur un secteur centralisé qui est certes intersectoriel au niveau national, mais porté, à l'échelle méso, par des acteurs publics clairement identifiés et moins éclatés.

⁴²⁵ A. Gramain, A. Exertier, J. Herbillon, (2006). *Rescaling Social Welfare Policies in France*. Op. cit. : p.52

4.2 ‘Faire de l’emploi’, un passage obligé pour tous

Questionner la territorialisation, c’est aussi s’intéresser à qui est responsable de quoi dans le secteur de l’emploi ? Quelle échelle observer ? Quelle organisation analyser ? Quelle collectivité est en charge ? Qui développe des actions pour l’insertion professionnelle ? Tant de questions qui interrogent, au fond, la manière dont le millefeuille d’acteurs impliqués de près - ou de plus loin - dans les questions d’insertion professionnelle coopère, voire se coordonne.

Bien que le modèle demeure principalement centralisé au regard des problématiques d’emploi mais aussi d’immigration, la mosaïque d’acteurs gravitant à l’intérieur et autour de ce secteur l’inscrit *de facto* dans un maillage complexe, qui pose la question de la répartition des compétences. Ce partage, bien que légalement défini par le législateur, doit être observé au prisme d’une analyse des pratiques locales, c’est-à-dire qu’il faut dépasser le cadre officiel du partage institutionnel des responsabilités et analyser la manière dont les compétences se chevauchent et dont les acteurs s’impliquent sur des secteurs dont ils n’ont pas directement la responsabilité. Ainsi, comme l’explique Pierre Muller, « la question des compétences transférées par les lois de décentralisation est complètement biaisée. En effet, à partir du moment où les collectivités départementales ou régionales entendent affirmer leur existence et leur légitimité à travers leur capacité à mettre en place des politiques publiques, peu importe la répartition des compétences opérée par le centre. La clause de compétence générale permet en effet aux collectivités d’intervenir sur des questions sur lesquelles ils ne sont pas nécessairement spécialisés et dont ils n’ont pas la compétence officielle⁴²⁶. Quelle que soit sa compétence réglementaire, une collectivité territoriale (département ou région) se saisira d’un problème à partir du moment où il émerge au sein de l’agenda politique local »⁴²⁷.

En effet, afin de saisir le contexte des configurations locales des organisations dans lequel se développe l’intersectorialité, il faut aussi porter son regard sur le degré et la manière dont les acteurs, présents sur le territoire, investissent le secteur de l’emploi et de l’insertion professionnelle.

⁴²⁶ La clause générale de compétence est explicitée dans les articles L2121-29 CGCT pour les communes, L3211-1 pour les départements, et L4221-1 pour les régions.

⁴²⁷ P. Muller, (1990). Les politiques publiques entre secteurs et territoires. *Politiques et management public*, 8(3), 19–33. : p.28

Le premier résultat qui ressort nettement de ce questionnaire est que chaque collectivité publique⁴²⁸, quel que soit son niveau d'action, semble 'faire de l'emploi', ou chercher à en faire⁴²⁹. En d'autres termes, même si l'emploi ne relève pas de leur compétence officielle, ces différentes organisations publiques, mais aussi de nombreux acteurs associatifs dans des secteurs périphériques à l'emploi (par exemple, dans le secteur de l'action sociale, de la formation professionnelle, de la santé, ou de l'intégration des immigrés), élaborent des projets qui intègrent la problématique de l'insertion professionnelle et de l'emploi. Ces actions revêtent alors souvent un caractère intersectoriel puisqu'elles prennent place au carrefour de l'emploi et d'un autre secteur, considéré quant à lui, comme une compétence reconnue de l'autorité publique, ou, dans le cas d'une organisation privée, comme le secteur d'intervention principal. Fruit d'intersectorialité dans la mesure où il introduit une action qui repose sur deux secteurs, il importe alors de comprendre les processus et les logiques d'action qui poussent ces acteurs à se saisir de cette problématique. Est-ce la conséquence d'une répartition vague des compétences, ou bien la volonté de développer une approche intersectorielle, ou encore s'agit-il d'une stratégie à visée partisane et/ou légitimatrice? Dans ces différentes situations, le constat d'un investissement important et croissant sur la question de l'emploi est frappant, et témoigne de la place majeure qui lui est accordée par les acteurs publics et les privés, suivant les dynamiques promues par l'activation.

4.2.1 Une répartition des compétences qui fait de l'emploi une problématique partagée

Au niveau territorial, la répartition relativement floue et imbriquée des compétences relatives à l'emploi participe au développement de l'intersectorialité. D'un côté, se trouvent les organisations clairement identifiées comme acteurs de l'emploi (la DIRECCTE par exemple), et d'un autre côté, lorsque les collectivités décident - ou se sentent obligées - d'aborder ces questions, elles sont alors invitées à affirmer leur

⁴²⁸ Ce mouvement s'étend aussi en partie aux structures de type associatif qui voit dans ce secteur en moyen d'obtenir des aides financières publiques.

⁴²⁹ J. Bartoli, O. Mériaux, (2006). Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle. Communication présentée lors de la journée d'étude de l'Institut d'Etudes Politiques de Grenoble : Les politiques publiques à l'épreuve de l'action territoriale, Voir aussi A. Gramain, A. Exertier, J. Herbillon, (2006). *Rescaling Social Welfare Policies in France*. Op. cit.

légitimité à le faire. Pour ce faire, elles relient souvent leur(s) compétence(s) clairement identifiée(s) et reconnue(s) de tous avec celle de l'emploi, comme le montre le tableau ci-dessous. Il n'est donc pas clair, pour les acteurs œuvrant dans ce secteur d'action publique, de situer qui est responsable de l'emploi ou qui intervient sur ce secteur d'action publique, rendant la coordination des acteurs complexe.

De nombreux liens intersectoriels sont créés par l'élaboration d'un lien entre une compétence obligatoire de l'organisation, et l'emploi en tant que compétence facultative. Par exemple, lorsqu'une communauté d'agglomération décide d'investir la question de l'emploi, sur laquelle elle n'est pas spécialisée, à travers sa compétence officielle sur la politique de la ville. Elle crée ainsi un lien intersectoriel, reliant deux secteurs d'action publique en développant une approche et/ou un projet global :

« on n'est pas compétent nous à l'agglomération, dans le domaine de l'emploi, la question de l'emploi, puisque les compétences d'une communauté d'agglomération elles sont juridiquement définies, il y en a quatre obligatoires, il y en a des optionnelles. Bien sûr, on fait les quatre obligatoires, et dans les optionnelles, la question de l'emploi n'a jamais été d'ailleurs abordée [...], ça n'a pas été un débat politique de confier à l'agglomération une compétence propre en matière d'emploi. [...] Le chemin qui a été pris c'est de traiter ces questions-là à l'échelle de l'agglomération par le prisme de notre compétence obligatoire qui est la politique de la ville, puisque, quand la communauté d'agglomération a été constituée en 2000, elle a été constituée pour agir sur l'ensemble de ces champs, mais en particulier sur la question de la politique de la ville » (élu Communauté d'agglomération).

L'appropriation de la problématique de l'emploi par des organisations qui ne sont pas spécialisées est générale. Elle s'observe dans de nombreuses autres organisations, comme par exemple les conseils généraux, où certains acteurs expliquent que, derrière leur compétence obligatoire sur l'action sociale, ils se doivent d'aborder la question de l'insertion professionnelle :

« vous ne m'avez pas posé la question mais je la pose, c'est est-ce que les conseils généraux [...] serait le bon échelon pour être tête de file en matière d'emploi en tant que tel. Il y a des éléments qui nous inviteraient à répondre oui, puisque portant plusieurs politiques sociales, et donc elle peut effectivement prendre en compte l'ensemble des problématiques qui souvent

font que l'emploi est difficilement occupable par les personnes » (responsable de département, Conseil général).

Le lien peut aussi s'effectuer par le biais des services en charge de l'intégration des immigrés :

« on a une thématique c'est l'intégration des migrants et notamment la mise en place des PRIPI qui justement incluent différentes thématiques par rapport à l'intégration des migrants. C'est à dire vous pouvez très bien avoir une porte d'entrée qui est la santé, mais aussi l'insertion professionnelle » (responsable de service, DRJSCS).

Cette logique d'action représente une des origines principales de l'intersectorialité au niveau méso en France.

Lorsque les acteurs des collectivités sont interrogés sur le secteur de l'emploi, ils font part, pour la plupart et à des degrés qui diffèrent, d'une implication à travers un instrument d'action publique spécifique, ou bien en terme de responsabilité à traiter de la problématique.

Le tableau ci-dessous retranscrit les propos des acteurs institutionnels rencontrés questionnés sur : quelle organisation agit sur quel aspect de la politique de l'emploi et à travers quels instruments. Y sont présentés, pour chacune des agglomérations étudiées, les instruments mis en œuvre dans l'organisation dans le domaine de l'emploi, ainsi que le rôle que chacune pense avoir sur les questions de l'emploi et dans le maillage territorial des acteurs. Les organisations choisies dans ce tableau représentent celles qui ont été les plus souvent mentionnées au cours des entretiens comme participant fortement aux politiques de l'emploi : DIRECCTE, conseils régionaux, conseils généraux, mairies, DRJSCS, et communautés d'agglomération.

Tableau 7 : Récapitulatif du regard des acteurs sur l'investissement des autorités administratives publiques⁴³⁰ 'pour l'emploi' par instrument et/ou secteur d'intervention:

Acteurs		Directe	Conseil régional	Conseil général	Mairie	DRJSCS	Communauté d'Agglomération
Bordeaux	Instruments	- IAE ⁴³¹ - Contrats aidés - Publics cibles (jeunes, seniors, handicap)	- Formation professionnelle	- RSA	« Projet social » : création d'une antenne mission locale supplémentaire et adaptation des horaires de garde d'enfants	- la question de l'insertion professionnelle est abordée au prisme du PRIPI (migrants), de la politique de la ville et de la lutte contre les discriminations	- stratégie autour de l'emploi à travers le schéma métropolitain de développement économique
	Représentations	Compétence « Entreprises, emploi, économie » et plus spécifiquement « accès et retour à l'emploi » et « contrôle de la formation professionnelle » → autorité en charge de l'emploi, garant de l'intérêt général	Revendication de la compétence emploi	- Travaille sur l'emploi au prisme des questions d'insertion et de politiques sociales	- Importance d'aborder la question de l'emploi au prisme d'un projet global ancré sur le territoire - vision transversale des problématiques, mais s'appuyant néanmoins sur des compétences propres (petite enfance) ou des liens institutionnels (mission locale)	- pas de revendication de la compétence - repose fortement sur le partenariat pour l'emploi	- Faible investissement sur les questions de l'emploi

⁴³⁰ Les autorités administratives publiques sélectionnées ici correspondent à celles au sein desquelles des entretiens ont été systématiquement réalisés dans les trois entités locales. Elles ont été sélectionnées pour leur relation plus ou moins proche des problématiques d'emploi et d'insertion évaluée sur la base des entretiens avec les acteurs centraux du secteur de l'emploi et des rapports sur la problématique de l'emploi. Il s'agit à la fois d'organisations déconcentrées et de collectivités territoriales.

⁴³¹ Insertion par l'activité économique

Tours	Instruments	- IAE ⁴³² - Contrats aidés - Publics cibles (jeunes, seniors, handicap)	- Formation professionnelle	- RSA - Développement économique et clauses d'insertion	- Antennes emploi	- la question de l'insertion professionnelle est abordée au prisme du PRIPI (migrants), de la politique de la ville et de la lutte contre les discriminations	- Gestion du PLIE - Politique de la ville et insertion professionnelle
	Représentations	Compétence « Entreprises, emploi, économie » et plus spécifiquement « accès et retour à l'emploi » et « contrôle de la formation professionnelle » → autorité en charge de l'emploi, mais pas nécessairement de la formation professionnelle dont le processus de décentralisation n'est pas abouti	- ne souhaite pas la compétence emploi, vision d'un certain équilibre dans le travail partenarial	- Travaille sur l'emploi au prisme des questions d'insertion / politiques sociales et du développement économique - Implication forte dans le secteur de l'emploi - Approche singulière de la mise en œuvre du RSA: pas de segmentation insertion sociale/insertion professionnelle	- Sensibilité d'un élu il y a quelques années : attitude volontariste dans le secteur de l'emploi	- Faible budget sur les questions d'insertion professionnelle témoignant, selon les acteurs, du faible poids de l'organisation dans ce secteur	- L'emploi est adressé à travers les compétences obligatoires de manière assez volontariste
Montpellier	Instruments	- IAE ⁴³³ - Contrats aidés - Publics cibles (jeunes, seniors, handicap)	- Formation professionnelle	- RSA - développement économique et clauses d'insertion	- aucun investissement spécifique n'est ressorti	- la question de l'insertion professionnelle est abordée au prisme du PRIPI (migrants), de la politique de la ville et de la lutte contre les discriminations	- l'emploi est adressé à travers l'insertion par l'activité économique et le secteur économique plus globalement

⁴³² Insertion par l'activité économique

⁴³³ Insertion par l'activité économique

	Représentations	Compétence « Entreprises, emploi, économie » et plus spécifiquement « accès et retour à l'emploi » et « contrôle de la formation professionnelle » → autorité en charge de l'emploi	- approche transversale des problématiques de formation et volonté d'une clarification de la répartition des compétences mais pas de revendication sur le secteur de l'emploi	- Travaille sur l'emploi au prisme des questions d'insertion / politiques sociales et du développement économique au cœur des préoccupations de l'organisation		- Pas d'implication forte	- l'emploi est légitimement traité par l'agglomération qui l'aborde au prisme de l'économique (versus une approche trop 'sociale' de la problématique)
--	-----------------	--	---	--	--	---------------------------	--

En révélant la perception des acteurs sur la répartition des compétences, il montre principalement qu'il existe de nombreuses similitudes d'une agglomération à l'autre. Cependant, certaines différences sont à noter entre les trois entités locales. Alors que récemment encore, les communautés d'agglomération étaient considérées comme peu impliquées sur les questions d'emploi⁴³⁴, on constate que dans un des trois cas – agglomération de Tours -, des actions relatives à cette problématique sont affichées au prisme des compétences du développement économique et de la politique de la ville. Les deux autres agglomérations semblent rester davantage en retrait de ces problématiques, et ne s'affirment pas dans ce paysage. Un autre point mérite d'être mis en avant : l'investissement important des mairies. En effet, alors que leur implication facultative dans le secteur du sanitaire et social par le biais des centres communaux d'action sociale est répandue et intégrée dans la répartition des compétences sur les territoires, leur rôle dans le secteur de l'emploi n'est pas aussi systématique ni intégré. Cependant, de nombreuses communes ont élaboré des programmes ou projets intégrant cette problématique. C'est le cas de deux des trois communes dont les études de cas sont présentées ici. Ainsi, la mise en place d'un projet social global dans la ville de Bordeaux, et la création d'antennes emploi à Tours témoignent d'une attitude volontariste des communes qui, sans y être contraintes, développent des actions pour l'emploi.

Ce tableau montre par ailleurs que ce ne sont pas uniquement les collectivités territoriales décentralisées qui revendiquent des responsabilités dans le secteur de l'emploi⁴³⁵. Des collectivités déconcentrées dont les responsabilités ne sont pas clairement définies en terme d'emploi (comme la DRJSCS) initient aussi des rapprochements avec ce secteur, permettant d'avancer une hypothèse à l'investissement croissant des acteurs publics sur la question de l'emploi au-delà d'un enjeu partisan. Ces organisations déconcentrées peuvent faire face à des enjeux de visibilité (se faire connaître, asseoir une légitimité d'action), mais pas directement à des enjeux partisans puisqu'elles ne sont pas sujettes au même mode de

⁴³⁴ “De manière générale, le positionnement des pays et agglomérations sur le champ de l'emploi demeure hésitant et surtout peu lisible, aussi bien en interne que pour leurs partenaires” J. Bartoli, O. Mériaux, Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle, Op. cit. : 3

⁴³⁵ Des tableaux présentant l'investissement et les représentations des collectivités territoriales sur le secteur de l'emploi ont été réalisés (voir notamment J. Bartoli et O. Mériaux, Op. cit.). Cependant, ces derniers se concentrent souvent sur les collectivités décentralisées et ne s'intéressent que rarement aux collectivités déconcentrées.

fonctionnement et sont directement reliées à l'Etat. Cependant, les entretiens ont permis de montrer que les DRJSCS ne cherchent pas à faire de l'emploi une de leur compétence forte puisque ce n'est pas inscrit dans les responsabilités qui leur sont déléguées par l'Etat. Par contre, elles suivent la tendance qui vise à intégrer les problématiques d'emploi de manière plus systématique, à travers des liens institutionnels avec les acteurs de l'emploi ou bien en prenant en compte cette dimension dans leurs programmes.

Cette volonté de 'faire de l'emploi' peut surprendre compte tenu du caractère sensible de la problématique liée au nombre croissant de chômeurs et aux difficultés à traiter cette problématique. Aborder les enjeux du chômage et de l'emploi peut représenter un risque au regard des difficultés qu'ont les pouvoirs publics à faire baisser le nombre de chômeurs. Pourtant, ces éléments font de l'emploi un secteur incontournable que tous cherchent à aborder d'une manière ou d'une autre. Ainsi, alors que les communes n'ont aucune compétence en la matière, elles cherchent à introduire ce secteur dans des projets qu'elles initient ou des structures qu'elles portent.

Ces exemples d'investissement des autorités administratives publiques 'pour l'emploi' font apparaître une approche de la répartition des compétences différente de celle promue dans le cadre de la décentralisation et de la déconcentration des services. En effet, il ne s'agit pas directement, dans ces cas là, d'une volonté venant du haut - de l'Etat - encourageant la délégation de responsabilités aux collectivités territoriales et/ou aux représentants de l'Etat sur le territoire. Il s'agit au contraire d'une dynamique provenant du bas, c'est-à-dire d'une volonté des acteurs d'un territoire de travailler sur un secteur qui, de prime abord, ne relève pas de leur compétence obligatoire. Ces acteurs s'appuient alors sur la clause générale de compétence, qui autorise les collectivités à intervenir sur un secteur dont la responsabilité ne lui est pas assignée légalement, pour développer leurs propres actions.

Il existe donc un double processus⁴³⁶ qui tend à octroyer plus de responsabilités aux autorités subalternes:

⁴³⁶ Voir aussi O. Mériaux, J. R. Bartoli, (2006). La Région, assembleur d'une "approche intégrée" de l'action publique pour l'emploi ? *Pouvoirs locaux*, 70, 1-10.

- d'un côté la déconcentration et la décentralisation, qui, malgré leurs approches distinctes, ont en commun d'être une initiative de l'Etat, lequel, dans le premier cas, délègue certaines tâches à ses représentants sur le territoire, ou, dans le second cas, transfère des problématiques aux collectivités territoriales;
- et de l'autre, l'investissement d'acteurs locaux qui se réalise en dehors d'un cadre juridique provenant de l'Etat et au travers de la clause générale de compétence, et qui montre un intérêt et une appropriation de la problématique. A cet égard, Thierry Berthet et Bernard Conter expliquent qu'« en marge de ces grandes dynamiques institutionnelles, il faut également noter que la compétence de l'Etat central en matière de politiques de l'emploi est de plus en plus souvent concurrencée par les actions des collectivités locales à tous les niveaux. Les communes, les départements et les régions développent chacun de leur côté des dispositifs propres de soutien à l'emploi qui viennent directement télescoper l'intervention étatique en la matière »⁴³⁷.

4.2.2 L'activation, moteur de l'intersectorialité

La période de crise économique a renforcé la place de l'emploi au cœur de nombreux débats publics et des préoccupations de tous. Ce constat est empiriquement observable (participation d'un nombre de plus en plus important d'acteurs sur la question de l'emploi (voir ci-dessus, et prédominance de la thématique dans les médias) et correspond au développement du référentiel d'activation qui a pour objectif de rendre central la problématique de l'emploi⁴³⁸ et de la mise au travail⁴³⁹. Martin Heidenreich et Deborah Rice expliquent à cet égard que depuis les années 1990, les politiques d'activation sont au cœur des Etats-providence en Europe par le fait qu'elles traitent à la fois des problématiques économiques et sociales pourtant

⁴³⁷ T. Berthet, B. Conter, « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue internationale de politique comparée*, 2011/1, n°18, pp.161-186 :182

⁴³⁸ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*

⁴³⁹ S. Cattacin, M. Gianni, M. Mänz, (2002). *Retour au travail ! Le workfare comme instrument de réforme*. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg Suisse

potentiellement conflictuelles⁴⁴⁰. Néanmoins, cela n'aboutit pas, dans aucun des trois cas étudiés, à une action publique globale pour l'emploi, et ce, en dépit du grand nombre d'acteurs et des multiples approches du secteur qui en découlent. Difficultés de coordination et logique concurrentielle⁴⁴¹ font entrave à une coopération effective et rendent difficile l'instauration d'une gouvernance négociée et articulée entre ces différents acteurs et niveaux d'action publique.

Pour comprendre cette fragmentation de la gouvernance, il faut éclairer les motivations de ces nombreux acteurs à investir le secteur des politiques de l'emploi. S'agit-il d'une conséquence du flou qui pèse sur la répartition des compétences dans un contexte de promotion de la territorialisation et de maintien de l'autorité gouvernementale sur les questions d'emploi ? Ou bien est-ce davantage un mode de gouvernement, c'est-à-dire un système politico-administratif qui vise volontairement cet investissement pluriel ? Il s'agit ici de répondre à l'invitation de Jean-Raphael Bartoli et Olivier Mériaux « d'essayer de mettre davantage en relation les aspects liés aux modes de conduite des politiques publiques avec les évolutions de leur contenu normatif »⁴⁴² pour éviter l'écueil d'une analyse qui conclurait simplement à la complexité du système politico-administratif sans en questionner les enjeux.

Quel objectif est poursuivi par les acteurs locaux, et plus particulièrement par les acteurs publics décentralisés et déconcentrés lorsqu'ils s'investissent 'pour l'emploi' ? Jean-Raphaël Bartoli et Olivier Mériaux expliquent clairement que « l'intérêt public local en matière d'emploi s'est avéré suffisamment évident pour fonder un processus de prise en charge de ces enjeux politiques par les collectivités territoriales »⁴⁴³. La promotion de l'emploi comme compétence transversale a eu comme effet un investissement croissant de tous sur cette problématique. L'approche

⁴⁴⁰ M. Heidenreich, D. Rice, (forthcoming). *Integrating social and employment systems: Challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.

⁴⁴¹ J. R. Bartoli, & O. Mériaux, (2006). Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle. In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale* (L'Harmattan, pp. 1-9). Grenoble.

⁴⁴² J. Bartoli, & O. Mériaux, Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle. Op. cit.: 3

⁴⁴³ J. Bartoli, & O. Mériaux, Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle. Op. cit.: 4

intégrée promue par l'Europe⁴⁴⁴, ainsi que l'affirmation de l'emploi et de l'insertion des chômeurs comme priorité nationale, ont favorisé cette vision transversale, et augmenté la légitimité de chacun à aborder la problématique. La place dévolue à l'emploi dans le cadre du développement de l'activation en Europe, a permis de positionner ce secteur en haut des agendas politiques des différentes organisations non seulement nationales, mais aussi locales. L'activation a atteint cet objectif : affirmer la priorité de l'emploi et son caractère transversal. Cependant, cela a parallèlement et paradoxalement conduit à la complexification du paysage territorial du fait de la dispersion des responsabilités et de la démultiplication des projets que cela a suscité, là où une volonté de clarification et de structuration était souhaitée.

Malgré cette gouvernance éclatée et parfois concurrentielle, le maillage territorial demeure globalement consensuel, la majorité des acteurs s'accordant sur l'importance de travailler conjointement et à travers les compétences respectives de chacun sur la question de l'emploi. Cette injonction à 'faire de l'emploi', qu'elle découle des processus de décentralisation et de déconcentration ou bien de l'implication volontaire des collectivités et/ou organisation moins directement concernées permet de favoriser l'intersectorialité : *« la question de l'emploi, qui est intégrée à la politique de la ville, est traitée par le développement urbain qui gère également la politique de logement. Donc, cet œil aussi général [...] commence un peu à se traiter »* (responsable du PLIE, communauté d'agglomération). L'intersectorialité est donc facilitée du fait que l'emploi est abordé au prisme d'un autre secteur d'action publique, dont la légitimité n'est pas questionnée (par exemple, lorsque la communauté d'agglomération traite de la question de l'emploi à travers son action sur la politique de la ville, ou que les DRJSCS intègrent l'emploi dans leur PRIPI, des liens se créent entre secteur de l'emploi et, respectivement, politique de la ville, et politique d'intégration des immigrés). En d'autres termes, l'organisation produit notamment de l'intersectorialité en intégrant la problématique de l'emploi à des actions relevant en premier lieu de leurs compétences obligatoires. Qu'elle adopte une attitude volontariste visant à se positionner dans le secteur de

⁴⁴⁴ Voir le discours de Laszlo Andor dans : European Commission. (2011). Employment and Social Development in Europe 2011. Retrieved from <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7294&langId=en>

l'emploi ou qu'elle intègre ce secteur parce qu'il est devenu incontournable, la démarche induit un croisement de secteurs d'action publique.

Néanmoins, l'injonction à 'faire de l'emploi' est aussi responsable d'un manque de clarté relatif à la répartition des compétences, lié notamment à des processus de décentralisation considérés trop partiels par la majorité des acteurs, y compris ceux travaillant pour les services de l'Etat. Ce paysage des configurations d'acteurs se caractérise par une multitude d'enchevêtrements entre organisations et secteurs d'action publique :

« quelques fois il y a des doubles compétences réparties à deux endroits [...] On a perdu en efficacité parce qu'on a multiplié le nombre d'acteurs. Et le sujet de l'emploi aujourd'hui, vous pouvez en parler avec toutes les strates de l'organisation territoriale française, tout le monde a son avis là-dessus » (Pôle emploi).

Le risque de confusion pour les bénéficiaires des politiques publiques, le déficit de lisibilité et de clarté au regard des orientations prises et la démultiplication d'actions déconnectées les unes des autres sont autant de conséquences possibles à la manière dont se réalise cette injonction à 'faire de l'emploi'.

En bref, le référentiel d'activation promeut l'implication d'une pluralité d'organisations, d'acteurs et de secteurs autour de l'emploi. La répartition floue des compétences représente une fenêtre d'opportunité (dont on peut supposer qu'elle résulte d'une stratégie volontaire de la part du législateur) dont les acteurs se saisissent car le cadre cognitif de l'activation s'est diffusé et qu'il incite, par conséquent, les acteurs traitant de problématiques connexes à l'emploi à investir ce secteur.

4.2.3 Un pouvoir discrétionnaire qui joue à la marge

On pourrait supposer que le pouvoir discrétionnaire dont disposent les acteurs institutionnels soit une conséquence imprévue d'un cadre politico-administratif qui aurait laissé des zones d'ombre, ou aurait omis de prendre en compte certains aspects de la mise en œuvre laissant ainsi aux acteurs locaux la responsabilité de trancher. Pourtant, le processus de territorialisation en marche montre que ce pouvoir discrétionnaire représente un mode de gouvernement. Il s'agit en effet d'une

condition au développement de la territorialisation, celle-ci ne pouvant se réaliser dans un système ne laissant aucune marge de manœuvre aux acteurs travaillant sur les territoires. Dans ce contexte, la nature et le degré du pouvoir discrétionnaire sont avant tout définis par le législateur qui tâche de mesurer l'équilibre qu'il instaure entre régulation par le haut et marge de manœuvre. Faisant l'hypothèse que l'intersectorialité est certes développée en partie par le législateur, mais est aussi fortement laissée à la discrétion des acteurs institutionnels locaux, le chercheur est invité à interroger cet équilibre d'une part, mais aussi la nature de cette marge de manœuvre. De plus, l'analyse de la manière dont les acteurs se saisissent ou non de cette marge de manœuvre permettra de faire ressortir les logiques d'action qui sous-tendent le développement de l'intersectorialité ou a contrario, le freinent.

De la manière de saisir cet espace discrétionnaire

C'est l'intersectorialité, telle qu'elle est mise en œuvre par les acteurs, qui est au cœur de cette recherche. Pour la saisir, il est nécessaire d'analyser en profondeur les pratiques réelles de l'intersectorialité. Dans un modèle politico-administratif centralisé, c'est à la fois à travers les approches intersectorielles développées au niveau national, et à travers la marge de manœuvre définie par le cadre légal, que se développe l'intersectorialité. Comprendre la marge de manœuvre dont disposent les acteurs locaux peut ainsi éclairer le type d'intersectorialité qui est développé. Cet espace discrétionnaire ouvre en effet de nouvelles zones d'opportunité de développement de l'intersectorialité.

En somme, partant du postulat selon lequel la marge de manœuvre est un mode de gouvernement, l'étude du pouvoir discrétionnaire permet de mettre en lumière des caractéristiques majeures du secteur de l'emploi (l'emploi est-il un secteur où la marge de manœuvre est particulièrement importante ou bien limitée ? Et comment les acteurs publics institutionnels réagissent-ils à ce cadre d'action?) et de l'intersectorialité (l'intersectorialité est-elle cadrée par le législateur ou bien est-elle laissée à la responsabilité des acteurs en charge de mettre en œuvre les politiques publiques ?).

Ainsi, après s'être demandé qui fait de l'emploi, le questionnement se tourne naturellement vers qui fait quoi dans le secteur de l'emploi ? Il s'agit donc

d'identifier qui décide de quoi : sur quels aspects de la politique publique y-a-t-il une marge de manœuvre, et comment les acteurs locaux s'en saisissent-ils ?

Deux registres d'intervention sont à explorer au prisme de la marge de manœuvre que peuvent mobiliser les acteurs: l'intervention volontaire d'acteurs (qui n'ont pas de compétence spécifique dans le secteur de l'emploi) et l'intervention structurée par une compétence en matière d'emploi.

Ainsi, d'un côté, il s'agit d'étudier les actions que mettent en place les acteurs dans le cadre de la fenêtre d'opportunité leur permettant de s'engager dans le secteur de l'emploi malgré le caractère centralisé du secteur. D'un autre côté, il s'agit de comprendre la marge de manœuvre qu'ont les acteurs, avec des compétences obligatoires dans le domaine de l'emploi, sur les politiques définies nationalement.

La question de la mise en œuvre n'est pas ici traitée aux seules fins d'identifier les décalages entre la promotion d'une intersectorialité croissante dans les politiques publiques d'insertion professionnelle (et plus spécifiquement d'insertion professionnelle des immigrés) et la mise en œuvre concrète de cette intersectorialité. Cette partie vise aussi à éclairer le positionnement des acteurs locaux, acteurs institutionnels et acteurs occupant des postes à responsabilités comme les managers d'une organisation au niveau méso, c'est-à-dire les intermédiaires de la politique publique en charge de l'exécuter sur un territoire, une organisation et/ou pour une population. L'analyse des jeux d'acteurs, des stratégies adoptées et des différentes manières d'interpréter le cadre politico-administratif permettra de faire ressortir différentes variables impactant la manière dont est mise en œuvre cette promotion de l'intersectorialité.

Pour appréhender l'espace discrétionnaire des acteurs institutionnels locaux et des managers intermédiaires, il faut recouper les cadres législatifs et les recommandations élaborées au niveau national avec les pratiques des acteurs. La difficulté réside dans l'analyse et la mesure des pratiques des acteurs. Les discours de ces mêmes acteurs sont primordiaux pour comprendre la manière dont ils interprètent et adaptent le cadre qui entoure les politiques publiques qu'ils doivent mettre en œuvre sur leur territoire. Cependant, les perceptions du degré et de la nature de la marge de manœuvre diffèrent beaucoup d'une personne à l'autre en fonction de

nombreuses variables comme l'âge, l'expérience, le profil ou le sexe. C'est pourquoi il faut compléter cette analyse des entretiens par un travail de documentation permettant de retracer l'évolution de la marge de manœuvre: analyse de la littérature grise⁴⁴⁵ et des bilans de réunions (par exemple, compte rendu des SPER).

Un pouvoir discrétionnaire limité

Bien qu'entrée dans le vocabulaire commun, et comme Tony Evans l'explique en introduction de son ouvrage sur la discrétion, cette notion n'est pas simple à définir. Faisant l'état de la littérature, il fait ressortir les éléments forts de la notion, à savoir la liberté de prendre des décisions. Il invite ensuite à ne pas élaborer davantage la définition pour ne pas contraindre l'analyse a priori⁴⁴⁶.

Malgré le caractère centralisé des politiques de l'emploi, le processus de territorialisation a permis de développer une marge de manœuvre locale de plus en plus importante, par le biais de la déconcentration et de la décentralisation. Comme l'explique un rapport de l'Igas : « dans cette approche, les responsables territoriaux disposent - selon les circonstances et les stratégies du 'centre' - d'une marge de manœuvre plus ou moins importante pour adapter ou mettre en place des actions complémentaires »⁴⁴⁷.

Pour analyser l'intersectorialité en pratique, on ne peut donc pas se contenter de l'observer au prisme du cadre juridique et national. Il est primordial de saisir ce qui se joue dans cette zone locale, notamment en termes de pouvoir discrétionnaire et décisionnaire des acteurs locaux. Idée centrale dans les travaux sur la mise en œuvre⁴⁴⁸, la question de la discrétion permet d'analyser la manière dont les acteurs appliquent ou n'appliquent pas une politique publique. L'identification des éléments sur lesquels ils peuvent prendre des décisions permet de saisir les dysfonctionnements organisationnels d'une politique publique et de constater du décalage entre la politique publique telle qu'elle est élaborée et le résultat des outils

⁴⁴⁵ Voir par exemple : Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit.

⁴⁴⁶ T. Evans, (2010). *Professional discretion in welfare services: beyond street level bureaucracy*. Farnham, Ashgate : p.2

⁴⁴⁷ P. Borel, B. Ferras, G. Le Coz, C. Ville, (2013) Evaluation de la politique territoriale de l'emploi - Cartographie, bilan et recommandations (MAP), *Rapport IGAS* : p.12

⁴⁴⁸ J. Pressman A. Wildavsky, (1973)/ *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. Op. cit

développés pour la mettre en œuvre. Dans notre cas, l'étude du pouvoir discrétionnaire permettra de montrer que les acteurs institutionnels locaux peuvent agir sur des éléments à la marge de la politique publique, c'est-à-dire ce qui entoure le paradigme : les modalités de gouvernance (choix du partenaire et/ou du prestataire, nature de la relation entre acteurs) et les publics et/ou territoires cibles.

Au cours des entretiens, les acteurs institutionnels locaux ont insisté sur un rapport entre discrétion et régulation qui pourrait paraître quelque peu paradoxal au premier abord : l'importante marge de manœuvre dont ils disposent d'une part, et le caractère fortement centralisé ne laissant que peu de marge de manœuvre de l'autre. Pour comprendre cette situation, il faut explorer en détails, à la fois ce qui est régulé et ce qui est laissé à la discrétion des acteurs. Cela permet de percevoir que les deux types de rapport (régulation et discrétion) s'entremêlent et sont en fait indissociables :

« globalement, comme dans toutes les entreprises, il faut qu'on arrive à de la standardisation pour arriver à avoir une production sécurisée, optimisée. Donc on est réellement dans un processus de production de service, et on travaille à la marge. Mais il faut que du point de vue de la relation avec le demandeurs d'emploi et de l'entreprise, on soit dans du sur-mesure. En tout cas que la personne ait le sentiment que ce qu'on lui apporte comme réponse c'est réellement du sur mesure. C'est la manière de mettre les briques. Les ingrédients pour la salade sont les mêmes mais s'il a demandé à avoir plus de maïs ou moins de poivron on le fera. Mais globalement, on aura acheté pareil. Après, il reste une marge de manœuvre sur les plans d'actions et les partenariats. C'est les zones brique à côté. On peut, dans la manière où on établit des partenariats, créer des parcours très novateurs parce qu'on va envoyer les gens travailler d'abord avec l'AGEFIPH et après il va revenir là » (acteur institutionnel à la direction, Pôle emploi régional).

Des éléments périphériques à la discrétion des acteurs locaux

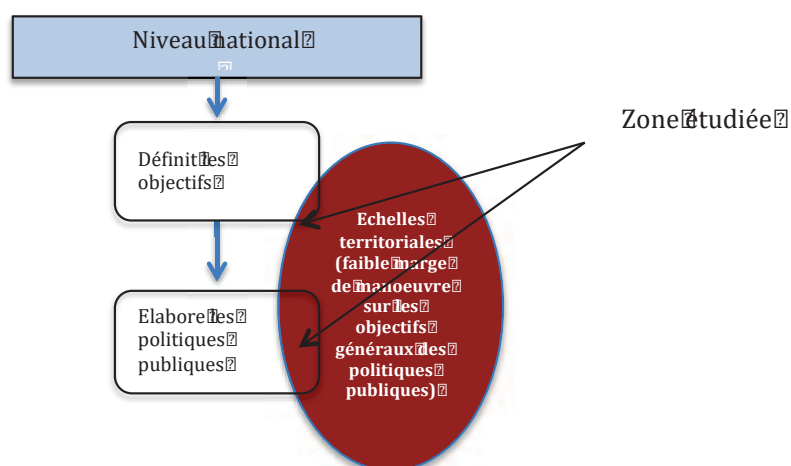
Nous l'avons vu, le mouvement de territorialisation croissant instauré dans les années 1970-1980 n'affecte le secteur de l'emploi qu'en demi-teinte. En effet, au regard des acteurs du secteur, la responsabilité de certains éléments des politiques de l'emploi ne saurait être transférée aux acteurs locaux (comme les critères que doivent remplir les chômeurs ou le montant des assurances).

Sur quels éléments de la politique publique les acteurs locaux peuvent-ils avoir un rôle décisionnaire ? Ici, il ne s'agit pas de revenir sur les responsabilités que le cadre

légal de la déconcentration et de la décentralisation a données aux collectivités, mais plutôt de comprendre les éléments sur lesquels, sur une politique publique donnée, les acteurs locaux peuvent avoir un certain rôle discrétionnaire.

Figure 6 : Zone de manœuvre des acteurs territoriaux sur une politique de l'emploi nationale

☐



Le schéma ci-dessus permet de comprendre que, même dans le cas d'une politique publique élaborée à l'échelle nationale, les acteurs locaux ont un pouvoir décisionnaire. Il est relatif puisqu'il s'agit d'une démarche top-down, c'est-à-dire une démarche descendante où les acteurs locaux ont avant tout un rôle de metteur en œuvre. Mais c'est bien ce rôle de metteur en œuvre qui leur permet d'avoir une part de responsabilité dans la fabrication de la politique publique, puisqu'il implique une certaine marge d'adaptabilité de la politique publique⁴⁴⁹. Comme le rappelle Patrick Hassenteufel dans son ouvrage sur l'action publique, la mise en œuvre de l'action publique repose fortement sur les logiques d'action des acteurs qui en ont la responsabilité⁴⁵⁰. En effet, l'étude de l'action publique ne peut mettre de côté ce processus, dans la mesure où il s'agit d'une succession de décisions qui participent à la construction de la politique publique. Qu'il s'agisse de la définition des objectifs

⁴⁴⁹ Pressman J. & Wildavsky A., (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, op. cit

⁴⁵⁰ P. Hassenteufel (2008), *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, coll. « U Sociologie », pp.294

ou de l'élaboration de la politique publique, c'est-à-dire le fait de trouver une manière de parvenir aux objectifs, les metteurs en œuvre ont un rôle à jouer. Dans notre recherche sur la mise en œuvre de l'intersectorialité, sur quels éléments porte ce rôle décisionnaire des acteurs institutionnels locaux ?

Dans un article sur la mise en œuvre d'une politique publique, Simon Charbonneau et Jean-Gustave Padioleau expliquent que « les choix stratégiques des bureaucraties publiques se situent en général plus au niveau des conditions d'activité qu'à celui des engagements fondamentaux de survie, puisque nombre des missions et des procédures qu'elles suivent leur sont imposées par le cadre légal-légitime du système politico-administratif »⁴⁵¹. C' est l' idée soutenue par de nombreux acteurs de terrain qui déclarent que leur marge de manœuvre « *se situe dans la manière dont on va appliquer les choses* » (responsable de département, Conseil général). Ces conditions d'activité représentent cependant une large palette d'éléments constitutifs de la politique publique et qui peuvent en changer profondément les orientations.

Plus précisément, il s'agit de :

- la définition des groupes et/ou territoires prioritaires :

« les contrats aidés, il va de soi que ça correspond à un contrat de travail, c'est inscrit dans le code du travail, donc on respecte ce Code du travail. Au-delà de ça, la répartition, le public qu'il faut cibler, vous prenez d'autres régions, ils vont peut-être avoir un impact beaucoup plus fort sur les jeunes. Nous, depuis tout le temps, les jeunes étaient pas forcément le public qu'on souhaitait viser dans les contrats aidés [...]. Nous on préférerait privilégier sur les autres politiques. Ça, le national nous laisse cette latitude » (responsable du service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE),

- le choix des certains partenaires et/ou prestataires (lorsque non définis par la loi) :

« on a un travail assez étroit avec les directeurs territoriaux et on leur laisse quand même une relative marge de manœuvre pour être capable

⁴⁵¹ S. Charbonneau, J. G. Padioleau, (1980). La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts. Op. cit. : p.52

avec leurs analogues, conseils généraux, communautés d'agglo, collectivités locales avec lesquelles ils veulent travailler, on leur laisse une marge importante sur l'élaboration des partenariats » (direction régionale de Pôle emploi) ;

« les marges de manœuvre, elles sont sur les modalités des déclinaisons du dispositif, sur la mise en œuvre. Il appartient au niveau régional d'identifier les acteurs à mettre autour de la table pour définir... sur des dispositifs comme ça, genre contrats aidés, c'est assez bien balisé, la loi définit qui fait quoi. Après, sur des sujets un peu plus... ou les orientations sont moins définies, il y a clairement plus de marge de manœuvre : le niveau central définit les grands objectifs, après le reste, c'est une marge de manœuvre laissée au niveau régional » (chargé de mission emploi et formation, SGAR),

- les modalités organisationnelles des services qui sont définis par la politique publique :

« la marge de manœuvre qui a été utilisée ici et qui nous coûte très cher, c'est cette volonté de mettre beaucoup de moyens sur l'accompagnement. Pôle emploi, de droit commun, ne suit que 25% de nos bénéficiaires. Donc ça veut dire que 75% de l'accompagnement c'est nous qui le payons. C'est très cher. Et ce ne sont pas des dépenses obligatoires. On pourrait dire allez hop, tout le monde à Pôle emploi. Ca nous ferait des économies. Ce qu'on ne fait pas parce qu'on sait bien que Pôle emploi n'est pas en capacité de suivre, de suivre correctement nos bénéficiaires » (responsable de département, Conseil général).

Cette marge de manœuvre concerne donc principalement les priorités territoriales et les acteurs locaux. Elle a donc pour objectif de permettre aux metteurs en œuvre d'adapter les politiques publiques à leur territoire et ses acteurs. Cette analyse fait écho au rapport sur le processus de territorialisation des politiques de l'emploi réalisé par un groupe de chercheurs pour la DARES où les auteurs expliquent que les changements en termes de rapport au territoire s'observaient principalement du côté des agencements institutionnels, et moins au regard de projets ou de dispositifs⁴⁵².

⁴⁵² T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, (2002) « La politique de l'emploi au prisme des territoires », synthèse de l'étude Politiques de l'emploi et territoires réalisée pour la Dares, p.34-35, <http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE059.pdf>, consulté le 19 janvier 2015

Comme l'explique un responsable de département dans une direction régionale de Pôle emploi, à cette échelle :

« On est dans un système emboîté dans lequel chaque niveau est obligé de jouer. Et le dernier niveau local qui devrait être celui où on a le plus de mobilité d'action, est le niveau où convergent toutes les modalités de contraintes ! C'est le paradoxe. Ça n'empêche pas d'agir mais ça n'aide pas » (responsable de département direction régionale Pôle emploi).

En somme, les acteurs institutionnels locaux ont une marge de manœuvre qui impacte la politique publique. Leur pouvoir discrétionnaire porte sur les modalités d'action et non sur le référentiel en place. Cependant, bien que les acteurs parviennent à faire usage de leur marge de manœuvre, ils doivent faire face à une série de freins instrumentaux et organisationnels qui structurent leurs actions (voir chapitre 5).

Avant de présenter le cadre instrumental et formel qui structure les relations intersectorielles, il convient de transférer l'interrogation générale de cette sous-partie (la place des acteurs et des organisations dans le secteur de l'emploi) à notre questionnement sur l'intersectorialité emploi/immigration. Ainsi, si de plus en plus d'acteurs cherchent à 'faire de l'emploi', qu'en est-il des acteurs œuvrant dans le secteur de l'intégration des immigrés ?

4.2.3 L'intégration professionnelle, une problématique secondaire dans les politiques d'insertion des immigrés

Contrairement au secteur de l'emploi, les acteurs travaillant sur l'intégration des immigrés constatent un faible investissement des collectivités territoriales :

« C'est souvent un peu difficile de mobiliser sur ces sujets. Y a pas beaucoup d'appui. Pour les conseils généraux, il y en a peu, peut-être sur des questions de parrainage, donc on peut les retrouver sur ces publics. Mais c'est vrai qu'il n'y a pas une grosse mobilisation des collectivités territoriales » (responsable ACSE, DRJSCS).

Globalement, les acteurs de l'intégration des immigrés sont relativement peu connectés à ceux de l'emploi. Ils ne sont pas intégrés aux espaces de coordination des acteurs de l'emploi et n'ont jamais été mentionnés par ces acteurs de l'emploi

comme participant à l'action publique sur ce secteur. Pourtant, ils font, eux aussi, de l'emploi comme le montre l'accord cadre élaboré entre Pôle emploi, l'OFII et la DRJSCS⁴⁵³. Cette convention vise à faciliter à la fois la communication entre les organisations distinctes et le transfert d'informations pour une meilleure prise en charge du public accompagné par l'OFII dans le secteur de l'emploi. Cette dynamique s'observe aussi grâce aux projets mis en œuvre dans les associations travaillant sur l'intégration des immigrés et qui se sont développés de manière croissante au cours des dernières années (dans chacune des agglomérations, des associations travaillant sur l'aspect socialisation des immigrés initient de nouveaux micro-projets sur la rédaction de curriculum vitae ou la connaissance du système institutionnel).

Si les acteurs de l'emploi ne cherchent pas particulièrement à les intégrer dans leurs actions, les acteurs nationaux de l'immigration encouragent ces partenariats : « *là on a pour but de repasser un accord avec le conseil national des missions locales pour pouvoir plus mobiliser les missions locales sur ces sujets là* » (chef du bureau de l'intégration professionnelle, Ministère de l'intérieur). Cependant, les acteurs de l'immigration et de l'intégration ne parviennent pas vraiment à mobiliser ceux de l'emploi, pas plus qu'ils ne parviennent à placer en haut de leur agenda la question de l'emploi. En effet, les responsables du département de l'insertion professionnelle des immigrés au ministère ont expliqué, au cours d'un entretien, que les acteurs institutionnels à la DRJSCS qui sont en charge d'élaborer le PRIPI, accordent peu d'importance à la dimension professionnelle de l'intégration. De plus, le principal instrument élaboré au niveau national pour traiter de l'insertion professionnelle – le bilan de compétences réalisé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration –, alors qu'il fut obligatoire pour tous les immigrés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration, a été rendu facultatif pour ceux qui le souhaitent⁴⁵⁴. En somme, alors que l'emploi est affiché comme un des piliers de l'intégration de cette population⁴⁵⁵, cette dimension de l'intégration n'est pas priorisée par le législateur.

⁴⁵³ Voir chapitre 2

⁴⁵⁴ Voir chapitre 6

⁴⁵⁵ « L'apprentissage de la langue et des valeurs de la République Française, le travail et le logement, constituent les trois piliers centraux de la politique conduite par l'Etat », http://www.ofii.fr/s_integrer_en_france_47/la_formation_cai_21.html

Conclusion

Territorialisation et intersectorialité sont deux des dynamiques fortement connectées par le changement d'angle qu'elles suscitent et sont toutes deux promues par le référentiel d'activation des politiques de l'emploi.

Alors que la territorialisation est encouragée depuis plusieurs décennies en France et dans de nombreux autres pays européens, elle a conduit à des changements de configurations d'acteurs qui affectent l'organisation de l'action publique. En effet, elle a favorisé, parmi d'autres choses, la redistribution des responsabilités et des compétences entre les différents niveaux d'action publique et les acteurs. Ces nouveaux jeux d'échelles et de positionnement ont conduit, dans le secteur de l'emploi, à un phénomène d'enchevêtrement. En favorisant le rôle décisionnaire acteurs en charge de la mise en œuvre au niveau méso, elle promeut la collaboration des acteurs locaux et ainsi une approche horizontale de l'action publique. Cette vision s'oppose au modèle vertical traditionnel où les décisions se font au niveau national - garant de l'intérêt collectif - et redescendent aux acteurs locaux d'après une certaine siloisation de l'action publique. Cette redistribution vient défier la mise en œuvre de l'intersectorialité dans le sens où les modes de coopération existants et les équilibres peuvent être bousculés⁴⁵⁶.

En effet, les changements majeurs de référentiels et de conduite de l'action publique en France conduisent les acteurs institutionnels à mettre en place de nouvelles logiques d'action qui vont dans le sens d'un développement de l'intersectorialité, intrinsèquement relié au développement de la territorialisation et à la promotion de la proximité. Cependant, là où on observe une coopération croissante des secteurs à travers divers processus (comme les comités de coordination, la mutualisation des ressources ou la fusion d'organisations), cela ne signifie pas nécessairement qu'il y a coordination. En effet, il ressort de l'analyse un paysage coopératif peu structuré, qui conduit au constat que l'intersectorialité, bien qu'encouragée et initiée sur les territoires, demeure décousue et parfois conflictuelle.

⁴⁵⁶ A. Exertier, A. Gramain, (2006). Décentralisation et accompagnement des chômeurs, *Connaissance de l'Emploi*, n°29

L'analyse des structurations d'acteurs et d'organisations dans le secteur de l'emploi témoigne de la diffusion du référentiel d'activation non seulement dans les discours nationaux mais aussi dans les pratiques des acteurs institutionnels locaux. La forte implication d'une pluralité d'acteurs autour de cette problématique montre que nombreux sont ceux qui se sont saisis de cette problématique placée en haut de l'agenda institutionnel. Cette multiplication d'acteurs a favorisé l'intersectorialité puisque chacun rattache l'emploi aux secteurs ou aux publics dont il a la responsabilité. Des liens sectoriels sont ainsi créés comme par exemple lorsque le Conseil général dont la compétence sur l'action sociale est officielle introduit la prise en compte de l'emploi à travers ce prisme. Cependant, le secteur de l'intégration des immigrés reste à l'écart de ces liens sectoriels qui se développent. En effet, même si les acteurs institutionnels de ce secteur travaillent certes sur la problématique de l'insertion professionnelle, les liens établis avec les acteurs de l'emploi sont faibles. Le constat d'une intersectorialité inhérente au système politico-administratif français est fort. Il doit cependant être nuancé puisque ces enchevêtrements d'acteurs, de niveaux d'action publique et surtout de secteurs s'avèrent être davantage une conséquence de logiques d'action partenariales, plus qu'une stratégie à part entière.

Cela permet de mettre en exergue le rôle décisionnaire des metteurs en œuvre qui, malgré le caractère centralisé du secteur, parviennent à se saisir d'un espace discrétionnaire leur permettant d'adapter les politiques publiques et les recommandations en fonction de leurs besoins et de leurs ressources.

En somme, qu'il s'agisse de la marge de manœuvre dont disposent les acteurs institutionnels locaux, de l'injonction à faire de l'emploi encourageant de nombreuses organisations à investir cette problématique à travers leur propre compétence obligatoire, et des intérêts à travailler en partenariat pour mettre en commun les ressources de chacun, tous ces éléments vont dans le sens d'une large fenêtre d'opportunité au développement d'approches intersectorielles.

V) Les registres d'action de l'intersectorialité : de la diversité des approches

Le développement d'un référentiel sectoriel d'activation dans le domaine de l'emploi et de l'insertion professionnelle, le maillage des acteurs caractérisé par la pluralité d'acteurs impliqués et la territorialisation des politiques sociales et de formation professionnelle, ont permis de d'ouvrir une fenêtre d'opportunité au développement de l'intersectorialité à l'échelle locale. L'activation promeut en effet le rapprochement de secteurs d'action publique traditionnellement distincts pour une approche plus globale en faveur de l'emploi⁴⁵⁷, d'où une implication forte des acteurs sur cette problématique. D'autre part, le millefeuille d'acteurs et un flou relatif sur la répartition des compétences a renforcé le croisement des secteurs autour de l'emploi. En somme et comme l'explique Yuri Kazepov, de nouvelles formes de coordination sont nécessaires dans ce contexte⁴⁵⁸.

L'intersectorialité, étudiée au prisme de son développement au sein des organisations dans le chapitre précédent, se traduit concrètement de différentes manières sur le terrain. En effet, de nouvelles formes de coordination entre les secteurs, les organisations et les acteurs découlent de la mise en place du référentiel d'activation en Europe⁴⁵⁹. Dans de nombreux cas, il s'agit de projets ou de politiques intersectoriels qui mettent en œuvre deux secteurs d'action publique : ils peuvent être internes à une organisation quand celle-ci intègre la question de l'emploi à un secteur sur lequel elle travaille, ou bien, ils peuvent s'appuyer sur la coopération de deux organisations travaillant sur des secteurs différents (par exemple, quand une organisation dont le champ d'action est la santé travaille avec une autre du domaine

⁴⁵⁷ Voir aussi chapitre 2

T. Berthet, C. Bourgeois, (2014). Towards "activation-friendly" integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. *International Journal of Social Welfare*, G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

⁴⁵⁸ Y. Kazepov, (2010). Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved. In: Kazepov, Y. (Ed.). *Rescaling social policies: towards multilevel governance in Europe*. Farnham: Ashgate, pp. 35-72: p.36

⁴⁵⁹ M. Heidenreich, D. Rice, (forthcoming). *Integrating social and employment systems: Challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.

de l'emploi). Cependant, d'autres actions ou approches ont permis de développer de l'intersectorialité autour de l'emploi. En effet, si celle-ci est inhérente au secteur de l'insertion professionnelle à l'échelle locale, elle peut prendre des formes variées qui montrent des visages différents de l'intersectorialité et permettent de faire apparaître certaines difficultés de mise en œuvre de cette tendance.

De plus, les modes de coopération entre acteurs ont profondément évolué au cours des dernières décennies, suivant les évolutions des modèles de gouvernance des états providence et du référentiel d'activation des politiques de l'emploi qui a progressivement encouragé la mise en place de nouvelles modalités pour encadrer les relations entre acteurs.

Le point de vue praxéologique, c'est-à-dire porté sur les logiques d'action mises en place pour développer l'intersectorialité (les formes de l'intersectorialité : guichet unique ou projet intersectoriel par exemple) ou bien encadrant son développement (pratiques organisationnelles de coopération dans le secteur de l'emploi comme le code des marchés publics qui structure les relations partenariales), est l'objet de ce chapitre qui cherche à identifier les variables qui facilitent ou contraignent les rapprochements entre secteurs⁴⁶⁰. Ainsi, on cherche à répondre à la question suivante : **de quelle manière les approches intersectorielles se mettent-elles concrètement en place sur les territoires et quels en sont les enjeux ?**

Les principales hypothèses de recherche de ce chapitre sont :

- **les outils managériaux mis en place dans le secteur de l'emploi, de par le phénomène de rigidification qu'ils connaissent, contraignent le développement de l'intersectorialité au profit d'une approche centrée sur l'emploi ;**
- **l'intersectorialité est davantage développée à des fins stratégiques par les acteurs institutionnels locaux qu'à des fins cognitives. Cela conduit à des croisements sectoriels qui se font pour des raisons budgétaires ou pour légitimer un positionnement.**

Dans un premier temps, un état des lieux des approches intersectorielles sera réalisé afin de faire ressortir la diversité des manières de mettre en place de

⁴⁶⁰ Le regard portant sur les instruments d'action publique mis en place pour accompagner les demandeurs d'emploi sera analysé dans la 3^{ème} partie de ce travail.

l'intersectorialité. Cette approche, en s'appuyant sur l'analyse d'une série de dispositifs, approches et/ou mécanismes intersectoriels mis en œuvre sur les territoires étudiés et avec différents secteurs, fera ressortir les variables qui facilitent et/ou freinent le développement de l'intersectorialité : importance des relations informelles, guichets uniques, mise à disposition de personnel, ou difficulté pour le rapprochement des acteurs et des organisations par une prérogative émanant du national.

Dans une deuxième partie, ce chapitre reviendra sur les modes de coopération entre acteurs et sur leurs évolutions. Il s'agira ici de comprendre le cadre qui organise les relations intersectorielles (qui reposent pour une grande partie sur des relations entre acteurs) évoluent. De cette manière, nous pourrions interroger les modes de gouvernance en place et leur impact sur le développement de l'intersectorialité.

L'analyse des formes de l'intersectorialité conduit à questionner les raisons qui sous-tendent le développement de l'intersectorialité : s'agit-il d'un usage stratégique, cognitif ou légitimant⁴⁶¹ ?

Enfin et en guise de conclusion, les idéaux-types des modèles de gouvernance proposés dans une série d'articles récents sur l'Etat-providence⁴⁶², seront revus au prisme de l'analyse réalisée auparavant afin d'explorer la relation qu'ils entretiennent avec l'intersectorialité. En d'autres termes, quel est le modèle de gouvernance le plus propice au développement de l'intersectorialité et lequel semble le plus contraignant ?

5.1 Un état des lieux des approches intersectorielles : stratégies et dynamiques locales

Récemment (depuis les années 2010 principalement), diverses recherches se sont intéressées aux enjeux de coordination dans les politiques d'activation en s'interrogeant sur les changements d'instruments et d'approches managériales que

⁴⁶¹ Cette typologie d'usages est proposée par Sophie Jacquot et Cornelia Woll et a ensuite été reprise par plusieurs auteurs qui étudient l'usage de l'Europe. Voir références en suivant.

⁴⁶² V. Fuertes, R. Mcquaid, (2013). *The Local Governance of Social Cohesion in Europe, International comparison*. (pp. 1–116). Edinburgh ;

M. Considine, J.M. Lewis, (2003), Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand, *Public Administration Review*, Vol. 63 No. 2, pp. 131-40 ;

M. Heidenreich, D. Rice, (forthcoming). *Integrating social and employment systems: Challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.

ceux-ci induisent. En effet, cherchant à renforcer une approche compréhensive des politiques de l'emploi, l'activation requiert dès lors une coopération accrue entre les acteurs, les niveaux et les secteurs d'action publique. Yuri Kazepov pointe à cet égard divers exemples tels que la coopération entre organisations, l'introduction de nouvelles techniques de management, la décentralisation des services publics ou encore la création de nouvelles organisations⁴⁶³. Il s'agit donc ici de dépasser le simple constat d'une intersectorialité forte en France et d'autant plus au niveau local, et d'observer son fonctionnement sur les territoires.

Au cours des dernières décennies, différents changements dans la manière dont s'organisent les services publics à l'échelle locale ont impacté le caractère sectorisé qui dominait jusqu'alors l'action publique. De nouvelles coopérations entre organisations, acteurs et secteurs d'action publique ont vu le jour. Qu'il s'agisse des stratégies adoptées au niveau européen pour introduire, accroître et structurer ces coopérations, ou de celles mises en place aux niveaux national et local, on observe une grande hétérogénéité d'approches.

Guliano Bonoli et Cyrielle Champion proposent une définition des initiatives de coordination qui permet d'utiliser cette notion comme une variable dépendante dans l'analyse des politiques publiques⁴⁶⁴. Ils considèrent qu'il s'agit « d'une réforme de l'administration et des prestations et services qui vise explicitement à aborder la fragmentation des systèmes [...] »⁴⁶⁵. C'est à partir de cette définition que nous avons pu faire émerger cinq modes opératoires correspondant à des initiatives de coordination visant à défragmenter l'action publique. Il s'agit d'approches différentes de l'intersectorialité qui sont ressorties de l'étude empirique réalisée sur trois territoires locaux : le guichet unique, la mise à disposition de personnel, le projet intersectoriel, l'instance de coordination et la contractualisation partenariale.

⁴⁶³ Y. Kazepov, (2010). "Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe: Some Reflections on Processes at Stake and Actors Involved". Op. cit.

⁴⁶⁴ C. Champion, G. Bonoli, (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. *Journal of European Social Policy*, 21(4), 323–334.

⁴⁶⁵ Traduction de l'auteur de: « we consider a 'coordination initiative' any reform of the administration and delivery of benefits and services that explicitly aims at tackling the fragmentation of social security systems for working-age people », C. Champion, G. Bonoli, (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states Op. cit. : p.21

5.1.1. Le guichet unique

D'un point de vue théorique, les guichets uniques sont des espaces où les individus viennent accéder à une série de services traditionnellement distincts et ici reliés pour proposer un service global⁴⁶⁶. Ils sont perçus, depuis plusieurs années, comme une approche innovante et particulièrement pertinente pour faire face aux difficultés multidimensionnelles que peuvent rencontrer les individus en matière d'assistance sociale, de santé, d'insertion professionnelle, d'immigration.

La littérature sur l'activation et la gouvernance des politiques de l'emploi en Europe montre bien d'ailleurs que cette forme d'organisation vise à dépasser les fragmentations institutionnelles et administratives, notamment entre les organisations en charge des assurances chômage et celles délivrant un service⁴⁶⁷. Ceci permet ainsi d'affirmer clairement la conditionnalité des prestations sur critère de recherche active d'emploi. Les guichets uniques représentent aussi un moyen de rationaliser des configurations d'acteurs segmentées⁴⁶⁸.

Aujourd'hui promue par différents acteurs⁴⁶⁹, la mise en place de guichets uniques s'est considérablement développée en Europe depuis les années 2000 et est depuis considérée comme une stratégie populaire⁴⁷⁰. Par exemple, au Royaume-Uni, les *Jobcentre Plus* ont été créés en 2001 afin d'activer les demandeurs d'emplois grâce à une organisation qui propose une série de services allant de l'indemnisation à l'accompagnement des bénéficiaires de prestations sociales organisés autour du retour à l'emploi⁴⁷¹. En France, les missions locales sont le guichet unique le plus abouti. S'adressant spécifiquement aux jeunes, elles ont été créées pour couvrir une

⁴⁶⁶ Voir N. Georges, N. Grivel, D. Médo, (2009). Case management services for jobseekers international comparisons : Sweden, the Netherlands and the United Kingdom. *Centre d'Etudes de l'Emploi*,

⁴⁶⁷ W. Eichhorst & R. Konle-Seidl, (2008) « Contingent Convergence : A comparative Analysis of Activation Policies », Op. cit.

⁴⁶⁸ V. Fuertes, R. McQuaid, (2013). *The local government of social cohesion in Europe, International Comparison*. Op. cit.

⁴⁶⁹ Une recherche européenne recommande ainsi vivement de considérer les guichets uniques comme une réponse pertinente aux enjeux contemporains. P. Warin (dir.), (2006). *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report. Bruxelles : 93

⁴⁷⁰ Traduction de l'auteur, R. Van Berkel, V. Borghi, (2008). Review Article : The Governance of Activation. *Social Policy and Society*, n°7, pp.393-402
voir aussi C. Erhel,(2010). Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise. Op. cit

⁴⁷¹ N. Georges, N. Grivel, D. Médo, (2009). Case management services for jobseekers international comparisons : Sweden, the Netherlands and the United Kingdom. *Centre d'Etudes de l'Emploi* : p.21

série de problématiques. Pôle emploi, issu de la fusion entre l'organisme en charge de l'indemnisation et celui en charge de l'accompagnement, est aussi présenté comme un guichet unique puisqu'il s'agit d'une organisation qui a regroupé deux activités traditionnellement séparées. Les maisons de l'emploi, dont la généralisation remonte au plan de cohésion sociale (2005), avaient pour objectif de constituer un guichet unique⁴⁷². L'étude empirique réalisée dans le cadre de cette recherche repose sur trois agglomérations, dont une seule dispose d'une maison de l'emploi : Bordeaux. Dans les deux autres territoires, les acteurs présents à l'époque où s'est posée la question de la création d'une telle structure, expliquent qu'il a été décidé que la création d'une organisation complémentaire ne ferait qu'ajouter un acteur à un paysage déjà complexe :

« il n'y a pas eu suffisamment de démonstration d'une vraie plus-value de créer une sorte de structure supplémentaire, clairement... au-delà de l'aspect structurel quand même, c'est me semble-t-il un de sujets qui a fait peser la balance négativement » (élu à la communauté d'agglomération) ; *« la MDE même s'ils se sont super bien organisés, ils ont fait du très bon boulot, mais je trouve que toutes ces surcouches, un jour il faudra y dire stop »* (directeur d'association œuvrant dans le secteur de l'emploi).

Dans l'agglomération de Bordeaux et d'après les acteurs du territoire, la Maison de l'emploi n'est pas aujourd'hui un guichet unique, dans la mesure où elle n'est pas identifiée comme un acteur aussi central que le voulait la loi. En créant ces organismes, elle stipulait en effet que : « la Maison de l'emploi a pour objectifs d'associer les collectivités locales, de fédérer l'action des partenaires publics et privés et d'ancrer le service public de l'emploi dans les territoires [...] dans le cadre d'un diagnostic, d'une stratégie et d'un plan d'actions partagés »⁴⁷³.

En terme d'intersectorialité, le guichet unique vise une approche globale qui dépasse les frontières traditionnelles des organisations. Ceci suppose la rencontre de métiers et de systèmes d'action différents, mais aussi, dans certains cas, de référentiels sectoriels amenés à se coordonner.

⁴⁷² I. Borras, I. (2005). Les Maisons de l'emploi, guichet unique et outil de coordination dans les territoires. *Actualité de la formation permanente*, n° 199, pp. 23-30.

<http://webcom.upmf-grenoble.fr/edden/spip/IMG/pdf/AFP-199-2006.pdf>, consulté le 16 Juillet 2014

⁴⁷³ Arrêté du 7 avril 2005 portant cahier des charges des maisons de l'emploi, http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexteArticle.do?jsessionid=E21A6D15E9F60864461A8F34DF76D93C.tpdjo13v_2?idArticle=JORFARTI000002438968&cidTexte=JORFTEXT000000422650&dateTexte=, consulté le 17/09/2014

En Europe, le cas le plus fréquemment rencontré concerne celui du guichet unique de la fusion entre indemnisation et accompagnement vers l'emploi, qui s'inscrit dans un référentiel sectoriel relativement identique. Là, ce sont des cultures professionnelles qui se rencontrent et des outils différents, tous inscrits dans un référentiel sectoriel qui sert de base. Cependant, lorsque le guichet unique va au-delà de cette fusion et cherche à développer un espace où un individu peut aborder différentes problématiques relevant de secteurs d'action publique traditionnellement distincts, c'est alors qu'il y a intersectorialité. C'est le cas des missions locales. Le guichet unique vise à faciliter l'insertion professionnelle en regroupant les services qui peuvent lever les freins à l'insertion. Il doit aider à l'accès aux services et la communication entre les différentes problématiques (par exemple, santé, social, immigration, emploi) par une approche plus compréhensive.

5.1.2 La mise à disposition de personnel

La mise à disposition de personnel d'une organisation à une autre représente aussi un moyen de mettre en place une certaine intersectorialité. L'agent de terrain mis à disposition agit alors au prisme de ses missions initiales et à la croisée des missions de l'organisation d'accueil, mais dans un environnement et un cadre d'actions différents.

Dans les trois agglomérations étudiées, cette pratique est fortement utilisée puisque souvent instituée par des accords nationaux. Pôle emploi, mais aussi diverses organisations associatives, accueillent ainsi des salariés venus du Conseil général (dans le cadre du suivi des bénéficiaires du RSA par exemple), des PLIE, ou encore des missions locales. Pôle emploi mobilise par exemple des conseillers qui travaillent en mission locale, comme stipulé dans la convention partenariale qui relie ces deux organisations :

« Des personnels de Pôle emploi peuvent exercer leur activité au sein des missions locales et faire ainsi l'objet d'une affectation. Ils contribuent à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, à la prescription des prestations et mesures gérées par Pôle emploi [...]. La mission de ces agents est recentrée sur le partenariat renforcé. Ils participent à l'animation du partenariat au niveau du comité de pilotage local. Au niveau régional, les correspondants partenariaux de Pôle emploi contribuent à l'animation des réseaux, notamment

à travers la mise en place d'échanges de bonnes pratiques et sont un appui à la coordination du partenariat »⁴⁷⁴.

Ce transfert d'acteurs participe à l'intersectorialité dans le sens où un salarié traditionnellement ancré dans le secteur social, par exemple à travers le conseil général et le RSA, va porter son référentiel sectoriel de référence au sein d'une organisation qui repose sur un autre référentiel sectoriel, celui de l'emploi.

Certains ont poussé le transfert de salariés au point de ne plus avoir de structure d'accueil du public propre. C'est le cas du PLIE de l'agglomération de Tours qui est géré par la collectivité, et dont les agents de terrain sont tous répartis au sein de structures autres. « *Nous, pour le PLIE en fait, par le biais de l'externalisation de l'accompagnement aujourd'hui c'est sept structures qui sont retenues, dans l'appel d'offres pour organiser l'accompagnement* » (responsable du PLIE au sein d'une communauté d'agglomération). Cette approche a pour objectif d'instaurer de la transversalité au sein des organisations, plutôt que de créer des organisations supplémentaires sur des territoires déjà occupés. C'est en écho à l'éloge de la proximité que s'est développée cette pratique. En effet, il s'agit ici d'utiliser les structures de proximité (qu'il s'agisse d'associations ou bien d'agences locales Pôle emploi) pour y positionner un à plusieurs agents de terrain spécialisés sur un public (bénéficiaire de minima sociaux ou bien chômeur de longue durée par exemple) ou sur un type de service.

5.1.3 L'instance de coordination

La mise en place d'instances de coopération a pour objectif de mettre les différents acteurs impliqués dans le secteur de l'emploi autour d'une table commune pour partager actions, perceptions, et projets. Leur nombre important prouve que la volonté de faire se croiser les acteurs, et *de facto* les secteurs de chacun, est forte. Les comités le plus souvent mentionnés sont :

- Les SPER / SPED / SPEL : service public de l'emploi régional, départemental et local,
- Les CRE : comité régional pour l'emploi présidé par le Préfet de Région,

⁴⁷⁴ Accord-cadre portant sur le partenariat renforcé entre Pôle emploi, l'Etat, représenté par la DGEFP et le Conseil National des Missions locales, (2010): p.14 http://www.emploi.gouv.fr/files/files/Acteurs/CNML/Missions/pdf_PE-MEIE-CNML_accord_2010_signe.pdf

- Les CREFOP : comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (anciennement CCREFP (jusqu'à la loi du 5 mars 2014): comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle).

C'est une approche qui ne vise pas une action directe, mais l'élaboration d'un projet en commun pour le territoire. Il s'agit d'un espace où différents acteurs de secteurs plus ou moins proches se rencontrent. Espace qui a donc pour objectif de dépasser le référentiel sectoriel et d'instaurer un cadre cognitif et normatif plus axé sur le territoire. Le prisme du territoire dépasserait alors la vision sectorielle.

Cependant, dans la pratique on découvre que cet objectif est rarement atteint dans la mesure où ces espaces ne bousculent pas les référentiels sectoriels de chacun. Pour diverses raisons souvent d'ordre organisationnelles (manque de temps, absence de certains acteurs à certaines réunions, objectif davantage centré sur le partage d'informations que l'élaboration d'un projet commun), l'instance de coordination s'articule autour d'un secteur dominant autour duquel les autres apportent leur contribution. Ces espaces servent par ailleurs rarement à définir une stratégie commune pour le territoire. En réalité, tous les acteurs rencontrés s'accordent sur le fait qu'il s'agit souvent plutôt d'un espace de partage d'informations sur ce que font les uns et les autres, que d'un lieu où pourrait émerger une approche commune :

« ce n'est pas là où se décident les choses. C'est de l'information, on dit où est-ce qu'on en est, vers où on va. Les choses se disent plus en dehors de ces lieux-là en fait. Soit au téléphone, en réunion, en bilatéral, voilà, c'est plus comme ça que ça se dit... De toute façon, plus il y a de monde, moins des choses se disent » (responsable de département accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

La majorité des acteurs rencontrés en regrettent la multiplicité (*« bien sûr qu'il y en a trop. On a du mal [...] pourtant quand on assiste au CCREFP, on voit bien que ce n'est pas la même chose [qu'un autre comité]. Mais, vu de l'extérieur, je ne suis pas sûre que ça soit aussi clair que ça »* (responsable de département accès et retour à l'emploi, DIRECCTE)), d'où une perte d'énergie induite, expliquant que cela conduit plus à la dispersion des informations qu'à leur regroupement pour une approche plus globale.

Enfin, ces instances de coordination associent de manière quasi systématique les mêmes acteurs. Le noyau dur des participants est légalement défini, mais dans les faits, tous les acteurs ne sont pas intégrés et présents : *« au SPER, les personnes du*

CG ne sont pas invitées [...] et au CRE, la loi stipule qu'ils y sont, mais moi je ne les ai jamais vues » (chargé de mission, SGAR).

5.1.4 Le projet intersectoriel

Interroger les acteurs locaux permet d'identifier très rapidement un grand nombre de projets intersectoriels. Il s'agit dans la plupart des cas de micro-projets d'une durée limitée.

Dans la commune de Bordeaux, la mairie a souhaité mettre en place un projet social global dont la transversalité est le maître mot. Il traite à la fois des problématiques de logement, d'emploi, de garde d'enfants et autres thématiques, en insistant non pas sur ce qui existe mais, pour reprendre les termes de la responsable du projet, « *sur l'innovation* » (adjointe au maire chargée des politiques de solidarité). S'inspirant fortement des recommandations européennes qu'elle rappelle à plusieurs reprises durant l'entretien, elle explique que :

« Dans le projet, y a deux parties, la première « mieux vivre ensemble » concerne plutôt la question de la fraternité, et l'autre qui s'appelle « une place pour chacun » concerne plus la solidarité, l'accès aux droits. Mais la première partie n'est pas négligeable car, c'est en créant des actions partagées, de solidarité avec la lutte contre les discriminations, c'est comme ça qu'on est prêt à accéder à l'emploi. Cette question de la citoyenneté est primordiale. On l'a vu dans ce travail, on a aussi vu soit à travers les jardins, soit à travers l'autoréalisation de logement, que c'était un chemin vers l'emploi » (adjointe au maire chargée des politiques de solidarité).

Un second exemple est celui du projet singulier qui a été monté par le Conseil général d'Indre et Loire (agglomération de Tours) pour intégrer les problématiques de santé dans l'approche mise en place pour accompagner les personnes en situation d'inactivité :

« On a tout un tas de bénéficiaires du RSA, qui ne devraient pas avoir le RSA, qui devraient être à l'AAH, et pour lesquels [...] leur demander de chercher du travail est une violence. [Ainsi,] on a un bon partenariat depuis un an avec la CPAM, on finance des associations, on appelle ça nous 'l'appui individuel santé', qui travaillent vraiment la question de santé de manière un peu lourde avec les bénéficiaires du RSA concernés, et là il y a un travail qui va s'engager avec l'ARS » (responsable de département, Conseil général).

Ces projets au croisement de deux (ou plusieurs) secteurs d'action publique prennent une place importante dans le paysage des politiques publiques locales. Cela renforce

le poids de cette échelle à un niveau d'action publique où l'intersectorialité se développe principalement. En effet, les acteurs sont plus facilement à même de se connaître entre différents secteurs et de se croiser autour de problématiques relatives au territoire. D'autre part, le fait d'être plus près des problématiques de terrain appelle à une prise en charge globale des problématiques.

Ainsi, lorsqu'un acteur institutionnel ou un manager intermédiaire fait le constat (sur la base de remontées des agents de terrain, d'un diagnostic territorial, ou en fonction des problématiques auxquelles il est sensible par exemple) d'une difficulté majeure pour un certain nombre de demandeurs d'emploi sur le territoire, il cherchera à développer un projet intersectoriel permettant de lever les freins identifiés en s'appuyant sur les acteurs pertinents présents sur le territoire. A Montpellier par exemple, où il y a un nombre important d'immigrés, l'OFII a souhaité mettre en place des projets ciblés sur l'emploi :

« Faut tenir compte de la réalité du Languedoc Roussillon. On a mis en place des projets expérimentaux sur l'emploi. Il s'agit en quelque sorte de 'discrimination positive'. L'idée c'est d'amener à ce que certains freins à l'emploi, notamment la méconnaissance du réseau, soient compensés par une prise en charge individuelle par des opérateurs dont c'est la spécialité. [...] C'est une déclinaison locale de l'accord cadre avec Pôle emploi et l'OFII. On est sur des publics cibles ici, on est sur les jeunes et les femmes là. Les résultats étaient plutôt bons il faut dire. Mais c'est un petit financement. On l'a fait sur deux ou trois ans » (responsable OFII).

Le projet intersectoriel est souvent limité dans le temps et conditionné par les ressources matérielles allouées au projet.

5.1.5 La contractualisation partenariale

Le projet intersectoriel donne généralement lieu à une étape de contractualisation entre les partenaires. Ainsi, le contrat reliant deux (ou plusieurs) organisations peut être élaboré au niveau national (comme dans le cas de l'accord cadre de partenariat qu'entretiennent les missions locales et Pôle emploi⁴⁷⁵) ou bien être développée par les acteurs locaux eux-mêmes (comme dans le cas du partenariat établi par le Conseil général d'Indre et Loire et des acteurs du secteur de la santé). Il représente un moyen de formaliser une coopération existante ou bien d'en initier une nouvelle.

⁴⁷⁵ Pour plus de détails, voir http://www.emploi.gouv.fr/files/files/Acteurs/CNML/Missions/pdf_PE-MEIE-CNML_accord_2010_signe.pdf, consulté le 24 Septembre 2014

Bien qu'une convention partenariale puisse être établie entre deux organisations appartenant au même secteur d'action publique, elle peut aussi chercher à relier deux organisations de deux secteurs différents. C'est le cas de la convention signée en 2010 sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers entre Pôle emploi et l'OFII⁴⁷⁶ :

« l'objectif, c'est de mieux relier le service public de l'accueil et celui de l'emploi. Pour cela, on a un accord cadre qu'on a signé en 2010 et qu'on va renouveler cette année. Dans le cadre de cet accord, on mène un certain nombre d'actions dont la plus importante est de faire une liaison informatique entre l'OFII et Pôle emploi. Depuis l'été dernier, il y a une liaison informatique qui va permettre de suivre les personnes dans leur insertion professionnelle parce qu'on n'arrivait pas à les repérer à Pôle emploi avant. Ça permet de voir vers quelles prestations ils vont et quel emploi ils arrivent à trouver » (responsable de l'intégration professionnelle, DAIC).

Il s'agit, à l'instar des autres types de contractualisation partenariale, de faciliter l'accompagnement en rendant l'usage des différents services souvent isolés, optimum. En d'autres mots, l'idée sous-jacente à ce type de relation inter organisationnelle est la mutualisation des informations et compétences⁴⁷⁷, comme l'explique un des acteurs de Pôle emploi impliqués dans le développement de la convention :

« un système de partage d'information entre les deux maisons puisque quand ils accueillent les personnes et que les gens signent leur contrat, ils passent sur des plateformes, qui sont souvent les mêmes que nous on utilise pour les autres catégories de demandeurs d'emploi, pour faire des bilans de compétences et c'est vrai que c'est resté à l'OFII. Et on ne peut pas demander à l'immigrant qui a quelques fois une difficulté de la maîtrise de la langue, de comprendre l'environnement dans lequel il évolue, d'être lui-même porteur de ces informations là auprès du conseiller qui lui ne sait même pas d'où le gars sort. On a essayé de travailler cette année à améliorer le circuit d'information. On fait en sorte que le travail fourni par l'un profite à une autre institution et ainsi de suite. L'idée c'était que quand ils sortent leur bilan de compétence, les

⁴⁷⁶ Voir Convention du 18 mai 2010 (BOPE n°2010-68) <http://www.pole-emploi.org/bulletinsofficiels/convention-du-18-mai-2010-bope-n-2010-68--@bulletinsofficiels/1750/view-article-1493.html?jsessionid=2wHCTqZZXtR1CmhGrF0GGZlh0vX6cyy111CmvGZ58P1kgWzmnq!516005409!799329666>, consulté le 24 Septembre 2014

⁴⁷⁷ Il est à noter que la contractualisation n'aboutit pas uniquement au partenariat. Elle peut aussi (et surtout) aboutir à une relation de prestataire. Dans ces cas là, il ne s'agit pas de mutualisation mais de s'appuyer sur des acteurs spécialisés pour réaliser un service pour lequel ils sont payés (voir chapitre 5.2.2).

éléments nous soient transmis par un système informatique, ça permet aux conseillers de savoir tout le travail qui a été fait dans le cadre de la plateforme d'accueil, et de compléter. L'idée c'est d'avoir un parcours articulé et pas que ça soit le pauvre gars qui se traine et qui amène son papier d'un bout à l'autre » (responsable de département à la direction régionale de Pôle emploi).

L'analyse de la mise en place des partenariats montre que cette forme d'intersectorialité est instaurée par une relation de partenariat formelle. Celle-ci n'est pas toujours mise en œuvre à des degrés similaires d'un partenariat à un autre. Par exemple, là où le partenariat entre Pôle emploi et les missions locales est bien établi, celui découlant de la convention avec l'OFII reste discret. Ainsi, leur mise en place repose davantage sur les relations qu'entretiennent les acteurs et/ou organisations (qui s'appuient sur différentes variables⁴⁷⁸), que sur l'existence d'un document formel.

Dans le tableau ci-dessous est donné un exemple concret du développement de chaque forme d'intersectorialité dans chacune des agglomérations étudiées. Les exemples choisis représentent les formes d'intersectorialités les plus abouties (c'est-à-dire celles qui sont les plus institutionnalisées au regard des acteurs institutionnels rencontrés).

Tableau 8 : récapitulatif et illustratif de l'intersectorialité en pratique

L'intersectorialité en pratique⁴⁷⁹	Agglomération Bordeaux	Agglomération Tours	Agglomération Montpellier
Guichet unique	Missions locales	Missions locales	Missions locales
Mise à disposition de personnel	Missions locales	PLIE	Missions locales
Projet intersectoriel	Projet de la ville de Bordeaux	Projet Conseil Général et CPAM	Suivi individuel des immigrés suivi à l'OFII par des prestataires de l'emploi sur des

⁴⁷⁸ Voir le chapitre sur l'informel (chapitre 5.2.1)

⁴⁷⁹ Un seul exemple est donné dans ce tableau par type d'approche de l'intersectorialité et par ville.

			accompagnements individualisés et renforcés
Instance/comité de coordination	SPER	SPER	SPER
Contractualisation partenariale	Entre Pôle emploi et ses partenaires	Entre Pôle emploi et ses partenaires	Entre Pôle emploi et ses partenaires

Les cinq manières de développer de l'intersectorialité sur les territoires reposent principalement sur le croisement entre des organisations traditionnellement distinctes et ancrées dans un secteur défini. L'organisation et ses acteurs sont donc des éléments forts représentant le secteur d'action publique. Ainsi, les acteurs qui cherchent à développer l'intersectorialité sur le territoire le font en dépassant la segmentation originelle des acteurs et des organisations, à travers la mise en place d'instruments d'action publique dédiés à ce croisement. Cependant, on peut faire l'hypothèse que si ces approches négligent le poids du référentiel sectoriel, c'est sans doute une des variables explicatives aux réticences au changement et aux difficultés de dépasser la coopération pour aller vers de la coordination⁴⁸⁰.

5.2 Vers une rigidification des modes de coopération

Les modes de coopération entre acteurs et organisations dans le secteur de l'emploi ont évolué au cours des dernières décennies. Les relations entre les différents acteurs se sont formalisées voire rigidifiées. Ces changements font ressortir l'attention accrue portée aux résultats, mais aussi la difficulté de mettre en place un travail collaboratif quand les relations s'articulent souvent autour de rapports de force⁴⁸¹. Reposant sur de nouvelles conceptions de l'état providence, l'évolution des relations entre acteurs (du partenariat à la prestation) défie des modes de coopération initialement ancrés dans des relations informelles et/ou historiques.

⁴⁸⁰ L'analyse du poids du référentiel sectoriel dans la mise en place de l'intersectorialité à l'échelle locale donnera lieu au chapitre 6.

⁴⁸¹ D. Gélot, P. Nivolle, J-P. Bompard (éd), (2000), *Les intermédiaires des politiques de l'emploi*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation française

5.2.1 L'informel

De l'importance des relations informelles

A l'échelle locale, les relations de type informel occupent un rôle majeur. Les premiers travaux de la sociologie des organisations démontraient d'ores et déjà l'importance accordée à ces relations, dans la mesure où elles permettent d'assurer l'ordre et la cohérence⁴⁸². Dans un des ouvrages classiques de ce courant de la sociologie, Michel Crozier et Erhard Friedberg ont aussi signifié le rôle majeur des relations informelles au sein de l'organisation⁴⁸³. L'analyse empirique permet de faire ressortir qu'elles sont souvent à l'origine des partenariats entre les différents acteurs.

De manière schématique, deux principales dynamiques initient des coopérations: des prérogatives nationales qui créent des partenariats sur la base d'un processus du haut vers le bas et que les acteurs locaux suivent grâce à un schéma formalisé, mais au sein desquels la mise en place de la coopération peut être impactée par la nature des relations entre acteurs, ou bien des relations informelles entre acteurs qui aboutissent dans la majorité des cas à des coopérations formalisées entre les acteurs.

Le chapitre précédent s'est intéressé à la coopération entre niveaux d'action publique et organisations en terme d'intersectorialité. A présent, ce sont les manières dont les acteurs coopèrent qui sont au cœur de l'analyse.

Deux cas de figure : d'une part, il s'agit de la coopération intersectorielle entre acteurs au sein d'une même organisation, d'autre part, la coopération entre acteurs travaillant dans des organisations distinctes et sur des secteurs différents.

Le premier cas est très fréquent, et ce d'autant plus à l'échelle locale où les secteurs d'action publique apparaissent moins cloisonnés dans la mesure où les autorités publiques qui en ont la responsabilité travaillent parallèlement sur d'autres secteurs d'action publique. Par exemple, la DIRECCTE travaille sur le secteur économique et sur l'emploi parmi d'autres secteurs⁴⁸⁴. Ainsi, au sein d'une même organisation, plusieurs secteurs d'action publique peuvent être gérés par des personnes différentes qui se croisent néanmoins quotidiennement lors de réunions ou de moments plus informels. Les personnes travaillant sur le secteur économique et celles travaillant

⁴⁸² C. Barnard, (1938). *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press : p.3

⁴⁸³ M. Crozier, E. Friedberg, (1977), *L'acteur et le système*, Paris, Le Seuil.

⁴⁸⁴ Voir aussi tout le monde fait de l'emploi

sur l'insertion professionnelle se côtoient donc puisqu'ils partagent le même espace et font partie de la même organisation. Cet élément est un facilitateur de relations partenariales du fait de la proximité (géographique et culture organisationnelle) qui existe alors.

Dans le cas d'une coopération entre acteurs travaillant dans deux organisations différentes et sur des secteurs différents, il s'agit soit d'une collaboration sur la base d'un cadre légal national (un partenariat encadré au niveau national et commun à tous les territoires la convention cadre qui relie Pôle emploi, l'OFII et les DRJSCS), soit d'une collaboration localisée. Ce dernier type de partenariat peut résulter de l'identification de besoins locaux. C'est le cas, déjà présenté⁴⁸⁵, du Conseil général d'Indre et Loire qui a décidé d'élaborer un partenariat avec des acteurs institutionnels et associatifs travaillant dans le secteur de la santé aux fins de lever les freins relatifs à cette problématique dans le parcours d'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA : « *les bénéficiaires du RSA demandeurs d'emploi de longue durée ce sont des personnes très désocialisées, qui ont beaucoup de problèmes de santé* » (responsable de département, Conseil général). Il peut aussi s'agir de liens entre des acteurs qui se connaissent ont l'habitude de travailler ensemble et décident de faire perdurer ces relations.

Quel que soit le type de collaboration, l'informel joue, particulièrement à cette échelle, un rôle crucial. Comme l'explique un acteur institutionnel de Pôle emploi :

« le partenariat, il se tisse sur une zone, oui sur une partie informelle, les choses ne se préparent pas en séance- enfin elles se formalisent et elles se concluent en séance, elles ne se préparent pas en séance. [...] Si c'est un verre offert à l'issue d'une réunion, est-ce que je suis dans du formel ou de l'informel ? Pourtant il s'y passe simplement parfois plus de choses-là que dans la réunion » (responsable à la direction régionale, Pôle emploi).

La proximité géographique des services: un facteur d'intégration sectoriel

La proximité géographique entre différents services au sein d'une même organisation peut renforcer la proximité interpersonnelle entre des individus qui travaillent sur des secteurs différents mais sur un même lieu. Durant des temps informels ou des réunions, ils identifient des problématiques communes et décident de travailler

⁴⁸⁵ Voir chapitre 4

ensemble en croisant leurs secteurs d'action. Dès lors, le développement de ces relations interpersonnelles et professionnelles est facilité par le partage d'un lieu de travail commun et éventuellement d'une culture organisationnelle commune. Cette idée de rassembler des services proches au sein d'un même lieu se retrouve de plus en plus dans le secteur public mais aussi dans le secteur privé. Dans chacune des trois villes, il existe ainsi des espaces où missions locales, PLIE, OREF ou autres organismes travaillant sur les problématiques de l'emploi ou des problématiques proches se retrouvent.

Cependant, il est parfois difficile d'initier la communication et la collaboration, même dans ce contexte facilitant. L'écart qui peut exister entre les différentes cultures organisationnelles et cultures professionnelles en est une des raisons principales. Alors que le rapprochement de différents secteurs à travers la rationalisation de l'action publique avait notamment pour objectif de créer des liens intersectoriels, il apparaît que s'il n'est pas accompagné et guidé, il n'aboutit pas systématiquement et naturellement ni à des partenariats, ni à modifier la vision des acteurs sur leur secteur. Lorsque les acteurs sont placés au sein d'un même lieu, renforçant leur proximité, cela n'induit pas systématiquement la création d'un lien, sauf si celui-ci est accompagné d'une volonté de partenariat et de partage des connaissances, compétences et/ou ressources. Un phénomène de dépendance au sentier⁴⁸⁶ s'observe alors, s'apparentant à la difficulté ressentie par les personnes qui ont connu la mutation de leur organisation durant leur carrière. Par exemple, une responsable de service accès et retour à l'emploi de la DIRECCTE explique que :

« Les services historiques DRTEFP⁴⁸⁷ travaillent ensemble. Les autres on a un petit peu de mal [...] Je prends les mutations éco, tout ceux qui sont venus de la DRIRE⁴⁸⁸, qui eux sont, par définition, pro-entreprises. Nous la DRTEFP, on a une culture peut-être plutôt proche des salariés, des demandeurs d'emploi [...]. Et des fois, c'est vrai que c'est deux mondes qui ne se comprennent pas toujours. Alors bien sûr depuis deux ans là, ça s'ouvre. Ça s'ouvre, mais c'est encore difficile. Alors autant vous dire que si déjà en interne, ce n'est pas simple, en externe, c'est compliqué. Que chacun puisse effectivement bien travailler avec ses partenaires clé, oui. Mais après, qu'on essaie de faire du transversal ... Je ne veux pas dire qu'il y ait tout à construire, mais ... »
(responsable du service accès et retour à l'emploi).

⁴⁸⁶ La question de la dépendance au sentier sera davantage explorée dans le chapitre 6.

⁴⁸⁷ Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

⁴⁸⁸ Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement

Les relations informelles étaient et sont rares entre les acteurs de l'emploi et les acteurs de l'intégration des immigrés, ces deux secteurs ne se rejoignant pas au niveau institutionnel (ou peu depuis quelques années). Il n'existe en effet pas de tradition de coopération, ou d'espaces où ils peuvent être amenés à se côtoyer, les acteurs de l'immigration ne participant pas aux instances présentées dans cette partie comme le SPER. De plus, ces acteurs ne sont pas non plus concernés par la proximité géographique. En effet, alors que de nombreux acteurs œuvrant de près ou de loin sur le secteur de l'emploi (antennes locales d'insertion, missions locales, Plie, centres sociaux, etc.) sont de plus en plus souvent amenés à partager des bâtiments et donc à se rencontrer, les acteurs de l'immigration et de l'intégration ne sont pas associés à cette dynamique. Ils sont davantage perçus comme éloignés du secteur de l'emploi, avec lesquels les liens demeurent faibles.

Lorsqu'il s'agit de développer de l'intersectorialité, la proximité géographique et interpersonnelle est centrale. C'est une variable majeure qui facilite et structure souvent le développement de cette approche décloisonnée. Cependant, l'évolution du cadre structurant les relations limite les contacts informels et le développement d'approches partenariales et intersectorielles qui pourraient en découler (par manque de temps, mais aussi par manque d'accompagnement).

5.2.2 Prestataire ou partenaire ? Des changements de logiques partenariales

Ces relations informelles aboutissent systématiquement à une formalisation de la collaboration, permettant ainsi d'assurer la pérennité du projet : *« je crois que pour allumer le feu c'est bien d'avoir du papier, mais après, il faut organiser les choses pour se dire 'et après nous quoi' »* (responsable à la direction régionale de Pôle emploi). Dans une période de rigidification des procédures et des systèmes de coopération, cette étape s'impose aux acteurs.

Parler de rigidification correspond à la vision qu'on les acteurs locaux de l'évolution du système de gouvernance. Il s'agit ici de comprendre les logiques d'action qui régulent les interactions entre acteurs et leurs évolutions. Pour ce faire, nous nous

appuierons sur l'exemple fort du code des marchés publics qui témoigne bien de l'évolution de la nature des relations entre acteurs.

La logique des marchés publics : une évolution des dynamiques partenariales

Le code des marchés publics⁴⁸⁹ encadre les achats et commandes de services ou de biens réalisés des organisations publiques. Il s'adresse à l'Etat, leurs établissements publics, aux collectivités territoriales et leurs établissements publics et enfin aux organismes de sécurité sociale⁴⁹⁰. Il s'agit d'une logique de mise en concurrence des prestataires / fournisseurs. Le code des marchés publics vise à réguler les relations entre les autorités publiques et les prestataires de service avec lesquelles un contrat est établi en passant d'une logique de subvention à une logique d'achat de prestations⁴⁹¹.

Les entretiens réalisés ont permis de montrer que nombreux sont les acteurs qui regrettent la marge de manœuvre dont ils disposaient auparavant pour choisir leurs prestataires, et la proximité alors au cœur des relations partenariales. Pour les acteurs interrogés, cette évolution représente donc un facteur de contraintes, plus qu'une manière de structurer le système de prestations. Deux types de contraintes sont mises en avant par les acteurs : une limitation de la marge de manœuvre, et une limitation de la proximité entre acteurs.

- Une proximité limitée :

En termes de proximité entre acteurs, la logique de marchés publics a modifié la nature des relations existantes. On ne parle plus de partenariat que dans certains cas spécifiques (partenariats avec les missions locales ou avec d'autres acteurs centraux des SPE). Les autres acteurs sont des prestataires payés pour effectuer un service pour le compte de Pôle emploi ou du Conseil régional par exemple. A cet égard, un responsable à Pôle emploi explique que :

« C'était la qualité du directeur d'agence de savoir répartir la charge sur l'ensemble de ses prestataires et de ne pas en avoir trop, et après, il y a eu des

⁴⁸⁹ <http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do?cidTexte=LEGITEXT000005627819>

⁴⁹⁰ Certains organismes, comme Pôle emploi, ne sont pas soumis au code des marchés publics, mais plus spécifiquement à l'ordonnance de 2005 (ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005) qui, reposant par les mêmes principes d'action, correspond à une version simplifiée du code des marchés publics.

⁴⁹¹ T. Berthet, (2010). Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi. *Revue Française de Socio-Économie*, 6(2), 131 & T. Berthet, (2012). Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement. *Schedae*, 3, 33-44 : p.38

dénonciations de marché sur Rhône-Alpes, Ile de France, par des grosses boutiques, mais c'est vrai que nous on préférerait au niveau local travailler avec des petites boutiques parce que vous l'appellez le matin pour lui dire à 10h j'ai un gars, faut que tu le vois, et la petite boutique dit envoie le moi. C'était des relations de vrais partenariats, des gens impliqués sur un bassin d'emploi et ça franchement, à titre personnel je trouve qu'on a perdu énormément » (responsable, Pôle emploi).

Ainsi, un des enjeux soulevés par ce type de gouvernance est celui des relations qui se tissent entre les acteurs, et de l'implication de chacun dans le projet territorial de l'emploi, les prestataires se voyant investis d'un rôle d'exécuteur et non de partenaire.

- Une marge de manœuvre réduite :

Par ailleurs, cette logique de marchés publics est synonyme de plus de rigidification dans la mesure où il contraint la marge de manœuvre des acteurs :

« Les lois sur les marchés, contraignent beaucoup plus, c'est-à-dire que on a connu, enfin l'ANPE, qui avait ce type de dispositifs avant, connaissait plus une ligne expérimentale. Euh, aujourd'hui la direction générale voudrait la rouvrir, normalement à partir de l'année prochaine, on devrait re-disposer d'une ligne financière d'expérimentation. C'est beaucoup plus compliqué à écrire aujourd'hui, parce qu'il faut pas qu'on puisse être attaqués sur un détournement des marchés » (direction régionale Pôle emploi).

Il est ici intéressant de noter le décalage entre le discours sur la marge de manœuvre et la pratique. L'importance donnée à la marge de manœuvre des metteurs en œuvre, particulièrement développée en France, se voit en réalité limitée ici. Ainsi, alors qu'ils se voient dotés d'une plus grande marge de manœuvre sur certaines facettes des politiques publiques de l'emploi⁴⁹², d'autres aspects sont davantage régulés et rigidifiés, notamment les modalités de partenariat.

En conséquence, le cadre juridique représente un poids pour les acteurs qui cherchent à 'faire avec', ce qui signifie qu'il n'est pas perçu comme facilitant ou structurant.

« Le cadre juridique est épouvantable enfin, aujourd'hui, c'est proche du carcan. C'est-à-dire qu'aujourd'hui ça devient extrêmement difficile... C'est vraiment extrêmement contraignant. Et en plus on a maintenant des volumes obligatoires, ce qui peut être logique, de mise en œuvre de prestations qui fait

⁴⁹² Voir chapitre 4

que sur Loches [commune d'Indre et Loire proche de Tours] par exemple, il y a des prestations que je ne peux pas ouvrir, parce que je ne pourrai pas garantir, je n'ai pas assez de demandeurs » (conseiller, Pôle emploi).

Cette citation fait référence au fait que, pour pouvoir ouvrir une prestation, l'agence locale de Pôle emploi doit pouvoir justifier d'un nombre minimum de demandeurs d'emploi concernés. Les grosses communes sont donc plus facilement susceptibles d'offrir un large panel de prestations que les petites qui doivent se limiter à certaines prestations.

Le point de vue des prestataires

Du point de vue des prestataires, ce système de gouvernance présente aussi des conséquences majeures puisqu'il conduit les acteurs à transformer leurs pratiques pour être en adéquation avec les marchés proposés, en dépit des spécialisations de chacun et des besoins des acteurs en charge de la mise en œuvre. Pour répondre aux appels d'offre, beaucoup d'organisations de petite taille doivent se regrouper pour entrer en concurrence avec de plus gros organismes qui, eux, sont habitués à répondre à ce type de marchés et disposent des ressources humaines et matérielles nécessaires. Cependant, cela se fait souvent au détriment des spécialités de chacun. Ainsi, une conseillère d'une association à l'origine spécialisée et reconnue pour ses compétences avec les personnes immigrées explique que :

« Dans le cahier des charges de la prestation, il y avait certaines spécificités à prendre en compte, et notamment sur des personnes ne maîtrisant pas la langue française. Donc nous on est resté sur cette spécificité là. Mais après, il y a des logiques de volumétrie que le mandataire prend en compte, c'est à dire qu'au bout d'un moment, si tu as trop de prescriptions, il va être obligé de dispatcher à quelqu'un d'autre pour respecter les engagements de chacun [...]. Le groupement a été fait de façon très mathématique dirons-nous [...]. Et puis une logique de spécificité puisqu'ils ont fait appel à nous connaissant notre spécificité mais avec des logiques de volumétrie qui, mine de rien, posaient problème car du coup des prestataires du mandataire se retrouvaient avec des publics dont ils ne maîtrisaient pas forcément la méthodologie, l'approche, etc. et nous, à l'inverse, on se retrouvait pareil avec des publics par exemple des cadres, des ingénieurs, où on n'avait pas forcément les outils appropriés » (conseillère, prestataire de services).

De ce point de vue, la mise en place du code des marchés publics a donc limité l'intersectorialité, dans le sens où il rigidifie les relations partenariales entre acteurs :

les organisations passant d'une « posture de coordination des interventions à un rôle de commanditaire »⁴⁹³ et d'une posture de partenaire à celle de prestataire. Cela introduit notamment un rapport de force entre les acteurs⁴⁹⁴. Par ailleurs, il peut freiner des actions multidimensionnelles puisque, suivant une logique de volumétrie, il peut conduire une organisation offrant un service intersectoriel (insertion professionnelle / intégration des immigrés) et clairement identifiée par les acteurs du secteur de l'emploi, à réduire son degré de spécialisation au profit d'un service centré sur l'emploi davantage universel et interchangeable.

Il est difficile de parler de changement de logique partenariale entre les acteurs institutionnels de l'intégration des immigrés et ceux de l'emploi, dans la mesure où une telle logique n'a jamais réellement émergé à ce niveau d'action publique dans les trois communes étudiées. Néanmoins, les tendances décrites ci-dessus (caractère rigide des relations entre acteurs instaurant des rapports de force plus que des relations partenariales) ont contraint des acteurs spécialisés sur le public immigré à réduire leur spécialisation pour mettre en place une approche plus standardisée.

Si la coopération entre acteurs est compliquée par les systèmes en place, il importe de comprendre pourquoi ceux-ci cherchent à la mettre en place. S'agit-il davantage d'une stratégie politique, d'une volonté de mutualiser les ressources ou encore d'un moyen de répondre à des besoins identifiés sur le territoire ?

5.3 Les différents usages de l'approche intersectorielle

Sophie Jacquot et Cornelia Woll, à travers une sociologie politique des usages de l'intégration européenne, distinguent différents types d'usages qui peuvent être à l'origine de la reconnaissance et de l'utilisation des ressources et des moyens européens. Par *usages*, elles entendent « des pratiques et des interactions politiques qui s'adaptent et se redéfinissent en se saisissant de l'Europe comme d'un ensemble d'opportunités de natures diverses - institutionnelles, idéologiques, politiques,

⁴⁹³ T. Berthet, (2012). Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement. *Schedae*, 3, 33-44 : p.38

⁴⁹⁴ D. Gélot, P. Nivolle, J. P. Bompard (éd), (2000). *Les intermédiaires des politiques de l'emploi*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation française

organisationnelles »⁴⁹⁵. Cette typologie peut être transférée à la recherche sur l'intersectorialité en interrogeant de la même manière les pratiques et interactions qui évoluent en se saisissant de l'intersectorialité comme d'une opportunité qui peut être de différente nature. Elle permet ainsi de saisir la manière dont les acteurs s'approprient une tendance (l'eupéanisation dans le cadre de l'ouvrage de Sophie Jacquot et Cornelia Woll, l'intersectorialité ici).

Cette approche par les usages éclaire de manière significative les stratégies des organisations œuvrant au niveau méso puisqu'elle met en lumière les logiques d'action sous-tendant le développement du mode de gouvernance et des politiques publiques intersectorielles. En d'autres termes, elle informe sur l'objectif visé par les instruments choisis : pourquoi avoir développé tel ou tel mode de gouvernance afin de mettre en place de l'intersectorialité ? En somme, quelles sont les justifications qui motivent son développement de manière si prégnante à l'échelle locale ?

Ainsi, en s'appuyant sur cette littérature⁴⁹⁶, les différents usages qui sont faits de l'intersectorialité seront identifiés. Alors que la promotion de ces liens sectoriels s'appuie principalement sur un *usage cognitif* (l'intersectorialité comme moyen de résoudre des problèmes complexes), la recherche empirique démontre l'importance de l'*usage stratégique*, mais aussi d'un *usage de légitimation*. Cette approche permettra de montrer que l'intersectorialité est fortement développée à des fins stratégiques dans un contexte de restriction budgétaire et de mutualisation des ressources (matérielles et humaines). Par ailleurs, il conviendra aussi de souligner le rôle de la variable 'politics' à l'échelle locale étant donné que l'emploi est un enjeu électoral majeur, et de fait, une source de conflits possible entre acteurs politiques.

⁴⁹⁵ S. Jacquot, C. Woll, et al. (2004). *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan : p.9

⁴⁹⁶ S. Jacquot, C. Woll, et al. (2004). *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Op. cit., mais aussi P. Graziano, S. Jacquot, B. Palier, (2013). Usages et eupéanisation: De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale. *Politique Européenne*, 40, 94–118.

Tableau 9 : Caractéristiques des différents types d'usage

	Ressources utilisées	Types d'acteurs	Travail politique
Usage cognitif	Cognitives (idées, données, expertise)	- Entrepreneurs politiques - Groupes d'intérêt - Réseaux de politique publique	- Argumentation - Cadrage de l'action politique
Usage stratégique	Légales, financières et institutionnelles	- Acteurs institutionnels	- Mobilisation des ressources
Usage de légitimation	Politique	- Politiciens	- Justification - Délibération

Source : Graziano, Palier et Jacquot, 2013 : p.104

Pour saisir les raisons qui motivent le développement de l'intersectorialité, c'est-à-dire ses usages, nous privilégierons l'analyse des entretiens réalisés et la mise en perspective de la vision des acteurs qui en découle, l'analyse des textes légaux et de la littérature grise présentant les objectifs visés de manière officielle par les politiques publiques, et leurs instruments. Ce choix repose sur l'idée selon laquelle, dans les textes législatifs, les usages cognitifs sont davantage mis en avant, là où les usages stratégiques et de légitimation sont moins présents. C'est par les discours des acteurs sur l'intérêt de l'intersectorialité, mais aussi par l'analyse de leurs stratégies que peuvent émerger ces usages.

De plus, l'importance accordée aux acteurs (à leurs pratiques et leurs discours) s'explique aussi par le fait que la notion d'usage suggère que l'acteur n'est pas complètement contraint par le cadre institutionnel et qu'il peut faire des choix qui lui sont propres. Ainsi, il s'agit de répondre à la question suivante : comment les acteurs locaux utilisent-ils (ou non) l'intersectorialité, et pourquoi ?

5.3.1 L'usage cognitif

Bien que les acteurs du secteur de l'insertion professionnelle s'accordent sur l'intérêt à mettre en place une approche intersectorielle depuis plusieurs décennies, sa promotion a connu un nouvel élan avec le développement du référentiel sectoriel d'activation qui a suscité de nouveaux instruments d'action publique et de nouveaux modes de gouvernance. Elle a alors été présentée comme une manière innovante et

pertinente de faire face aux défis contemporains de l'insertion professionnelle, perçue comme multi-facettes et nécessitant ainsi une réponse multidimensionnelle.

Ainsi, d'un point de vue cognitif, l'idée sous-jacente est que les difficultés en termes d'emploi et d'insertion peuvent être mieux gérées au niveau local grâce à une approche qui relie les différents acteurs en présence, facilitant alors une action intersectorielle par opposition à une intervention cloisonnée qui émanerait du haut⁴⁹⁷. Par usage cognitif, Sophie Jacquot, Bruno Palier et Paolo Graziano entendent : « la compréhension et l'interprétation d'un sujet politique : ici, il est fait appel à l'Europe lorsqu'il s'agit de définir ou de débattre d'un problème public, les idées servant de mécanisme de persuasion, aidant à l'agrégation des intérêts et à la construction de coalitions d'acteurs hétérogènes »⁴⁹⁸. Il concerne donc la transmission d'une idée, de valeurs et d'une conception holistique de la problématique.

Les discours officiels mais aussi les discours des acteurs insistent fortement sur le fait que l'intersectorialité est développée dans le but d'améliorer les services pour les demandeurs d'emploi et de répondre au mieux aux problématiques qu'ils rencontrent. Par exemple, le programme opérationnel de Pôle emploi 2015 stipule que « les directions régionales contribueront au traitement des freins périphériques au retour à l'emploi et à l'amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, en recherchant et développant les partenariats utiles avec les acteurs de l'insertion et du social »⁴⁹⁹, signifiant l'intérêt, pour les demandeurs d'emploi, d'une approche reliant des secteurs d'action publique traditionnellement distincts.

Dans le cas du rapprochement entre les secteurs de l'insertion professionnelle et de l'intégration des immigrés, l'intérêt de l'intersectorialité n'est pas remis en question. Cependant, son usage cognitif demeure mineur. Les acteurs de l'emploi ne priorisent pas ce type intersectorialité et n'insistent donc pas sur l'usage (quel qu'il soit) de cette intersectorialité.

⁴⁹⁷ M. Hamzaoui, (2003). La politique sociale différenciée et territorialisée : activation ou ébranlement du social ? *Travail-Emploi-Formation*, 4, 11-25 : p.19

⁴⁹⁸ P. Graziano, S. Jacquot, B. Palier, (2013). Usages et européanisation: De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale. *Politique Européenne*, 40, 94-118: p.103

⁴⁹⁹ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit.: p.30.

A contrario, certains insistent sur le fait que certaines actions reliant deux secteurs d'action publique ne présente aucune valeur ajoutée pour les bénéficiaires des services ni pour le territoire. Il s'agit alors souvent d'actions qui complexifient le maillage territorial et la lisibilité pour le bénéficiaire et les organisations partenaires. La question de la mise en place d'une maison de l'emploi sur certains territoires où le besoin n'était pas identifié par tous les acteurs illustre ce cas de figure :

« Il y avait un certain nombre de communes qui avaient déjà élaboré des services emploi. Le fait de pouvoir faire une maison de l'emploi sous l'égide de 'Tours Plus' faisait qu'ils devaient transférer la compétence emploi, donc la perdre, et donc transférer les personnels et les moyens déjà mis à disposition. [...]. Il y avait certains maires qui ne voyaient pas la valeur ajoutée, alors qu'eux-mêmes avaient fait cet investissement, qu'ils auraient dû entre guillemet 'mettre au pot commun'. Donc ça, ça a été certainement un des, peut-être pas le seul, mais ça a été certainement un des freins sur la constitution de la Maison de l'Emploi » (direction départementale de Pôle emploi).

Ici, la création d'une maison de l'emploi et de la dynamique intersectorielle qu'elle instaure est présentée comme un investissement dont l'intérêt structurel sur le territoire serait limité.

Pour les acteurs institutionnels et les managers intermédiaires, ce rapprochement sectoriel a pour objectif de développer des approches spécialisées sur tel ou tel public, témoignant de « l'aspect fédérateur d'un public particulier » (chargée de mission, association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi). Cette approche s'observe très clairement auprès d'une série de publics qui représentent les catégories officielles du secteur de l'emploi⁵⁰⁰, chacun appelant à un rapprochement sectoriel spécifique :

- les personnes les plus éloignées de l'emploi sont souvent rattachées au secteur de l'action sociale dont le lien étroit avec celui de l'emploi est à la fois institutionnellement établi et reconnu par les acteurs des deux secteurs⁵⁰¹,
- les jeunes : travailler sur la problématique de l'insertion professionnelle des jeunes se fait à travers un lien avec les politiques de la jeunesse,

⁵⁰⁰ Voir le travail réalisé sur les catégories officielles des politiques de l'emploi chap.7.

⁵⁰¹ Voir chapitre 6.1

principalement par le biais de l'action des missions locales dont la place dans les deux secteurs est intégrée par tous depuis longtemps,

- les personnes en situation de handicap : il s'agit ici d'une population que de nombreux acteurs ont citée comme un groupe important à cibler dans les politiques de l'emploi, appelant ainsi au développement d'une intersectorialité :

« L'année dernière on a eu un plan, le plan de suivi des demandeurs d'emploi de très longue durée fait par Pôle emploi au mois de juin. On avait de mémoire un tiers du public de plus de cinquante ans travailleurs handicapés, et je ne sais pas combien qui avaient cinq ans de chômage. Lorsqu'il y a crise, c'est le public qui est le plus touché. Je remets pas en cause les jeunes... Ok. Mais c'est le public le plus touché » (responsable du service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

En conséquence, des conseillers spécialisés dans l'accompagnement de ce public travaillent à présent au sein de nombreuses agences Pôle emploi, et les managers intermédiaires travaillant sur cette problématique (par exemple, les personnes travaillent à Cap Emploi) sont intégrés aux réflexions locales sur l'emploi puisqu'ils participent aux comités régionaux sur l'emploi.

Parallèlement à ces catégories officielles des politiques de l'emploi, des tentatives de rapprochement sectoriels avec des publics considérés comme des catégories indigènes⁵⁰² sont initiées. Du fait du statut du public et du manque de connaissance de cette catégorie de la part des acteurs de l'emploi, ces connexions sectorielles sont moins développées⁵⁰³:

- Les immigrés : l'intersectorialité avec les acteurs travaillant sur l'intégration des immigrés a pour objectif de faciliter l'insertion professionnelle et d'établir un pont entre les dispositifs linguistiques et civiques proposés aux immigrés primo-arrivants et les dispositifs proposés par les acteurs de l'emploi. *« Je pense que c'est très important de travailler avec le service public de l'emploi. Je pense que c'est important d'avoir un suivi parce que là effectivement, les conseillers de l'emploi vont être plus sensibilisés par ces*

⁵⁰² Annalisa Lendaro fait référence aux catégories indigènes pour parler des catégories qui ne sont pas parmi les principales catégories officiellement ciblées par les politiques de l'emploi. Dans son travail, elle l'utilise pour illustrer la situation de la catégorie des travailleurs immigrés. A. Lendaro, (2011). *L'immigré-e travailleur-se* La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie, Op. cit.

⁵⁰³ Voir chapitre 6.1

publics [...], ils vont mieux les connaître » (responsable de l'intégration professionnelle, DAIC).

En somme, l'usage cognitif qui est fait de l'intersectorialité est important, dans le sens où on perçoit que les acteurs institutionnels locaux et les managers intermédiaires ont intégré cette dynamique comme une pratique utile pour l'insertion de l'individu. Leur volonté de la développer s'inscrit alors dans une démarche de mise en place des services répondant aux besoins des individus et permettant de répondre au mieux à leurs difficultés d'insertion. Plus précisément, l'usage cognitif repose sur une volonté d'amélioration des services vers plus d'individualisation, et/ou sur la volonté de structurer le maillage territorial des acteurs.

5.3.2 L'usage stratégique

L'usage stratégique de l'intersectorialité est la principale logique d'action sous-tendant la mise en œuvre de ces rapprochements sectoriels à l'échelle méso. En effet, l'intersectorialité n'est pas seulement une vision innovante permettant des services plus adaptés aux défis de l'insertion professionnelle (usage cognitif), c'est aussi un moyen de mutualiser les ressources pour faire face aux difficultés budgétaires que rencontrent les administrations publiques, ou un moyen de faire émerger de nouvelles configurations d'acteurs.

L'usage stratégique consiste à « profiter et (...) transformer en pratiques politiques des ressources »⁵⁰⁴. Il « se rapporte à la poursuite de buts clairement définis, en essayant d'influencer la décision politique ou de modifier sa marge de manœuvre, que ce soit en élargissant son accès au processus politique ou le nombre des outils politiques disponibles »⁵⁰⁵. Ici, il représente un usage de l'intersectorialité à des fins utilitaristes. Il s'agit d'une approche qui consiste à mettre en place de l'intersectorialité non pas pour ce qu'elle modifie dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi, mais avant tout pour ce qu'elle apporte matériellement et/ou symboliquement à l'organisation et/ou l'acteur qui la développe.

⁵⁰⁴ S. Jacquot, C. Woll, et al., *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Op. cit.

⁵⁰⁵ P. Graziano, S. Jacquot, B. Palier, (2013). Usages et européanisation: De l'influence multiforme de l'Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale. Op. cit.: p.103/104

En premier lieu, l'intersectorialité est avant tout un moyen de mutualiser des fonds. Face à des restrictions budgétaires, et dans un contexte de rationalisation de l'action publique, le rapprochement de services distincts appartenant à une même instance mais œuvrant sur des secteurs d'action publique différents, ou d'acteurs souhaitant mettre en place un projet et cherchant un soutien financier à travers le lien établi avec d'autres secteurs est devenu pratique courante. C'est notamment un des objectifs défendus par la dynamique de modernisation des services publics (par exemple, la révision générale des politiques publiques – RGPP - qui a, parmi les réformes mises en œuvre, fait fusionner plusieurs organisations publiques afin de mutualiser les ressources et de rationaliser les dépenses)⁵⁰⁶.

Au-delà de la mutualisation des ressources humaines et/ou financières, la mise en place d'approches intersectorielles a pu viser l'obtention de fonds publics. C'est le cas notamment de la création des maisons de l'emploi, supposées occuper un rôle de guichet unique sur les problématiques de l'emploi, et qui ont été développées par certaines communes dans le but d'obtenir les fonds que cela dégagait. En effet, alors que leur objectif officiel était d'assurer « 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 [et de faire office d'] organe fédérateur ou 'unificateur' permettant la mise en commun des services existants selon des principes de complémentarité et de mutualisation »⁵⁰⁷, elles représentaient aussi, à l'époque de leur création en 2005, un moyen d'obtenir des financements de l'Etat⁵⁰⁸.

Cette vision stratégique est aujourd'hui revendiquée par les acteurs :

« Pour que ça marche, il faut que les acteurs à l'échelle d'un territoire soient capables de s'entendre, de regarder ensemble les réalités quitte à avoir des prismes différents et au contraire c'est très enrichissant, et de mettre les moyens en commun. Moi je trouve complètement idiot, pendant une période où on est plutôt en train de regarder ce qu'on fait de notre budget et de les voir fondre, de

⁵⁰⁶ Voir chapitre 2 sur la modernisation des services publics

⁵⁰⁷ Rapport intermédiaire de la mission confiée par Madame le ministre de l'économie, des finances et de l'emploi p.8, http://www.alternatives-economiques.fr/fic_bdd/article_pdf_fichier/1209455860_MaisonsEmploi.pdf

⁵⁰⁸ Arrêté du 18 décembre 2013 portant avenant au cahier des charges des maisons de l'emploi, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000028397165>

ne pas se coordonner sur les achats, de ne pas voir comment on peut mettre en commun des budgets pour monter des actions, etc. » (direction régionale Pôle emploi).

L'intersectorialité peut aussi servir à affirmer une position, comme en témoigne le discours d'un manager intermédiaire travaillant à Pôle emploi qui explique que certains partenariats lui ont permis d'affirmer la position de son organisation face à d'autres organisations du territoire :

« Moi j'ai commencé à initier des choses parce que je me suis rapproché en région Centre de la DRJSCS qui n'est pas une structure avec laquelle Pôle emploi travaille de fait. Parce que notre principal interlocuteur – qui nous fagocite - c'est la DIRECCTE. Elle considère que c'est elle qui dirige toutes les politiques d'emploi. Moi, j'ai profité de l'opportunité qu'ils étaient moins présents sur le champ de la cohésion sociale et j'ai travaillé beaucoup plus avec le secrétariat général de la préfecture qu'avec la DIRECCTE pour pouvoir me retrouver à travailler de manière transversale avec l'ensemble des services de l'État. [...] J'ai retravaillé avec la DRJSCS, parce que, sur les politiques de la ville, qui est un sujet que je trouve important, ça me permettait de travailler avec d'autres et de voir d'autres champs d'action qui sont connexes à l'emploi. Par exemple, le travail sur la santé, sur l'accompagnement de certaines catégories de publics notamment sur les gens qui sont en contrat pour l'immigration et voilà. Je découvrais les réseaux de délégués des préfets de la politique de la ville etc. Ça m'a permis de rentrer dans un autre monde et d'essayer d'y installer Pôle emploi » (manager intermédiaire Pôle emploi, direction régionale).

En somme, l'intersectorialité se développe en fonction des intérêts stratégiques qu'elle peut favoriser : revendiquer un positionnement ou faire face à des restrictions budgétaires.

5.3.3 Usage de légitimation

Le troisième usage identifié par les auteurs des recherches sur l'eupéanisation repose sur le souhait d' « augmenter ou renouveler la légitimation politique »⁵⁰⁹. Il s'agit d'un mélange des usages cognitif et stratégique, mobilisé lorsque des décisions politiques doivent être communiquées. Le regard se porte donc sur la mise en avant

⁵⁰⁹ S. Jacquot, C. Woll, et al., *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Op. cit.: p.19

de l'intersectorialité par des acteurs politiques pour légitimer une position et/ou dans une optique partisane.

Cet usage est très proche de l'usage stratégique présenté précédemment. Dans ce travail, la différence réside dans le poids de la variable *politics*, c'est-à-dire la manière dont les politiciens élus s'emparent de la question de l'intersectorialité. C'est la façon dont ils se servent de cette tendance à des fins électorales et de positionnement qui est analysée.

Deux approches de légitimation politique ressortent : un usage négatif de l'intersectorialité (la variable *politics* représentant un frein à son développement) et un usage positif (la variable *politics* favorisant l'intersectorialité).

Du fait du caractère centralisé du secteur de l'emploi, la variable *politics* est relativement faible. Cependant, la multiplication d'acteurs s'impliquant sur cette problématique a initié des conflits de pouvoir entre des élus qui revendiquent la compétence du secteur de l'emploi, et les représentants de l'Etat. Enfin, lorsqu'une collectivité territoriale développe des projets autour de l'emploi, elle montre aux électeurs l'intérêt porté à l'un des enjeux sociétaux central, et ainsi va chercher à gagner et conserver son électorat⁵¹⁰.

L'intersectorialité peut aussi être freinée par des enjeux politiques et des conflits entre acteurs. On parlera dans ce cas-là d'usage de légitimation négatif, dans le sens où les acteurs légitiment une position par le non-recours à l'intersectorialité. Cet usage se produit lorsque l'intersectorialité est initiée par le haut (la configuration de base des réunions du service public pour l'emploi régional par exemple). A cet égard, les dernières années ont été particulièrement propices à l'observation de conflits politiques contraignant à la mise en place de partenariats et d'intersectorialité. En effet, les débats autour de l'acte 3 de la décentralisation ont conduit certains acteurs à revendiquer un positionnement. Dans l'une des trois agglomérations étudiées, un conflit entre le président du Conseil régional, aussi président de l'association des Régions de France, et le préfet de région a freiné la

⁵¹⁰ P. Muller, (1990). Les politiques publiques entre secteurs et territoires. Op. cit.

coopération des acteurs locaux sur les problématiques de l'emploi⁵¹¹. Il s'agissait ici d'un conflit articulé autour de la volonté des Régions de récupérer la compétence emploi.

Un autre exemple est significatif de cette tendance et témoigne par ailleurs de la manière dont l'étiquette politique peut affecter les relations entre organisations et niveaux d'action publique :

« On a une Région de gauche, on avait un gouvernement de droite avant les élections présidentielles. Alors bien sûr, nous on arrivait à travailler avec les techniciens, mais dès qu'il y avait une politique qui sortait, mais qui n'était pas non plus inintéressante, en tout cas pas moins que celles d'aujourd'hui [...] forcément le Conseil régional était contre. [...] Par positionnement, après au final, on arrivait à faire quand même. C'était dit, c'était crié, voilà » (responsable du service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

Ainsi, il s'agit davantage d'une volonté d'afficher une position en opposition sur critère d'adhésion à un parti politique, ce qui souligne là encore l'usage de l'intersectorialité à des fins de positionnement⁵¹².

Dans ces différents cas, on s'aperçoit que les partenariats ou projets intersectoriels ne reposent pas seulement sur l'intérêt cognitif ni même sur l'intérêt stratégique qu'ils peuvent représenter, mais qu'ils peuvent aussi permettre d'affirmer une position (témoigner d'un investissement sur les problématiques de l'emploi, revendiquer une compétence ou affirmer une posture politique).

5.4 Des idéaux-types de gouvernance en évolution

Au regard de la manière dont les organisations s'articulent sur le territoire et des outils de coopération développés et présentés dans ce chapitre et le précédent, il convient de chercher à qualifier le mode de gouvernance des politiques de l'emploi

⁵¹¹ Très souvent, lorsque les acteurs politiques cherchent à freiner un type d'intersectorialité, elle est bien entretenue par les techniciens des organisations concernées en dépit du retrait des élus (voir annexe sur la variable *politics* dans le secteur de l'emploi).

⁵¹² A contrario, l'adéquation politique entre les organisations décentralisées et le niveau national peut aussi interférer dans le processus de la politique publique : « les Régions ont des contacts directs avec les cabinets des ministres, ce qui n'est pas sans poser problème, parce que du coup les niveaux, ce qu'on appelle nous la 'centrale', la DGEFP en tout cas pour les politiques qu'elle concerne, est squeezée, c'est-à-dire que c'est les cabinets de ministres qui font ça avec les régions [...]. On tombe dans l'extrême inverse, qui est qu'il y a énormément [...] de copinage et on squeeze peut-être les experts techniques » (responsable du service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

français. L'analyse dynamique de ces évolutions permet aussi de considérer quel mode de gouvernance est le plus favorable au développement de l'intersectorialité parmi les idéaux-types définis dans de nombreuses recherches.

Modèles de gouvernance et intersectorialité : quelle vision pour quel modèle ?

Dans un rapport comparant les systèmes locaux de gouvernance de six pays européens (France, Grande-Bretagne, Allemagne, Suède, Italie et Pologne), Vanesa Fuertes et Ron Mc Quaid font l'hypothèse que les types de gouvernance sont reliés aux formes d'intégration des politiques de l'emploi⁵¹³. Par intégration, ils font notamment référence à l'intersectorialité⁵¹⁴ dont la nature et le degré seraient dépendants du mode de gouvernance qui l'encadre.

Ils comparent trois types de gouvernance : le modèle de l'administration publique (*public administration*), qui correspondrait à un système où les secteurs d'action publique seraient coordonnés, le modèle de nouveau management public (*new public management*) où seraient associés des secteurs d'action publique fragmentés et enfin le modèle de la gouvernance par réseaux (*network governance*), caractérisé par des secteurs en co-production⁵¹⁵.

Martin Heidenreich et Deborah Rice, s'appuyant quant à eux sur la typologie proposée par Mark Considine et Jenny M. Lewis⁵¹⁶, établissent les liens suivants entre intersectorialité et gouvernance⁵¹⁷ :

- le modèle procédural, pour lequel la solution à la fragmentation serait l'intégration des compétences dans une seule agence (comme la création de Pôle emploi),
- le modèle corporatiste qui fait référence aux principes du nouveau management public en insistant sur des questions de mesure de la performance et de management par exemple,

⁵¹³ V. Fuertes, R. Mcquaid, (2013). *The Local Governance of Social Cohesion in Europe, International comparison*. (pp. 1–116). Edinburgh.

⁵¹⁴ Voir le premier chapitre pour le lien entre l'approche intégrée et l'intersectorialité.

⁵¹⁵ V. Fuertes, R. Mcquaid,. (2013). *The Local Governance of Social Cohesion in Europe, International comparison*. (pp. 1–116). Edinburgh: p.8-10

⁵¹⁶ M. Considine, J.M. Lewis, (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. Op. cit.

⁵¹⁷ M. Heidenreich,.D. Rice, (forthcoming). *Integrating social and employment systems: Challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.

- la gouvernance de marché qui met l'accent sur le recours à des prestataires privés par le biais de marchés publics,
- la gouvernance par réseaux qui insiste sur la collaboration entre différentes organisations au niveau local⁵¹⁸.

Tableau 10 : Typologie des modèles de gouvernance

	Source de rationalité	Forme de contrôle	Caractéristique principale	Service (attention portée à)
Gouvernance procédurale	loi	règles	traitement fiable	universel
Gouvernance corporatiste	management	plans	objectif sur les résultats	groupes ciblés
Gouvernance de marché	compétition	contrats	objectif sur les prix	prix
Gouvernance par réseaux	culture	coproduction	flexible	clients

Source : traduction de l'auteur, Considine and Lewis, 2003 : 133

Ainsi, d'après ces deux analyses, c'est le modèle de la nouvelle gouvernance publique qui est le moins enclin à développer des approches intersectorielles. Pourtant, c'est ce modèle qui a fortement inspiré les formes de l'activation actuelles⁵¹⁹. A cet égard, Peppi Saikku et Vappu Karjalainen expliquent que le besoin de développer le nouveau management public ne représente pas un frein à l'évolution d'un système par secteurs d'action publique en silo vers des services multisectoriels. Au contraire, ils montrent que ce modèle de gouvernance est notamment marqué par un fort recours à l'externalisation et la contractualisation, au cœur de l'approche partenariale de l'intersectorialité⁵²⁰. Cependant, l'analyse a pu faire apparaître que bien que les pratiques qui relèvent du nouveau management public s'inscrivent en effet dans un large réseau d'acteurs, les modalités des partenariats conduisent

⁵¹⁸ M. Heidenreich, D. Rice, (forthcoming). *Integrating social and employment systems: Challenges for policy and local welfare governance*. Op. cit.: p.7-8

⁵¹⁹ C. Pollitt, G. Bouckart, (2011). *Public management reform: a comparative analysis – NPM, New Public Governance and the Neo-Weberian State* (3rd edition), Oxford, Oxford University Press.

⁵²⁰ P. Saikku, V. Karjalainen, (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. *Op. cit.* : « a joint service structure can even benefit market governance as the know-how in contracting and outsourcing is developed and combined [...] The art of contracting, negotiation and dialogue are of relevance in network governance as well as in the context of market governance »: p.307-308

souvent à une transformation des relations entre acteurs de partenaires à prestataires, instituant ainsi un rapport de force et freinant les logiques d'action intersectorielles. L'activation repose donc sur des approches paradoxales : d'un côté, elle promeut l'intersectorialité, et de l'autre, elle encourage la mise en place d'un modèle de nouveau management public.

Ce que nous apprend le cas français

D'après les éléments présentés dans ce travail et au regard de la typologie proposée par Vanesa Fuertes et Ron Mc Quaid, le cas français relève d'un mélange entre un modèle historique fort d'administration publique, caractérisé par un rôle important du service public dans le processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques, et une tendance progressive vers le nouveau management public, que l'on a notamment pu observer à travers la mise en place des marchés publics. Au regard de la typologie de Mark Considine et Jenny M. Lewis, le cas français se situe à l'interstice entre trois modèles : le modèle procédural fortement ancré et qui repose sur le caractère universaliste des services, le développement du modèle corporatiste qui repose quant à lui sur les publics cibles, et enfin le modèle de marché grâce au renforcement de la logique de marchés dans le secteur de l'emploi (voir figure ci-dessus).

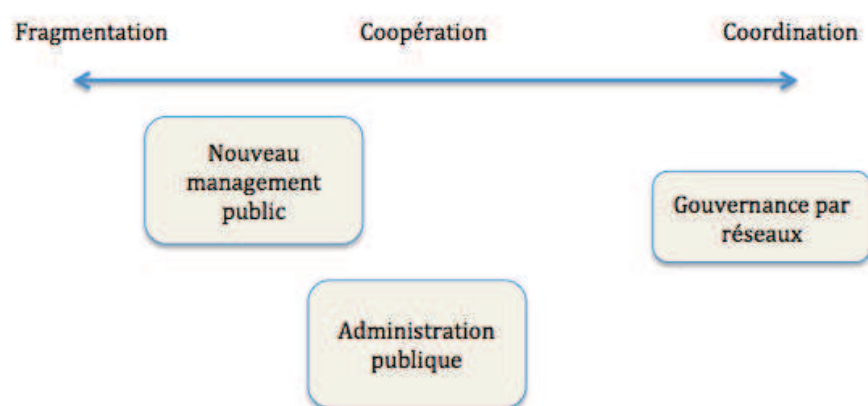
Alors que le caractère fortement enchevêtré du paysage organisationnel français pourrait laisser imaginer le développement d'un modèle de gouvernance par réseaux, dont Peppi Saikku et Vappu Karjalainen expliquent qu'il s'agit d'un modèle basé sur les partenariats et les actions collaboratives⁵²¹. Cependant, malgré les multiples collaborations entre acteurs à l'échelle méso, il n'y a pas pour autant de coordination et les relations reposent souvent sur un rapport de force limitant la coproduction. Ainsi, l'analyse de la mise en œuvre permet de constater que le modèle de la gouvernance par réseaux est rhétorique et ne correspond pas au modèle mis en place en France.

Les conséquences du développement du nouveau management public observées corroborent l'hypothèse de Vanesa Fuertes et Ron Mc Quaid et l'analyse de Martin Heidenreich et Deborah Rice, selon lesquelles ce modèle de gouvernance n'induit

⁵²¹ P. Saikku, V. Karjalainen, (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner. Op. cit.

pas une forte intersectorialité et va plutôt de pair avec une certaine fragmentation. Il se caractérise en effet par l'existence de liens intersectoriels, mais suscite en parallèle des logiques d'action cloisonnées. Le modèle d'administration publique est quant à lui inscrit dans un système de plus en plus collaboratif, qui n'implique pas nécessairement qu'il y ait coordination à l'échelle méso, comme en témoigne le cas français. Enfin, le modèle de la gouvernance par réseaux est un idéal-type éloigné des pratiques françaises qui ne parviennent pas totalement à dépasser le caractère sectoriel du système politico-administratif. Il représente néanmoins le modèle de gouvernance où l'intersectorialité s'inscrirait le plus naturellement autour d'une approche coordonnée de l'action publique et de ses secteurs.

Figure 7 : Degré des liens entre secteurs d'action publique et modèles de gouvernance



Source : adaptation de Fuertes V., Mc Quaid R., 2012⁵²²

Au-delà des coopérations interministérielles qui se déroulent au niveau national, l'intersectorialité prend forme à l'échelle locale. C'est à ce niveau d'action que revient la responsabilité de la mettre en pratique sur les territoires.

⁵²² V. Fuertes, R. Mcquaid, (2013). *The Local Governance of Social Cohesion in Europe, International comparison*. Op. cit. : p.14

En portant le regard sur les formes de l'intersectorialité et les logiques managériales, ce chapitre a permis de montrer la diversité des approches et outils qui développent les liens entre secteurs d'action publique. En effet, l'intersectorialité peut prendre des formes très différentes, qui ont en commun de reposer sur la collaboration d'acteurs et d'organisations initialement distincts⁵²³. Il peut s'agir de la création d'un guichet unique qui aborde plusieurs problématiques simultanément, de délégation de personnel qui permette à un acteur d'une organisation de travailler dans une autre, d'un projet intersectoriel, d'un comité de coordination qui rassemble plusieurs acteurs dans le but de partager et de créer une vision territoriale commune, ou encore d'un contrat partenarial entre acteurs.

Alors que toutes ces approches mettent l'acteur et son organisation au cœur des logiques d'action intersectorielles, l'analyse des modalités de coopération témoigne d'une rigidification des cadres qui organisent les relations partenariales et qui s'inscrit dans un tournant vers des pratiques influencées par le nouveau management public. En conséquence, ces changements, laissant peu de place à l'informel, et structurant fortement les relations partenariales autour d'une approche marchande, impactent le déroulement de l'intersectorialité sur les territoires.

Dans ce contexte, pourquoi les acteurs développent-ils de l'intersectorialité ? Quelles sont les raisons qui motivent leur investissement ou, au contraire, le fait qu'ils limitent de tels liens entre secteurs ? Du fait du caractère centralisé du secteur de l'emploi et de la manière dont les acteurs sont organisés, qui, d'une manière quelque peu paradoxale, contraint les relations partenariales tout en les encourageant fortement, c'est un usage stratégique de l'intersectorialité qui ressort. En effet, bien que l'intersectorialité apparaisse aux yeux de tous comme une approche pertinente pour le bénéficiaire dans un système politico-administratif complexe, elle représente avant toute chose un moyen de se positionner face à la pluralité d'acteurs du territoire et de mutualiser des ressources.

Ainsi, alors que l'intersectorialité est inhérente au modèle français, elle est néanmoins aussi fortement contrainte par les logiques managériales et les outils organisationnels qui entourent les coopérations entre acteurs, et *de facto* les relations partenariales au cœur de l'intersectorialité. De plus, l'intersectorialité développée

⁵²³ Voir chapitre 1

place l'emploi au cœur des dynamiques impulsées, s'inscrivant dans une optique d'activation. Il en résulte une intersectorialité non pas compréhensive, mais au service d'un seul secteur. En somme, la rhétorique de l'intersectorialité, bien que fortement promue et mise en place par les acteurs locaux, se voit freinée par la tendance au nouveau management public qui s'est développée en France malgré un modèle traditionnellement ancré dans une gouvernance d'administration publique forte.

Si les logiques des coopérations entre acteurs (chapitre 4), et les déclinaisons organisationnelles de l'intersectorialité (chapitre 5) ont été étudiées, il nous faut à présent tester une troisième variable dont nous avons fait l'hypothèse d'un poids important : la variable cognitive.

VI) La dimension cognitive dans la mise en place de l'intersectorialité à l'échelle locale

L'analyse de l'intersectorialité sur les territoires valide donc l'hypothèse selon laquelle les croisements sectoriels sont importants dans le secteur de l'insertion professionnelle à l'échelle locale. Cependant, il apparaît que, malgré un consensus sur l'utilité cognitive et stratégique de l'intersectorialité, celle-ci rencontre un certain nombre de freins à son développement, tant en terme de configurations d'acteurs que de la manière dont elle se développe sur le terrain. En somme, l'évolution du modèle de gouvernance et les formes qui prennent les politiques d'activation contribuent simultanément et paradoxalement à développer et à contraindre l'intersectorialité. Dans ce chapitre, la variable cognitive sera réintégrée à l'analyse. En d'autres termes, après avoir analysé la configuration des acteurs à l'échelle méso et la manière dont s'organise concrètement l'intersectorialité, il s'agit à présent de questionner le poids des référentiels (au sens de Pierre Muller et Bruno Jobert⁵²⁴) sur la mise en œuvre de ces rapprochements sectoriels. Cette démarche découle de l'idée selon laquelle « les politiques publiques ne sont pas seulement des dispositifs institués (c'est-à-dire empiriquement observables et mesurables) servant à résoudre des problèmes publics, mais sont également, et peut-être avant tout, des processus instituants, soit des 'processus de définition sociale de la réalité' »⁵²⁵. Se pose alors la question suivante : de quelle manière s'articulent les référentiels sectoriels lors d'un croisement sectoriel ? Et dans quelle mesure ces référentiels sectoriels impactent-ils la manière dont se développe l'intersectorialité ? Enfin, réunir les conditions pratiques à la mise en œuvre de l'intersectorialité permet-il de la développer, ou est-ce que sa mise en œuvre nécessite une prise en compte de la variable cognitive ? Ces questions visent à éclairer pourquoi l'intersectorialité fonctionne dans certains cas, ou peinent à être mise en œuvre dans d'autres.

⁵²⁴ Voir chapitre 2

⁵²⁵ S. Nahrath, (2010). *Les référentiels de politiques publiques*. Op. cit.

D'un point de vue méthodologique, de quelle manière peut-on rendre compte de l'impact de la dimension cognitive ? Pour faire apparaître le poids des référentiels, il aurait fallu isoler les autres variables (gouvernance et formes de l'intersectorialité). Cependant, l'analyse empirique réalisée n'a pas permis cette approche⁵²⁶. La comparaison mise en place confronte différentes intersectorialités qui reposent toutes sur des instruments d'action publique élaborés au niveau national, mais dont le développement ne se fait pas dans des degrés identiques. Elle porte sur trois secteurs entretenant des liens plus ou moins étroits avec celui de l'emploi, permettant de mettre en lumière que l'intersectorialité promue dans le cadre de l'activation est sélective. En effet, les liens sectoriels sont d'autant plus encouragés par le législateur, et intégrés par les metteurs en œuvre, que les secteurs d'action publique concernés sont traditionnellement reliés au secteur de l'emploi par un référentiel sectoriel proche ou à travers leur intégration progressive au référentiel englobant d'activation⁵²⁷. A contrario, elle apparaît plus difficile à mettre en œuvre lorsque les référentiels sectoriels sont plus éloignés, comme c'est par exemple le cas entre le secteur de l'intégration des immigrés et celui de l'insertion professionnelle.

Au-delà de cette variable cognitive qui repose sur l'adéquation entre les référentiels sectoriels, un autre facteur doit être analysé pour comprendre comment les metteurs en œuvre se saisissent de l'intersectorialité et plus particulièrement, du rapport emploi/immigration: la manière dont le législateur inscrit les différentes intersectorialités sur l'agenda institutionnel local.

Ce chapitre repose sur l'hypothèse générale que ce ne sont pas seulement les systèmes de gouvernance et les formes organisationnelles mis en place et précédemment présentés qui orientent l'intersectorialité, mais que les référentiels sectoriels et la distance entre la pluralité des référentiels en présence dans un contexte intersectoriel, jouent aussi un rôle important dans la manière dont se développent ces croisements sectoriels. En d'autres termes, on suppose que les conditions pratiques (à savoir une gouvernance des acteurs de l'emploi et le

⁵²⁶ Voir 6.1

⁵²⁷ chapitre 2

Voir aussi G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

T. Berthet, C. Bourgeois, (2014). Towards "activation-friendly" integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. Op. cit.

développement d'outils visant à faire du lien entre les secteurs facilitantes) ne suffisent pas toujours au développement de l'intersectorialité, qui requiert aussi la prise en compte de la dimension cognitive de la rencontre sectorielle. Cela permet d'expliquer que certaines relations entre secteurs sont davantage suivies et mises en œuvre par les acteurs locaux que d'autres. Ressort le caractère sélectif de l'intersectorialité, permettant d'éclairer le faible rapprochement avec le secteur de l'immigration. L'approche adoptée s'oppose à une approche qui distinguerait les analyses de politiques publiques qui expliquent l'action publique uniquement à travers les idées et la confrontation des intérêts⁵²⁸, et les analyses qui se concentrent exclusivement sur les instruments et modes de gouvernance. En effet, limiter l'analyse de l'action publique à ses instruments, son développement organisationnel et à ses configurations d'acteurs, ou uniquement au registre des idées, omettrait un pan de l'analyse. L'analyse des instruments vise à révéler, à travers une étude de la technique / de la manière de faire (choix des instruments), les éléments invisibles de l'action publique. L'analyse cognitive s'intéresse quant à elle davantage à la substance de l'action publique. Souvent opposées comme deux approches de l'analyse des politiques publiques, nous souhaitons au contraire, dans ce chapitre, proposer une approche holistique visant à relier ces deux types d'analyses.

Dans un premier temps, on mesurera la proximité des secteurs en s'appuyant sur une analyse dynamique des relations intersectorielles entre trois secteurs et celui de l'emploi. Grâce à l'approche comparative qu'elle permet, cette analyse fera ressortir les variables qui impactent le développement de l'intersectorialité et nous permettra de tester le poids de la dimension cognitive. Enfin, et dans un deuxième temps, l'usage et la place du flou dans l'espace intersectoriel sera étudié. En effet, l'analyse détaillée des entretiens (des discours mais aussi des réactions des personnes interviewées) fait émerger, au niveau de la mise en œuvre, une zone de flou qui représente un élément caractéristique de l'intersectorialité et du processus de mise en œuvre, qui impacte fortement la mise sur l'agenda politique local.

⁵²⁸ Pierre Muller expliquait ainsi que : « l'analyse cognitive des politiques publiques regroupe un ensemble de travaux qui se démarquent des recherches expliquant l'action publique exclusivement en termes de confrontation des intérêts », P. Muller, (2005). Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. *Revue française de science politique*, 55(1), 155-187 : p.155

6.1 La proximité des secteurs, facteur de rapprochement sectoriel

L'analyse de l'intersectorialité en pratique, et plus particulièrement des manières dont elle se décline au niveau méso, a permis de montrer que les liens entre secteurs d'action publique sont prégnants dans le système administratif français. Cependant, au-delà de ce constat portant sur le degré de l'intersectorialité, il importe de se questionner sur sa nature. Quel est le type d'intersectorialité recherché et priorisé ? En effet, alors que les recherches qui s'intéressent à ce mouvement de croisement des secteurs se multiplient depuis quelques années, notamment dans le cadre des politiques dites d'activation, elles ciblent généralement le lien entre le secteur de l'emploi et le secteur social⁵²⁹, celui de la formation, ou plus rarement, celui de la santé⁵³⁰. Elle ne cherche pas à comparer les différents croisements sectoriels, ni ne s'interrogent sur l'absence de certaines intersectorialités. De plus, ces liens diffèrent sensiblement d'un pays à l'autre⁵³¹, révélant des problématiques et des regards différents en fonction des situations nationales, et montrant ainsi les variations de la mise en œuvre du référentiel d'activation en Europe. Il s'agit ici de tester l'hypothèse selon laquelle certains secteurs sont plus ou moins possiblement reliés au secteur de l'emploi et de l'insertion professionnelle que d'autres par le législateur d'une part, et pas acteurs en charge de développer ces liens sur les territoires.

Pour ce faire, deux types d'intersectorialité retiendront notre attention: une intersectorialité qui semble fonctionner (emploi / formation professionnelle et emploi / social) et une intersectorialité qui peine à se mettre en place sur les territoires (emploi / immigration).

Cependant, si l'analyse de l'intersectorialité emploi / immigration, objet de cette recherche, repose sur un travail empirique et théorique important, les deux autres intersectorialités qui seront abordées ci-dessous ne sont que des exemples permettant d'illustrer notre propos. L'analyse du lien qu'ils entretiennent avec le secteur de l'emploi repose avant tout sur les entretiens réalisés, et dans une moindre mesure, sur

⁵²⁹ G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

⁵³⁰ P. Saikku, V. Karjalainen, (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner, Op. cit.

⁵³¹ T. Berthet, C. Bourgeois, (2014). Towards “activation-friendly” integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries. Op. cit.

une brève analyse des travaux portant sur leur construction et leurs logiques d'action. Les liens avec ces secteurs seront donc moins développés.

Le regard se porte donc à la fois sur le degré des liens, et sur le type d'intersectorialité mis en œuvre (s'agit-il plutôt d'une intersectorialité favorisant le lien entre action sociale et emploi, ou bien entre économie et emploi, ou encore entre immigration et emploi ?). Réaliser cette analyse au niveau méso, et sur la base d'entretiens auprès des metteurs en œuvre permet de faire ressortir la nature de l'intersectorialité qui est recherchée. D'autre part, en interrogeant les pratiques des acteurs et la manière dont ces logiques d'action se manifestent sur les territoires, c'est l'intersectorialité telle qu'elle est développée qui est présentée.

La mesure de la distance sectorielle : une proposition méthodologique

Neil Fligstein et Doug Mc Adam proposent, dans leur analyse des champs d'action stratégiques, de mesurer la distance entre ces champs afin de mieux saisir les relations entretenues⁵³². Transposé aux secteurs d'action publique, ce cadre d'analyse permet ainsi de saisir la proximité existante entre l'emploi et d'autres secteurs. Pour cela, il importe d'analyser l'intensité des relations à travers les discours des acteurs, les configurations d'acteurs au sein des diverses instances de coopération (qui sont les participants de quelles instances), et les dispositifs intersectoriels qui connectent formellement deux secteurs entre eux.

Selon les auteurs, les secteurs proches correspondent à « ceux qui ont des liens récurrents et dont les actions affectent le secteur en question de manière routinière »⁵³³. Quant aux secteurs distants, ce sont ceux qui n'ont que peu de lien entre eux et qui n'ont pas la capacité d'influencer l'autre secteur. Pour aller au-delà, les auteurs proposent une seconde distinction permettant de comprendre les liens entre champs d'action stratégiques : la dépendance intersectorielle. Mesurer la dépendance d'un secteur à un autre vise à éclairer la proximité de certains secteurs au regard des liens qui les unissent. Par exemple, y a-t-il un phénomène de dépendance, c'est-à-dire un besoin de travailler conjointement, entre le secteur de l'emploi et le secteur de l'intégration des immigrés ? Seront analysés les documents légaux qui établissent des liens formels entre secteurs, les discours qui donnent à voir ce que le législateur souhaite promouvoir, et la problématisation qui est faite autour du lien

⁵³² N. Fligstein, D. McAdam, (2013). *A Theory of fields*, Oxford University Press,

⁵³³ Traduction de l'auteur, N. Fligstein, D. McAdam (2013). *A Theory of fields*, Op. cit.: p.18

entre le secteur de l'emploi et l'autre secteur, et les discours des acteurs institutionnels et des managers intermédiaires qui permettent de saisir la distance réelle sur le terrain entre les secteurs.

Nous l'avons perçu tout au long de cette partie consacrée au développement de l'intersectorialité, c'est au niveau de la mise en œuvre, que s'observent les tensions qui peuvent émaner d'un projet élaboré au niveau national. En interrogeant les acteurs concernés par la convention intersectorielle emploi/immigration (à Pôle emploi, l'OFII et les DRJSCS), deux 'mondes sectoriels' ressortent. Ils se distinguent par leur appartenance à des domaines d'action publique distincts. Ces mondes sont constitués des trois éléments caractéristiques du secteur : acteurs, organisations et idées⁵³⁴. Plus précisément:

- les acteurs sont porteurs d'une *culture professionnelle* relativement commune au sein d'un même secteur. Ils partagent des *idées* quant à la manière de percevoir leur secteur et le *rôle* de ce secteur dans un référentiel global de l'action publique. Ils s'appuient de ce fait sur un *registre d'action* globalement similaire (bien qu'il existe des divergences au sein d'un même secteur),
- au sein d'un même secteur, se regroupe un ensemble d'*organisations* (dont certaines sont à la marge entre plusieurs secteurs comme les observatoires régionaux emploi et formation à la croisée du secteur de l'emploi et de la formation professionnelle). Les acteurs d'un secteur sont familiers avec ces organisations, étant amenés à travailler ensemble. Bien que très disparates, elles partagent souvent un *socle organisationnel* commun (les règles structurant l'activité), et des *instruments d'action* identiques,
- enfin, au sein d'un même secteur, les acteurs et organisations se retrouvent grâce à une *vision commune* de la problématique.

Il serait vain de vouloir observer les liens qu'entretiennent les politiques de l'emploi avec tous les autres secteurs, tant le nombre de secteurs impliqués risquerait d'être important. En conséquence, avant d'étudier plus en détails le lien institutionnel et cognitif établi entre le secteur de l'intégration des immigrés et celui de l'insertion

⁵³⁴ Voir 1.1.1

professionnelle, nous présenterons les relations intersectorielles qui, d'après les acteurs, sont les plus fortes. Cette approche comparative nous permettra de distinguer les différences qui existent dans le cas d'intersectorialités qui fonctionnent (c'est-à-dire lorsqu'il y a des liens entre deux secteurs d'action publique reconnus par un grand nombre d'acteurs concernés, que les instruments et/ou logiques managériales supposés créer du lien entre les secteurs parviennent à établir des connections fortes entre les organisations) et qui ne fonctionnent pas (lorsque les acteurs de deux secteurs d'action publique font état de l'absence de liens sectoriels, ou d'une difficulté à mettre en place des instruments intersectoriels et ainsi des liens concrets), et en faire ressortir des variables.

Pour mesurer la distance entre les secteurs d'action publique, nous observerons :

- les instruments et dispositifs d'action publique communs aux deux secteurs (qu'il s'agisse de la création d'une structure abordant les deux secteurs ou bien la participation à des instances communes), ainsi que les organisations au sein duquel ils sont communément présents,
- les référentiels sectoriels et leur articulation à travers le temps,
- et la connaissance que les acteurs ont des référentiels, des organisations, des logiques d'action et des instruments des autres secteurs.

6.1.1 Les secteurs proches : une intersectorialité institutionnelle forte

En France, les secteurs décentralisés du social et de la formation professionnelle sont étroitement liés au secteur de l'emploi. Au-delà des rapports interministériels qui existent entre ces secteurs et des lois qui les recourent (comme le RSA), les acteurs nationaux et locaux ont intégré ces liens sectoriels dans leurs discours.

Le lien emploi / formation professionnelle

Le secteur de la formation professionnelle est historiquement lié à l'emploi. Faiblement institutionnalisé en tant que secteur indépendant, et décentralisé depuis 1983, il se développe autour de l'idée selon laquelle la formation tout au long de la vie serait un facteur majeur facilitant l'insertion professionnelle. Son référentiel d'action publique s'articule autour de la construction des parcours professionnels et

des processus de transition sur le marché du travail⁵³⁵. L'emploi et la formation professionnelle partagent un certain nombre de caractéristiques communes : territorialisation, individualisation et hybridation des acteurs privés et publics⁵³⁶. Au-delà du rapprochement institutionnel national formalisé par l'établissement des deux secteurs en question au sein d'un même ministère⁵³⁷, cette connexion intersectorielle est aussi très présente à l'échelle locale. Ces liens, bien que parfois strictement formels, jouent néanmoins sur les représentations que les acteurs se font du secteur, et donc sur leurs pratiques de l'intersectorialité. Qu'il s'agisse du niveau régional, intercommunal ou local, les acteurs qui travaillent dans l'un ou l'autre des secteurs reconnaissent une forte dépendance entre les secteurs. Cette dépendance repose sur l'idée selon laquelle la formation professionnelle sert l'insertion professionnelle (c'est-à-dire qu'il faut se former pour s'adapter aux besoins du marché du travail et pour trouver un emploi), et que l'insertion professionnelle est l'objectif de la formation professionnelle. Ces éléments, bien que synthétiques, suffisent à illustrer les liens forts de proximité et de dépendance qui existent entre les référentiels sectoriels en présence⁵³⁸.

Les instances de coordination, de coopération ou d'études sur la problématique de l'emploi sur les territoires sont dans la grande majorité des cas des instances dans lesquelles l'intersectorialité emploi/formation est nommée dès l'intitulé : les comités de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CREFOP) ou les observatoires régionaux de l'emploi et la formation (OREF). Il existe donc des organisations qui permettent d'établir un pont sectoriel entre les deux secteurs. De plus, le rôle de prescripteur des acteurs de l'emploi sur des formations professionnelles renforce le lien intersectoriel et son institutionnalisation. Dans un article sur les politiques de l'emploi et la stratégie européenne, Thierry Berthet et Bernard Conter montrent que les instruments du secteur de la formation sont, en

⁵³⁵ E. Verdier, (2010). L'orientation scolaire et professionnelle : entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée. *Formation Emploi*, 109.

⁵³⁶ T. Berthet, (2012). Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement. *Schedae*, 3, 33-44 : p.36

⁵³⁷ L'intitulé précis du ministère évolue fréquemment. En date du 3 octobre 2014, il s'agit du « Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social »

⁵³⁸ Une analyse plus en profondeur de ce lien intersectoriel permettrait d'étudier l'hypothèse selon laquelle le lien emploi/formation se rapprocherait d'une approche transectorielle (voir chapitre 1.1).

France, fortement rattachés aux instruments du secteur de l'emploi⁵³⁹. Ils énumèrent ainsi dans un tableau présentant les instruments sectoriels les plans régionaux de formation et la portabilité des droits à la formation qui illustrent l'hybridation de certains instruments sectoriels, symbole d'un lien intersectoriel fort. Au-delà de cette architecture institutionnelle qui respecte un cadre défini nationalement, les acteurs associent les deux secteurs de manière quasi systématique dans leurs discours en parlant des questions : « d'emploi / formation », expression devenue commune dans les deux secteurs concernés.

Les instruments d'action publique des secteurs sont globalement connus par les acteurs de l'autre secteur (ou tout du moins les mécanismes généraux dont ils procèdent et le lien qui existe entre eux). Et les acteurs principaux de l'un et de l'autre des secteurs sont eux aussi identifiés par chacun⁵⁴⁰.

La proximité sectorielle est, dans ce cas, intégrée par tous⁵⁴¹ :

« Sur la formation, oui mais je pense que dans toutes les régions aujourd'hui, c'est des choses intégrées. Sur les autres sujets, c'est moins intégré. Sur l'aspect social, c'est ce qu'on vient d'évoquer à travers l'action des conseils généraux et des communes ou collectivités locales, l'articulation se fait plutôt au niveau local » (responsable de département à la direction régionale de Pôle emploi).

Le lien action sociale / emploi, un fort lien de dépendance : intégration sociale et professionnelle entrelacées

Peppi Saikku et Vappu Karjalainen expliquent que, suivant le référentiel d'activation, le secteur du social est intégré à celui de l'emploi dans la majorité des pays européens, contrairement à d'autres secteurs (comme celui de la santé) dont les liens avec l'emploi diffèrent d'un pays à un autre⁵⁴². Cette relation intersectorielle a

⁵³⁹ T. Berthet, B. Conter, (2011). Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France. *Revue internationale de politique comparée*, 18(1), 161.

⁵⁴⁰ Les changements induits par la logique de marchés publics ont cependant perturbé la nature de la relation intersectorielle en renforçant un rapport de prestataire (plus méconnus des acteurs) au détriment d'un rapport de partenaire (dont la proximité favorisait une connaissance accrue). Voir chapitre 5.

⁵⁴¹ Cet exemple de relations intersectorielles est celui qui se rapproche le plus de la notion de transectorialité (voir chapitre 1).

⁵⁴² P. Saikku, V. Karjalainen, (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner, Op. cit.: p.299

donné lieu à une série de recherches sur l'activation⁵⁴³ qui illustrent un lien croissant et renforcé par le développement du référentiel d'activation. Cependant, dans le cas de la France, bien qu'à l'instar des autres pays européens, ce lien intersectoriel se développe, il s'inscrit dans une tradition de secteurs ancrés dans un même référentiel : celui de l'insertion.

En France, depuis les années 1980, un phénomène d'hybridation des politiques sociales et des politiques de l'emploi a diminué la distance qui existait entre ces deux secteurs⁵⁴⁴. Les secteurs de l'action sociale et de l'emploi partagent une histoire commune et une construction cognitive structurée autour des mêmes visions⁵⁴⁵. Bien qu'ils se soient rapidement autonomisés, leurs référentiels sectoriels s'articulent autour de caractéristiques communes fortes. Les politiques dites d'insertion en France⁵⁴⁶, à la croisée des différents types d'intégration (sociale, professionnelle), témoigne de cette hybridation cognitive forte. Face à la montée du chômage depuis les années 1970, les politiques publiques d'action sociale ont été contraintes à prendre en compte les problématiques d'emploi et d'insertion professionnelle⁵⁴⁷. Progressivement, les instruments d'action publique développés tant dans le secteur de l'emploi que dans le secteur de l'action sociale se sont inscrits dans cette conception duale de la problématique, prenant mutuellement en compte l'autre secteur. L'exemple du RSA illustre clairement cette inflexion dans la mesure où il établit un lien fort entre action sociale et emploi en instaurant une conditionnalité à la recherche active d'un travail pour en bénéficier⁵⁴⁸.

Les acteurs et instruments de l'action sociale sont généralement intégrés dans la vision de la problématique de l'emploi qu'ont les acteurs en charge de la mise en

⁵⁴³ C. Champion, G. Bonoli, (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. Op. cit.

et V. Karjalainen, P. Saikku, (2000). Governance of Integrated Activation Policy in Finland, Op. cit.

⁵⁴⁴ Voir L. Gayraud, (2006), « L'hybridation des politiques de l'emploi avec les politiques sociales », in *La politique d'emploi des personnes handicapées Genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire (le cas de la Gironde)*. Thèse de sciences de l'éducation. Université Victor Segalen - Bordeaux II: p.521

⁵⁴⁵ R. Lafore, (2009). Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance, *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2, p. 223-234

⁵⁴⁶ Voir chapitre 2

⁵⁴⁷ Voir aussi chapitre 2 sur la construction du référentiel des politiques de l'emploi en France et son lien avec les politiques dites d' « insertion ».

⁵⁴⁸ La récente discussion autour de la fusion du RSA et de la prime pour l'emploi marque une étape supplémentaire vers le renforcement du lien entre action sociale et emploi. Voir : <http://www.vie-publique.fr/focus/vers-fusion-du-rsa-activite-prime-pour-emploi.html>, consulté le 3 Octobre 2014.

œuvre des politiques de l'emploi. Ils affirment une dépendance forte à ce secteur, base nécessaire à tout travail d'insertion professionnelle : « *si les gens ne sont pas stabilisés sur le plan social, il est très difficile de les amener vers l'emploi* » (chargé de mission, SGAR). En d'autres termes, l'insertion sociale est présentée comme un préalable à l'insertion professionnelle. Cependant, cela ne conduit pas systématiquement à l'intégration des acteurs de l'action sociale dans les comités de coordination des politiques locales de l'emploi. Par exemple, les représentants des conseils généraux sont peu impliqués dans les instances de coordination de l'emploi comme les SPER. L'échelle territoriale représente un premier niveau d'explication puisque les conseils généraux interviennent au niveau départemental qui n'est pas une échelle d'action publique très pertinente au regard des acteurs qui participent à cette instance et qui œuvrent à un niveau régional. Il y a donc un premier décalage lié à l'échelle d'action.

Le second décalage repose sur le sentiment d'appartenance à des 'mondes sectoriels' différents. A l'échelle locale, les acteurs institutionnels et les managers intermédiaires insistent sur la distinction entre le secteur du social et celui de l'emploi qui, bien qu'étroitement reliés, reposent sur des objectifs et des logiques d'action différents (insertion sociale d'une part et insertion professionnelle d'autre part). Ils reprochent dans certains cas au secteur du social de maintenir une approche assistancialiste qui se confronte à une approche du secteur de l'emploi qu'ils perçoivent comme étant davantage ancrées dans la responsabilisation de l'individu. Cela rappelle les tensions dont Robert Lafore fait l'analyse au regard des difficultés de positionnement du RMI entre deux secteurs. Il fait alors référence à des « tensions liées au fait qu'il (le RMI) avait entendu articuler une logique assistantielle (lutte contre la pauvreté) et une dynamique relevant davantage des politiques de l'emploi »⁵⁴⁹. Les acteurs locaux de l'emploi revendiquent des secteurs distincts, notamment au regard de leurs objectifs, leur public et plus globalement, leur référentiel :

« Le Conseil général a une compétence en matière d'insertion, notamment d'insertion des bénéficiaires du RSA, et que les bénéficiaires de RSA pour un bon nombre d'entre eux sont bénéficiaires de RSA parce qu'ils n'ont pas d'emploi et qu'on n'a pas réussi à trouver la solution pour les ramener à l'emploi, ou les amener à l'emploi. Donc, je ne parle pas des personnes en

⁵⁴⁹ R. Lafore, (2009). Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance. Op. cit.

situation de grande difficulté qui sont provisoirement ou parfois malheureusement durablement éloignées de l'emploi, où là, il n'y a pas trop d'objet de partenariat entre le Conseil général et nous, parce que là c'est plus de la prise en charge sociale [...] où on n'a pas dans nos métiers grand chose à proposer. Il y a une fraction très importante et certainement majoritaire des bénéficiaires de RSA pour lesquels le problème à régler numéro un c'est le problème de l'emploi. C'est celui-là qui leur permettra de sortir de l'assistance du RSA et retrouver une situation de meilleure insertion sociale » (responsable relations institutionnelles, direction régionale Pôle emploi).

A l'instar de nombreux autres pays européens⁵⁵⁰, en France, le secteur social et de la formation professionnelle sont deux secteurs étroitement reliés à l'emploi. Les deux secteurs sont décentralisés, suggérant que cette caractéristique favorise la création de liens intersectoriels, en donnant plus de marge de manœuvre aux acteurs territoriaux et en plaçant la proximité au cœur des logiques d'action. La formation professionnelle est aujourd'hui reliée par le référentiel, les instruments et les acteurs qui reconnaissent une forte dépendance entre les deux secteurs. L'action sociale est quant à elle traditionnellement rattachée au secteur de l'emploi. Cependant, bien que les instruments et les acteurs se reconnaissent entre eux, et voient une dépendance intersectorielle certaine, il existe un écart notable entre les logiques d'action qui sous-tendent ces deux secteurs. Cette distance est le résultat du mouvement d'autonomisation qu'ont connu ces secteurs au cours des dernières décennies. Ainsi, malgré des référentiels sectoriels historiquement proches, ces derniers se sont progressivement distanciés au fil des années. Ils sont à présent, sous l'inflexion de l'activation, amenés à se rapprocher. Comme l'expliquent Giuliano Bonoli et Cyrielle Champion, cette dynamique s'inscrit dans une approche stratégique dont l'objectif est d'assurer une plus large activation des actifs⁵⁵¹.

En somme, ce qui permet que l'intersectorialité fonctionne dans les cas étudiés ici, c'est l'accumulation de critères organisationnels (au sens des éléments qui organisent les politiques publiques et plus particulièrement la manière dont elles se mettent en œuvre sur les territoires) et cognitifs.

⁵⁵⁰ Voir T. Berthet, C. Bourgeois, (2012). European Comparison of the National Governance of Integrated Social Cohesion. Op. cit.

⁵⁵¹ G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

6.1.2 Des secteurs distants : une difficile mise en place de l'intersectorialité emploi/immigration

Alors que le processus croissant d'intersectorialité affirme la volonté du législateur de développer une action publique transversale, c'est-à-dire au croisement des différents secteurs d'action publique, l'intégration de certains secteurs à celui de l'emploi apparaît plus limitée que d'autres. C'est le cas du secteur de l'intégration des immigrés qui, malgré l'accord cadre passé entre les acteurs de l'emploi et ceux de l'immigration pour encourager leur coopération⁵⁵², demeure distant.

- La mise en place d'un partenariat opaque : des organisations fragmentées

Certes, le cadre juridique a évolué de manière à promouvoir une intégration intersectorielle qui vise à faciliter l'insertion professionnelle d'une population particulièrement touchée par le chômage. Mais la mise en place concrète de ce lien entre deux secteurs, et *de facto* différentes organisations, acteurs et cadres cognitifs, rencontrent de nombreux obstacles.

De leur côté, les acteurs de l'immigration expliquent avoir « *essayé de mettre en place un certain nombre de choses, ... depuis enfin, ... moi ça fait sept ans que je travaille à l'office, ça fait sept ans qu'on essaie de faire des choses avec Pôle emploi* » (responsable OFII).

Les acteurs de l'emploi expliquent quant à eux avoir :

« *Quand même une difficulté avec l'OFII c'est que c'est pas beaucoup de monde l'OFII. Et que la disponibilité de la directrice régionale de l'OFII c'est très compliqué. On avance pas par pas, les choses sont engagés et je trouve ça bien, le réseau sait quand il reçoit quelqu'un dans quel cadre il est, ce que c'est que le contrat qu'il a signé. Et on renvoie de l'information vers l'OFII ce qui lui permet de faire son suivi et de pouvoir continuer à accompagner les migrants. J'espère que mes collègues vont continuer ce sujet maintenant que je pars parce que ça n'a pas été facile à lancer mais c'était important* » (responsable, direction régionale Pôle emploi).

Cependant, malgré le regard positif porté par cet acteur sur l'avancement de la relation intersectorielle, le transfert d'informations d'une organisation vers l'autre n'est pas encore fonctionnel. De plus, aucun des conseillers en insertion

⁵⁵² Voir annexe 1

professionnelle rencontrés n'avait connaissance de ce lien intersectoriel⁵⁵³, ce qui illustre la faible connaissance des relations partenariales qu'entretiennent les acteurs des deux secteurs.

Dans le cas du rapport intersectoriel intégration des immigrés / insertion professionnelle, il existe un décalage entre ce qui est promu au niveau européen et national et ce qui est mis en œuvre à l'échelle locale. D'un côté, des rapports et recommandations⁵⁵⁴, témoignent d'une dynamique valorisant ce type d'intersectorialité, à l'instar de l'évolution juridique qui va aussi dans ce sens⁵⁵⁵. Et d'un autre côté, cette dynamique ne se décline que faiblement sur les territoires. Comment expliquer ce décalage ?

- Une faible priorisation :

Les acteurs de l'emploi n'investissent que peu la problématique. En dehors de rares actions ponctuelles, la tendance générale est révélée par le positionnement d'une responsable à la DIRECCTE qui explique que : « *le PRIP⁵⁵⁶, alors, [...] je vais être très claire, je vais être très transparente : pas le temps de m'y intéresser, pour être claire* » (responsable de service accès et retour à l'emploi, DIRECCTE).

Du côté des acteurs en charge de l'intégration des immigrés, la dimension professionnelle des immigrés est reléguée au second niveau puisque, malgré le fait que l'intégration professionnelle soit affichée comme un des piliers de l'intégration et face à des contraintes budgétaires, c'est un des premiers pôles à avoir été limité :

« On revient à des choses très terre à terre mais on est face à des restrictions budgétaires, comme toute administration. Et, l'OFII au niveau national et aussi la DAIC [...] ont dit : 'est-ce que c'est utile de donner le bilan de compétences à tout le monde si quelqu'un explique que ça ne l'intéresse pas ?' [Question posée : les autres formations ont-elles aussi été impactées par ces restrictions budgétaires ?] Pas à ce jour » (responsable des formations dans le cadre du CAI, OFII).

⁵⁵³ Voir 3^{ème} partie

⁵⁵⁴ Haut Conseil à l'Intégration. 2007. *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, Rapport, OFII, 2010. *Rapport d'activité 2010 de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*, ou encore OCDE. 2009. « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en France », dans *Les migrants et l'emploi (Vol. 2) : L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, Editions OCDE

⁵⁵⁵ Via la convention cadre entre l'OFII et Pôle emploi précédemment présentée

⁵⁵⁶ Programme régional d'insertion des populations immigrées

- **Des référentiels distants**⁵⁵⁷ :

Le chapitre 2 a permis de montrer que les référentiels sectoriels de l'emploi et de l'immigration reposaient sur des principes distants, voire paradoxaux. L'emploi s'inscrit dans une logique d'activation des demandeurs d'emploi et particulièrement des publics les plus éloignés de l'emploi, et l'immigration suit un 'utilitarisme migratoire' qui induit une vision utilitariste de l'immigré. En France, les politiques d'intégration des immigrés se sont construites autour d'un modèle républicain universaliste fort, qui a instauré comme règle de ne pas cibler les étrangers dans les politiques publiques afin d'éviter toute sorte de discrimination. A cela s'opposent les logiques de ciblage ancrées dans les politiques d'action sociale et d'emploi.

Dans le cas de l'intersectorialité entre intégration des immigrés et insertion professionnelle, il existe un instrument encourageant l'intersectorialité (la convention cadre) et un instrument d'ores et déjà inscrit dans une logique intersectorielle (le bilan de compétences). Cependant, alors que le premier peine à être mis en place par les acteurs locaux, le second se voit progressivement limiter. Par ailleurs, cette mise en place timide s'inscrit dans un contexte où les acteurs et les organisations ne se connaissent pas. Ainsi, les logiques d'action sont elles aussi méconnues, ce qui s'explique notamment par la distance qui existe entre les référentiels sectoriels en présence. On peut donc conclure à une proximité sectorielle faible, ne facilitant ni l'initiative propre des acteurs locaux sur la problématique, ni la mise en place des initiatives nationales.

6.1.3 La dépendance au sentier dans le secteur de l'emploi : un frein au développement de l'intersectorialité

Les difficultés de mise en œuvre de l'accord cadre et de toute autre coopération intersectorielle reposent en partie sur un phénomène de dépendance au sentier fort⁵⁵⁸. La dépendance au sentier est un terme traduit de l'anglais *path-dependence*. A l'origine issu de l'économie, ce concept a été utilisé pour saisir la stabilité des Etats-

⁵⁵⁷ Voir chapitre 2.3 pour une analyse détaillée des référentiels

⁵⁵⁸ D'autres facteurs freinent la mise en œuvre de cette intersectorialité. Ils seront développés dans le chapitre suivant.

providence⁵⁵⁹. Il tend à expliquer le phénomène de résistance au changement. Ici, il permet d'éclairer les réticences de certains acteurs institutionnels locaux à développer une approche intersectorielle entre l'emploi et l'immigration. Pourtant, le nombre de changements d'instruments, de gouvernance et de logiques managériales au cours de la dernière décennie, témoignent d'un secteur (l'insertion professionnelle) qui a fortement évolué (par exemple, création de Pôle emploi et du RSA, développement de nouveaux contrats aidés).

La perception des changements dans le secteur de l'emploi

Au-delà de ces changements de second ordre (pour reprendre la typologie de Peter Hall⁵⁶⁰), des changements instrumentaux⁵⁶¹ ont aussi eu lieu (réforme de l'accompagnement à Pôle emploi⁵⁶², code des marchés publics). Cependant, les mécanismes sur lesquels reposent les instruments et leurs logiques d'action ont peu évolué⁵⁶³. Les acteurs qui travaillent dans le secteur de l'emploi et de l'insertion sur le marché du travail depuis plusieurs années insistent sur le caractère similaire des mécanismes qui sous-tendent ces instruments d'action publique, présentés comme novateurs⁵⁶⁴. Ils expliquent que, sous couvert de l'évolution d'intitulés et d'éléments périphériques (comme le public ciblé), les processus sur lesquels ils reposent restent

⁵⁵⁹ Giuliano Bonoli et Bruno Palier, rappelant les apports de la théorie de la dépendance au sentier pour, soulignent cependant l'importance de ne pas négliger les changements mineurs dont les répercussions peuvent subvenir a posteriori (B. Palier, G. Bonoli, (1999). Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. *Revue française de science politique*, 49(3), 399–420).

Ils expliquent que « des gouvernements réformateurs ont souvent été capables d'inventer des stratégies visant à contourner les obstacles posés par les phénomènes de *path-dependence*. Ce que ces stratégies ont en commun, c'est qu'elles produisent leurs effets dans le moyen ou même le long terme, ce qui les rend parfois peu visibles au départ » (idem : 400). Les changements qu'a connu le secteur de l'emploi en France est un bon exemple de la capacité des états à dépasser les phénomènes de dépendance au sentier. Cependant, à l'échelle locale, bien que les changements initiés finissent effectivement par influencer les pratiques, le phénomène de *path dependence* demeure pertinent pour analyser la difficulté à changer les cadres normatifs et cognitifs des acteurs en charge de la mise en œuvre.

⁵⁶⁰ Lorsque l'on parle de changement, il est important de définir plus précisément de quel type de changement il s'agit. Peter Hall propose une typologie de trois degrés de changement : un premier ordre de changement caractérisé par des changements de degré de diffusion des instruments ; un second ordre de changement qui correspond au changement d'instruments ; et enfin, le troisième ordre qui représente les changements de paradigme (P. Hall, *Policy Paradigms, Social Learning, and the State : The Case of Economic Policymaking in Britain*, *Op. cit.*).

⁵⁶¹ Les conséquences de ces changements seront développés dans les chapitres qui suivent.

⁵⁶² Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Op. cit.

⁵⁶³ T. Berthet, B. Conter, (2011). Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France. *Revue internationale de politique comparée*, 18(1), 161.

⁵⁶⁴ De nombreux agents de terrain font aussi état de la permanence des mécanismes d'accompagnement, malgré des modalités qui évoluent au fil des années (voir 3^{ème} partie).

les mêmes : « *ce sont toujours un petit peu les mêmes choses qui sont mobilisées* » (responsable à la direction régionale Pôle emploi). En conséquence, ils expriment une lassitude face à un grand nombre de changements d'instruments, qui demeurent pourtant souvent mineurs.

La perception qu'ont les acteurs de cette permanence doit être nuancée puisque, comme le démontrent Bruno Palier et Giuliano Bonoli, même les changements de premier ordre (changements de degré de diffusion des instruments) peuvent avoir un impact sur le paradigme ⁵⁶⁵. Ainsi, bien que les changements concernent principalement certaines facettes des instruments (comme le public ciblé par un contrat aidé), cela ne signifie pas pour autant que l'impact de ce changement sera faible. C'est aussi ce que Thierry Berthet et Bernard Conter montrent dans un article sur les transformations des politiques de l'emploi où ils concluent qu'« à travers les instruments, des changements de logique et de philosophie apparaissent »⁵⁶⁶.

Cependant, bien que les acteurs agissent dans un cadre contraint, leur marge de manœuvre permet aux visions que se font les acteurs du système d'impacter l'action. Ces visions montrent une réticence au changement, perçu comme nécessitant beaucoup de temps et d'énergie pour une plus-value souvent limitée.

6.2 La mise sur agenda de l'intersectorialité

Quelle est la place de la problématique de l'insertion professionnelle des immigrés et du rapprochement entre les deux secteurs concernés sur l'agenda institutionnel local ? Cette question, centrale dans notre recherche, vise à identifier les facteurs qui expliquent le faible intérêt porté à cette problématique. Le regard se porte sur la mise sur l'agenda local puisque, si des approches intersectorielles sont promues au niveau européen⁵⁶⁷ et national, elles sont peu connues par les acteurs à l'échelle méso qui font face à une zone de flou autour de cette problématique.

⁵⁶⁵ B. Palier, G. Bonoli, (1999). Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale. Op. cit.

⁵⁶⁶ T. Berthet, B. Conter, (2011). Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France. Op. cit.: p.186

⁵⁶⁷ Des recommandations et rapports européens insistent sur la nécessité de développer des dispositifs permettant de faciliter l'insertion professionnelle des immigrés. Au niveau national, le développement d'un accord cadre et d'un bilan de compétences en témoigne. Pour plus de détails, voir chapitre 2

La définition large d'un agenda donné par Jean-Gustave Padioleau sera utilisée. Pour l'auteur, il s'agit de « l'ensemble des problèmes perçus comme appelant un débat public voire l'intervention des autorités publiques légitimes »⁵⁶⁸. Ce regard sur la mise sur agenda représente deux avantages majeurs. D'une part, il conduit à s'intéresser à l'inscription de la problématique dans le temps (si la problématique n'est pas inscrite sur l'agenda institutionnel local, est-ce lié à la période dans laquelle on se situe ?), et à son degré de conflictualité et de politisation. D'autre part, il invite à aller au-delà de l'analyse des fenêtres d'opportunité au développement de l'intersectorialité créées par les configurations d'acteurs et les outils dédiés, en interrogeant la manière dont les acteurs locaux agissent face à contexte. Si l'on aborde cette question à la fin de cette partie et non au début comme c'est souvent le cas, c'est parce qu'il permet de faire la transition avec la partie sur les agents de terrain. En effet, cette zone de flou a des conséquences directes sur la mise en œuvre des acteurs institutionnels et sur leur appropriation de la problématique, mais aussi, de facto, sur le travail des conseillers en insertion professionnelle.

6.2.1 L'espace intersectoriel : zone de flou ?

Si le choix s'est porté sur la question de la mise sur l'agenda institutionnel local, c'est notamment pour comprendre le décalage qui existe entre la promotion nationale d'une intersectorialité visant une action plus compréhensive d'insertion professionnelle des immigrés, et le constat d'une problématique mise à l'écart des agendas institutionnels locaux⁵⁶⁹. Ce décalage s'observe notamment à travers les réactions des acteurs interviewés. Au cours des entretiens réalisés, ils ont souvent cherché à éviter les questions portant sur les immigrés et sur l'accompagnement dont ils bénéficient en terme d'insertion professionnelle, ainsi que les questions portant sur les relations qu'ils entretiennent avec les acteurs en charge des questions migratoires qu'ils semblent d'ailleurs méconnaître.

Une zone de flou

Le point de vue des acteurs de l'emploi :

⁵⁶⁸ J.G. Padioleau, *L'Etat au concret*, Paris PUF, 1982.

⁵⁶⁹ Voir chapitre 6.1

Très rapidement est apparue la difficulté de poser des questions sur l'immigration et les immigrés à des acteurs qui ne travaillent pas spécifiquement dans ce secteur d'action publique. Cette difficulté a pu prendre différentes formes : certains acteurs semblaient désespérés, ne sachant que répondre aux questions ; d'autres semblaient furieux que l'on puisse poser ces questions, renvoyant directement au droit commun et rappelant qu'en France, les immigrés ne sont pas ciblés afin d'éviter toute discrimination. Quoiqu'il en soit, les réactions étaient pour la grande majorité très vives, constat d'autant plus frappant que lorsque les questions portaient sur les jeunes ou les demandeurs d'emploi de longue durée, catégories officielles du secteur, elles ne suscitaient en aucun cas ce type de réaction (voir chapitre 3).

Dans le cas des entretiens réalisés dans le cadre du projet de recherche européen, et donc ne portant pas directement sur la question des immigrés – ce qui implique que les interviewés ne s'attendaient pas nécessairement à ce que des questions sur cette population soient posées -, la relation de confiance établie entre l'interviewé et le chercheur depuis le début de l'entretien s'est souvent trouvée affaiblie, l'interviewé devant ensuite être rassuré sur la nature de la recherche. Lorsqu'il s'agissait d'entretiens réalisés dans le cadre exclusif de la thèse, et donc avec des acteurs conscients que les questions porteraient sur le lien avec le secteur de l'intégration des immigrés, les personnes interviewées sont souvent apparues sur la réserve et très attentives à leurs réponses le temps des premières questions.

Ces informations suggèrent l'existence d'une zone de flou. Par zone de flou, nous entendons ici un espace englobant les questions relatives à l'action publique menée autour d'une problématique qui suscite des réactions diverses dont l'objectif est de contourner la question. Cette notion n'a pas été conceptualisée en tant que telle dans la littérature scientifique à notre connaissance. Hormis un article d'Eric Verdier⁵⁷⁰ montrant l'impact de ce qu'il désigne comme des « idées floues » sur le secteur de l'orientation scolaire et professionnelle, on ne trouve guère d'autres usages de cette terminologie. Cependant, l'idée que sous-tend la notion de flou rejoint celle évoquée par Bruno Jobert lorsqu'il parle des « idées molles »⁵⁷¹. Il explique qu'elles permettent « plus aisément le compromis à cause des interprétations multiples et

⁵⁷⁰ E. Verdier, (2010). L'orientation scolaire et professionnelle : entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée. *Formation Emploi*, 109

⁵⁷¹ B. Jobert, (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42(2), 219–234.

fluctuantes dont elle peut être objet »⁵⁷². Ce concept d'idées molles peut notamment faire référence à une série de concepts promus au niveau européen, comme celui de flexicurité, dont le flou qui les entoure vise à développer un consensus. Richard Matland souligne quant à lui quatre paradigmes du processus de mise en œuvre : la mise en œuvre administrative, la mise en œuvre politique, la mise en œuvre symbolique et la mise en œuvre expérimentale. Ces différents types de mise en œuvre s'articulent autour de l'équilibre entre le conflit et l'ambiguïté (voir figure ci-dessous).

Figure 8 : Matrice ambiguïté – conflit de Matland

		CONFLIT	
		Faible	Elevé
AMBIGUITE	Faible	Mise en œuvre administrative Ressources	Mise en œuvre politique Pouvoir
	Elevé	Mise en œuvre expérimentale Conditions contextuelles	Mise en œuvre symbolique Puissance des coalitions

Source : traduction de l'auteur de R. E. Matland, 1995 : p.160⁵⁷³

Ces différents apports théoriques ne s'opposent pas les uns entre eux. Ils représentent tous différentes manières (terminologies et contextes) de mettre en lumière le manque de clarté d'une ou des idées, et l'importance que peut avoir cette variable dans la mise en œuvre de l'action publique. Bien que le travail de Richard Matland soit le seul à avoir cherché à développer la question de l'usage de ce qu'il qualifie d'ambiguïté, il aborde les théories de la mise en œuvre en fonction de leur utilité

⁵⁷² B. Jobert, (1992). Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. Op. cit. : p.224

⁵⁷³ R. E. Matland, (1995), Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation, *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, Vol.5, No.2 (Apr. 1995) 145-174: p.160

immédiate pour les décideurs politiques⁵⁷⁴, approche quelque peu normative limitant la portée analytique. Cependant, il contribue à la compréhension du phénomène dont il explique qu'il conduit certes à l'incompréhension et incertitude, mais qu'il est aussi facilitateur de consensus⁵⁷⁵, idée que l'on retrouve pas ailleurs chez Bruno Jobert lorsqu'il parle d'idées molles. L'apport principal de la théorie de Richard Matland pour notre recherche repose sur la distinction qu'il établit entre deux types d'ambiguïté : l'ambiguïté des moyens et l'ambiguïté des objectifs. Elle nous amène à considérer ces deux aspects de la problématique et à l'intégrer dans l'analyse. Ainsi, alors que la première (ambiguïté des moyens) a été présentée au cours des premiers chapitres, la seconde (ambiguïté des objectifs) est donc explorée ici à travers la réintroduction de la dimension cognitive. A l'instar de la notion d'idées molles de Bruno Jobert, cette notion d'ambiguïté est développée suivant l'idée qu'elle facilite le consensus et évite le conflit.

Afin d'objectiver l'espace flou de l'action publique à la croisée des secteurs, nous avons choisis de procéder à une analyse des réactions survenant suite aux questions relatives aux immigrés. Au-delà de la stratégie qui vise à mettre fin à ces questionnements en se référant au droit commun, deux stratégies de contournement, qui se recoupent parfois, sont mises en œuvre par les acteurs locaux :

- soit ils ne semblent pas directement concernés et tous se renvoient constamment la responsabilité de traiter de cette problématique :

« J'avoue que sur l'aspect emploi, enfin, sur l'aspect croisement emploi et population immigrée, c'est un champ que je maîtrise moins, alors, peut être aussi de par le fait qu'on est spécialisé sur un champ, et qu'a priori, les actions en faveur des publics immigrés relèvent plutôt de la DRJSCS, et relèvent donc plutôt d'une collègue qui a le chapeau cohésion sociale ici, et qui traite aussi de l'aspect politique de la ville [...] On ne travaille pas tant que ça en lien en fait, c'est vrai qu'on a, ... ça peut paraître étonnant car on n'est pas si nombreux que ça à la préfecture de région mais c'est vrai qu'on a pas tant de sujet où on se croise » (chargé de mission, SGAR).

⁵⁷⁴ Au-delà de l'accent fort mis sur les conseils à donner aux décideurs politiques, l'auteur parle aussi de « mise en œuvre réussie » : R. E. Matland. (1995), *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation*, Op. cit : p.154

⁵⁷⁵ R. E. Matland (1995), *Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity- Conflict Model of Policy Implementation*, Op. cit. p.158

Un autre exemple montre que les acteurs peuvent aussi justifier le manque d'investissement par un manque de moyens : « *on n'a pas eu les moyens nous au niveau de la Région de s'impliquer énormément, sur ces fiches-action voilà, par manque de temps, de moyens humains aussi* » (chargée de mission, DRJSCS),

- soit ils interprètent la question et répondent sur une autre problématique qu'ils maîtrisent davantage : par exemple, un responsable du service en charge du RSA dans un Conseil général, après avoir rappelé l'importance du droit commun, renvoie aux questions de la lutte contre l'exclusion et de l'interculturel (dont l'objectif est de former les travailleurs sociaux à l'accompagnement social en contexte d'interculturalité) et qui sont deux éléments traités au sein de l'organisation. Il s'agit là de rattacher la question posée sur les immigrés aux problématiques connues et/ou dont le référentiel sectoriel est porté par l'organisation à laquelle l'acteur appartient.

Cette stratégie repose en grande partie sur les catégories de publics cibles avec lesquels les acteurs de l'emploi sont familiers et auprès desquelles des actions sont d'ores et déjà en place : les habitants des quartiers prioritaires :

« Aujourd'hui le PLIE accompagne plus de 45% des habitants des quartiers. Habitants des quartiers, qui de façon statistique, même si les chiffres ne sont pas forcément très fiables, fait état d'une population d'origine étrangère plus importante dans les quartiers que dans le reste de l'unité urbaine » (responsable d'un PLIE),

ou les personnes illettrées :

« On n'a pas une entrée migrants. Nous on dit, on a une problématique aujourd'hui d'analphabétisme / illettrisme [...]. Pendant 10 ans, on disait : on n'a pas d'outils pour travailler, et ces populations là on en a besoin. Donc, ça va un peu mieux, on va avoir un schéma régional de lutte contre l'illettrisme. Alors, l'illettrisme, c'est un peu à part car ça touche toute population » (directrice de PLIE).

Le point de vue des acteurs de l'immigration : un déficit de moyens

Les entretiens réalisés auprès des acteurs institutionnels montrent que ce flou n'existe que du côté des acteurs en charge de l'insertion professionnelle. Les acteurs travaillant dans le secteur de l'immigration sont quant à eux à l'aise pour aborder la question de l'insertion professionnelle de cette population. Ce constat n'est guère

surprenant puisque pour eux, nous l'avons vu, l'intégration professionnelle est un pilier⁵⁷⁶.

Ainsi, du point de vue des acteurs relevant du secteur de l'immigration et de l'intégration, il n'y a pas de flou mais plutôt un déficit de moyens pour faire remonter la problématique de l'insertion professionnelle de leur public. Ils insistent sur le fait que la problématique de l'intégration des immigrés est par nature intersectorielle, vision facilitée par le caractère interministériel de la question :

« Cela dit, nous on a toujours été un service très interministériel puisqu'on a une tâche qui concerne plusieurs secteurs. Nous notre bureau on est plus sur l'emploi, travail, y a des bureaux plus sur des questions sociales, donc ils travaillent plus avec la direction générale de la cohésion sociale, on travaille aussi avec la culture. On est amené à travailler avec beaucoup de ministères » (responsable du département en charge de l'insertion professionnelle de la DAIC).

Cependant, malgré qu'ils aient intégré la nécessité d'une approche intersectorielle, ils déplorent un manque de moyens. Au niveau du ministère de l'Intérieur, l'équipe en charge de l'insertion professionnelle, pourtant affichée par le législateur comme un des piliers de l'intégration, repose sur quatre personnes qui peinent à faire entendre leur voix auprès des acteurs locaux. Ils expriment par ailleurs des difficultés à faire reconnaître l'importance de travailler sur la question de l'insertion professionnelle des immigrés : *« à chaque fois qu'il y a un grand travail ministériel, on doit faire reconnaître la spécificité de ces publics »* (responsable du département en charge de l'insertion professionnelle de la DAIC).

Si les acteurs de l'emploi évoluent dans un espace flou lorsqu'il s'agit d'une intersectorialité entre les secteurs de l'emploi et de l'immigration, alors que les acteurs de l'immigration font plutôt face à des difficultés pratiques pour la mettre en place, c'est principalement lié au manque de clarté des informations dont disposent les acteurs de l'emploi. Pour ceux de l'immigration, le message est clair : l'emploi est un pilier de l'intégration. Pour les acteurs de l'emploi, la situation est différente dans la mesure où ils ne savent pas s'ils doivent cibler ou pas cette population du fait des discours qui se contredisent (ciblage des populations éloignées de l'emploi versus universalisme républicain).

⁵⁷⁶ L'intégration professionnelle fait en effet partie des éléments au cœur du processus d'intégration des immigrés. Voir chapitre 2.

6.2.2 L'activation pour tous, à l'exception des immigrés

A la question : 'pourquoi l'intersectorialité emploi/immigration est-elle si faible ?', le recours important à l'intersectorialité dans une logique d'action stratégique⁵⁷⁷ représente un premier niveau de réponse. En effet, l'intérêt stratégique d'une intersectorialité insertion professionnelle / intégration des immigrés est limité à deux égards. Tout d'abord, un critère numérique d'impact, du fait du nombre limité de personnes concernées (comparativement à d'autres catégories de populations cibles des politiques de l'emploi⁵⁷⁸). En second lieu, l'intérêt stratégique et de légitimation est faible pour les acteurs politiques, voire négatif au regard de l'impact sur les votes puisqu'un tel rapprochement sectoriel en situation de crise économique est peu probable.

Un deuxième niveau de réponse repose sur la distance sectorielle dont la dimension cognitive est centrale, et plus particulièrement sur la rencontre de référentiels fortement éloignés⁵⁷⁹ et d'un déficit de transfert de sens du législateur aux metteurs en œuvre, qui instaurent une zone de flou. Cette zone de flou peut aussi conduire à un espace de tensions puisqu'elle induit un malaise des acteurs lorsque la problématique de l'action publique et de l'insertion professionnelle des immigrés est abordée.

Des politiques publiques qui ne ciblent pas les immigrés : une problématique mise à l'écart de l'agenda

Au niveau national, les décideurs politiques ont impulsé des approches intersectorielles entre les secteurs de l'intégration des immigrés et de l'insertion professionnelle qui peuvent être qualifiées de timides à deux égards : le manque d'accompagnement et de suivi de la mise en œuvre de l'accord cadre dû à un déficit de ressources humaines et matérielles, et un retrait progressif des instruments d'accompagnement vers l'emploi des immigrés (et notamment du bilan de compétences). A cet égard, un responsable du CAI à l'OFII explique que depuis 2012, le bilan de compétences professionnelles n'est plus offert qu'à :

⁵⁷⁷ Voir chapitre 5

⁵⁷⁸ Voir annexe 1

⁵⁷⁹ Voir chapitre 2.3

« Ceux qui sont vraiment en recherche d'emploi. Avant, c'était différent [...] C'est une directive nationale. Il n'était quand même pas obligatoire pour tout le monde. D'abord, sont dispensés les personnes qui ont plus de 55 ans, donc la raison évoquée, c'est de dire qu'à 55 ans et plus, il est moins aisé de s'inscrire dans une démarche de recherche d'emploi. Ensuite, les jeunes majeurs scolarisés [...]. Et ensuite, évidemment, les personnes déjà en emploi [...]. Tous les autres se voyaient prescrire le bilan de compétences. Depuis cette semaine, c'est uniquement ceux qui expriment expressément vouloir un travail » (responsable CAI, OFII).

L'investissement des décideurs politiques sur le développement de l'intersectorialité emploi/immigration est faible. Bien que promu par les acteurs spécialisés, ce lien n'est pas priorisé au regard du développement d'autres types d'intersectorialité dont l'intérêt stratégique apparaît plus important au législateur (comme celui entretenu avec le secteur de l'action sociale qui permet notamment d'étendre le périmètre des incitations à l'emploi⁵⁸⁰).

Au-delà des difficultés relatives à l'organisation de l'intersectorialité, il existe un frein d'ordre idéologique important. Les acteurs expliquent aisément :

« Dans une période où il y a un chômage très important, politiquement, c'est quelque chose qui est difficile à vendre. On est dans une période où les fonds publics sont de plus en plus rares. Ça ne joue pas en faveur d'une augmentation des financements sur ces publics [...] Ce qu'on peut voir c'est que quand il y a beaucoup de chômage, c'est difficile de dire qu'on va faire des efforts démesurés pour des publics immigrés alors qu'on le fait peut être pas pour des publics qui sont là depuis toujours » (responsable de l'intégration professionnelle, DAIC).

Ainsi, l'intégration professionnelle des immigrés ne peut être promue dans une période économique tendue, soulignant le poids du référentiel utilitariste du secteur de l'immigration, et le poids de la tension cognitive qui existe entre l'universalisme et l'activation. Le système de priorisation se base donc sur des critères de légitimation politique : *« politiquement c'est très difficile à vendre. C'est pour ça qu'on n'a pas tellement d'orientation du gouvernement sur ce sujet là »* (responsable de l'intégration professionnelle, DAIC).

⁵⁸⁰ G. Bonoli, C. Champion, (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

Ce frein idéologique s'inscrit dans une temporalité qui le met en exergue. La période est en effet une variable importante qui impacte la mise sur agenda d'une problématique. En effet, en temps de crise économique tout particulièrement, le législateur insiste sur des priorités qu'il place en haut de l'agenda institutionnel :

« A chaque fois qu'on a des phénomènes de crise forte, il faut traiter par priorité et que la priorité c'est celle donnée par l'État, et là c'était les demandeurs d'emploi longue durée, on est en train de s'orienter vers les jeunes et vers les seniors et d'un seul coup, les jeunes de quartiers sensibles se retrouvent noyés dans la catégorie jeune et les dispositifs mis en œuvre permettent pas forcément de corriger les déséquilibre qui a entre une population jeune et cette population jeune là spécifiquement » (direction régionale, Pôle emploi).

Or, le public immigré est une « catégorie indigène »⁵⁸¹ qui reste à l'écart des politiques de l'emploi :

« Sur les immigrés, pas spécialement. Alors ça c'est vrai que l'Europe les met souvent dans ses programmes, mais nous en France on ne raisonne pas comme ça : immigré, pas immigré » (chargée de mission, association nationale des collectivités territoriales pour la formation, l'insertion et l'emploi).

Une intersectorialité limitée: l'activation dans le contexte universaliste français

Le référentiel d'activation pose l'objectif d'une insertion de tous sur le marché du travail, en insistant particulièrement sur les publics qui en sont le plus éloignés. Il vise en effet à développer des approches individualisées et ciblées sur ces populations afin de ne laisser personne en situation d'inactivité. Les politiques publiques d'activation s'adressent souvent aux jeunes, aux seniors, aux personnes en situation de handicap, ou à celles arrêtées pour raisons médicales. Dans certains pays, elles ciblent aussi les immigrés, considérés comme un public connaissant un nombre de freins importants à l'emploi et plus éloigné du monde du travail que la majorité de la population⁵⁸².

⁵⁸¹ A. Lendaro, (2011). *L'«immigré-e travailleur-se» La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*. Op. cit.

Voir aussi chapitre 8

⁵⁸² Plusieurs recherches mentionnent les immigrés comme un public cible des politiques d'activation. Voir par exemple : C. Erhel, (2010). Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise. Op. cit. : p.17 et 20

De plus, il existe des travaux sur des dispositifs spécifiques pour cette population dans certains pays européens :

Voir encadré

Dans d'autres pays comme le Danemark, Jean Claude Barbier, Ndongo-Samba Sylla et Anne Eydoux font le constat « que le problème de l'intégration [des immigrés] par l'activation est nettement moins bien résolu, sans évoquer les dimensions xénophobes associées dans la société danoise »⁵⁸³. Les migrants représentent donc, en fonction des périodes et des pays, un public ciblé par l'activation ou au contraire, mis à l'écart de ces politiques.

Dans le cas français, les tendances à l'œuvre depuis plusieurs années vont dans le sens contraire d'une activation des immigrés. En effet, on observe plutôt un retrait des dispositifs d'insertion professionnelle, comme en témoigne la place donnée au bilan de compétences réalisé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration :

« Le ministère parle éventuellement de réformer en partie le bilan de compétence, du fait qu'on sait très bien aujourd'hui qu'on a des populations qui ne veulent pas travailler et finalement qu'on inscrit systématiquement au bilan de compétence... Les organismes qui mènent des bilans de compétence disent que ça ne sert à rien, parce que, objectivement, on les incite à aller vers l'insertion professionnelle, mais finalement il y a des gens qui ne voudront pas y aller de toute façon. Alors, après, c'est une question qui est toujours un petit peu polémique parce qu'en même temps sans inciter les gens à aller vers l'emploi, est-ce que les gens vont y aller ? » (directrice d'OFII).

D'une manière générale, ce bilan n'est plus aussi systématique qu'il le fut. L'objectif était alors de cibler exclusivement les personnes volontaires, dynamique qui s'oppose avec celle de l'incitation à la reprise d'un emploi/à l'insertion sur le marché du travail.

Les acteurs rencontrés insistent sur le fait que de nombreuses personnes immigrées ne souhaitent pas travailler (particulièrement les femmes : « *il y a tout une partie des primo arrivants femmes qui ne veulent pas travailler* » (responsable CAI, OFII)).

Face à ce constat, on observe un retrait des acteurs et peu d'incitation :

« Le bilan de compétences professionnelles, alors là, on le prescrit aux personnes qui sont en recherche d'emploi, c'est-à-dire que les personnes qui ne cherchent pas d'emploi, qui nous disent ouvertement 'moi ça ne m'intéresse pas', on ne leur donne pas de bilan de compétences, on les dispense » (responsable du CAI, OFII).

⁵⁸³ J. C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006). Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi. Op. cit.: p.83

Les immigrés sont-ils une exception à l'activation en France ? Alors que Christine Erhel explique que la crise économique qui a débuté en 2008 a conduit à une « segmentation du marché du travail, les publics les plus fragiles (jeunes, non qualifiés, immigrants etc.) étant à la fois ceux qui bénéficient le moins des mesures de protection et de flexibilité interne, et ceux qui sont les plus soumis aux logiques d'activation »⁵⁸⁴, l'analyse de la mise en œuvre des politiques d'activation et de l'intersectorialité qui en découle, montre que les immigrants, contrairement aux autres publics les plus fragiles qu'elle évoque, ne sont pas directement ciblés (voire sont mis à l'écart) des dynamiques d'activation. Ils sont éventuellement concernés à travers d'autres catégories de publics fragiles, comme les demandeurs d'emploi de longue durée ou les jeunes s'ils correspondent à ces profils, mais pas en tant que groupe cible, contrairement à ce qui se pratique dans d'autres pays. C'est le référentiel de l'universalisme républicain⁵⁸⁵ qui prend ici le dessus sur les logiques d'incitations et d'activation.

L'intégration professionnelle des immigrés en Europe, discours et instruments :

Il existe en Europe un certain nombre d'initiatives qui encouragent le développement d'une intersectorialité forte entre le secteur de l'immigration et le secteur de l'emploi afin que les politiques d'activation atteignent cette population.

Parmi eux, on peut citer :

- le fond européen d'intégration. Il témoigne d'une incitation européenne à adresser conjointement ces problématiques d'emploi et d'intégration puisque, comme l'explique un membre du ministère de l'Intérieur : « *c'est un fond de l'Europe qui permet d'appuyer les politiques d'intégration pour les étrangers et qui va s'ouvrir pour la première fois cette année à tout ce qui concerne en amont l'accès à l'emploi* » (responsable de l'intégration professionnelle, DAIC).
- en Suède, comme l'explique Christine Erhel, il existe un instrument intitulé les « Emplois Nouveau Départ ». Elle note qu'il s'agit d'un instrument qui est « réservés aux chômeurs inscrits depuis six mois

⁵⁸⁴ C. Erhel. (2010). Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise. Op. cit. : p.20

⁵⁸⁵ Voir 1^{ère} partie

appartenant aux groupes les plus éloignés du marché du travail (immigrants, anciens invalides par exemple) »⁵⁸⁶.

A la question : le référentiel des secteurs impacte-t-il le développement de l'intersectorialité ? La réponse est sans aucun doute positive. Ce n'est bien évidemment pas l'unique variable, ni même la principale, puisque, comme les deux chapitres précédents l'ont montré, les modes de gouvernance, les logiques managériales et les instruments jouent un rôle central dans la manière dont se met en œuvre l'intersectorialité. Cependant, cette dimension cognitive a tout de même des conséquences sur la mise en place d'une intersectorialité. En effet, lorsque les référentiels sectoriels sont distants (c'est-à-dire ne partagent pas de caractéristiques communes – voire sont constitués de caractéristiques paradoxales), la dimension cognitive joue un rôle central. Dans ce cas, l'émergence d'un référentiel commun à la croisée des secteurs ou d'un consensus cognitif est difficile. Alors, si le législateur ne transmet pas d'informations cognitives claires, mais uniquement des informations relatives à la mise en place institutionnelle et organisationnelle de l'intersectorialité, le processus de mise en œuvre enclenché n'encouragera pas les acteurs institutionnels locaux à la placer en haut de l'agenda politique local.

Caractéristique de l'espace intersectoriel, une zone de flou est commune aux différents types d'intersectorialité étudiés à l'échelle de la mise en œuvre, mais elle ne conduit à une zone de tension / de malaise que dans le cas du rapport immigration / emploi, du fait de la multiplicité des référentiels sectoriels en présence et du caractère sensible de cette problématique particulièrement dans le contexte de crise économique. Cet espace flou repose sur un important pouvoir décisionnaire dont disposent les acteurs à travers leur rôle de metteur en œuvre. Ils peuvent prioriser des problématiques, les faciliter ou les freiner.

Peu régulé au niveau national et s'appuyant sur un nombre limité d'outils, l'Etat s'engage peu sur l'intersectorialité emploi/immigration, et transfère donc aux acteurs

⁵⁸⁶ C. Erhel. (2010). Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise. Op. cit. : p.17

locaux la responsabilité de se positionner. Le flou apparaît ici comme un outil de transfert de responsabilités. Il n'est pas seulement une conséquence de la mise en œuvre, mais il est aussi une stratégie volontaire du législateur qui transfère ainsi la responsabilité de placer (ou non) la problématique sur l'agenda institutionnel local aux acteurs locaux. Il s'agit donc d'un mode de gouvernement.

L'impact des référentiels sectoriels s'observe notamment à travers la proximité sectorielle. En effet, c'est cette dimension qui permet de compléter l'analyse et d'expliquer les différents degrés de proximité sectorielle. Ce concept de proximité sectorielle fait écho aux travaux de Neil Fligstein et Doug Mc Adam sur la théorie des champs d'action stratégique⁵⁸⁷. Les auteurs suggèrent de mesurer la distance qui existe entre ces champs, invitation ici transférée à la mesure de la distance entre les secteurs d'action publique. Cette distance se mesure sur la base d'une série d'éléments : l'histoire des relations entre les secteurs (leur durée et leur intensité), la distance existante entre les référentiels sectoriels, et les logiques managériales et instruments d'action publique instituant l'intersectorialité en question. Elle repose donc pour une grande partie sur la dimension cognitive et conditionne la mise en œuvre de l'intersectorialité dans la mesure où plus les secteurs sont proches, plus elle sera facilitée, et a contrario, plus les secteurs seront distants, plus elle sera contrainte.

La difficulté à positionner la question de l'insertion professionnelle des immigrés sur l'agenda institutionnel ne s'explique pas uniquement par des problèmes d'ordre organisationnels ni même sur la difficulté de rencontre des référentiels sectoriels en présence, mais aussi par la période actuelle qui représente un facteur important contraignant la mise sur agenda de cette problématique. En effet, de nombreux travaux ont montré qu'en situation de crise économique, les immigrés ont souvent été touchés par une sorte de priorisation nationale⁵⁸⁸. Cette analyse a permis d'illustrer que l'activation (comprise comme la volonté de faciliter l'insertion

⁵⁸⁷ N. Fligstein, D. McAdam, (2013). *A Theory of fields*, Op. cit.

⁵⁸⁸ Voir chapitre 2, mais aussi :

A. Sayad. (1991). *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité. L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*. Op. cit.

A. Morice, S. Potot, (dir.), (2010). *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papiers Les étrangers dans la modernisation du salariat*, Op. cit.

A. Morice, 2004. « Le travail sans le travailleur », Op. cit.

Jounin, N. (2006). *Loyautés incertaines Les travailleurs du bâtiment entre discrimination et précarité*

A. Math, (2011) « Minima sociaux : nouvelle préférence nationale ? », *Plein droit* 3/ (n° 90), p. 32-35

professionnelle de tous⁵⁸⁹) à la française n'est pas réellement une activation de tous, puisqu'elle met à l'écart la population immigrée.

⁵⁸⁹ J. A. Drøpping, B. Hvinden, V. Vik, (1999). Activation policies in the Nordic countries. Op. cit.

Conclusion

Entre la territorialisation et l'intersectorialité, les dernières décennies ont été marquées par des changements majeurs dans la conduite de l'action publique en France. Ces évolutions du référentiel sectoriel des politiques de l'emploi et du modèle de gouvernance qui les structurent ont encouragé le développement d'une approche horizontale de l'action publique, s'opposant à une action publique traditionnellement plutôt verticale. Au fil de ces trois chapitres, l'intersectorialité telle qu'elle est mise en pratique a été présentée au prisme de sa déclinaison sur les territoires. L'étude de la mise en œuvre a permis de comprendre les défis et les logiques d'action qui sous-tendent l'intersectorialité. Que nous apprend le niveau de la mise en œuvre de l'intersectorialité ? En premier lieu, l'analyse fait ressortir le rôle d'adaptation et/ou de priorisation du niveau de mise en œuvre de l'intersectorialité dont l'échelle locale est le terrain privilégié.

Au niveau méso, l'intersectorialité est inhérente au secteur de l'emploi. Cependant, elle n'est pas uniforme et homogène sur tous les territoires et en fonction de tous les secteurs. Les deux comparaisons réalisées dans cette partie (territoriale et sectorielle) ont permis de mettre en avant que l'intersectorialité se développe dans des degrés très différents d'un secteur à un autre, sous l'impulsion du législateur et des acteurs institutionnels locaux. La comparaison territoriale a pour sa part mis en avant que d'une localité à une autre, l'intersectorialité ne diffère que très peu, signifiant le faible impact de la variable territoriale. Ainsi, une intersectorialité sélective opère de quasi identique à l'ensemble des territoires étudiés.

Ces comparaisons ont permis de faire ressortir une série de variables impactant le développement de l'intersectorialité, dont l'importance de la variable personnelle, c'est-à-dire la capacité qu'a un acteur institutionnel à renforcer ou initier un partenariat créant de l'intersectorialité. Créer une typologie de ces acteurs en fonction de la manière dont ils mettent en œuvre l'intersectorialité n'a pas été possible et ne serait pas pertinente, puisque, malgré le poids de cette variable personnelle, la mise en place de ces croisements sectoriels dépend avant tout de

variables qui ne dépendent pas de l'acteur. L'analyse s'est alors concentrée sur l'identification des logiques d'action mises en place autour de l'intersectorialité.

L'usage de la discrétion, logique d'action au cœur de l'intersectorialité

Comme Kenneth Culp Davis l'expliquait, la marge de manœuvre des acteurs est primordiale dans la mesure où la mise en œuvre prend place « quand la limite effective [du pouvoir de l'acteur institutionnel] le rend libre de faire un choix entre les possibles déroulements de l'action ou de l'inaction »⁵⁹⁰. Dans le cas de l'intersectorialité, la marge de manœuvre des acteurs œuvrant à l'échelle territoriale est importante dans la mesure où ils peuvent choisir d'impulser, de faciliter ou de freiner l'intersectorialité, comme en témoignent les écarts de mise en œuvre qui existent entre différents croisements intersectoriels. Cependant, à l'instar de l'analyse de Mickael Lipsky, notre recherche montre le rôle certain des acteurs institutionnels locaux, à la fois contraint par un cadre national structurant en partie son développement. Ainsi, ces acteurs peuvent agir sur les contours de l'action publique qu'ils ont à charge de mettre en œuvre, mais ils n'interviennent pas sur les cadres cognitifs⁵⁹¹.

Les metteurs en œuvre ont besoin d'intégrer les changements induits par l'intersectorialité (en termes de cultures organisationnelles, et au regard des référentiels dans lesquels leurs pratiques s'inscrivent) pour la placer en haut de l'agenda. Une série de facteurs facilitent cette intégration : proximité géographique et institutionnelle, un espace informel, relations intersectorielles fréquentes et ancrées dans les pratiques, logiques managériales favorisant le lien et le partenariat, existence d'instruments d'action publique dédiés à la rencontre sectorielle, problématique placée en haut de l'agenda politique suscitant une implication de nombreux acteurs.

⁵⁹⁰ Traduction de l'auteur de K. Davis, (1971). *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Urbana, IL, University of Illinois Press. : p. 4

⁵⁹¹ Cette analyse rappelle les travaux de Jean Gustave Padioleau et Simon Charbonneau qui expliquait que « les choix stratégiques des bureaucraties publiques se situent en général plus au niveau des conditions d'activité qu'à celui des engagements fondamentaux de survie, puisque nombre des missions et des procédures qu'elles suivent leur sont imposées par le cadre légal-légitime du système politico-administratif » : S. Charbonneau, J. G. Padioleau, (1980). La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts. Op. cit. : p.52

Si les metteurs en œuvre n'intègrent pas ces changements, la mise en place de l'intersectorialité sera plus ou moins aboutie en fonction de critères principalement stratégiques et idéologiques.

Les logiques d'action freinant l'intersectorialité :

Le paysage des politiques d'activation – son modèle de gouvernance, les formes qu'elle prend, les instruments qui lui sont dédiés ainsi que les logiques managériales qui l'encadrent - dans lesquels évoluent les croisements des secteurs d'action publique représentent à la fois un cadre facilitant et contraignant l'intersectorialité. En effet, la pluralité d'acteurs impliqués dans le secteur de l'emploi représente une fenêtre d'opportunité forte au développement de cette dynamique horizontale. Cependant, l'investissement des acteurs repose souvent sur des critères stratégiques et légitimants, ne conduisant pas nécessairement à une coordination des acteurs. De plus, les outils structurant les relations entre acteurs, de plus en plus emprunts d'une logique de nouveau management publique, ont limité la place de l'informel dans les échanges, pourtant facilitateur de relations partenariales, et renforcé une logique de liens marchands de prestataires au détriment des relations de type partenarial. La rhétorique de l'intersectorialité est donc confrontée à un modèle de gouvernance qui encourage le décloisonnement des secteurs, tout en limitant la mise en œuvre concrète.

L'activation à la française, ou la mise en place d'une logique d'action sélective

Le développement de l'activation a encouragé la mise en place de l'intersectorialité. Dans leur travail sur le rapprochement entre le secteur de l'action sociale et celui de l'emploi Giuliano Bonoli et Cyrielle Champion expliquent que cette relation intersectorielle vise deux objectifs principaux. En renforçant la transversalité de la problématique de l'emploi, une meilleure réactivité est attendue⁵⁹². Le législateur cherche ainsi à atteindre davantage d'individus qui ne sont pas supervisés par l'acteur central en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emplois : Pôle emploi. L'objectif est donc ici de travailler sur la problématique de l'emploi auprès des personnes inactives suivies dans le cadre d'un accompagnement dans le parcours d'insertion mais non inscrites à Pôle emploi ou dans une autre structure spécialisée

⁵⁹² G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.

dans l'emploi. Dans un contexte de rationalisation du service public, cette centralisation autour de la question de l'emploi cherche aussi à articuler le contrôle autour de la question de l'emploi⁵⁹³. Les auteurs font ressortir deux objectifs de l'intersectorialité, l'un centré sur la cohérence du service pour l'individu, l'autre sur la rationalisation de l'action publique notamment à travers l'incitation à la recherche d'emploi qui s'établit comme leitmotiv. Les résultats de cette partie vont dans le sens de ces travaux. Plus encore, ils montrent que la rhétorique de l'intersectorialité est confrontée à un développement technique et cognitif centré sur l'emploi. De plus, alors que ces croisements sectoriels promus dans le cadre de l'activation ont initialement pour objectif d'accroître l'étendue des personnes touchées par cette dynamique, les immigrés sont mis à l'écart.

La faible mise en œuvre de l'intersectorialité, ainsi qu'un investissement du législateur sur l'insertion professionnelle des immigrés qui diminue, conduisent au constat d'une population dont l'activation n'est pas priorisée. Cette situation s'explique au regard de la situation économique et du référentiel utilitariste des politiques de l'immigration.

⁵⁹³ “greater responsiveness” and a “central control in the provision of employment related support” dans G. Bonoli, C. Champion, C., (2014). Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness? Op. cit.: p.202

3^{ème} partie :

Le bricolage de l'accompagnement socio-professionnel : évolution des logiques d'action des conseillers en insertion face à l'intersectorialité

Introduction

Le niveau micro où se mettent en place les relations entre les politiques publiques et leurs bénéficiaires à travers les pratiques des *street level bureaucrats*, est un niveau d'action central auquel les chercheurs s'intéressent depuis plusieurs décennies⁵⁹⁴. Si le terrain privilégié du développement de l'intersectorialité est le niveau local⁵⁹⁵, sa mise en œuvre ne repose pas exclusivement sur les logiques d'action des acteurs travaillant dans les organisations en charge de développer la politique locale de l'emploi comme les directions régionales et départementales de Pôle emploi, la Direccte, les collectivités territoriales (chapitre 4 à 6). Mais elle est aussi conditionnée par celles mises en œuvre par les managers intermédiaires (à savoir les directeurs d'agence Pôle emploi par exemple) et les agents de terrain en charge de délivrer le service aux demandeurs d'emploi.

A cette échelle du demandeur d'emploi face à l'organisation qui l'accompagne et du conseiller en charge de l'accompagner dans son parcours d'insertion professionnelle, à quoi se réfère l'intersectorialité et quelle forme prend-elle ? Au niveau des acteurs

⁵⁹⁴ On peut citer ici le travail de Michael Lipsky qui a marqué un tournant dans la littérature sur la *street level bureaucracy* et montrer l'importance de ce niveau d'action dans la production de l'action publique :

Lipsky M. (1980), *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation,

⁵⁹⁵ Voir 2^{ème} partie

institutionnels, il s'agit principalement, nous l'avons vu, de la coopération entre acteurs et organisations qui interviennent traditionnellement dans des secteurs distincts. Ici, il s'agit de la prise en compte de dimensions considérées comme extérieures à l'emploi (santé, social, mobilité, logement, ou niveau de langue par exemple) dans l'accompagnement qui est réalisé. Parce que l'intersectorialité suppose le décloisonnement des secteurs, cela conduit à observer la manière dont ces différentes dimensions sont intégrées dans le parcours d'activation. Plus particulièrement au regard de l'étude de cas menée dans ce travail, il faudra étudier la manière dont les dimensions qui concernent les immigrés sont intégrées : dimension linguistique, culturelle, et reconnaissance de l'expérience et des diplômes. Qu'il s'agisse de dimensions rattachées à l'emploi par un processus systématique de prise en compte formelle (par exemple, lorsqu'un secteur comme la santé est pris en compte dans les documents que remplit le conseiller), ou par le questionnement du conseiller basé sur son appréhension de l'individu, de sa situation et des problématiques interférant avec l'insertion professionnelle, l'intersectorialité s'inscrit dans la démarche d'individualisation qui fait partie des grandes tendances des politiques d'activation en Europe⁵⁹⁶ et en France. En effet, la promotion de services individualisés dans le secteur de l'emploi, c'est-à-dire sur mesure et adaptés à l'individu, vise à répondre de manière simultanée et globale aux différentes problématiques rencontrées par le demandeur d'emploi dans son parcours d'insertion professionnelle. Il s'agit de prendre en compte l'individu avec un regard intersectoriel qui dépasse les clivages sectoriels afin de passer en revue les différents obstacles que celui-ci peut rencontrer pour accéder à l'emploi, même si ces derniers débordent des problématiques d'emploi. L'individualisation fait référence à la déstandardisation des services, à la nécessité de flexibilité afin d'adapter l'accompagnement à l'individu, à ses difficultés et son parcours⁵⁹⁷. La marge de manœuvre des structures qui organisent les services et des agents qui les délivrent est donc un élément central dans l'analyse de l'individualisation, elle-même cruciale pour l'analyse de l'intersectorialité à l'échelle micro.

⁵⁹⁶ R. Van Berkel, & B. Valkenburgh, (2007). *Making it personal: Individualising activation services in the EU* (p. 296). Bristol: Policy Press.

Voir aussi chapitre 2

⁵⁹⁷ R. Van Berkel, & V. Borghi, (2008). Review Article: The Governance of Activation. *Social Policy and Society*, 7(03), 393–402.

Ainsi, derrière cette affirmation selon laquelle il est nécessaire d'individualiser les services pour lever les freins à l'insertion professionnelle, se trouve la promotion de l'intersectorialité.

Les pratiques des conseillers en insertion professionnelle sont au cœur de cette partie qui cherche à comprendre les logiques d'action de l'intersectorialité : le cadre d'action qui structure les pratiques, et les logiques individuelles des conseillers. L'objectif général est d'ajouter un niveau d'analyse à la recherche et de comprendre comment les cadres organisationnels, instrumentaux et cognitifs décrits dans les parties précédentes se développent concrètement dans la relation de service s'établissant entre managers et opérateurs, puis entre opérateurs et bénéficiaires. Il s'agit donc de mettre en lumière le niveau de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et de la mise en œuvre du service, afin de permettre l'analyse de l'articulation de différents niveaux d'action. L'objectif spécifique est quant à lui de produire une étude des logiques d'action de ces agents de terrain en contact avec les bénéficiaires des politiques publiques.

Des travaux récents sur le rôle de ces agents ont montré que les arrangements structurels sont devenus cruciaux pour développer des services sur mesure et intersectoriels⁵⁹⁸, là où cette responsabilité était déléguée aux conseillers dans le passé. Aujourd'hui, les acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques jouent un rôle majeur dans le développement de l'intersectorialité, puisqu'il s'agit d'un rôle de médiateur entre le niveau européen et national (niveau macro) et le niveau des agents de terrain (niveau micro). Toutefois, il ne faut pas pour autant tomber dans un discours qui réduise les agents de terrain à un rôle strictement exécutif. Ils gardent un rôle central dans la mise en œuvre de l'intersectorialité, notamment grâce à la liberté dans l'exercice de leur métier dont ils peuvent se saisir. C'est cet équilibre entre régulation de l'activité des conseillers et pouvoir discrétionnaire, entendu comme la marge de manœuvre de l'agent, qui sera analysée afin de déterminer l'impact du niveau micro dans la mise en œuvre des différentes intersectorialités, et de l'intersectorialité emploi/immigration plus spécifiquement.

⁵⁹⁸ Evans, T., & Harris, J. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895.

En somme, alors que la seconde partie de cette thèse a permis de mettre en lumière les liens étroits qui relient intersectorialité et territorialisation dans la mesure où ces deux tendances renvoient le rapport sectoriel et horizontal de l'action publique, cette dernière partie se penche sur un autre élément majeur qui s'articule avec l'intersectorialité et permet ainsi de nous éclairer sur celle-ci : l'individualisation.

Face à la promotion de cette tendance (et de facto, de l'intersectorialité) et au vu des évolutions des rôles des managers intermédiaires et des agents de terrain, cette partie s'attachera à répondre à la problématique suivante : **quelles sont les logiques d'action mises en place par les acteurs qui mettent en œuvre le service pour le demandeur d'emploi afin de faire face au développement de l'intersectorialité ?**

Le choix ayant été fait d'explorer l'intersectorialité des politiques de l'emploi en pratique à travers différents niveaux, ce questionnement porte sur la deuxième facette de la mise en œuvre de l'action publique que nous avons choisi de découpler dans cette recherche, à savoir la mise en œuvre auprès des bénéficiaires par les agents de terrain⁵⁹⁹. Il s'agit donc d'analyser la manière dont ces acteurs font face à la promotion de l'intersectorialité et aux changements de cadres d'action qui en découlent.

Pour ce faire, deux niveaux d'analyse sont à prendre en considération dans cette partie une analyse des outils et de l'organisation des services et une analyse sociologique des stratégies individuelles et de la relation entre le demandeur d'emploi et le conseiller.

Permettant la transition entre la seconde et la dernière partie de cette thèse, un chapitre explorera le rapport entre le cadre d'action développé par les politiques publiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi et mis en œuvre par les acteurs institutionnels, et le paradigme d'intervention des agents de terrain. Il s'agira ici de vérifier l'hypothèse selon laquelle les instruments mis en œuvre pour 'activer' les demandeurs d'emploi (visant notamment l'individualisation et l'intersectorialité) ne facilitent pas la mise en place d'un accompagnement intersectoriel auprès des demandeurs d'emploi, et qu'ils conduisent plutôt au développement d'une approche unisectorielle centrée davantage sur l'emploi. Pour commencer, l'analyse

⁵⁹⁹ L'autre facette que nous avons abordé dans la deuxième partie de ce travail était la mise en œuvre institutionnelle sur les territoires

s'intéressera au rôle de médiateur et au pouvoir discrétionnaire des managers intermédiaires qui, de par son évolution et une marge de manœuvre qui permet de faire des choix quant à la manière d'organiser le service, permet d'orienter en partie la perception que les agents de terrain auront de l'intersectorialité. Ensuite, après avoir présenté l'évolution des profils des agents de terrain et de leurs paradigmes d'intervention au regard de leurs degrés d'intersectorialité, ce chapitre s'attachera à mettre en lumière les difficultés que rencontrent ces derniers à mettre en œuvre leur approche intersectorielle et individualisée face aux changements structurels initiés par le législateur. En somme, il s'agira ici de présenter les cadres d'action des agents de terrain et leur rapport à l'intersectorialité.

Un second chapitre s'intéressera plus particulièrement aux stratégies individuelles que les agents de terrain peuvent et choisissent de mettre en place pour proposer un service intersectoriel et individualisé auprès du demandeur d'emploi. A travers une sociologie des pratiques, nous souhaitons mettre l'accent sur les logiques d'action personnelles des conseillers en insertion professionnelle. Ainsi, il s'agit de tester l'hypothèse selon laquelle les conseillers, du fait des difficultés qu'ils rencontrent dans la mise en place d'un accompagnement sur mesure pour les demandeurs d'emploi immigrés, développeraient des stratégies individuelles destinées à leur permettre de proposer un accompagnement au plus près des besoins du demandeur d'emploi. On s'interroge ainsi sur la question suivante : **puisque l'immigré n'est pas une catégorie officielle des politiques de l'emploi, et si l'intersectorialité emploi/immigration demeure faible, quelles sont alors les logiques d'action que développent les agents de terrain ?**

Parmi les principaux résultats, cette troisième partie montrera que le développement de l'intersectorialité repose pour une grande part, sur les pratiques des conseillers qui délivrent le service au demandeur d'emploi, témoignant de leur rôle décisionnaire important, et pourtant contraint par des cadres d'action de plus en plus rigides et centrés sur l'emploi.

D'un point de vue méthodologique, c'est une sociologie de l'intersectorialité en pratique qui est privilégiée ici. Afin de saisir les pratiques des acteurs et les enjeux qu'ils rencontrent dans le développement (ou non) de l'intersectorialité, l'analyse

s'appuie sur une série d'entretiens semi-directifs réalisés auprès de conseillers travaillant sur quatre types d'accompagnement différents et de directeurs d'organisations⁶⁰⁰. La comparaison de plusieurs acteurs en place sur différents dispositifs vise à mettre en exergue les variables qui déterminent leurs approches, leurs perceptions et leurs pratiques et à répondre à la question suivante : s'agit-il de variables personnelles, organisationnelles (en fonction de l'organisation pour laquelle ils travaillent) ou bien instrumentales (en fonction des instruments d'action publique dédiés)?

On a sélectionné ici quatre dispositifs⁶⁰¹: les missions locales, les Plie, les agences locales Pôle emploi, et l'accompagnement réalisé dans le cadre du bilan de compétence effectué lors du CAI. Le choix de ces quatre cas permet de rendre compte des acteurs à la fois publics et privés, prestataires et partenaires. De plus, ce choix permet d'étudier des organisations avec des caractéristiques différentes dont on peut faire l'hypothèse qu'elles jouent un rôle dans le rapport entretenu à l'intersectorialité : le ciblage d'un public ou l'universalisme de l'organisation, son organisation interne, et son histoire.

⁶⁰⁰ Quelques observations participantes ont été réalisées. Cependant, du fait de leur nombre limité et de leur apport peu significatif au regard de notre problématique (voir chapitre 3), elles ne seront pas utilisées ici.

⁶⁰¹ Voir aussi chapitre 3 pour un rappel méthodologique

VII/ Une approche intersectorielle traditionnelle à l'épreuve de nouveaux modes de régulation

Le développement de l'intersectorialité dans le secteur des politiques d'insertion professionnelle a mis à l'épreuve les logiques d'action organisationnelles traditionnelles (comment les acteurs travaillent ensemble) et en a introduit de nouvelles (2^{ème} partie). Les conséquences de ces croisements sectoriels ne s'observent pas uniquement au niveau des relations entre les organisations appartenant à des secteurs différents, mais aussi au niveau du travail réalisé par les agents de terrain auprès des individus, et coordonné par les managers intermédiaires. Observer l'intersectorialité au prisme de sa mise en œuvre sur le terrain permet de mettre en lumière le dernier échelon de la politique publique : dans un premier temps, celui des directeurs de structures et des cadres intermédiaires qui définissent le cadre d'intervention dans les limites définies par la législation (les managers intermédiaires), puis celui des conseillers qui délivrent le service auprès des demandeurs d'emploi.

Au-delà de cette analyse des systèmes d'action dans lesquels ces acteurs exercent leur métier, l'analyse de la marge de manœuvre dont ils disposent est aussi centrale pour comprendre le degré et la nature de l'intersectorialité des services délivrés aux demandeurs d'emploi. En effet, c'est en mettant en lumière le cadre d'action des politiques de l'emploi ainsi que la manière dont les conseillers le mettent en œuvre selon de leur capacité d'action que l'on pourra comprendre comment et pourquoi l'intersectorialité se développe dans les accompagnements des demandeurs d'emploi. Ce chapitre cherche à répondre aux questions suivantes : de quelle manière l'intersectorialité s'inscrit-elle dans le paradigme d'intervention des agents de terrain et dans les systèmes d'action mis en place pour accompagner les demandeurs d'emploi ?

Mettre en place des politiques d'activation intersectorielles ne repose pas uniquement sur des agencements organisationnels et instrumentaux visant à établir des ponts

entre des secteurs d'action publique distincts pour créer des politiques publiques ou des organisations à la croisée des secteurs. Cela passe aussi par les services délivrés auprès des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire par la manière dont les conseillers en insertion professionnelle abordent la question de l'insertion professionnelle et de l'accompagnement en fonction du paradigme d'intervention qui sous-tend leurs pratiques et des outils à leur disposition. On s'intéresse alors au contexte organisationnel et cognitif auquel le développement de l'intersectorialité est confronté : les modalités d'organisation du service et les instruments d'action publique d'une part, et le paradigme d'intervention des conseillers d'autre part, sont-ils propices à la mise en place d'un service intersectoriel pour les demandeurs d'emploi ?

Les hypothèses suivantes seront explorées :

- **si l'intersectorialité est au cœur du paradigme d'intervention des agents de terrain, le cadre d'action (instruments d'action publique et organisation du service) qui encadre la délivrance des services freine le caractère intersectoriel des services ;**
- **l'évolution du profil des conseillers en insertion renforce des pratiques centrées sur un unique secteur (l'emploi), limitant la mise en place d'une approche globale à la croisée de plusieurs secteurs d'action publique.**

Ce chapitre s'intéresse à l'intersectorialité comme enjeu de pratiques professionnelles. L'analyse se concentrera sur les managers intermédiaires, leur rôle dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques, sur une sociologie des groupes professionnels afin de mettre en exergue les principales caractéristiques et évolutions du métier de conseiller en insertion professionnelle, et sur une approche par les travaux sur la *street level bureaucracy*, afin d'observer les pratiques des acteurs en fonction du cadre d'action qui structure leur activité.

Pour répondre à la problématique de ce chapitre et vérifier les hypothèses présentées ci-dessus, nous reviendrons dans un premier temps sur le travail et le rôle des managers intermédiaires, notamment au regard de la mise en œuvre de l'intersectorialité. Cela permettra de mesurer le degré de développement et d'identifier la nature de l'intersectorialité dans les pratiques des agents de terrain. Puis, les

paradigmes d'intervention des conseillers ainsi que leurs différents profils seront présentés afin de mettre en lumière la diversité des approches et de tester les variables expliquant ces divergences. Enfin, après avoir défini l'approche globale au cœur des logiques d'action traditionnellement développées par les agents de terrain, il conviendra de présenter les outils qui structurent les pratiques des agents de terrain et la marge de manœuvre dont ils disposent. Cela permettra d'identifier le pouvoir décisionnaire de ces acteurs en guise de conclusion.

7.1 Les managers intermédiaires

L'exercice d'écriture agit souvent comme un révélateur de problématiques. Cette partie en a été un très bon exemple. En effet, il semble pertinent, pour introduire ce propos sur les managers intermédiaires, de raconter la difficulté de positionner ces acteurs dans l'écriture de la thèse. Parler des managers intermédiaires, c'est parler de ces acteurs qui font le lien entre deux niveaux : celui des conseillers en insertion, les salariés de l'organisation qu'ils encadrent et ceux avec lesquels ils partagent souvent un même espace, et celui des acteurs institutionnels qu'ils sont amenés à rencontrer lors de réunions autour de l'emploi sur le territoire. Ils ne sont ni acteurs institutionnels, ni conseillers, et interviennent à ce carrefour crucial dans notre travail. En effet, alors que tout conduit à séparer, dans l'exercice de l'écriture, ces deux parties : travail institutionnel sur les territoires, et travail individuel entre le conseiller et le demandeur d'emploi, où placer les managers intermédiaires ? Avec les acteurs institutionnels pour mettre en avant leur rôle décisionnaire et leur capacité d'adaptation des politiques publiques ? Ou avec les conseillers, dans la mesure où ils structurent leurs activités ? Le choix de développer leur rôle en début de cette troisième partie vise à signifier leur fonction d'intermédiaire entre les acteurs, par le rôle d'intermédiaire dans l'écriture (c'est-à-dire permettant la transition entre les différentes parties). Dans la seconde partie, il est aussi question de ceux que nous nommons managers intermédiaires. Par exemple, on a pu analyser les logiques d'action des cadres intermédiaires dans les organisations régionales de Pôle emploi ou des missions locales, qui ne sont ni directeurs de structure, ni acteurs institutionnels au sens strict (c'est-à-dire personnel travaillant dans la fonction

publique à la mise en œuvre institutionnelle et non pas à la mise en œuvre opérationnelle).

Si l'intersectorialité est tout à la fois facilitée par l'approche globale et la marge de manœuvre dont disposent les agents de terrain pour le développement de services individualisés, et limitée par des outils sectorisés et une certaine régulation de l'activité des conseillers (voir ci-dessous), les managers intermédiaires jouent un rôle crucial dans le maintien de l'équilibre entre ces deux aspects. En effet, ils se situent entre le cadre légal structurant en grande partie les services d'accompagnement des demandeurs d'emploi, et les conseillers. Leurs choix en matière d'organisation des services et d'orientation des politiques publiques impactent les conditions de travail du conseiller de même que son rapport à l'intersectorialité. C'est pour comprendre le rôle de ces acteurs trop souvent oubliés que Tony Evans invite à les considérer davantage dans l'analyse de la conduite de l'action publique par les agents de terrain⁶⁰². En effet, longtemps mise à l'écart dans les travaux académiques, cette catégorie d'acteurs est pourtant centrale dans la mesure où elle est jouée un rôle d'intermédiaire et fait des choix qui peuvent orienter la manière dont les agents de terrain agissent, et dans notre cas, la manière dont l'intersectorialité est développée sur le terrain.

7.1.1 Le rôle d'intermédiaire des responsables de structures

Parler de managers intermédiaires suppose un choix épistémologique. En effet, il ne s'agit pas uniquement des acteurs qui gèrent une organisation et du personnel. Il s'agit d'acteurs (directeur de structure, cadre intermédiaire) qui se situent à la jonction entre différents niveaux d'action publique, qui ont un rôle propre et peuvent influencer l'action publique jusqu'à certains degrés. Le terme d'intermédiaire prend alors tout son sens et permet de focaliser l'analyse sur ces processus d'adaptation des cadres à l'organisation et à ces acteurs.

⁶⁰² Evans, T. (2011). Professional, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368–386.

Entre agents de terrain et acteurs institutionnels : l'évolution du rôle des managers intermédiaires en question

Ceux que nous nommons ici managers intermédiaires sont directeurs de structure, cadres intermédiaires, référents, qui travaillent au sein d'une structure en charge de mettre en œuvre les politiques de l'emploi et l'accompagnement de manière opérationnelle, c'est-à-dire auprès des demandeurs d'emploi. Il s'agit du niveau d'action qui se situe entre mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires et mise en œuvre par le conseiller.

Ces acteurs ont un rôle d'intermédiation, et plus précisément de transmission d'informations, d'explicitation et d'animation⁶⁰³.

Dans un contexte de développement de pratiques proches du nouveau management public⁶⁰⁴, le rôle des managers intermédiaires de même que les techniques managériales ont évolué dans le secteur de l'insertion professionnelle. Les directeurs d'agence ou le personnel en charge du management sont encouragés (lorsqu'ils ne sont pas contraints) à développer des évaluations et à mettre en place des indicateurs permettant de mesurer les résultats de la structure. Ils sont soumis à une pression des chiffres (nombre de demandeurs d'emplois, nombre de placements, etc.), conditionnant notamment les budgets qui peuvent dans certains cas leur être alloués⁶⁰⁵. Ces changements ont eu pour conséquence de modifier les équilibres entre managers intermédiaires et conseillers. A cet égard, Tony Evans explique que la distance entre les directeurs de structures et les agents de terrain a considérablement augmenté, en comparaison à une relation passée de coopération⁶⁰⁶. Il présente un portrait de ces managers intermédiaires comme des acteurs dotés d'un pouvoir important, notamment de contrôle et de régulation du travail des agents de terrain lié aux nouveaux modèles de management et de gouvernance des organisations⁶⁰⁷.

⁶⁰³ T. Berthet, C. Plessard, V. Simon, (et al.), (2014), « Evaluation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie en Picardie – dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles », Rapport Net.doc. 128 : <http://www.cereq.fr/index.php/publications/Net.Doc/Evaluation-du-service-public-regional-de-l-orientation-tout-au-long-de-la-vie-en-Picardie>, consulté le 12/12/2014

⁶⁰⁴ Voir chapitre 5

⁶⁰⁵ S. Divay, & B. Balzani, (2008). *Analyse des pratiques professionnelles d'accompagnement des chômeurs Rapport DARES*.

⁶⁰⁶ T. Evans, (2011). Professional, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy. *British Journal of Social Work*, 41, 368–386.

⁶⁰⁷ Voir M. Considine, J.M. Lewis, (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. Op. cit.

Cependant, bien que ce rôle de plus en plus important et structurant soit avéré par le travail empirique mené dans cette recherche, on observe pourtant une relation de coopération entre managers intermédiaires et conseillers. Certes, les managers intermédiaires expliquent qu'ils sont de plus en plus contraints de contrôler le travail des agents de terrain et à en rendre compte. Mais face à cette contrainte, ils jouent un rôle de filtre. En effet, alors qu'ils perçoivent l'intérêt de la démarche, ils cherchent en parallèle à s'assurer du bon fonctionnement et de l'adhésion des conseillers au projet de la structure. Pour ce faire, ils insistent fortement sur le maintien d'une relation de coopération et sur la nécessité cruciale de laisser une marge de manœuvre aux conseillers. Ainsi, la rhétorique de la discrétion des conseillers n'est pas uniquement un discours tenu par le législateur, elle reflète aussi la vision de ces managers.

Le rôle d'intermédiation de ces acteurs repose donc principalement sur leur positionnement face au changement⁶⁰⁸. Ils sont en mesure de valider le changement puis de le mettre en œuvre de manière purement exécutive, ou en l'adaptant au contexte propre à la structure, ou encore de fermer les yeux sur sa non mise en œuvre, ainsi qu'en témoigne la diversité des réactions face aux sanctions⁶⁰⁹.

Au-delà de leur rôle d'intermédiation entre les politiques publiques et les conseillers (du haut vers le bas), les managers intermédiaires occupent une place de porte parole des agents de terrain auprès des acteurs décisionnaires (du bas vers le haut):

« C'est mon travail de faire remonter au conseil d'administration ce que veulent les conseillers, ce qu'ils voient et leur analyse de tout ça. Et à l'inverse, si le conseil d'administration a des projets, c'est mon travail de les faire redescendre et de les présenter à mes conseillers » (directrice mission locale).

En terme de profil, dans la majorité des structures rencontrées, ces managers étaient d'anciens conseillers qui ont évolué en interne :

⁶⁰⁸ Cela rappelle les travaux d'Olivier Nay et Andy Smith sur les intermédiaires en politique, qui, bien que faisant référence à une autre catégorie d'acteurs, renseignent sur les enjeux du positionnement d'intermédiaire.

O. Nay, & A. Smith. 2002. Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions. In *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique* (pp. 47–86). Paris: Economica.

⁶⁰⁹ Les sanctions des demandeurs d'emploi qui ne se présentent pas à un rendez-vous par exemple, se sont développées au fil des dernières années. Cependant, dans les faits, les sanctions sévères demeurent relativement rares. Souvent, les conseillers 'bricolent' les dates de rendez-vous afin de ne pas sanctionner le demandeur d'emploi, et expliquent que cela se fait avec l'aval officiel de leurs responsables, bien conscients des stratégies qu'ils mettent en œuvre.

« C'est des gens de terrain, et qui aujourd'hui, nos directeurs, nos chefs, nos N++ sont quand même des gens qui sont des acteurs de terrain à la base, au départ, qui ont rencontré les personnes, et qui connaissent du coup, qui sont d'excellents techniciens aussi » (conseillère mission locale).

Cela permet de faciliter la communication entre les acteurs qui partagent un cadre (culture professionnelle, expérience de terrain partagée) commun. Cependant, progressivement et à l'instar des changements qui ont affecté les pratiques de recrutement des conseillers (voir ci-après), les approches de ressources humaines modifient le profil des managers intermédiaires. Les nouveaux directeurs recrutés sont de plus en plus issus de grandes écoles (Science Po ou écoles de commerce). S'ils n'ont pas nécessairement d'expérience de terrain auprès du public accompagné, ils sont recrutés pour leurs compétences managériales. Le passé de conseiller ne constitue plus un prérequis⁶¹⁰.

Un pouvoir discrétionnaire proche de celui des acteurs institutionnels territoriaux

Si les managers intermédiaires ont un rôle de plus en plus important à jouer en termes de régulation des pratiques des agents de terrain d'une part et de participation à l'élaboration des politiques publiques, c'est qu'ils ont une marge de manœuvre sur différents éléments. L'accroissement de ce pouvoir discrétionnaire est perçu comme permettant de répondre aux besoins d'individualisation et de territorialisation de l'action publique, comme en témoigne cet axe stratégique du programme de Pôle emploi : « agir au plus près des territoires suppose de déconcentrer résolument l'organisation et de donner de nouvelles marges de manœuvre aux conseillers et aux managers »⁶¹¹.

Les éléments sur lesquels ces acteurs peuvent avoir un rôle décisionnaire sont principalement :

- le choix des priorités de la structure (territoire ou public) :

⁶¹⁰ Cette analyse repose à la fois sur les entretiens réalisés auprès des conseillers et des responsables de structures, et sur une analyse des offres d'emploi diffusées sur le site de Pôle emploi, de l'Alliance Ville Emploi et de l'union nationale des missions locales.

⁶¹¹ Pôle emploi. 2012. *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*. Retrieved from <http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf>

A l'instar des acteurs institutionnels œuvrant au niveau local, les managers intermédiaires disposent d'un pouvoir discrétionnaire sur les priorités stratégiques et structurelles qu'ils décident d'adopter. Ils peuvent ainsi choisir de cibler un public, ou de mettre en place des actions spécifiques sur un territoire particulier. C'est le sens du programme stratégique à horizon 2015 de l'opérateur central de l'emploi en France, qui stipule qu'il faut « permettre aux managers d'adapter les modalités de mise en œuvre de l'offre de services en fonction des spécificités de leurs territoires »⁶¹² : marges de manœuvre pour achat de formations et définition des prestations pour les directions régionales de Pôle emploi ; adaptation des aides aux contextes territoriaux après accord du conseil d'administration ; mise à disposition d'enveloppes par les directions régionales aux agences et directions territoriales pour dispositifs spécifiques et appels à projets locaux⁶¹³. Par exemple, à Pôle emploi, le directeur d'agence définit aussi de manière plus spécifique que le législateur ne l'a fait les caractéristiques des trois modalités d'accompagnement. En d'autres termes, il choisit qui rentre dans quelle catégorie. Les accompagnements « suivi, renforcé et guidé » sont légalement adressés à certains profils en fonction de leur distance à l'emploi (l'accompagnement renforcé s'adressant aux publics les plus éloignés de l'emploi). Le directeur d'agence peut spécifier cette information en précisant que les publics les plus éloignés sont en priorité les jeunes ou les personnes au RSA par exemple :

« Il y a trois types de suivi. Après, on a une note nationale, mais ici localement, on n'a pas pris cette note nationale, ça a été décliné différemment. La directrice d'agence a défini les typologies de public autrement en étudiant vraiment le public de l'agence. Elle a dit, par exemple, dans la modalité renforcée d'accompagnement, on va cibler sur les jeunes pour qu'ils aient vraiment une sortie rapide vers l'emploi. Alors qu'au national, c'était pas du tout ça, je me souviens plus quel type de public c'était, mais voilà, elle c'est vraiment en fonction de son agence, elle a défini une typologie de publics » (conseillère Pôle emploi).

On retrouve cette marge de manœuvre chez les partenaires de Pôle emploi qui occupent une place centrale dans le service public de l'emploi. Les managers intermédiaires de ces structures (comme les missions locales ou les Plie) peuvent décider de mettre en place un projet ciblant un territoire ou une population.

⁶¹² Pôle emploi. 2012. *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble.*, Op. cit.: p.26

⁶¹³ Idem

Les prestataires de services sont quant à eux contraints à mettre en œuvre les accompagnements pour lesquels ils sont payés. Leur pouvoir discrétionnaire sur le choix officiel du public ou d'un territoire en est de facto limitée. Ils peuvent tout au plus choisir une orientation générale pour leur structure. Mais les accompagnements seront réalisés sur la base d'un contrat indiquant explicitement les priorités.

- le poids de l'évaluation et le style managérial :

D'une organisation à une autre, les managers intermédiaires décident de l'impact des évaluations : insister ou non sur les évaluations, et mettre en place des indicateurs supplémentaires : *« on n'a pas tous les mêmes critères d'un Plie à l'autre sur les sorties positives »* (conseiller Plie). Ainsi, alors qu'un conseiller explique : *« je ne sais pas si la direction regarde les chiffres mais ils ne nous en parlent pas. Ce n'est pas le système individualisé où chaque conseiller est évalué sur ses résultats »* (conseiller Pôle emploi), un autre insiste sur le fait qu'il y ait des évaluations annuelles individuelles où les résultats du conseiller sont examinés et qui servent d'outil de pression managériale. Ainsi, en fonction des agences, les conseillers évoluent dans un contexte différent en matière d'évaluation : certains la percevant comme contraignante et trop ciblée sur la mise en mouvement, d'autres étant tenus à l'écart de cet enjeu. Ces différences reposent sur le choix de la direction d'utiliser ou non les évaluations comme manière d'influencer le travail des conseillers.

De plus, en dehors des évaluations de l'activité des conseillers obligatoires et des évaluations des résultats de l'organisation, les managers intermédiaires peuvent choisir de réaliser des évaluations complémentaires sur la base d'indicateurs choisis en interne.

- l'organisation interne du travail :

Les managers intermédiaires peuvent décider de certains aspects de l'organisation du travail. Ils sont généralement au courant des stratégies mises en place par les agents de terrain pour contourner les contraintes structurelles de leur travail et la plupart acceptent ces stratégies, témoignant d'une relation proche entre agents et managers : *« souvent, on s'arrange pour que les signatures correspondent à la date où on est censé voir le bénéficiaire, même si on a dû décaler dans la réalité les entretiens. Notre directrice le sait bien, elle sait qu'on n'a pas le choix, que la machine nous y amène »* (conseillère Plie).

Les managers intermédiaires peuvent aussi décider d'orienter les réunions internes sur tels ou tels aspects du travail : *« il y a des associations ou autres organismes qui proposent de venir nous présenter quelque chose à Pôle emploi et c'est le directeur d'agence qui décide de ce qu'on va faire pendant la réunion de service. Il y a une dimension de choix pour le directeur ici »* (conseiller Pôle emploi). Par exemple, à l'agence rencontrée à Montpellier, des sessions de formation ont été utilisées pour présenter certains partenariats locaux peu connus des agents de terrain (par exemple, présentation de projets temporaires ouvrant un certain nombre de places aux demandeurs d'emplois ne parlant pas français, ou correspondant à une autre catégorie ou un territoire), là où d'autres agences utilisent ces sessions pour former à des techniques d'accompagnement.

Comment ce pouvoir discrétionnaire et ce rôle managérial croissant intègre-t-il la dimension intersectorielle des politiques d'insertion professionnelle et des accompagnements à la croisée de différents secteurs d'action publique ? Cette question est cruciale dans la mesure où on a pu constater l'importance accrue de leur management sur les pratiques des conseillers, et sur l'orientation des services.

7.3.2 L'intersectorialité vue par les managers intermédiaires : entre efficacité et approche globale

Le travail empirique permet de montrer que les managers intermédiaires ont intégré la plus-value de la dimension intersectorielle de l'accompagnement pour la réussite de l'insertion des demandeurs d'emploi. Certains l'ont intégrée par leur expérience professionnelle en tant que conseiller qui les a confrontés aux réalités du terrain. D'autres, avec un profil différent (grandes écoles), l'intègrent plutôt en suivant les prérogatives du législateur qui fait de l'individualisation et de l'approche globale des réponses aux problématiques sociétales actuelles.

L'intersectorialité et les managers intermédiaires

Ces marges de manœuvre impactent le développement de l'intersectorialité à plusieurs égards. En effet, à travers l'utilisation faite des évaluations ou bien de l'organisation du travail mise en place, les managers intermédiaires contraignent le

développement de l'intersectorialité ou bien la facilitent. Lorsque l'approche managériale mise en place met l'accent sur les évaluations individuelles en utilisant les critères définis nationalement (sorties positives pour les prestataires et partenaires et critères basés sur le mouvement du demandeur d'emploi à Pôle emploi), elle freine la mise en œuvre d'un accompagnement intersectoriel. En effet, dans la mesure où les managers insistent davantage sur des critères ciblés exclusivement sur l'emploi (les critères des évaluations ne prenant pas en compte les secteurs d'action publique autre que l'emploi⁶¹⁴), ils encouragent des actions dans ce sens. A contrario, lorsqu'ils admettent que le travail du conseiller requiert plus de flexibilité que le cadre instrumental ne l'autorise, et qu'ils permettent au conseiller d'utiliser sa marge de manœuvre à ces fins (en ne limitant pas l'évaluation aux critères officiels et unisectoriels, ou en acceptant les stratégies de contournement des conseillers), ils favorisent la mise en place d'accompagnements intersectoriels :

« A Joué les Tours, on a un collègue qui est plus spécialisé si on peut dire sur les personnes qui ne parlent pas français. C'est une volonté de l'agence et du collègue de dire : au lieu que les personnes voient un conseiller qui est moins sensibilisé et qui ne connaît pas les acteurs, autant qu'ils aillent vers quelqu'un qui sait. Alors c'est pas toujours car ça dépend, on peut pas généraliser et puis c'est pas vraiment formalisé. Mais la plupart d'entre nous savent que c'est vers lui qu'il faut orienter quelqu'un qui ne sait pas parler français » (conseiller Pôle emploi).

Face à des agents de terrain qui revendiquent la nécessité et/ou l'importance d'une approche intersectorielle, les managers sont susceptibles de la faciliter afin de garder de bonnes relations avec ces acteurs.

En somme, pour le manager intermédiaire, il s'agit ici de la quête d'un équilibre entre obligation de résultats quantitatifs centrés sur l'emploi (approche unisectorielle) et conscience des apports d'un accompagnement intersectoriel et des bonnes relations entre la direction et les conseillers en insertion.

Alors qu'ils sont souvent enclins (car sensibilisés) ou bien contraints (pour maintenir de bonnes relations avec les conseillers) à faciliter les intersectorialités les plus institutionnalisées, qu'en est-il de l'intersectorialité emploi/immigration ?

Les managers intermédiaires tiennent, dans la plupart des cas, une position modérée qui révèle à la fois leur rôle de représentation ne leur permettant pas d'outrepasser le

⁶¹⁴ Voir aussi chapitre 7.3

référentiel universaliste républicain, et leur proximité du terrain et du travail des conseillers, en contact avec les situations des demandeurs d'emploi immigrés :

« Je suis pas sûre que ce soit vraiment une bonne chose de parler des 'immigrés', parce que je trouve que c'est les stigmatiser [...] Mais quand même, les immigrés, faut quand même savoir que c'est 90% du public de l'écrivain public. Lui c'est sûr. Mais on n'affiche pas en tant que tel action pour les immigrés. On ne se permettrait pas parce que je trouve que c'est une discrimination, déjà. De toute façon ici, tout le monde... enfin tout le quartier et tous les habitants sont pauvres, donc ils ont tous des besoins, quelle que soit leur culture d'origine, qu'ils soient hommes, femmes » (directrice d'une association qui accueille un conseiller Plie).

Cette citation représente à peu de choses près la position principale des managers intermédiaires rencontrés qui, sur la base des entretiens réalisés auprès de ces acteurs, fait consensus.

Cette position conduit les managers intermédiaires à maintenir un certain flou, à l'instar de celui observé dans les pratiques des acteurs institutionnels⁶¹⁵. Du fait de leur rôle d'explicitation et de transmission d'information, même si les managers intermédiaires sont attentifs à laisser une marge de manœuvre aux conseillers pour qu'ils puissent mettre en œuvre une approche intersectorielle, ils ne les aiguillent pas particulièrement dans la mise en place d'accompagnements prenant en compte la dimension migratoire de l'individu, lorsqu'ils révèlent de ce cas.

« On est sur une approche globale de l'accompagnement, c'est pas nouveau. Mais on ne peut pas faire dans des choses trop originales. Notre route est quand même tracée, à nous les directeurs. C'est notre mission d'être sur l'insertion sociale et professionnelle donc à partir du moment où notre projet rentre là-dedans, c'est bon. Enfin si on trouve le financement » (directrice mission locale).

Or, comme Daniel Mazmanian et Paul Sabatier l'avaient expliqué dans leur ouvrage⁶¹⁶, la clarté des objectifs et des informations est un élément clé pour la mise en œuvre de l'action publique.

La question des managers intermédiaires est survenue au cours de l'enquête inductive et de l'analyse, apparaissant comme un sujet trop peu exploré jusqu'à

⁶¹⁵ Chapitre 6

⁶¹⁶ D. A. Mazmanian., P. A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*. Glenview, III.: Scott, Foresman, and Company

présent, et pourtant crucial dans le contexte des politiques d'activation. Cette sous-partie ne fait qu'aborder certains aspects de leur rôle, leur impact et les enjeux qui entourent leur activité. Elle découle de l'analyse des acteurs institutionnels (2^{ème} partie), mais il semblait pertinent de les réintégrer sous l'angle du management des organisations pour contextualiser l'analyse des pratiques des agents de terrain.

7.2 L'approche globale : l'importance de la marge de manœuvre des street level bureaucrates pour un parcours d'insertion multidimensionnel

Pour comprendre les logiques d'action des conseillers, il convient d'analyser ce qu'ils ont présenté au cours des entretiens comme étant leur paradigme d'intervention et qui fait globalement consensus : l'approche globale.

Peu formalisée, l'approche globale, plutôt intuitive, s'appuie principalement sur le profilage et la connaissance du réseau. Traditionnellement ancrée dans la profession de travailleur social, mais aussi chez la plupart des professionnels œuvrant dans le champ large de l'insertion, elle s'est longtemps inscrite principalement dans une démarche d'insertion à visée d'abord sociale puis ensuite professionnelle. L'émergence d'une nouvelle catégorie de professionnels au profil plus axé sur l'insertion sur le marché du travail questionne la prise en compte de l'approche globale. Aujourd'hui, si elle demeure centrale dans l'accompagnement, les profils de conseillers plus orientés vers l'emploi la redéfinissent.

Dans un premier temps, l'approche globale sera introduite théoriquement et en termes pratiques afin de comprendre l'articulation de ce paradigme d'intervention avec l'intersectorialité et l'individualisation (7.2.1). Ensuite, nous reviendrons sur l'évolution des profils en nous appuyant sur la sociologie des professions et des groupes professionnels dans le but d'appréhender les profils des agents de terrain et leur paradigme d'intervention (7.2.2). Plus particulièrement, mobiliser cette approche théorique vise à comprendre les 'mondes sociaux' des conseillers en insertion professionnelle et la manière dont l'intersectorialité s'inscrit dans les logiques d'action de ces acteurs. Cela permettra d'aboutir à une typologie des conseillers des différents dispositifs en fonction de leur rapport à l'intersectorialité.

7.2.1 L'approche globale : une approche intuitive de l'individualisation

Le travail empirique a attiré notre attention sur ce que les agents de terrain appellent l'approche globale. Mise en avant par un grand nombre d'interviewés, ils la présentent comme le paradigme d'intervention traditionnel sur lequel reposent les services d'insertion professionnelle. De quoi s'agit-il exactement et de quelle manière s'organise cette approche, au cœur des pratiques professionnelles ? Ainsi, alors que dans un premier temps, cette approche sera définie au regard de l'usage qui en est fait par les organisations et par les conseillers, nous reviendrons ensuite sur sa mise en œuvre opérationnelle pour comprendre comment elle se développe en pratique.

L'approche globale et la spécialisation

De manière synthétique, l'approche globale correspond à une vision théorique qui conduit à percevoir l'individu dans sa globalité. A l'échelle de la mise en œuvre opérationnelle de l'action publique auprès des individus, il s'agit du paradigme d'intervention ancré dans une approche intersectorielle et revendiqué par les conseillers en insertion professionnelle. Ainsi, alors que la promotion de l'intersectorialité par le législateur est aujourd'hui mise en avant comme une manière de faire face aux problématiques d'insertion, les pratiques des agents de terrain semblent inscrites dans cette approche depuis plusieurs décennies déjà.

Nombreux sont les agents de terrain rencontrés qui s'accordent sur le fait que, lorsqu'ils travaillent au projet d'insertion professionnelle d'un demandeur d'emploi, il leur est nécessaire de développer une approche globale pour proposer un accompagnement qui aborde les différentes problématiques rencontrées dans le processus d'intégration : « *parler de la garde d'enfant ou de la difficulté d'écrire en français, c'est travailler sur l'emploi. On ne peut pas le décloisonner* » (conseillère en insertion professionnelle, Plie). Cette approche se veut individualisante dans la mesure où elle doit s'adapter à l'individu et à ses différentes facettes, en opposition à une approche qui s'intéresserait exclusivement à la question de l'employabilité et de

l'insertion professionnelle sans prendre en compte les autres éléments périphériques concernant le parcours de l'individu.

Les conseillers, à travers ce paradigme d'intervention, soulignent l'importance de considérer l'individu dans sa globalité et non pas seulement au prisme de son intégration professionnelle. En d'autres termes, les problématiques d'insertion professionnelle doivent se penser de manière décloisonnée. L'agent de terrain est supposé s'intéresser aux difficultés sociales du demandeur d'emploi, aux difficultés linguistiques ou de compréhension du système, ou encore aux questions de santé par exemple pour comprendre ce qui peut éventuellement freiner le processus d'intégration de l'individu. L'approche globale se définit donc comme une façon de traiter les problématiques d'un individu de manière intégrée. Elle se retrouve aux différentes étapes de l'accompagnement. Ainsi, une fois l'identification des problématiques périphériques à l'emploi réalisée, il s'agit d'orienter le demandeur d'emploi vers les structures ou les dispositifs appropriés pour lever les freins à l'insertion.

L'approche globale n'est pas soutenue par un outil dédié, comme un système de profilage ou une technique d'accompagnement préalablement définie. Elle n'est pas formalisée. Mais, comme l'explique une conseillère : « *l'approche globale est intrinsèque à l'accompagnement* » (conseillère en insertion professionnelle, Plie). Il s'agit donc davantage d'une vision qui fait consensus chez la majorité des conseillers rencontrés mais pour laquelle il n'existe pas de définition claire. De plus, jusqu'à récemment, son utilisation sémantique est restée limitée aux littératures grise et scientifique, ainsi qu'aux travaux qui concernent les missions locales. Ces dernières revendiquent, dans leur Charte de 1990, « une intervention globale au service des jeunes », approche qu'ils réitèrent dans leur Protocole de 2010 en expliquant « organiser localement une intervention globale au service des jeunes »⁶¹⁷. Philippe Labbé remarque à cet égard que d'autres réseaux font aussi référence à la question de la globalité de l'accompagnement dans des documents officiels, comme l'Union nationale pour l'habitat des jeunes (UNHAJ) ou encore les Ecoles de la Deuxième

⁶¹⁷ Labbé, P. (2012). L'accompagnement socioprofessionnel (ASP) en mission locale. Une approche systémique. http://www.rdvacteurs.univ-lorraine.fr/fileadmin/documents/rdv_27032012/documents/labbe_communication_27032012.pdf, consulté le 15 décembre 2014

Chance⁶¹⁸. Plus récemment et s'inscrivant dans la dynamique de promotion de l'individualisation et de l'intersectorialité, l'usage de la notion d'approche globale s'est développé dans plusieurs rapports et directives d'autres organisations du secteur de l'insertion professionnelle. A titre d'exemple, on peut notamment citer le protocole national ADF – DGEFP – Pôle emploi signé en 2014 qui s'intitule : « approche globale de l'accompagnement »⁶¹⁹. Il insiste sur le lien entre insertion sociale et insertion professionnelle, que cette approche vise à entériner. A travers cette affirmation de l'utilité d'une intervention décloisonnée par le législateur et les représentants des différentes organisations, on observe la progressive diffusion du paradigme de l'approche globale.

Les travaux scientifiques qui abordent cette idée d'approche globale relèvent d'un registre de recherches portant généralement sur le travail social et les politiques d'insertion socio-professionnelle⁶²⁰. Parmi eux, Pascale Dominique Russo, dans un ouvrage sur l'insertion, parle de l'approche globale de la personne comme d'une « écoute [...] tant dans sa dimension sociale qu'économique »⁶²¹. Geneviève Besson rattache quant à elle l'approche globale au caractère complexe de l'individu et des problématiques d'insertion. Elle explique que :

« la spécificité de l'être humain, être singulier et biographique mais aussi être social inscrit dans un espace aux multiples dimensions (sociale, professionnelle, culturelle, géographique, familiale, sexuelle, affective, physique...), appelle donc, en miroir, un travail social global et environnementaliste, où la pluralité de l'individualité est autant saisie que celle de son contexte, et où les priorités d'action sont bien identifiées »⁶²².

Enfin, Philippe Labbé a rédigé un article sur la notion d'accompagnement et d'approche globale, qui fut ensuite rediffusé par le réseau national des missions

⁶¹⁸ Idem

⁶¹⁹ <http://www.departements.fr/sites/default/files/Protocole.pdf>

⁶²⁰ Le développement d'une littérature sur l'approche intégrée (qui se rapproche de l'idée d'une approche globale) dans le secteur des politiques de l'emploi et plus précisément dans le contexte des politiques d'activation a été présenté en introduction et dans la 1^{ère} partie de ce travail. Cependant, bien que ce sujet prenne de l'importance dans la littérature scientifique, il n'existe pas encore, à notre connaissance, de travaux dédiés à l'approche intégrée mise en œuvre par les agents de terrain. Les recherches se sont jusqu'à présent focalisées davantage sur l'étape de mise en œuvre institutionnelle d'une telle approche.

⁶²¹ P. D. Russo, (2007), *Insertion : Le droit à l'identité, l'expérience de l'accompagnement de chômeurs de l'association Alice*, Broché, Charles Léopold Mayer: p.26

⁶²² G. Besson, (2009), « Le revenu de solidarité active, un nouvel horizon pour le travail social ? », in *Informations sociales* n°152, CNAF

locales, où il tente d'opérationnaliser cette notion au regard de la manière dont elle se décline dans les missions locales.

Il y met en lumière un des enjeux principaux de cette approche : la spécialisation. En effet, dans le système politico-administratif sectorisé français, le découpage de l'action publique (et particulièrement des actions en faveur des populations en difficulté) s'est structuré autour de secteurs d'action publique⁶²³ : emploi, social, santé, immigration, éducation. Cette organisation repose sur un principe de spécialisation : les acteurs sont spécialisés sur un secteur d'action publique qui définit les normes et les actions de l'organisation qui encadrent les pratiques. Cependant, comme exposé dans la première partie, les frontières de ces secteurs sont floues et acteurs et organisations ne dépendent que rarement d'un unique secteur d'action publique clairement identifié puisqu'il existe une pluralité de débordements sectoriels⁶²⁴.

L'approche globale vient donc elle aussi défier cette division sociale du travail, dans la mesure où elle suppose la prise en compte d'un large éventail de problématiques relevant de secteurs d'action publique périphériques à celui de l'emploi. Philippe Labbé souligne la tension qui s'exprime alors : « s'agissant des intervenants (...) qui agissent dans le champ de l'insertion, force est de constater que la polyvalence est susceptible de les faire basculer du « bon à tout » au « bon à rien »... ou que savoir tout sur tout n'est guère éloigné de savoir rien sur tout ou tout sur rien »⁶²⁵.

Principes de fonctionnement : d'une approche intuitive à la nécessaire marge de manœuvre

Ainsi, pilier de l'activité des conseillers en insertion professionnelle⁶²⁶, le fait d'aborder l'insertion de manière décloisonnée est ancrée dans les pratiques professionnelles des agents de terrain qui mettent en œuvre les politiques de l'Etat providence depuis les années 1970 - 1980. Elle repose sur une vision générale qui

⁶²³ Voir chapitre 1

⁶²⁴ O. Mériaux, (2005), « Le débordement territorial des politiques sectorielles », in A. Faure et A.-C. Douillet (éd.), *L'action publique et la question territoriale*, Grenoble, Presses universitaires de Grenoble

⁶²⁵ <https://plabbe.wordpress.com/2010/12/14/l'accompagnement-socioprofessionnel-asp-une-approche-systemique/>

⁶²⁶ P. Labbe, (2009). Esquisse de définition de l'accompagnement social ou, plutôt, socioprofessionnel. http://www.andml.info/Portals/20/content/accompagnement/ESQUISSE_DE_DEFINIION_DE_L_A_CCOMPAGNEMENT.pdf.

considère que l'insertion sociale et l'insertion professionnelle sont reliées. Mais comment cette approche se met-elle en œuvre en pratique ? Au-delà des perceptions que les agents de terrain ont de leurs missions, quelle forme prend cette approche intuitive ?

Schématiquement et manière concrète, l'agent de terrain cherche à saisir la diversité des problématiques qui freinent le processus d'intégration de l'individu au cours des rencontres (problématiques sociales, de mobilité, de santé, liées au parcours d'immigration ou autre). Puis, il cherche à la prendre en compte dans l'élaboration du parcours d'insertion afin de proposer un parcours réaliste (qui n'ignore pas certaines problématiques) au plus près des besoins et des moyens de l'individu.

Plus particulièrement, l'approche globale se réalise à travers le profilage du demandeur d'emploi réalisé par le conseiller (à savoir les informations qu'ils recueillent et la manière dont il les analyse) et la connaissance du réseau d'acteurs travaillant sur différents secteurs sur le territoire.

Bien que le conseiller ne soit pas supposé traiter à lui seul la pluralité des problématiques que le demandeur d'emploi peut rencontrer, il les prend en compte dans le profilage qu'il réalise afin de cerner les difficultés rencontrées par l'individu dans son insertion professionnelle:

« On ne prend pas en charge toutes ces problématiques, on ne va pas sur le terrain des assistantes sociales, des psychologues etc. mais entendre, prendre en considération, c'est déjà travailler la question de l'emploi » (conseillère Plie).

Ainsi, si le découpage par spécialisation sectorielle (des organisations sont en charge de l'insertion professionnelle, d'autres en charge des questions de santé, ou d'autres encore des problématiques sociales) ne permet pas de prendre en charge toutes les problématiques rencontrées par l'individu, le paradigme d'intervention du conseiller entend les prendre en compte dans le processus de profilage mis en place et dans le parcours d'insertion développé avec le demandeur d'emploi. Ce contexte explique l'importance du travail en réseau, et plus particulièrement de l'externalisation ou l'orientation vers d'autres acteurs et organisations comme étape primordiale pour traiter les autres problématiques rencontrées. En d'autres termes, lorsque le conseiller identifie un problème qu'il n'est pas en mesure de résoudre par lui-même, il peut orienter le demandeur d'emploi (soit à travers une prescription, soit de manière informelle) vers une structure spécialisée compétente. La connaissance d'un large

réseau territorial est alors cruciale : « *ce qui nous permet d'avoir l'approche globale, c'est vraiment ce travail en collaboration* » (conseillère, RSA). Les conseillers, dans la mesure du possible, doivent connaître un maximum d'acteurs et d'organisations sur des problématiques d'insertion professionnelle spécialisée sur certaines populations (comme la population des travailleurs handicapés par exemple) ou certaines problématiques (comme le travail sur les curriculum vitae ou sur le projet professionnel), mais aussi des acteurs et organisations qui œuvrent dans des secteurs périphériques (logement ou santé par exemple), c'est-à-dire traitant des problèmes qui interfèrent avec l'insertion professionnelle.

Cette orientation vers des acteurs extérieurs à l'organisation peut passer par deux systèmes :

- soit il s'agira d'une orientation informelle vers une structure pouvant travailler sur un aspect bloquant l'insertion professionnelle, système qui s'apparente alors en quelque sorte à un conseil au demandeur d'emploi et qui ne repose sur aucun document formel et aucune prescription, les acteurs n'ayant pas de relation contractuelle entre eux ;
- soit il s'agira d'une orientation sous la forme d'une prescription, c'est-à-dire à travers un système formalisé où le demandeur d'emploi sera 'envoyé' vers un acteur extérieur qui aura pour mission de l'accompagner sur tel ou tel aspect de son parcours d'insertion.

En somme, ce paradigme d'intervention mis en avant par un grand nombre de conseillers en insertion professionnelle s'appuie sur une approche non-sectorisée de l'insertion et sur le constat d'une problématique complexe et plurielle. A l'origine, l'insertion avait pour finalité l'intégration de l'individu dans la société. L'intégration sur le marché du travail était un moyen d'atteindre l'insertion sociale et *vice versa*. Les deux secteurs d'action publique n'étaient pas distincts au regard de l'objectif visé, mais ils l'étaient par l'organisation structurelle du service (une organisation travaillant sur les problématiques sociales, une autre sur l'insertion professionnelle).

La tension entre la spécialisation sectorielle sur l'emploi des conseillers et la volonté de développer une approche à la croisée des secteurs au profit d'une insertion globale s'observe aussi de manière empirique. En effet, alors qu'une grande majorité des conseillers interrogés au sein de différentes structures ont défini leur paradigme

d'intervention au regard de l'approche globale, il apparaît que sa mise en place pose des difficultés. Alors que l'accompagnement des bénéficiaires du RSA est généralement segmenté en deux types d'accompagnement qui dépendent du profilage effectué : un accompagnement social et un accompagnement professionnel, le département en charge de la mise en œuvre du RSA au Conseil général d'Indre et Loire a cherché à décloisonner ce profilage en instaurant un accompagnement qui ne distingue pas le social du professionnel. Cependant, bien que cette approche corresponde aux préoccupations des agents de terrain et à leur paradigme d'intervention qui prône une vision holistique de l'insertion, elle est venue défier la manière dont les conseillers travaillent traditionnellement. Cette démarche a conduit à une situation conflictuelle, que le responsable institutionnel a expliqué de la façon suivante :

« J'ai failli avoir des grèves là-dessus, sur l'approche globale, non pas théoriquement qu'ils ne partageaient pas ce point de vue, mais c'était de dire : oui réconcilier le social et le professionnel, mais plus exactement lorsque l'on accompagne les individus on ne peut pas ne pas dissocier la partie sociale et professionnelle [...] comment joue-t-on le rôle de référent vis-à-vis d'un individu sans forcément avoir toutes les compétences, pour agir sur l'ensemble des leviers ? [...] Avant que j'arrive, il y avait une sorte de gare de triage des bénéficiaires où il y avait un diagnostic et puis on disait, lui, parce qu'il est bien imbibé d'alcool, il relève d'un accompagnement social, ou lui, il relève d'un accompagnement professionnel. Donc le social c'est nous, le professionnel c'est les autres. Moi je crois que ce n'est pas si simple que ça. On ne peut pas saucissonner les gens » (responsable de service, Conseil général).

A cet égard, les agents de terrain expliquent :

« Il y a cette volonté politique d'approche globale mais derrière, on ne nous donne pas les moyens, on n'a pas été formé. Donc, du coup, dans les unités intermédiaires, ils continuent à prescrire quand même des gens qui vont plus avoir des problèmes sociaux vers des assistantes sociales de secteur et puis sur des personnes plus proches de l'emploi, sur des référents socio-professionnels » (conseiller, PLIE).

En somme, bien que cela puisse paraître paradoxal au premier regard, dans cette situation, c'est l'institution qui a voulu développer une approche globale en décloisonnant des problématiques traditionnellement distinctes, et ce sont les conseillers qui n'ont pas adhéré à cette dynamique, se trouvant alors confrontés à des situations sans avoir la compétence pour les traiter. Cette tension souligne la

difficulté à opérationnaliser l'approche globale et décloisonnée qui se situe au cœur des pratiques traditionnelles des agents de terrain. Elle représente une vision de l'individu et de l'insertion qui repose avant tout sur le travail partenarial et le profilage, mais dont la technicisation est un défi majeur.

7.2.2 Des profils professionnels de conseillers en insertion en évolution

Le développement du référentiel sectoriel de l'activation, avec ses différentes composantes⁶²⁷ (individualisation, contrôle du demandeur d'emploi, intersectorialité, accent mis sur l'insertion professionnelle comme priorité) et le développement de pratiques inspirées du nouveau management public ont eu comme impact d'encourager de nouvelles stratégies de ressources humaines. En effet, le contrôle des acteurs subalternes est un enjeu majeur du développement du nouveau public management qui s'opère depuis plusieurs années dans le secteur des politiques de l'emploi (et d'autres)⁶²⁸, et les missions du conseiller ont évolué au fil des années, nécessitant un renouvellement des profils de conseillers. Les stratégies de recrutement apparaissent ici comme des moyens d'orienter l'action publique et l'administration du service public⁶²⁹ de l'emploi. L'hypothèse qui sera étudiée ci-dessous repose sur l'idée selon laquelle les profils de conseillers actuellement recrutés sont moins enclins à développer une vision intersectorielle de leurs missions. Pour cela, les travaux de sociologie des professions seront mobilisés, et plus particulièrement ceux qui se sont intéressés au travail d'accompagnement dans l'insertion.

Les stratégies de ressources humaines ont varié au cours des trente dernières années en fonction de la compréhension du législateur des problématiques de l'emploi (est-ce davantage un problème d'insertion des demandeurs d'emploi ou un problème de travail avec le monde de l'entreprise par exemple) et de l'accompagnement (a-t-on besoin de psychologues ou de travailleurs sociaux ou de personnes avec une expérience dans le monde de l'entreprise par exemple). Alors que jusqu'aux années 2000, l'accent était mis sur la nécessité d'un accompagnement social puis

⁶²⁷ Voir chapitre 2

⁶²⁸ B. Bezes, (2005). Le renouvellement du contrôle des bureaucraties L'impact du New Public Management. *Informations sociales*, 126, 26–37.

⁶²⁹ P. Warin, (2002). *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité* (p. 138). LGDJ, coll. Droit et Société n°33.

psychologique, la période contemporaine se singularise par une approche économique caractérisée par un recrutement de professionnels issus du monde de l'entreprise. Ces stratégies diffèrent selon deux variables principales : l'époque et l'organisation.

Dans un article comparant différentes approches de la sociologie des professions, Nadège Vezinat revient sur les principales tensions entre les différents courants de cette approche scientifique en France et aux Etats-Unis⁶³⁰. L'auteure montre aussi et surtout comment a émergé une sociologie des groupes professionnels et comment elle se distingue de la sociologie des professions : par son regard sur les groupes émergents jusqu'alors ignorés des travaux de sociologie des professions, et sur l'hétérogénéité des situations à explorer. De son analyse, nous retiendrons la définition de Didier Demazière et Charles Gadéa, qui explique que ces groupes professionnels sont « des ensembles de travailleurs exerçant une activité ayant le même nom, et par conséquent dotés d'une visibilité sociale, bénéficiant d'une identification et d'une reconnaissance, occupant une place différenciée dans la division sociale du travail, et caractérisés par une légitimité symbolique »⁶³¹. Peut-on considérer les conseillers en insertion professionnelle comme un groupe professionnel ? Bien que ce groupe ait mis du temps à se consolider en tant que tel (notamment du fait de la pluralité d'appellations qui a pu le qualifier jusqu'à l'émergence de celle de CIP – conseiller en insertion professionnelle), il s'est progressivement installé dans le paysage comme un groupe professionnel à part entière, dont les frontières demeurent parfois floues, mais qui est à présent identifié par les acteurs du secteur de l'emploi et de l'insertion plus généralement. Etudier ces groupes de manière empirique permet ainsi de comprendre l'articulation entre ses membres, mais aussi la manière dont le groupe se positionne dans un contexte professionnel plus large. Pour notre recherche, il n'est pas nécessaire de revenir sur la construction du groupe professionnel, sa genèse et les enjeux de la professionnalisation des conseillers. Il s'agit plutôt de faire émerger les caractéristiques communes et distinctes des différents membres de ce groupe

⁶³⁰ N. Vezinat, (2010). « Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France Bilan critique autour des ouvrages de Didier Demazière, Charles Gadéa (2009) et Florent Champy (2009) ». *Sociologie*, 1(3), p.413-420.

⁶³¹ D. Demazière, C. Gadéa (2009), *Sociologie des groupes professionnels, Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte: p.20

professionnel afin de faire apparaître des profils type de conseillers selon leur perception de l'intersectorialité et de l'approche globale, traditionnellement ancrée dans leurs pratiques.

La première question primordiale qu'il convient de poser concerne l'existence d'un groupe professionnel. Peut-on parler d'un groupe de conseillers ? Aujourd'hui et malgré une série d'évolutions significatives au cours des dernières années, il s'agit davantage d'un groupe hétérogène d'acteurs qui ne permet pas de parler d'une profession. Progressivement, de nouvelles stratégies de ressources humaines et une professionnalisation accrue des professions d'accompagnement social et professionnel ont modifié le paysage professionnel des organisations en charge de mettre en œuvre les politiques d'insertion professionnelle. Face à ce constat, quels sont les profils-types qui émergent à présent et comment l'approche globale est-elle perçue par ces différents groupes ?

Trois types d'organisations et d'accompagnements

Pour réaliser cette analyse, une distinction doit être faite entre trois types d'organisations dans lesquelles peuvent travailler les conseillers et qui ont été la cible des entretiens réalisés pour ce travail. Cette typologie reprend dans les grandes lignes celle utilisée par Pôle emploi.

- Les prestataires de services :

Ce sont les organisations (publiques ou privées, marchandes ou non) qui réalisent des prestations pour le compte d'un donneur d'ordre (souvent Pôle emploi, mais aussi parfois d'autres opérateurs de l'emploi). Ils entretiennent une relation contractuelle avec le prescripteur pour lequel, ils mettent en œuvre un service qui leur est rémunéré. Ils ne travaillent pas nécessairement en partenariat mais suivent une relation marchande. Il s'agit d'accompagnements d'une durée limitée et précisée dans le contrat. → Exemple : les prestataires du bilan de compétences, prestations réalisées par les missions locales, les Plie, ou les prestataires de l'accompagnement RSA.

- Les partenaires :

Il s'agit d'organismes spécialisés sur un public, un type d'accompagnement ou un territoire et qui entretiennent une relation partenariale avec Pôle emploi, opérateur principal des politiques de l'emploi. Le demandeur d'emploi peut soit s'y inscrire de lui-même ou y être orienté par le biais d'une orientation de la part d'un prescripteur. Il s'agit d'accompagnements longs. → Exemples : Plie et mission locale

- Pôle emploi :

Opérateur principal de politiques de l'emploi en France, il s'agit de l'organisme en charge des accompagnements pour tous les demandeurs d'emploi.

Une diversité de profils en fonction de l'organisation d'appartenance

Alors que le poids d'un 'monde social' commun⁶³² des conseillers en insertion professionnelle semble favoriser la mise en place de l'intersectorialité, le travail

⁶³² Pour reprendre le concept de l'approche interactionniste de Claude Dubar et Pierre Tripier : Dubar C., Tripier P., *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin, 1998, pp. 107-108.

empirique a permis de faire émerger une pluralité de profils des conseillers dont certains paraissent plus ou moins enclins à développer un accompagnement à la croisée des secteurs d'action publique.

Ces différents profils reposent sur des formations différentes, des expériences professionnelles variées et des visions des missions du conseiller différentes. Ils diffèrent en fonction des époques (voir ci-dessous), et des organisations. L'époque joue un rôle sur la perception des acteurs qui organisent le recrutement (au niveau national ou par le manager intermédiaire). La culture de l'organisation est un élément central dans la mesure où chaque organisation revendique un type d'accompagnement différent, conduisant à des stratégies de ressources humaines différentes.

Pour illustrer l'impact de cette variable organisationnelle, les profils des conseillers appartenant à quatre organisations différentes (missions locales, Plie, Pôle emploi, prestataire du bilan de compétences) ont été examinés et comparés afin de faire émerger les différences qui existent entre profils et missions. Il est important de noter que cette partie n'explore pas les différents profils au sein d'une même organisation. Pourtant, les profils des conseillers ne sont pas aussi monolithiques que cette partie pourrait le laisser croire. Tous les conseillers des missions locales ou des agences Pôle emploi n'agissent pas à l'identique. D'autres variables structurent l'action des conseillers et seront explorées dans les parties suivantes. De plus, des phénomènes de spécialisation dans les organisations peuvent être à l'origine de rapports à l'intersectorialité très différents d'un conseiller à un autre.

Les conseillers de missions locales :

Les conseillers travaillant en mission locale œuvrent dans un contexte facilitant le développement de l'intersectorialité. En effet, ces associations spécialisées dans l'accompagnement du public jeune (16-25 ans) ont affirmé une approche globale dès leur création qu'elles continuent à revendiquer en proposant un accompagnement social et professionnel⁶³³. Il s'agit là de l'exemple le plus saillant d'une organisation où l'intersectorialité est fortement intégrée.

Voir aussi Becker H. S., (1979) *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion

⁶³³ Voir 7.2.1

D'après un rapport réalisé en 2010 sur les missions locales⁶³⁴, le caractère intersectoriel du service proposé est fortement souligné comme une des caractéristiques principales de ces organisations. En effet, c'est autour de cette idée d'approche globale que les missions des conseillers des missions locales se sont construites. Cependant, d'après le rapport et confortant l'analyse empirique, ce paradigme d'intervention est davantage orienté vers l'emploi que vers l'insertion sociale :

« Les missions locales ont développé une 'approche globale' du jeune qui consiste à traiter l'ensemble de ses difficultés d'insertion : emploi, formation, orientation, mobilité, logement, santé, voire accès à la culture et aux loisirs [...] De manière de plus en plus affirmée, cette approche globale est envisagée comme le moyen de lever les obstacles à l'insertion dans l'emploi. Cette évolution stratégique a été encouragée par l'État, à travers la reconnaissance de la participation des missions locales au service public de l'emploi en 2005 et surtout à travers l'inscription de la quasi-totalité des financements de l'État dans le programme 102, Accès et retour à l'emploi de la loi de finances »⁶³⁵.

Les profils des conseillers ont évolué dans les missions locales à l'instar des autres organisations, mais parmi les agents de terrain que nous avons rencontrés, deux types de profils émergent :

- des conseillers avec une formation de travailleurs sociaux et une vision très sociale de leur mission,
- des conseillers recrutés pour leur expérience dans le monde de l'entreprise et dont la mission est perçue comme à l'interstice entre le social et l'emploi.

Le poids de la culture organisationnelle est très important dans les missions locales rencontrées, comme en témoigne les nombreuses références à une « *culture mission locale* » ou une « *identité mission locale* » (conseillers-ères, mission locale) mentionnés au cours des entretiens comme porteur de valeurs communes reliant les conseillers entre eux. Leur mission principale est l'accompagnement. Ils réalisent

⁶³⁴ J.B. De foucauld, J. Seneze, P. Pascal, M. Guerlain, P-E Thiard, (2010), « Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », Rapport de l'inspection générale des finances, http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/Missions_locales.pdf, consulté le 17 Décembre 2014

⁶³⁵ J.B. De foucauld, J. Seneze, P. Pascal, M. Guerlain, P-E Thiard, (2010), « Les missions locales pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes », Op. cit. : p.4

principalement⁶³⁶ des accompagnements longs⁶³⁷, d'une durée qu'ils considèrent comme fondamentale pour un travail intersectoriel.

Les conseillers Plie :

Les plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi peuvent être portés par différentes instances et leurs conseillers peuvent travailler pour le Plie au sein de différentes organisations, ce qui est un des principaux facteurs explicatifs de la diversité des profils des conseillers. Tous spécialisés dans l'accompagnement des populations les plus éloignées de l'emploi, ils peuvent avoir un parcours et une vision différente de l'accompagnement d'un conseiller à un autre :

« Concernant la culture professionnelle, sur les postes de conseillers en insertion professionnelle, c'est vraiment très disparate. Dans ma structure, j'ai trois collègues qui viennent plutôt du monde de l'entreprise et qui n'ont pas de qualification en terme de CIP (conseiller en insertion professionnelle), et moi qui viens d'une formation d'éducateur mais qui ne traitait pas non plus de l'insertion professionnelle. Le seul point commun qu'on a toutes, c'est qu'on a fait des études universitaires alors que dans d'autres structures, c'est plutôt bac+2 voire une formation professionnelle de six mois avec des parcours qui sont très variés. Donc la culture professionnelle, elle est vaste. Il n'y a pas une assise bien précise » (conseillère en insertion professionnelle, Plie).

Il est donc difficile de dresser un profil du conseiller Plie. On peut cependant noter que parmi les conseillers rencontrés, la majorité avait un parcours non spécialisé dans l'insertion ou l'emploi, et plus généraliste (études de droit, de sciences humaines). Ils insistent sur deux choses : la sensibilité aux problématiques générales d'insertion et la connaissance du monde de l'entreprise.

Du fait du public qu'ils accompagnent, caractérisé notamment par une pluralité de freins à l'emploi, les conseillers prennent tous en compte les différentes dimensions qui entrent en jeu dans le parcours d'insertion de l'individu. Ce parcours est généralement long et se veut donc global :

« C'est vrai que normalement le Plie, on est plus là pour l'insertion professionnelle, ça c'est sûr. Dans tous les écrits que j'ai vus par rapport au Plie, ça reste là-dessus. [...] avant d'arriver à l'emploi, surtout que la durée

⁶³⁶ Il s'agit de l'accompagnement le plus commun dans les missions locales. La durée des accompagnements peut être limitée dans un temps court en cas de prestations de services pour un prescripteur.

⁶³⁷ S. Beaud, (1999). Un cas de sauvetage social : Histoire d'une "jeune précaire" racontée par un conseiller de mission locale. *Travail et Emploi*, 80, 77-89.

d'accompagnement moyen dans le Plie c'est deux ans, on se doute bien que s'il est de cette durée là, c'est que effectivement, il y a des problématiques autres qu'il faut régler avant d'arriver à l'emploi » (conseillère Plie).

A l'instar des autres partenaires étudiés dans cette étude (les missions locales), les missions des conseillers Plie, bien que ciblées sur l'insertion professionnelle, se situent toutefois aussi au carrefour de l'action sociale. Personnaliser le service ressort des entretiens comme un leitmotiv qui s'impose aux conseillers du fait de la singularité de chaque parcours et de leur complexité :

« Alors moi qui viens un peu du social, j'aime bien voir l'accompagnement socio-professionnel comme l'angle de regard, c'est-à-dire qu'on va regarder par cette lorgnette professionnelle et derrière ça, il y a une personne avec toute sa complexité » (conseillère en insertion professionnelle, Plie).

Les conseillers Pôle emploi :

Lorsque le demandeur d'emploi fait face à un grand nombre de freins à l'emploi, le conseiller Pôle emploi l'oriente généralement vers une structure proposant un accompagnement au carrefour des problématiques comme le Plie ou la mission locale, en fonction de son profil et du profilage réalisé. L'organisation centrale du service public pour l'emploi n'a donc pas pour vocation majeure de mettre en œuvre un accompagnement global : *« Pôle emploi, en fait, c'est plutôt pour des personnes qui sont autonomes, et proches de l'emploi sans difficultés sociales »* (conseillère RSA). Cependant, les conseillers doivent être en mesure d'identifier les freins périphériques à l'emploi, d'orienter le demandeur d'emploi en fonction : *« aujourd'hui, on est des aiguilleurs vers des prestations extérieures »* (conseiller Pôle emploi). Ce modèle où les prestataires et partenaires seraient en charge des personnes les plus éloignées de l'emploi et où Pôle emploi serait l'organisation traitant des personnes les plus proches de l'emploi sans autre problématique à régler ne correspond pas précisément à la réalité observée sur le terrain. Les conseillers Pôle emploi accompagnent aussi des demandeurs d'emploi avec des problématiques d'ordre sociales, linguistiques, ou autre. Un suivi spécifique a d'ailleurs été mis en place afin de permettre à l'agent de terrain de développer un suivi rapproché : l'accompagnement dit 'suivi'⁶³⁸. Mais, face à un grand nombre de demandeurs d'emploi à suivre et aux modalités instrumentales de l'accompagnement (que nous

⁶³⁸ Voir 7.2

verrons par la suite), ils ne réalisent généralement pas d'accompagnement aussi rapproché que les partenaires spécialisés.

Les missions principales des conseillers en insertion professionnelle à Pôle emploi sont la gestion des flux de demandeurs d'emploi⁶³⁹ et « l'activité d'enquête et de magistrature sociale »⁶⁴⁰. Ce premier objectif renvoie au rôle d'intermédiaire de Pôle emploi, organisation centrale du service public de l'emploi, entre le demandeur d'emploi et le marché du travail. Les agents de terrain ont ici un rôle à jouer sur le phénomène de file d'attente⁶⁴¹. Le second objectif fait référence à la nécessité d'analyser les déclarations des demandeurs d'emploi sur leurs situations de chômage et de les transposer en registre d'action et catégorie statistique⁶⁴².

Les conseillers mettant en œuvre le bilan de compétences dans le cadre du CAI :

L'objectif principal de ces acteurs est double. Dans un premier temps, une logique financière : le prestataire de service effectue des prestations qui sont une source de financement pour l'organisation privée qui a remporté l'appel d'offre. Ensuite, un objectif d'insertion : le bilan de compétences en lui-même est davantage une traduction de la situation du demandeur d'emploi immigré au regard du marché de l'emploi français et une découverte du fonctionnement du service public de l'emploi :

« le rôle, tel que je le comprends, c'est de partir de : 'j'arrive ici et je n'y comprends rien' à 'ça y est, on m'a débroussaillé le paysage et je suis un peu plus en mesure de décrypter le droit commun et de l'utiliser' » (conseillère, prestataire bilan de compétences).

Il s'agit d'une étape de transposition d'une situation d'emploi, de formation ou de volonté d'emploi à un cadre national voire local spécifique :

« L'objectif étant d'essayer de les aider à, sur la base de ce qu'ils ont fait jusqu'à aujourd'hui dans leur pays d'origine et en France, en termes de scolarité, formation, d'emploi en secteur formel et informel, et aussi de comment s'organisaient les journées pour savoir quelles peuvent être les

⁶³⁹ D. Gélot, P. Nivolle (dir.) (2000) *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris, La Documentation française

⁶⁴⁰ L. Lavitry, (2009). De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation. *Travail et Emploi*, 119., en référence à Weller J.-M. (1999), *L'État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation des services publics*, Paris, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique »

⁶⁴¹ R. Salais, (1980). Le chômage: un phénomène de file d'attente. *Economie et statistique*, 123, 67–78.

⁶⁴² L. Lavitry, (2012). Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? *Sociologies pratiques*, 24(1), 53.

compétences. Et sur la base de ce parcours, ça, ça correspond à quoi en France ? » (conseillère, prestataire bilan de compétences).

Partant du parcours et du profil de l'individu, le conseiller cherche à traduire une situation et à mettre en adéquation un projet, des compétences et des formations avec le marché du travail français.

Le bilan de compétences (qui ne correspond pas à un bilan de compétences traditionnel qui se déroule habituellement sur une durée longue) se veut global. Les aspects sociaux et linguistiques sont pris en considération dans cette approche afin d'identifier les possibilités matérielles et concrètes d'insertion de l'individu :

« Ensuite, on va identifier les besoins et les envies et les notions d'urgence ou pas et ensuite, on va essayer de passer en revue tous les éléments qui peuvent limiter l'accès à l'emploi. Ça va de la langue, la mobilité, les compétences, le niveau d'accès à la formation, ça va être par exemple 'j'ai aucune idée de comment appréhender le marché de l'emploi en France'. Et ça, c'est important car dans beaucoup d'endroits, ça ne marche pas pareil les CV, les procédures de recrutement, etc. On essaie de ratisser tous ces trucs là, y compris les problématiques sociales, des problèmes de santé, de logement » (conseillère, prestataire du bilan de compétences).

S'agissant d'un rendez-vous unique, on peut difficilement parler d'un accompagnement, bien que le bilan de compétences soit théoriquement un élément faisant partie d'un processus plus général d'insertion sociale, culturelle et professionnelle. En témoigne l'accord établi avec Pôle emploi pour faciliter le transfert d'informations, qui place dès lors le bilan de compétences comme un socle de base pour commencer un accompagnement. Le conseiller, conscient de la singularité de son accompagnement spécialisé qui prend en compte à la fois les problématiques liées à l'emploi et celles liées à l'immigration, cherche à donner au demandeur d'emploi les clés dont il aura éventuellement besoin lors de son accompagnement : *« mon travail ça va être aussi de leur expliquer comment présenter à Pôle emploi leurs demandes » (conseillère, prestataire du bilan de compétences).*

Parmi les trois organismes prestataires du bilan de compétences, on peut observer une grande divergence de posture des conseillers. Cet écart concerne le degré d'implication du conseiller sur cet accompagnement. Hormis la variable interpersonnelle⁶⁴³, la principale raison qui explique cet écart repose aussi sur le

⁶⁴³ Voir chapitre 8

positionnement de l'organisme qui a remporté l'appel d'offre et sa stratégie des ressources humaines. Ainsi, à Bordeaux, la conseillère en charge de ces bilans de compétences a été recrutée spécialement (mais pas exclusivement) pour cet accompagnement auprès des demandeurs d'emploi immigrés. Elle a vécu à l'étranger, parle plusieurs langues couramment et a elle-même expérimenté les difficultés d'insertion professionnelle à l'étranger. A Tours, la conseillère en charge de ces accompagnements, pourtant forte d'une longue expérience auprès des publics vulnérables face à l'emploi, a donné à voir une certaine lassitude et un faible investissement sur la problématique, préférant des accompagnements longs et auprès d'autres publics et a expliqué que ces missions lui avaient été imposées. Enfin, à Montpellier, plusieurs conseillers s'alternent pour réaliser les accompagnements, ce qui leur permet d'échanger sur les situations. Deux conseillers rencontrés ont expliqué – de manière positive - que cet accompagnement rompait avec leur routine en proposant un type très différent de travail : rendez-vous long mais unique, difficultés différentes de celles qu'ils rencontrent souvent, etc.

Tableau 11 : Récapitulatif des principales missions du conseiller par organisation

Organisation / dispositif	Mission principale du conseiller :
Mission locale	Accompagnement global dans la durée
Plie	Accompagnement socio-professionnel dans la durée
Pôle emploi	Gestion des flux et placement en emploi ou en formation
Prestataires du bilan de compétences	Traduction d'une situation à un contexte national, Socle de base pour l'accompagnement

Une approche diachronique des ressources humaines

Dans son travail sur les agents de Pôle emploi, Linda Lavitry donne à voir la manière dont le métier de conseiller a évolué depuis 2005 et l'impact de ces changements sur l'équilibre entre la mission d'insertion sociale et celle d'intermédiaire du marché du travail des agents⁶⁴⁴. Ici, nous tâcherons d'élargir cette perspective aux différentes organisations étudiées en proposant une analyse diachronique des stratégies de recrutement des conseillers en insertion. Ainsi, il s'agit de montrer l'impact du développement du référentiel d'activation sur le profil des conseillers et leur vision de l'intersectorialité, mais aussi de faire ressortir les transformations sociales dont elles procèdent.

En effet, comme introduit précédemment, les profils de conseillers et leurs missions varient certes en fonction des organisations et des dispositifs, mais aussi en fonction des dates de recrutement.

Les conseillers des agences locales Pôle emploi ont longtemps été recrutés sur concours. Avant la fusion, ils bénéficiaient alors d'un contrat de droit public. Depuis, les concours ont disparu et les nouveaux conseillers sont recrutés sur contrat de travail privé. Les concours ciblaient certains profils en fonction des époques :

« A l'époque il y avait des concours et les modalités étaient très orientées en fonction des profils souhaités. Donc y avait des modes et c'est vrai que l'année où je l'ai passé, je pense qu'on était fortement sur des profils psychologie du travail [...] il y avait des effets de saisonnalité sur les profils, on avait année 98, année 99 » (conseillère, Pôle emploi).

Le profil de l'ex-conseiller Anpe a été pendant longtemps orienté sur les psychologues du travail. Puis, progressivement, un plus grand nombre de conseillers avec une expérience dans le monde de l'entreprise ou en formation relative à cette question ont été recrutés, ainsi que des agents avec un parcours universitaire non spécialisé. Les profils se sont ainsi diversifiés :

« Tous les conseillers ont des profils différents selon les époques où vous avez été recrutés. Y a des époques où on cherchait davantage des commerciaux, y a eu des époques où on cherchait des gens (surtout avec les concours Anpe) de diplômés psychologie du travail etc., et puis y a des époques comme maintenant où c'est des niveaux bac qui sont recrutés avec des petites expériences par ci,

⁶⁴⁴ L. Lavitry, (2013) « Les conseillers à l'emploi : Entre relation d'aide et normes gestionnaires » <http://www.lesmondesdutravail.net/2013/PDF/Mondes-travail-8.pdf>, consulté le 10 novembre 2014

par là. Donc c'est vraiment varié. L'agent Pôle emploi vient de tous les horizons » (conseiller, Pôle emploi).

Aujourd'hui, un nouveau profil s'installe dans le paysage de l'insertion professionnelle, majoritairement pour répondre aux besoins émergents comme celui de traiter à la fois de l'indemnisation et du suivi. Ces nouveaux profils de conseillers en insertion professionnelle sont apparus suivant la tendance à la professionnalisation de ce métier. Le titre professionnel de CIP est reconnu depuis 2000 par le Ministère du Travail⁶⁴⁵. Dans le référentiel officiel du métier, la notion d'approche globale est mise en avant. Il y est fait référence à de multiples reprises. Ce document stipule par ailleurs que « si le développement des potentiels personnels et professionnels des personnes accompagnées reste au cœur de l'emploi de CIP, les notions d'individualisation, de contractualisation et de gains d'efficience caractérisent aujourd'hui l'accompagnement »⁶⁴⁶. Ainsi, le principe d'individualisation apparaît dans la définition théorique de ce profil de conseiller, inscrivant ainsi officiellement le métier dans une approche individuelle et donc intersectorielle. De plus, il affirme l'importance de rationaliser l'action publique, qui est imputée aux missions du conseiller, lui signifiant sa responsabilité à cet égard.

Cette évolution des stratégies de recrutement ne concerne pas exclusivement Pôle emploi. Elle s'observe aussi dans les autres organisations étudiées. A l'origine, les organisations partenaires⁶⁴⁷, de statut associatif (comme les missions locales) ou public (les plie) ont pendant longtemps recruté des travailleurs sociaux avec un diplôme d'état (comme les assistant-e-s sociaux-les), ou des professionnels avec un cursus orienté vers le travail social (animateur) ou la psychologie du travail, mais plus rares étaient les agents spécialisés dans le monde de l'entreprise. Ce n'est que progressivement que des profils de commerciaux ont été recrutés afin de faciliter le lien entre le marché de l'emploi et le demandeur d'emploi, puis de CIP. Parmi les prestataires, il y a à la fois des organismes privés marchands et des organismes publics ou associatifs. Les organismes publics ou associatifs semblent suivre les mêmes évolutions que celles mises en place par les partenaires précédemment

⁶⁴⁵ Référentiel emploi activités compétences du titre professionnel : Conseiller-ère en Insertion Professionnelle, consulté le 10 novembre 2014

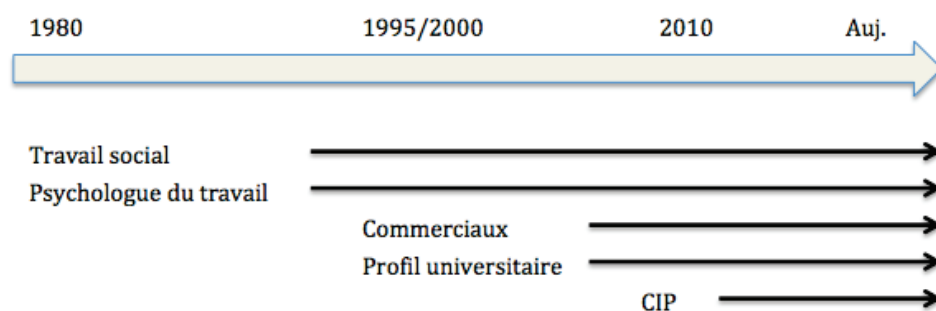
⁶⁴⁶ Référentiel emploi activités compétences du titre professionnel : Conseiller-ère en Insertion Professionnelle, consulté le 10 novembre 2014 : p.1

⁶⁴⁷ Pour plus d'informations sur le positionnement des acteurs dans le maillage des acteurs de l'emploi, voir chapitre 4 sur l'évolution du service public de l'emploi.

évoqués. Quant aux organismes privés marchand⁶⁴⁸, ils s'appuient aussi sur des profils variés entre commerciaux, CIP et professionnels avec des parcours orientés dans l'insertion et le social pour réaliser les prestations auprès des demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Ces évolutions ont conduit les organisations à recruter des profils de conseillers très variés, ce qui est considéré par les managers intermédiaires et les conseillers eux-mêmes, comme une richesse certaine : « *c'est primordial la diversité des conseillers qui viennent du terrain avec des profils très différents pour faire face à la diversité des profils des personnes qu'on accompagne* » (conseillère, mission locale).

Schéma : Evolution des profils de conseillers recrutés



Néanmoins, les conseillers les plus anciens redoutent que l'approche globale ne soit mise en péril par ces évolutions, et *de facto*, l'intersectorialité. Ils laissent supposer que les nouveaux conseillers sont plus centrés sur l'insertion professionnelle et moins enclins à prendre en compte les problématiques parallèles à l'emploi que le demandeur d'emploi rencontre dans son parcours d'insertion, et ce, malgré l'affirmation de l'approche globale dans le référentiel du titre professionnel de CIP.

En effet, le développement du référentiel d'activation a recentré le métier de conseiller sur l'insertion professionnelle au détriment de l'insertion sociale. C'est dans ce contexte que les nouveaux conseillers opèrent et donc construisent leur

⁶⁴⁸ Le travail empirique n'a permis de rencontrer que quelques structures privées marchandes, dont toutes étaient spécialisées soit sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, soit sur le bilan de compétences pour les primo arrivants. En bref, tous ces prestataires travaillaient sur des publics considérés comme éloignés de l'emploi, justifiant le recrutement de conseillers après un profil ouvert voire orienté sur le social. On peut faire l'hypothèse que les profils de conseillers seraient différents sur des dispositifs pour les personnes les plus proches de l'emploi.

expérience et la vision de leurs missions. Comme l'explique un acteur institutionnel : « *on s'est aperçu qu'on était trop centré sur une approche sociale des choses, donc ça nous a amenés à recadrer effectivement* » (responsable de service insertion, Conseil général). Cette vision de l'insertion professionnelle donne à voir le développement du référentiel d'activation en pratique, qui a influencé les stratégies des ressources humaines et a, en conséquence, participé à l'émergence d'un nouveau profil professionnalisé de conseillers. La composante sociale de l'accompagnement est de plus en plus considérée comme élément perturbateur du travail du conseiller en insertion professionnelle chez les nouveaux conseillers :

« Une transformation des plus anciens conseillers vers quelque chose de peut-être un peu plus pragmatique où on ne s'occupe plus... on est moins, entre guillemets, dans le social, et on est vraiment dans la problématique du placement » (conseillère Pôle emploi).

A contrario, l'équilibre entre cette composante sociale et la composante professionnelle du métier est perçue comme une tension inhérente et au cœur de la profession par les conseillers les plus anciens. Enfin, la composante professionnelle de l'accompagnement du demandeur d'emploi est considérée comme annihilant la composante sociale de l'insertion par certains conseillers avec un profil de travailleur social (« *le risque de ce dispositif ce serait effectivement de mettre de côté totalement l'aspect social, de se concentrer essentiellement sur l'insertion professionnelle* » (conseillère, RSA)).

En somme, il y a eu une transition d'une stratégie de ressources humaines témoignant d'une volonté d'insertion et d'accompagnement vers l'emploi, à une stratégie insistant sur le nécessaire placement en entreprise.

Vers une typologie de conseillers et leur rapport à l'intersectorialité

Les analyses des profils des conseillers en fonction de leur organisation d'appartenance, de leur parcours et de leurs missions permettent d'identifier trois types de profil qui signifient les écarts qui existent entre les conseillers et les logiques d'action qu'ils sont susceptibles de mobiliser : le conseiller 'commercial', le conseiller 'social' et le conseiller 'mixte'.

Le *conseiller social* est l'agent dont la mission principale est de lever tous les freins à l'emploi en abordant les différentes dimensions qui peuvent interférer comme les

questions sociales, le logement, ou le niveau linguistique par exemple. Pour lui, l'insertion est à la fois professionnelle et sociale et ne doit pas être segmentée, l'individu étant complexe et devant être pris dans sa globalité. Le conseiller social réalise un accompagnement intersectoriel.

Le *conseiller commercial* correspond à l'agent de terrain dont l'objectif est l'insertion professionnelle et non l'insertion sociale. Il considère qu'aborder et traiter les problématiques qui interfèrent avec l'emploi n'est pas sa mission. Cependant, étant donné que l'insertion professionnelle ne peut parfois être considérée sans résoudre d'autres problèmes au préalable, il est conscient de la nécessité de repérer tous les freins éventuels bien qu'il ne cherche pas à les résoudre. Le conseiller commercial sépare les demandeurs d'emploi en deux catégories : d'un côté, le demandeur d'emploi avec freins périphériques qu'il n'est pas en mesure d'accompagner pleinement, et de l'autre côté, le demandeur d'emploi proche de l'emploi. Ainsi, c'est l'agent qui réalise l'accompagnement le plus sectorisé (ciblé sur l'emploi).

Enfin, le *conseiller mixte* réalise des accompagnements à la croisée des deux autres types de profils. Il prend en compte la diversité des problématiques pouvant freiner l'insertion professionnelle, qui reste néanmoins son objectif final.

Chacun de ces profils a une représentation spécifique de l'intersectorialité. Il s'agit d'idéaux types pouvant varier d'un individu à un autre. Cependant, ils donnent à voir les dynamiques communes au sein d'un groupe de conseillers. Ainsi, chaque profil met en place des liens d'une nature et d'un degré différent entre le secteur de l'emploi et d'autres secteurs.

Le *conseiller commercial* représente la catégorie de conseillers qui prend le moins en compte la pluralité de dimensions qui peuvent interagir dans le parcours d'insertion du demandeur d'emploi. Il considère sa mission comme étant centrée sur la problématique de l'emploi et il n'aborde pas directement les autres problématiques éventuelles.

Le *conseiller social* cherche à mettre en œuvre une approche qui englobe les différentes problématiques d'insertion de l'individu pris dans sa globalité. La volonté de développer une telle approche holistique repose cependant sur une séparation sectorielle organisationnelle, c'est-à-dire une séparation des organisations et des agents de terrain qui traitent de l'insertion sociale d'une part et de l'insertion

professionnelle de l'autre. Ainsi, lorsqu'un département a cherché à relier les deux types d'accompagnement (social et professionnel), cela a initié une tension importante chez les conseillers. Un responsable institutionnel explique ainsi qu'il y a eu une « *mobilisation assez forte de nos travailleurs sociaux, où le choix était de dire que un des prolongements du travail social était aussi toute l'insertion, mais on voit les limites de l'opération* » (responsable du département insertion, Conseil général)⁶⁴⁹.

Le *conseiller mixte* met en place un accompagnement qui prend en compte les différents secteurs impactant l'insertion du demandeur d'emploi structuré autour de la finalité centrale de leur travail : l'accès à l'emploi. « *Nous, notre rôle c'est d'intervenir sur l'insertion professionnelle, le reste basta, c'est pas notre métier! Après, on prend en compte les autres secteurs forcément parce que sinon on va pas avancer, mais après on n'aura pas la solution miracle non plus. Donc on renvoie vers d'autres interlocuteurs. Mais y a des tas de domaines qui ne seront pas abordés* » (conseillère Pôle emploi).

Tableau 12 : Typologie de profils des conseillers en insertion professionnelle

	Période de développement	Caractéristiques	Degré d'intersectorialité
Social	1980 – auj.	<ul style="list-style-type: none"> - Formateur / animateur / travailleur social ou de formation universitaire spécialisée (psychologie par exemple) - Insertions sociale et professionnelle considérées comme interdépendantes et au même niveau 	Forte intersectorialité
Commercial	1995/2000 – auj.	<ul style="list-style-type: none"> - recruté pour son expérience du milieu de l'entreprise, souvent moins à l'aise avec les freins périphériques à l'emploi qu'un individu peut avoir 	Faible intersectorialité Accompagnement principalement centré sur l'emploi

⁶⁴⁹ Voir précédemment

Mixte	2000 – auj.	- Formation universitaire non spécifique, expérience sur le marché du travail	Intersectorialité intégrée comme nécessaire au service de l'emploi

Sur cette base, on peut d'ores et déjà identifier une série de variables qui impactent la manière dont le conseiller appréhende l'intersectorialité dans le cadre de ses missions. La variable organisationnelle joue un rôle central dans la mesure où une organisation peut favoriser la mise en place d'une intersectorialité ou non. Par exemple, si l'agent de terrain travaille pour une mission locale, il évoluera dans un contexte encourageant davantage le développement d'une approche intersectorielle que s'il travaille dans une agence locale Pôle emploi. Par ailleurs, le profil de formation et l'expérience professionnelle du conseiller joue aussi un rôle majeur. Or, bien que chaque organisation ait utilisé des stratégies de ressources humaines différentes, elles ont en commun (plus ou moins) d'avoir successivement intégré de plus en plus de conseillers connaissant le monde de l'entreprise, puis en mesure de combiner un travail sur des profils de demandeurs d'emploi qui nécessitent un accompagnement individualisé et global et un travail auprès des employeurs.

On constate qu'il existe des résistances au changement. Celles-ci s'observent, dans notre cas, à travers la peur exprimée par les agents de terrain plus anciens lors de l'arrivée de nouveaux profils qui pourraient mettre en péril l'approche globale que ces premiers défendent.

En dépit des changements liés au développement de l'activation en France et à son impact sur les pratiques et le paradigme d'intervention des conseillers, nos observations ont montré que l'approche globale est maintenue et qu'il reste des variables autres que le parcours du conseiller impactant la mise en œuvre de l'approche globale (la culture organisationnelle en particulier y joue un rôle crucial).

7.3 Des outils et un contrôle plus rigide qui encadrent l'intersectorialité et l'individualisation

Bien que son devenir soit source d'interrogations pour les agents de terrain, l'intersectorialité a su maintenir une place centrale dans le paradigme d'intervention des conseillers en insertion professionnelle qui insistent sur l'individualisation de l'accompagnement. Cette place repose notamment sur la prise en compte de la pluralité des freins que peut rencontrer un demandeur d'emploi même si ces freins relèvent d'un autre secteur d'action publique. Les débordements vers des problématiques autres que celles de l'emploi sont fréquents dans les accompagnements, voire indispensables aux dires de la majorité des conseillers. Ainsi, bien que ces conseillers adhèrent plus ou moins, en fonction de leurs profils, à l'approche globale et à la mise en place d'une intervention décloisonnée du seul secteur de l'emploi auprès du demandeur d'emploi, l'intersectorialité est inhérente au niveau micro.

Il convient à présent de se demander quelles sont les logiques d'action développées par les organisations, et dans le cadre des dispositifs, pour comprendre la manière et le degré de l'intersectorialité en pratique au niveau de la relation conseiller / demandeur d'emploi. En effet, il ne suffit pas d'identifier le(s) paradigme(s) d'intervention revendiqué(s) par les agents de terrain, il faut ensuite les mettre en parallèle avec le contexte structurel dans lequel ils se développent afin de mettre en lumière la manière dont ils se développent en pratique. En d'autres termes, cette partie donne à voir l'instrumentalisation, c'est-à-dire l'opérationnalisation des politiques d'insertion professionnelle, et de leur articulation avec l'intersectorialité.

Les instruments d'action publique⁶⁵⁰ dans le secteur de l'insertion professionnelle et les cadres d'action des services d'activation peuvent agir comme un levier facilitant l'approche intersectorielle des conseillers, ou bien la contraignant. Face à la rigidité croissante des modalités d'accompagnement et des instruments, quelle est la place donnée aux secteurs d'action publique autres que l'emploi qui jouent un rôle dans le

⁶⁵⁰ Au sens donné par Lascoumes et Le Galès : « un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. » in P. Lascoumes, P. Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.

parcours d'insertion ? Il s'agira ici de tester l'hypothèse selon laquelle les outils et modes d'organisation des services développés dans le secteur de l'emploi seraient des freins au développement de l'intersectorialité, elle-même pourtant encouragée par les acteurs (législateur et managers intermédiaires) qui mettent en place ces freins.

Cette sous-partie, qui repose principalement sur l'analyse des entretiens conduits auprès des conseillers d'une part, et sur l'étude des instruments d'action publique et des textes qui encadrent leurs pratiques d'autre part, reprend une problématisation classique des travaux sur la mise en œuvre (au sens d'*implementation*). On ne cherche pas tant à comprendre l'écart entre la substance de la politique publique et les instruments élaborés pour y répondre, mais plutôt à saisir celui qui existe entre les instruments et leurs effets réels sur les pratiques et la promotion de l'intersectorialité. Deux niveaux d'analyse sont attendus : dans un premier temps, le quotidien des conseillers sera présenté pour mettre en exergue les conditions structurelles dans lesquelles doit se faire le développement de l'individualisation et de l'intersectorialité ; ensuite, les outils de profilage, d'orientation, d'accompagnement et d'évaluation seront présentés au prisme de la tension qu'ils induisent entre standardisation et individualisation. Des dysfonctionnements structurels dans la mise en place concrète de l'intersectorialité au niveau du terrain ressortent de cette analyse et mettent en question la promotion de l'intersectorialité par le législateur et les acteurs institutionnels locaux.

7.3.1 La catégorisation comme moyen d'individualisation

De quelle manière l'individualisation s'articule-t-elle avec l'approche globale ? Cette dernière suppose la prise en compte des différentes dimensions qu'un individu peut rencontrer dans son parcours d'insertion professionnelle. A l'instar du changement de découpage de l'action publique entre territoires et secteurs d'action publique, l'approche globale implique un nouveau type d'intervention. En effet, on passe alors d'une intervention universelle ciblée sur une seule problématique (l'emploi) sur la base de méthodes standardisées, à une intervention englobant diverses dimensions

qui requiert une prise en compte individuelle des problématiques du demandeur d'emploi.

L'individualisation est une composante majeure du paradigme d'intervention des conseillers en insertion. Dans cette acception, elle n'est pas soutenue par une procédure spécifique. Il s'agit davantage d'une démarche intuitive au cœur des logiques d'action professionnelles des conseillers. Ces derniers insistent en effet sur le fait que l'individualisation des services est avant tout une question de savoir-être et plus spécifiquement, de capacité d'écoute et d'empathie et repose sur une approche intuitive.

Cependant, les acteurs décisionnaires français (institutionnels et managers intermédiaires) ont, nous l'avons vu, eux aussi reconnu l'individualisation comme une technique d'accompagnement nécessaire pour l'insertion professionnelle⁶⁵¹⁶⁵². Ils ont ainsi cherché à développer des tentatives pour opérationnaliser l'individualisation afin d'atteindre les objectifs suivants : faciliter la démarche d'individualisation pour le conseiller en guidant ce dernier dans ce processus, harmoniser la pluralité d'approches d'individualisation pour assurer un traitement plus égalitaire vis-à-vis des différents demandeurs d'emploi, et enfin un objectif centré sur le demandeur d'emploi, à savoir s'assurer que les services soient adaptées à ses besoins et à ses projets.

Comment l'individualisation a-t-elle été pensée et surtout opérationnalisée par le législateur ? Dans un premier temps, une analyse diachronique permettra de présenter les étapes et approches d'individualisation des services d'insertion professionnelle. Puis, cette tendance sera présentée au regard des techniques et/ou instruments qui sont aujourd'hui utilisés. Puisque l'individualisation est rattachée à l'intersectorialité dans la mesure où elle implique la prise en compte de dimensions qui sortent du strict cadre sectoriel de l'emploi, cette analyse révèle la manière dont

⁶⁵¹ L. Lavitry, (2010), « Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi », Tome 2, Chapitre 2, in L. Jacquot (Dir), *Formes et structures du salariat : crise, mutation, devenir*, Presses universitaires de Nancy, collection "Salariat et transformations sociales"

⁶⁵² Plusieurs travaux ont aussi montré que l'individualisation pouvait être développée dans le but de renforcer la responsabilisation du demandeur d'emploi (Van Berkel & Valkenburgh, 2007). Ce n'est pas cette facette qui sera analysée ici, sans que cela suppose que l'individualisation ne conduise pas à un changement des rôles du demandeur d'emploi face au service public de l'emploi. Ce choix repose uniquement sur la pertinence du propos au regard de l'argumentation.

les liens sectoriels sont appréhendés et mis en œuvre dans les services d'insertion professionnelle.

La promotion de l'individualisation des services

Depuis plusieurs années, la littérature sur les politiques d'activation en Europe s'intéresse au processus d'individualisation, comme une tendance se développant dans les différents états membres afin de rendre actif les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail⁶⁵³. Ces travaux ont permis de montrer différentes facettes de l'individualisation d'un État à un autre⁶⁵⁴. Mise en avant dans la Stratégie européenne pour l'emploi afin de faire face à l'hétérogénéité des situations et des profils des demandeurs d'emploi, l'individualisation renvoie à la dynamique d'ajustement des services aux circonstances individuelles dans le but d'en augmenter l'efficacité⁶⁵⁵. Elle vise à répondre à l'hétérogénéité du marché de l'emploi et des demandeurs d'emploi en encourageant des approches basées sur les circonstances individuelles⁶⁵⁶.

Comparativement aux autres pays pour lesquels on dispose d'informations dans la littérature, la France fait preuve d'une démarche volontaire dans le sens de l'individualisation qui est reconnue par tous comme prérequis de l'accompagnement. Ce terme fait aujourd'hui partie du vocabulaire utilisé dans la plupart des rapports sur l'emploi et sur les opérateurs de l'emploi⁶⁵⁷. Et bien que l'accent soit mis sur cette approche depuis plusieurs années, elle n'en est pas moins ancrée dans les politiques publiques d'insertion depuis plusieurs décennies.

Déjà, lors de leur création en 1982, les missions locales insistent sur l'importance de l'approche globale et de la personnalisation de l'intervention. On retrouve cette approche de l'accompagnement 'sur mesure' avec la mise en place, en 1989, du

⁶⁵³ R. Van Berkel, & B. Valkenburgh, (2007). *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, Op. cit.

⁶⁵⁴ C. Garsten, K. Jacobsson, (2014), « The Individualisation of Social Citizenship in Europe », deliverable 6.1 http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2014/03/D6.1_International-Comparative-Report.pdf, consulté le 14 janvier 2015

⁶⁵⁵ Ceci correspond à la définition donnée par R. Van Berkel, B. Valkenburg, (2007), *Making it personal: Individualising activation services in the EU*, Op. cit. : p.3

⁶⁵⁶ W. Eichhorst, O. Kaufmann, R. Konle-seidl, & H.J. Reinhard, (2008). Bringing the jobless into work? An Introduction to Activation Policies. In *Experiences With Activation Schemes in Europe and the US*, Op. cit., p.5

⁶⁵⁷ On peut par exemple citer le programme national de réforme d'avril 2013 dans lequel il est expliqué qu'un « accompagnement individualisé (est) plus performant ».

crédit formation individualisé pour les jeunes⁶⁵⁸ qui renforce l'idée selon laquelle l'insertion professionnelle doit se penser de manière individuelle en fonction de chaque jeune (ou chaque demandeur d'emploi). A Pôle emploi, c'est à partir de 1999, année de lancement du projet d'action personnalisé nouveau départ à Pôle emploi, que l'individualisation s'affirme progressivement et de manière croissante dans les discours institutionnels et à travers les instruments mis en place pour répondre aux difficultés d'insertion professionnelle des publics les plus éloignés de l'emploi d'une part, et de tous les demandeurs d'emploi d'autre part. La création du PAP (projet d'action personnalisé) en 2001 qui met notamment en place un suivi de tous les demandeurs d'emploi tous les six mois en est un exemple. Puis, cinq ans plus tard, le suivi mensuel personnalisé (SMP) est mis en place⁶⁵⁹ pour être supprimé en 2013 (voir ci-dessous).

Parmi les approches visant à individualiser les services, la mise en place d'un référent unique (au sein des organisations d'abord, puis élargie à tous les acteurs de l'insertion) avait pour objectif, au-delà de la rationalisation de l'action publique recherchée⁶⁶⁰, de permettre un suivi facilitant la connaissance du demandeur d'emploi, l'installation d'une relation de confiance et en conséquence, l'individualisation du service.

Ainsi, l'idée selon laquelle il est nécessaire de mettre en place un accompagnement au plus près de l'individu et de ses spécificités est intégrée dans les discours des décideurs français, comme en témoigne le leitmotiv récemment mis en avant par Pôle emploi : « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin »⁶⁶¹, et la série d'instruments développés au cours des deux dernières décennies pour faciliter cette approche. Cependant, malgré les tentatives pour faciliter la mise en place d'un service individualisé, les modes de gouvernance et le quotidien qui encadrent le travail des conseillers semblent davantage instaurer une certaine standardisation des parcours. En cela, il est difficile d'instaurer une approche intersectorielle, à moins qu'elle ne soit intégrée dans le parcours standardisé.

⁶⁵⁸ P. Brégéon, (2008) « *A quoi servent les professionnels de l'insertion ?* », *Le travail du social*, l'Harmattan

⁶⁵⁹ L. Lavitry, (2010), « Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi », Op. cit.

⁶⁶⁰ L. Lavitry, (2010), « Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi », Op. cit.

⁶⁶¹ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*, op. cit

A la recherche d'une méthode systématique d'individualisation

Aujourd'hui, comment le système d'accompagnement des demandeurs d'emploi en France s'est-il organisé pour faciliter une telle approche individualisée de l'insertion professionnelle alors que le nombre de demandeurs d'emploi à suivre ne cesse de croître dans toutes les organisations rencontrées ?

Selon les conseillers, l'adaptation des services à l'individu requiert un savoir-être majeur pour développer une approche intuitive : l'empathie et l'écoute. Elle nécessite par ailleurs des temps de rencontre suffisants et une fréquence des rendez-vous permettant d'instaurer une relation avec le demandeur d'emploi. Enfin, elle n'est possible qu'à la condition de disposer d'une marge de manœuvre. Alors que les approches opérationnelles de l'individualisation ont depuis plusieurs années pris en compte le besoin d'une relation suivie entre le demandeur d'emploi et le conseiller pour l'accompagnement, c'est ce dernier point (la marge de manœuvre) qui n'a que récemment été intégré dans les discours des acteurs décisionnaires et dans les instruments d'action publique⁶⁶².

Pour adapter les services, il faut tout d'abord cerner l'individu, son projet, et ses besoins. Mais comment procéder concrètement ? Grâce à la marge de manœuvre qui leur est accordée, les conseillers interrogent le demandeur d'emploi sur une série de problématiques qu'il peut éventuellement rencontrer comme le logement, les ressources financières, ou la mobilité. Il n'est pas possible d'aborder tous les secteurs qui peuvent interférer dans le processus d'insertion professionnelle, tant les possibilités sont infinies. Il s'agit donc d'une approche intuitive où le conseiller cherche à saisir, sur la base des informations fournies par le demandeur d'emploi et sur celles qu'il trouve dans son dossier, les problématiques à aborder au cours de l'entretien.

A Pôle emploi, une fois cette première étape effectuée et depuis la mise en place d'un nouveau système d'accompagnement en 2012, le conseiller établit un profil du

⁶⁶² Ce point sera discuté plus en détails dans la sous-partie suivante.

demandeur en fonction de sa distance de l'emploi. Il positionne alors l'individu dans une catégorie d'accompagnement⁶⁶³ :

- Renforcé pour les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail,
- Suivi pour ceux qui n'ont besoin que d'un accompagnement ponctuel,
- Guidé pour ceux qui sont autonomes dans leur recherche d'emploi.

Linda Lavitry parle de « personnalisation de masse » pour expliquer le processus d'individualisation qui se déroule dans un contexte de formalisation des procédures⁶⁶⁴. Alors que l'auteur montrait justement que la mise en place du suivi mensuel renforçait une rationalité gestionnaire dans le quotidien des conseillers, le nouveau système mis en place pour dépasser les limites de cette organisation du travail renforce le processus de catégorisation et l'objectivation des situations au détriment d'une approche globale et individuelle plus intuitive.

Dans les autres organisations étudiées, la situation est très différente puisque les demandeurs d'emploi y sont souvent orientés une fois ce profilage réalisé par le prescripteur. Cela signifie que la distance à l'emploi ou que la catégorie du demandeur d'emploi (jeune par exemple) a déjà été identifiée et qu'elle justifie sa présence dans telle ou telle structure. Cependant, s'il n'existe pas de typologie du même registre que celle utilisée au sein des agences locales Pôle emploi, le processus de profilage et l'identification des problématiques périphériques à l'emploi relèvent de la même approche théorique.

Une fois effectués le profilage du demandeur d'emploi et son positionnement dans une catégorie à Pôle emploi et la compréhension de sa situation, il sera orienté vers des dispositifs spécifiques pour lever les freins qu'il rencontre. L'approche par 'parcours' d'insertion induit un fort recours à l'orientation du demandeur d'emploi vers des actions délivrées au sein de l'organisation, ou bien vers des acteurs extérieurs qui mettent en œuvre des actions spécifiques. Cependant, toutes ces actions (comme la rédaction du CV, la définition du projet, ou les techniques d'entretien par exemple) sont souvent utilisées en direction de publics bien spécifiques (par exemple, demandeurs d'emploi de longue durée, femmes, jeunes), et

⁶⁶³ Voir aussi p.94

⁶⁶⁴ L. Lavitry (2010), « Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi », Op. cit.

ne permettent pas à ceux ‘qui ne rentrent pas dans la case’ d’y participer. L’objectif étant de regrouper des individus aux problématiques similaires pour répondre au mieux à leurs besoins spécifiques, l’individualisation repose alors sur des catégories préconstruites. Mais, comme l’explique un conseiller : « *les catégories se croisent. C’est pas parce qu’on est au RSA qu’on est forcément très éloigné de l’emploi* » (conseiller Pôle emploi). Ainsi, faire passer l’individualisation par des catégories de demandeurs d’emploi peut, dans certains cas, conduire à une association systématique de certains profils avec certaines catégories qui ne reflètent pas la situation du demandeur d’emploi.

Ainsi, en France, cette opérationnalisation de l’individualisation repose sur le processus de catégorisation. Cette approche vise à décomplexifier des situations individuelles hétérogènes et multidimensionnelles, répondant ainsi à un des objectifs majeurs de l’action publique, à savoir la simplification d’un paysage complexe. En d’autres termes, alors que l’individualisation suppose une approche très intuitive, la catégorisation cherche à réduire le degré de subjectivité qu’elle peut induire.

De plus, face au très grand nombre de demandeurs d’emploi à suivre et au peu de temps dont dispose le conseiller pour réaliser un accompagnement individuel, le processus de catégorisation vise à délimiter des espaces où tous les demandeurs d’emploi dans la même catégorie font face à des problématiques plus ou moins similaires et/ou des degrés d’employabilité comparables. En mettant en place ce processus, l’individualisation doit en ressortir simplifiée, puisqu’inscrite dans une catégorie spécifique.

Après avoir analysé les approches théoriques et pratiques de l’individualisation à l’échelle de l’accompagnement, l’étude des outils plus largement utilisés dans l’accompagnement donnera à voir le contexte dans lequel cette individualisation et l’intersectorialité correspondante se concrétisent.

7.3.2 Des outils standardisés mono sectoriels : la promotion de l’individualisation mise à mal

Analyser l'organisation du travail des conseillers en insertion professionnelle n'est pas uniquement un processus descriptif. La démarche permet aussi de comprendre de quelle manière se met en place (ou non) l'approche globale revendiquée par ces conseillers. En effet, cette perspective informe sur les ressources et les frontières de l'individualisation et la manière dont ces dimensions posent les bases de l'action individuelle du conseiller.

Trois routines différentes

Bien que chaque organisation et chaque dispositif structure l'accompagnement mis en place par le conseiller en insertion, trois approches principales peuvent être identifiées. La première correspond à celle développée dans le cadre de l'accompagnement universel délivré par Pôle emploi. La seconde est celle qui concerne les prestataires de service (les organisations que nous avons qualifiées de partenaires peuvent aussi parfois avoir un rôle de prestataires de service, comme lorsqu'un conseiller Plie est référent RSA et qu'il réalise un accompagnement spécifique, sous la forme d'une prescription, dans ce cadre⁶⁶⁵). La troisième et dernière est celle qui concerne les partenaires dans le cadre des accompagnements traditionnels de leur organisation (accompagnement des jeunes en mission locale et des publics éloignés de l'emploi dans les Plie).

Pôle emploi :

A Pôle emploi, les conseillers en insertion ne décident pas de leur emploi du temps qui est de la responsabilité du directeur d'agence ou d'une équipe spécialement en charge. Il s'organise en demi-journées réparties sur différentes tâches qui leur incombent : accompagnement des demandeurs d'emploi du portefeuille, accueil des demandeurs d'emploi, plateforme téléphonique, réunion hebdomadaire d'équipe, contact avec les entreprises et, selon les profils, traitement des dossiers d'indemnisation. Le travail administratif sur les dossiers ne constitue pas une tâche spécifique mais est inclus dans le temps dédié aux rendez-vous. Il n'existe donc pas de journée typique, mais les agents raisonnent davantage en semaine.

⁶⁶⁵ De ce fait, certains conseillers travaillent dans un contexte marqué par deux cadres organisationnels différents, structurant deux (voire plus) approches de l'accompagnement et deux (voire plus) routines distinctes.

Les rendez-vous fixés avec les demandeurs d'emploi qui sont dans leur portefeuille sont d'une durée standardisée (45 minutes pour l'entretien d'inscription et 30 minutes pour les entretiens généraux). Cette tâche n'est pas la principale activité des conseillers. Ils respectent un calendrier qui a connu des évolutions au fil des dernières années. En effet, là où la mise en place d'un système de rendez-vous mensuel visait à assurer un suivi des demandeurs d'emploi, il s'est avéré impossible à mettre en œuvre et a donné lieu à un système plus souple : après le premier rendez-vous d'inscription, deux autres rendez-vous sont obligatoires au 4^{ème} et 9^{ème} mois de chômage. En dehors de ce cadre légalement défini, le conseiller est libre d'organiser les contacts comme il le souhaite. Ces contacts peuvent être physiques (à l'agence), mais aussi par échange d'emails ou par téléphone.

Le suivi des demandeurs d'emploi du portefeuille est rendu difficile par le nombre important de personnes suivies (entre 70 et 300 selon les profils) et par les changements constants qui affectent les portefeuilles.

Les conseillers travaillant dans des organisations différentes de Pôle emploi se situent dans un tout autre contexte. Parmi ces organisations, on distingue deux approches de l'accompagnement qui dépendent du service délivré : la prestation de service d'un côté, et l'accompagnement réalisé par ceux que nous avons qualifié de partenaires (les missions locales et les Plie par exemple) de l'autre.

Les logiques de la prestation de services :

Lorsqu'on parle de prestation de service, c'est la logique financière qui est centrale dans la mesure où l'accompagnement sera rémunéré sur la base d'un contrat stipulant le cadre d'intervention du conseiller. Généralement, il s'agit d'accompagnements plus courts (plusieurs semaines, sauf dans le cas de l'accompagnement RSA qui peut être plus long). On trouve deux types d'organisations : des organismes privés marchands qui vivent des prestations réalisées, et des organismes publics ou associatifs qui réalisent ces prestations, ainsi que d'autres actions n'induisant pas la même logique financière.

Contrairement à leurs collègues de Pôle emploi, les conseillers qui accompagnent un demandeur d'emploi dans le cadre d'une prescription sont libres d'organiser leur temps, suivant certaines obligations contractuelles. En effet, alors qu'ils remplissent eux-mêmes leur emploi du temps, ils ont généralement l'obligation contractuelle de

rencontrer les demandeurs d'emplois qu'ils suivent à une fréquence définie (toutes les semaines ou tous les quinze jours) :

« Les prestations de Pôle emploi sont très bridées par un cahier des charges surtout au niveau administration en fait, avec vraiment ça va être des rendez-vous tous les quatorze jours très précisément ou tous les cinq jours ouvrés » (conseillère prestataire).

Leur mission consiste à réaliser les prestations pour lesquelles l'organisation est payée. Celle-ci est d'ailleurs souvent fortement dépendante de ces budgets prestations. Ils doivent donc trouver un équilibre entre la volonté d'accompagnement qui parfois dépasserait le cadre limité de la prestation (plus de rendez-vous, fréquence modifiée, durée plus longue), et la logique financière qui la sous-tend.

Les partenaires et l'accompagnement long :

Ces conseillers travaillant dans des organisations partenaires (missions locales ou Plie par exemple) disposent d'une grande liberté quant à l'organisation de leur travail. Leur tâche principale est l'accompagnement des demandeurs d'emploi suivis dans le cadre des accompagnements classiques de l'organisation, mais aussi souvent de réaliser des accompagnements de demandeurs d'emploi ou des actions ponctuelles dans le cadre de prestations de service. Ces dernières actions permettant à l'organisation d'obtenir des fonds supplémentaires en période de crise.

Les conseillers ont aussi une charge administrative double : auprès des demandeurs d'emploi (remplir les dossiers de suivi par exemple) et auprès des entreprises avec lesquelles ils sont en contact pour le placement des personnes suivies. Globalement, la majorité de leurs activités sont liées aux demandeurs d'emploi qu'ils suivent directement. Selon la structure, ils peuvent parallèlement organiser des activités thématiques pour un groupe de demandeurs d'emploi.

Les accompagnements sont généralement longs et ne sont pas contraints dans le temps. Le conseiller peut par ailleurs décider de voir le demandeur d'emploi régulièrement ou bien de laisser un grand laps de temps entre deux rendez-vous, témoignant d'une grande flexibilité⁶⁶⁶.

De la standardisation des accompagnements

⁶⁶⁶ S. Beaud, (1999). Un cas de sauvetage social : Histoire d'une "jeune précaire" racontée par un conseiller de mission locale. *Travail et Emploi*, 80, 77-89.

Les outils (comme les formulaires de prescription ou les documents qui servent de base aux rendez-vous entre le conseiller et le demandeur d'emploi) et les modalités structurelles cadrant l'accompagnement (durée des rendez-vous, organisation de l'emploi du temps) ont évolué. Ceci notamment dans le but de rationaliser l'action publique dans un contexte de promotion du nouveau management public, et de faire face au nombre croissant de demandeurs d'emploi, et de manière plus générale, de s'inscrire dans une dynamique d'activation de ces demandeurs d'emploi⁶⁶⁷ :

« Globalement, comme dans toutes les entreprises, il faut qu'on arrive à de la standardisation pour arriver à avoir une production sécurisée, optimisée donc on est réellement dans un processus de production de service, et on travaille à la marge. Mais il faut que du point de vue de la relation avec le demandeurs d'emploi et de l'entreprise, on soit dans du sur-mesure » (manager intermédiaire, Pôle emploi).

Cela s'est concrétisé par la mise en place d'un paysage paradoxal : des cadres d'action de plus en plus structurés et la promotion d'une individualisation de l'accompagnement et de la marge de manœuvre des conseillers.

Au sein de Pôle emploi, la standardisation des parcours passe par le logiciel informatique qui guide et enregistre les échanges avec le demandeur d'emploi (nature de l'entretien, temps de rendez-vous) et les actions établies dans le cadre du parcours d'insertion. Dans cette organisation, c'est la substance, le contenu qui est standardisé. En effet, le premier entretien réalisé par le conseiller (l'EID - entretien d'inscription et de diagnostic mis en place en 2011) avec le demandeur d'emploi est très formalisé sur le contenu et la forme. Cette étape d'inscription et de profilage est ainsi inscrite dans une approche cadrée. Au cours d'un premier rendez-vous d'une durée de 50 minutes précisément, l'agent de terrain suit un formulaire. Au cours de cette rencontre, le conseiller doit traiter à la fois de l'indemnisation et de l'accompagnement, ce qui n'est pas sans poser de difficultés puisque la vérification des documents et l'explication du système d'indemnisation occupent souvent une grande partie du temps. C'est particulièrement la vérification des documents qui occupe une grande partie du temps de l'entretien, laissant peu de temps pour la réalisation d'un diagnostic prenant en compte les diverses difficultés que le

⁶⁶⁷ L. Lavitry, (2010), « Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi », Op. cit.

demandeur d'emploi peut rencontrer⁶⁶⁸. Il entre dans le logiciel une série d'informations sur le demandeur d'emploi, collecte et vérifie les documents demandés et tâche d'établir un diagnostic. C'est sur cette base que le demandeur d'emploi sera classé dans un des trois profils distinguant les catégories de demandeur d'emploi : suivi, guidé ou renforcé⁶⁶⁹. Les entretiens qui suivent sont moins contraints par un cadre formel. Cependant, ils demeurent relativement segmentés : *« il y a eu un cadrage beaucoup plus précis des entretiens, avec des temps, et une segmentation dans l'entretien en grands items que l'on doit aborder »* (conseillère, Pôle emploi). Les conseillers questionnent le demandeur d'emploi sur la distance qu'il peut parcourir et ses moyens de transports, mais le logiciel n'accorde pas de place spécifique aux questions sur la santé ou le logement par exemple. Le manque de temps est un enjeu central qui limite la mise en œuvre d'une approche globale :

« C'est difficile d'avoir cette approche globale de l'individu car on va finalement me dire ce que je dois faire de tout mon temps. On peut un peu car la personne, je peux décider de l'orienter vers un accompagnement, et puis si on ne peut pas aller directement à l'emploi, je peux envisager des techniques disons différentes. Mais après, sur 30mn d'entretien, faut vraiment que je sois douée ! », (conseillère Pôle emploi) ;

« c'est une contrainte matérielle de planning qui m'empêche de réfléchir à ce que je fais » (conseiller Pôle emploi).

Bien que relative, les conseillers gardant une certaine marge de manœuvre, la standardisation des services à Pôle emploi repose à la fois sur l'emploi du temps très rigide des conseillers, et sur les éléments abordés en entretiens.

Dans le cadre des prestations de services, la standardisation passe par l'instauration d'un cadre d'action strict. La fréquence des rendez-vous et la durée de l'accompagnement sont dans la plupart des cas prédéfinis :

« Sur certaines prestations, on va nous demander de recevoir les personnes une fois par semaine, sur d'autres prestations on va nous demander de les recevoir une fois tous les quatorze jours maximum, sur d'autres prestations ça va être une fois tous les quatorze jours mais entre deux rendez-vous ou en

⁶⁶⁸ Voir à ce sujet l'avis de Jean-Patrick Gille à l'Assemblée Nationale, J. P. Gille, (2012), Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2013 Tome V Travail et emploi : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0255-tV.asp>, consulté le 23/12/2014

⁶⁶⁹ Voir précédemment 7.3.1

contact par téléphone ou par mail. Donc on fait en fonction de ce qui est demandé dans le cahier des charges » (conseillère, prestataire de services).

Ici, il s'agit d'une standardisation des modalités d'intervention, qui s'explique par la nature contractuelle du service réalisé. Le prestataire doit rendre des comptes :

« Quand on reçoit une personne au premier accueil sur une prestation de Pôle emploi ou quelle qu'elle soit on doit lui faire signer un document attestant qu'il est bien venu et qu'il s'engage dans la prestation. Ce document maintenant il faut qu'il soit envoyé au Pôle emploi dans la journée » (conseiller, prestataire de services).

Le mandataire a essentiellement fixé les règles de la prestation sur des critères d'organisation du service et des critères matériels qui structurent l'activité du conseiller, mais peu sur la substance de l'accompagnement dont le conseiller reste libre.

Dans le cas des services délivrés par les partenaires hors du cadre de la prestation, les accompagnements sont moins standardisés par les outils ou cadres d'action. Ils peuvent néanmoins l'être par la culture professionnelle ou la personnalité du conseiller (cf. chapitre 8). Ces conseillers insistent sur le fait que leurs accompagnements ne sont pas limités dans le temps et qu'ils peuvent les organiser de la manière dont ils le souhaitent (dans la mesure de leur disponibilité au regard du nombre de demandeurs d'emploi qu'ils accompagnent), leur permettant ainsi d'individualiser le service :

« Il y a des gens alors j'ai besoin de voir exceptionnellement, deux fois par semaine, s'il y a un point vraiment précis à régler en urgence etc. Et puis il y a des fois où on va traiter de chose qui va nécessiter de la réflexion. Et je vais leur dire tiens 'écoutez là on va peut-être vous laisser du temps, est ce que vous pensez que trois semaines c'est nécessaire ?'. C'est important pour nous cette possibilité de parcours sans durée limitée » (conseillère Plie).

Cependant, malgré ce paysage moins contraignant que dans les autres cadres analysés, les outils informatiques limitent l'approche globale et standardisent les informations récoltées : *« c'est compliqué de mettre tout ça dans un logiciel. On a un outil. Mais quand on a 80 mots espace pour écrire ce qu'on doit écrire sur tout ce qu'on a fait, c'est un comble ! » (conseillère, mission locale).*

La standardisation des outils limite ainsi la mise en place de l'individualisation des services et de facto, de l'intersectorialité et donc de l'approche globale. Elle va de

pair avec la mécanisation des relations partenariales qui se réalisent à travers un système laissant peu de marge de manœuvre au conseiller pour orienter le demandeur d'emploi.

Des relations partenariales mécanisées

Les récents rapports publiés sur le service public de l'emploi signalent l'importance d'une territorialisation des choix des prestataires⁶⁷⁰ pour éviter que ces derniers ne soient sélectionnés au niveau national, et donc que les choix ne prennent pas en compte la connaissance des acteurs locaux et du tissu partenarial. Néanmoins, le travail des opérateurs de l'accompagnement est maintenant marqué par le code des marchés publics et par la nature des relations qu'entretiennent à présent les acteurs dont le manque de temps contraint le maintien de certaines relations. La mise en place d'un système formalisé de sélection des partenaires avait pour objectif d'uniformiser les pratiques et d'assurer la neutralité des choix. Mais c'est une approche qui a eu des conséquences difficiles sur les relations partenariales et sur le travail des conseillers :

« On préférerait, au niveau local, travailler avec des petites boutiques parce que vous l'appellez le matin pour lui dire à 10h j'ai un gars, faut que tu le vois, et la petite boutique dit : envoie-le moi. C'était des relations de vrais partenariats, des gens impliqués sur un bassin d'emploi et ça franchement, à titre personnel je trouve qu'on a perdu énormément. Un conseiller qui prescrit à un demandeur d'emploi une prestation, il ne sait pas à qui il l'envoie, il l'envoie à un mandataire de groupement qui va le renvoyer à une organisation, sur une base qui est complètement opaque pour nous » (manager intermédiaire, Pôle emploi).

Le recours aux opérateurs externes dans le cadre d'une prescription :

Si, comme il a été expliqué auparavant, le travail partenarial avec des acteurs spécialisés est central à l'accompagnement et à la notion de parcours d'insertion, celui-ci est devenu d'autant plus nécessaire que le nombre de demandeurs d'emploi a augmenté : *« nous, on a peu de temps à consacrer (aux demandeurs d'emploi), donc on oriente. On n'a pas le temps de les suivre » (conseiller Pôle emploi).* Les conseillers ne peuvent consacrer trop de temps à un accompagnement dont ils ne maîtrisent pas la globalité des problématiques. Alors, ils orientent ou prescrivent le demandeur d'emploi vers une autre structure, ou une action / formation. Prégnante

⁶⁷⁰ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*, Op. cit. : p.27

dans l'organisation des services d'insertion en France, cette logique d'action est théoriquement favorable à l'intersectorialité. Elle représente en effet la manière principale de conjuguer la volonté de spécialisation des acteurs avec la volonté d'une approche globale intersectorielle.

Dans les faits, deux facteurs limitent au contraire le développement d'une intersectorialité basée sur les besoins de l'individu dans le cadre de cette approche pourtant partenariale : d'une part, le prescripteur ne choisit pas directement le prestataire dans la plupart des cas, et d'autre part, la logique de placement instaurée qui met en péril une approche partenariale construite autour d'un projet, au profit d'une approche visant à 'placer' le demandeur d'emploi à tous prix.

A Pôle emploi, lorsque le conseiller et le demandeur d'emploi décident d'une prescription vers un accompagnement spécifique ou une action ciblée, le choix du prestataire n'est pas laissé à l'agent de terrain et se fait automatiquement. Ainsi, par exemple, une organisation qui était jusqu'à peu connue par les conseillers comme étant spécialisée pour intervenir auprès des populations étrangères ne peut être sélectionnée :

« Avant le code des marchés publics, c'était les conseillers qui nous orientaient directement les personnes et qui, comme ils connaissaient notre spécificité, nous contactaient directement. Avec les nouveaux marchés qui ont été mis en place qui sont d'envergure nationale voire régionale, on n'est plus tout seul, c'est-à-dire, on est en groupement avec d'autres organismes, avec un mandataire de plus grande envergure que la nôtre, qui répartit les demandeurs d'emploi en fonction des territoires, de la volumétrie des disponibilités » (conseiller, prestataire de services) ;

« Aujourd'hui, on est sur une prestation qui est beaucoup plus standardisée, où les aiguillages qui sont pas très bien faits » (conseillère, prestataire de services).

Les conseillers n'ont plus de marge de manœuvre pour utiliser leur connaissance du réseau et du territoire afin d'orienter au mieux le demandeur d'emploi en fonction du profil individuel réalisé. Cela rappelle l'usage de la catégorisation dans la mesure où ce système suppose que toutes les organisations sélectionnées pour un type de service délivrent le même, en dépit de particularités gommées dans ce processus.

Cette absence de choix du prestataire intervient dans le cadre des prescriptions à Pôle emploi, mais ce n'est pas toujours le cas chez les partenaires qui ont aussi le pouvoir de faire des prescriptions (contrairement aux prestataires) :

« A notre niveau, les prestataires sont des acteurs locaux qu'on connaît, qu'on a vu travailler, qu'on a pu choisir. On n'est pas assez gros pour faire des marchés publics etc., ça se gère au sein de notre structure » (conseillère, Plie).

Enfin, le recours accru à ce système de prescription et d'orientation, dans un contexte marqué par le grand nombre de demandeurs d'emploi à accompagner, peut conduire certains conseillers à passer d'un métier d'accompagnement à une logique d'action de mouvement de portefeuille, c'est-à-dire choisir dans leur « *riche catalogue d'outils* » (conseiller Pôle emploi) celui qui correspond le mieux au demandeur d'emploi. Il s'agit alors d'orienter le demandeur d'emploi, non pas suite à l'identification d'un besoin, mais plutôt de manière systématique et en fonction des opportunités identifiées. L'accompagnement est mis à mal dans cette dynamique qui balade le bénéficiaire d'une action à une autre, sans parcours global et suivi.

Le partage d'information :

Ces changements qui ont affecté les relations partenariales devenues mécaniques, ont des conséquences importantes sur la prise en charge des demandeurs d'emploi qui sont suivis par un conseiller au sein de la structure qui oriente, puis accompagnés par un autre conseiller au sein d'une structure qui réalise les prestations. La communication entre ces deux niveaux est cruciale dans la mesure où elle assure la cohérence du parcours d'insertion et sa continuité. Pourtant, comme l'explique un conseiller :

« Il y a trop peu de partage d'information entre les acteurs qui interviennent sur un même accompagnement. Souvent, ils reviennent avec le bilan de leur accompagnement, mais on ne partage pas vraiment avec le prestataire. Ça serait utile pourtant. On ne fait pas assez de suivi avec les personnes » (conseiller, Pôle emploi).

La situation se retrouve dans l'autre sens, c'est-à-dire que les prestataires ne donnent pas nécessairement d'informations au prescripteur, en dehors de la fiche bilan obligatoire contractuelle : « *on n'a pas de suivi de la personne qu'on envoie, on ne sait pas la plus-value du service* » (conseiller Pôle emploi).

Pourtant, tous les conseillers s'accordent sur le fait que la dimension humaine est primordiale dans l'accompagnement, notamment dans le maintien des relations partenariales et du réseau dans le secteur de l'emploi :

« La dimension humaine dans le partenariat, dans le travail, avec les collègues est extrêmement important [...] l'informel va déclencher hop, une réunion formelle dans quinze jours » (conseillère mission locale).

Au-delà des informations relatives à un accompagnement spécifique, le partage d'informations entre conseillers est une pierre angulaire de leur travail. Ils s'interpellent pendant les pauses, dans les couloirs pour se poser des questions sur les organisations spécialisées du territoire ou sur une difficulté particulière. Officieusement et communément à toutes les organisations rencontrées, *« il y a des conseillers qui vont plus être portés sur des questions de justice, d'immigration, d'entreprise ou je ne sais quoi ! L'idée c'est d'être complémentaire là dessus »* (conseiller, Pôle emploi). Si les acteurs échangent au sein de leur structure, ils n'hésitent pas aussi à téléphoner à des collègues rencontrés lors de forums par exemple :

« Mon réseau, il tient aux forums pour l'emploi où je vais, je vais me renseigner, je vais voir les gens, je suis très curieuse. Et puis les contacts c'est grâce aux collègues aussi » (conseillère Plie) ; *« par exemple, le logement, je vais pas travailler dessus. Je n'y comprends rien d'ailleurs ! Mais, on va prendre le téléphone, on va appeler le service logement etc. On va entendre cette problématique »* (conseillère Plie).

Les contacts entre prestataires et Pôle emploi sont devenus difficiles. Cette difficulté résulte principalement du manque de temps des agents (qui ne trouvent plus le temps de communiquer) et des réponses apportées pour faire face à ces difficultés, à savoir la formalisation de l'échange d'informations à travers l'unique bilan de prestations.

A ce sujet, un prestataire explique :

« on avait une directive des agents de Pôle emploi qui était de ne plus téléphoner au conseiller. Eventuellement, d'envoyer un mail en cas d'urgence, mais vraiment avec cette idée de travailler de façon complètement distincte. C'est à dire en gros : vous êtes prestataires, vous effectuez le travail qu'on vous demande, et puis on verra ensuite dans le bilan ce qui a été fait. En sachant que le bilan en plus, il est tellement standardisé que vous ne pouvez pas faire tout apparaître, ce qui fait que tu te retrouves avec toi un capital d'informations, car la personne tu la connais [...] dont tu ne peux pas forcément rendre compte dans ce bilan à cases informatiques qui ne rentre plus les mots si tu n'as pas le bon nombre de caractères » (conseillère, prestataire de services).

Un contrôle accru de l'exercice : les indicateurs en question

Enfin, l'étude des outils et des modalités des services et de leur standardisation - notamment au regard de leur prise en compte des secteurs autres que l'emploi -, conduit à présent à analyser un dernier niveau : les critères d'évaluation de l'accompagnement.

Le renforcement du contrôle ne concerne pas uniquement les demandeurs d'emploi dans leur recherche active. Les conseillers ont progressivement vu leur activité évaluée. Les critères sur lesquels leur travail est analysé représentent un bon indicateur de la place que le législateur ou le manager intermédiaire accorde à l'intersectorialité dans l'accompagnement. Ils éclairent sur les objectifs principaux réels du législateur et du manager intermédiaire. Ils mettent en effet en lumière ce que le conseiller est censé atteindre. Alors que l'individualisation et l'intersectorialité sont promues dans les discours et à travers une série d'instruments mis en place (le référent unique par exemple), dans quelle mesure ces deux dynamiques sont-elles intégrées dans les processus d'évaluation du travail du conseiller ?

A Pôle emploi, les évaluations se font sur la base d'une série d'indicateurs issus du logiciel utilisés au quotidien par les conseillers. En enregistrant un certain nombre d'informations, il fait ressortir des informations sur l'activité de l'agent de terrain. Cependant, nous l'avons vu, les informations qui y sont mentionnées sont sélectives, c'est-à-dire que les espaces à remplir ne laissent de place qu'aux informations sur l'emploi et sur un certain type d'actions et ne permettent pas d'aborder les problématiques qui débordent de ce secteur.

Les indicateurs évalués sont le mouvement du portefeuille de demandeurs d'emploi : c'est-à-dire le nombre d'actions initiées (de formation ou prescription) ayant permis de faire sortir le demandeur d'emploi du portefeuille actif du conseiller et la mise en relation d'une offre d'emploi publiée par l'agence et d'un demandeur d'emploi.

Dans les autres organisations (prestataires et partenaires), les indicateurs principaux sont la 'sortie positive' du demandeur d'emploi, ce qui veut dire que le travail du conseiller sera évalué sur la base de la situation en emploi de l'individu. Il faut qu'il ait trouvé un emploi pour être qualifié de 'sortie positive' et impacter positivement l'évaluation du conseiller.

Globalement, une politique du chiffre se développe, conditionnant les ressources des organisations (qu'il s'agisse du financement pour prestations ou des financements des acteurs publics dans le cas de certains partenaires comme le Plie ou la mission locale) à leurs résultats quantitatifs en terme d'emploi.⁶⁷¹

Les indicateurs ne prennent donc pas en compte le caractère intersectoriel de l'accompagnement. En effet, ils n'intègrent pas le temps d'accompagnement passé à lever les freins périphériques à l'emploi, n'encourageant pas le conseiller à passer trop de temps et dépenser trop de moyens sur une approche qui ne sera ni valorisée ni reconnue :

« Ce que j'aimerais bien qu'ils entendent tous ces politiques, c'est que quand on fait de l'accompagnement, effectivement, tous ces problèmes périphériques dont on parle depuis le début, il faut bien s'en occuper avant qu'ils arrivent à l'emploi. Sauf qu'eux, ils veulent des chiffres, des chiffres, des chiffres »
(conseillère, Plie).

Les critères d'évaluation sont ciblés sur l'emploi et plus spécifiquement sur le placement du demandeur d'emploi sur un travail ou une action.

Ces logiques d'action sont susceptibles d'orienter les conseillers, pour favoriser une meilleure évaluation au détriment d'une certaine conception de l'accompagnement. Jusqu'à présent, ils sont cependant unanimes pour reconnaître que les indicateurs ne représentent pas des moyens de pression contraignants sur leur travail. Ils s'accordent par ailleurs sur le fait que des évaluations sont nécessaires pour suivre la manière dont les fonds publics sont utilisés, même s'ils questionnent la nature des indicateurs. Il faut là encore noter que ces indicateurs peuvent orienter l'activité des agents de terrain, surtout les agents nouvellement en poste et en CDD, plus sensibles à ces critères pour des questions de reconduite de contrat.

Le risque est donc que cela conduise l'agent de terrain à mettre en place des logiques d'action auprès du demandeur d'emploi pour le faire « rentrer » dans les cases. Or, pour cela, il doit insister sur les actions reconnues dans les critères d'évaluation et ne pas passer trop de temps sur les éléments périphériques. En conséquence, l'agent de terrain souhaitant mettre en œuvre des logiques d'action correspondant aux critères serait encouragé à mettre de côté les demandeurs d'emploi les plus éloignés de

⁶⁷¹ S. Divay & B. Balzani, (2008). *Analyse des pratiques professionnelles d'accompagnement des chômeurs Rapport DARES* : p.56 / 57

l'emploi au profit des demandeurs d'emploi les plus proches de l'emploi auxquels il peut prescrire des formations ou actions ou les placer sur une offre d'emploi.

Si un haut degré de standardisation ou du moins une certaine rigidification des outils a pu être démontrée ici, les agents de terrain disposent néanmoins d'une relative marge de manœuvre quant aux logiques d'action à mettre en place dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

7.3.3 La recherche d'un équilibre entre discrétion et régulation

Une théorie de la discrétion des agents de terrain des politiques d'insertion

Une des questions principales posée par la très riche littérature sur les *street level bureaucrats* concerne le niveau de discrétion de ces acteurs⁶⁷². Ne sont-ils que de simples exécutants de ce que le législateur et leurs managers mettent en place, ou bien participent-ils au processus de décision des politiques publiques et dans quelle mesure ? Le cadre qui structure leur activité est-il flexible ou fortement régulé et comment l'adaptent-ils ?

La marge de manœuvre dont dispose le conseiller en insertion professionnelle, à l'instar de la marge de manœuvre de l'acteur institutionnel local, est un élément central à cette recherche. En effet, comme nous l'avons vu, l'intersectorialité repose en grande partie sur la capacité pour l'acteur en charge de sa mise en œuvre de déborder de son secteur d'action publique principal vers une approche globale de l'individu et de la problématique de l'insertion professionnelle.

Pour ce faire, des outils ont été développés et les modes de gouvernance ont été repensés. L'importance de cette marge de manœuvre apparaît à tous les niveaux d'action publique, qu'il s'agisse des décideurs ou bien des agents de terrain. Elle est

⁶⁷² Par exemple :

T. Evans, & J. Harris, (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *British Journal of Social Work*, 34(6), 871–895 ;

D. Rice, (2012). Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation. *Administration & Society* ;

M. Lipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. *Administrative Science Quarterly* (Vol. 27). New York: Russell Sage Foundation ;

V. Dubois, (2010, 3^{ème} éd.) *La vie au guichet*, Paris, Economica,

considérée comme un moyen nécessaire à la territorialisation et à l'individualisation, qui participent tous deux à l'intersectorialité⁶⁷³. Un plus grand pouvoir discrétionnaire représente un de moyens privilégiés de dépasser la sectorialisation du système politico-administratif et de l'organisation des services.

Cet équilibre se définit principalement au niveau national par les textes juridiques qui encadrent les modalités des services proposés aux demandeurs d'emploi. Cependant, à l'instar des acteurs institutionnels territoriaux, les managers intermédiaires ont un pouvoir discrétionnaire important. Ils peuvent ainsi prendre des décisions importantes concernant l'organisation des services.

Comme Vincent Dubois l'explique, la question n'est plus tant de savoir si l'agent de terrain dispose ou non d'une marge de manœuvre dans la manière dont il effectue son travail, mais plutôt de savoir sur quel aspect de la politique publique elle porte⁶⁷⁴.

Des points de vue divergents de la marge de manœuvre

Régulation d'une part, marge de manœuvre de l'autre. En d'autres termes, le conseiller dispose d'une certaine autonomie de décision⁶⁷⁵, tout en exerçant son métier dans un cadre contraignant et régulé. Face à ces dynamiques qui s'opposent, les conseillers en insertion interprètent ce degré de discrétion de manière différente : certains décrivent un contexte de plus en plus flexible leur accordant une grande marge de manœuvre, alors que d'autres soulignent la rigidité d'un système contraignant leur marge de manœuvre. De quel pouvoir discrétionnaire disposent les agents de terrain et sur quoi porte-t-il ?

Pour mesurer le degré de régulation, Pollitt et Bourckaert⁶⁷⁶ de même que Zimmerman et al.⁶⁷⁷ identifient quatre éléments qui peuvent être régulés (et a

⁶⁷³ C. Garsten, & K. Jacobsson, (2014), « The Individualisation of Social Citizenship in Europe », Op. cit.

⁶⁷⁴ V. Dubois, 2013, « Le rôle des street level bureaucrates dans la conduite de l'action publique en France », Op. cit.

⁶⁷⁵ L. Lavitry, (2010) « Les conseillers à l'emploi : Entre relation d'aide et normes gestionnaires », Op. cit. :

« le conseiller conserve en particulier une marge de manœuvre importante sur les modalités de contrôle de la recherche d'emploi (gestion de la liste), sur le type d'accompagnement à mettre en œuvre ou sur le type et le nombre d'offres d'emploi à transmettre aux chômeurs »

⁶⁷⁶ C. Pollitt and G. Bouckaert, (2011), *Public management reform: A comparative analysis-new public management, governance, and the Neo-Weberian state*. Oxford: Oxford University Press.

contrario, laissés à la discrétion des acteurs) dans une politique publique : le processus, les bénéficiaires, les prestataires et les résultats. Transposé à notre propos au vu des résultats précédemment présentés, nous nous appuyerons sur les variables suivantes : la substance de l'accompagnement, et les modalités du service⁶⁷⁸. Ces dernières concernent l'organisation du suivi, c'est-à-dire le calendrier des rendez-vous ou la nature des contacts. Quant à la substance du service, elle fait référence à ce qui est discuté durant l'entretien. Il s'agit du contenu : les questions à poser et les thèmes à traiter avec le demandeur d'emploi.

A Pôle emploi, les agents ont progressivement été dotés d'une marge de manœuvre croissante dans la mesure où ils choisissent à présent la manière dont ils contactent le demandeur d'emploi (téléphone, email ou en rendez-vous à l'agence) et la fréquence des rendez-vous. Néanmoins leur activité est régulée quant à l'organisation de la semaine, la durée et le contenu des rendez-vous (conséquence des critères d'évaluation et grilles à suivre en fonction du logiciel informatique servant de base).

« J'en ai très peu de marge de manœuvre. Avant, j'avais la possibilité d'organiser ma semaine comme je le souhaitais et je faisais le type d'action que je voulais tant qu'à la fin de l'année, je pouvais dire : j'ai fait ça et ça, et je suis arrivée là. Y avait une confiance qu'aujourd'hui on a moins dans l'agence. Notre semaine est à présent organisée en demi-journée et il faut combler les blancs. Ma marge de manœuvre est faible car on va finalement me dire ce que je dois faire de tout mon temps » (conseillère Pôle emploi).

La régulation de l'activité des conseillers qui réalisent des prestations de service repose quant à elle davantage, nous l'avons vu, sur la fréquence des rendez-vous et sur la durée de l'accompagnement, les conseillers se sentant libres de discuter de ce qu'ils souhaitent avec le demandeur d'emploi durant l'entretien. Ces conseillers, à l'instar de ceux qui travaillent en mission locale ou en Plie, disposent d'une grande marge de manœuvre quant à la substance de l'accompagnement. Leur contrainte principale, c'est l'évaluation de leur activité et/ou de leur structure en termes de

⁶⁷⁷ K. Zimmermann, P. Aurich, P. R. Graziano and V. Fuertes, (2014), Marketization and Activation Policies Germany, Italy and the United Kingdom compared. *Social Policy and Administration* 48(2): 127-148.

⁶⁷⁸ A ces deux éléments pourrait être ajouté le document formel support de l'accompagnement (logiciel informatique, ou bilan de prestation). En effet, sa standardisation, nous l'avons vu, éclaire quant à la place donnée à l'intersectorialité dans l'accompagnement et à la difficulté d'individualiser ou tout du moins de transmettre les informations individuelles. Cependant, cette donnée montre les conséquences de la standardisation sur le demandeur d'emploi, mais n'éclaire que peu sur la marge de manœuvre du conseiller, au cœur du questionnement ici.

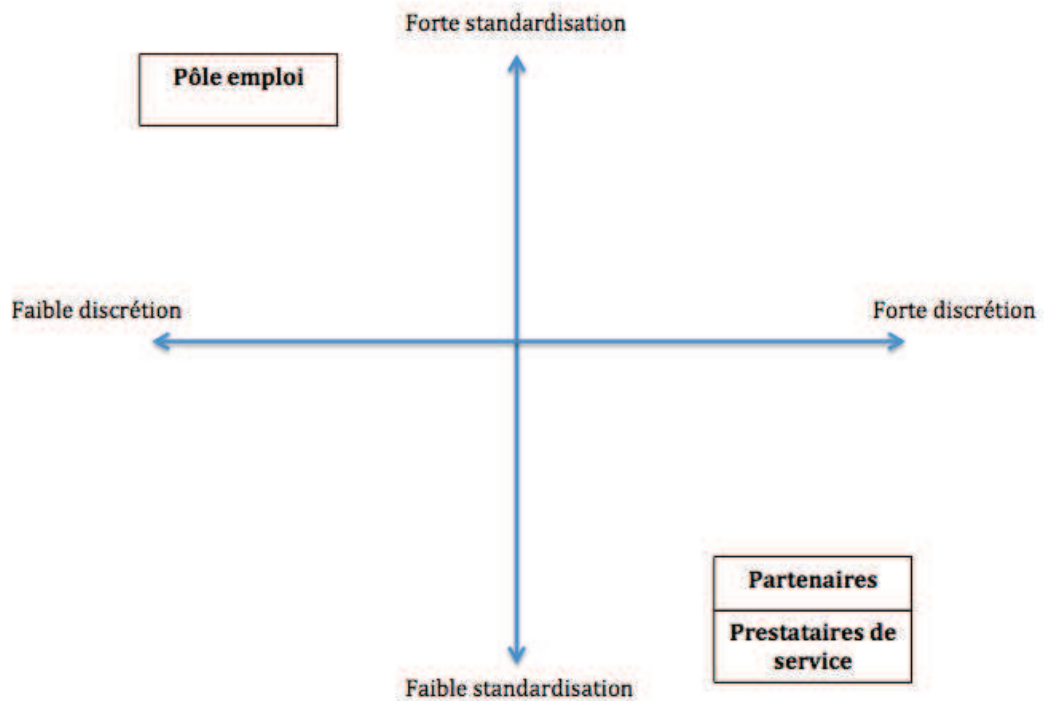
sortie positive qui impose (plus ou moins selon les conseillers) de garder un cap fort sur l'emploi, cœur de leur métier.

Ainsi, lorsque la marge de manœuvre est accordée sur les modalités de l'accompagnement, celui-ci est régulé sur son contenu. A contrario, si le conseiller a une marge de manœuvre sur le contenu, ses modalités sont plus rigides.

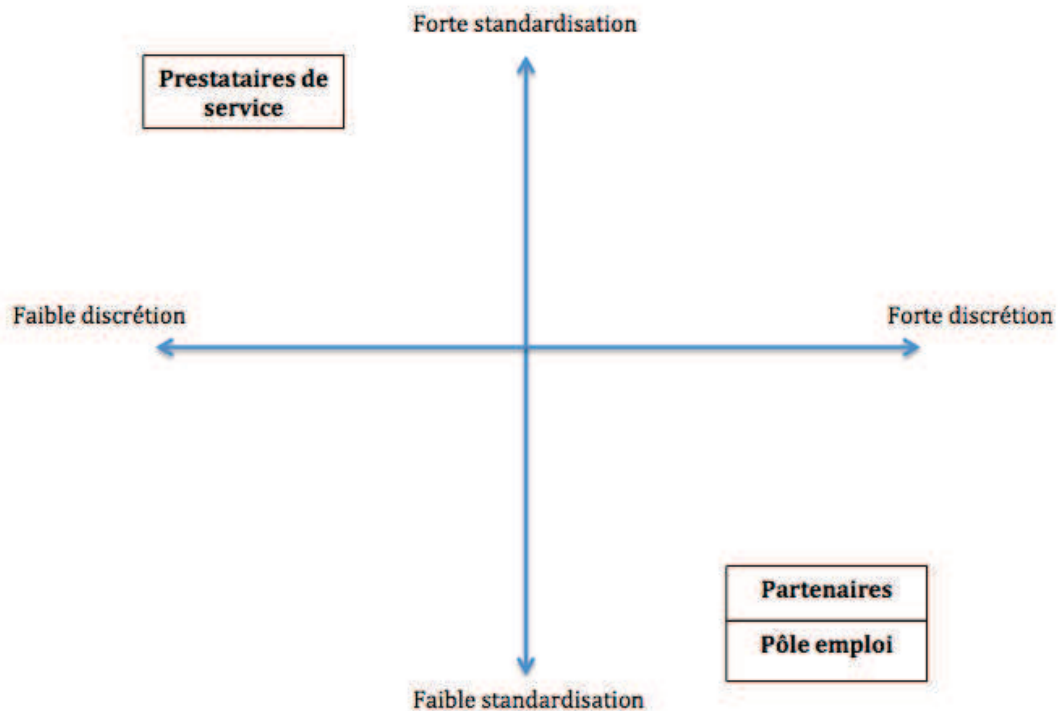
La marge de manœuvre est donc contrebalancée par un processus de régulation qui permet de maintenir un équilibre. Le conseiller n'est ainsi pas entièrement libre d'agir comme il le souhaite, mais il n'est pas non plus contraint d'appliquer des actions sans pouvoir les adapter.

Schémas : Régulation et marge de manœuvre, la quête d'un équilibre

Régulation et marge de manœuvre de la substance du service :



Régulation et marge de manœuvre des modalités du service:



Critiquant le travail de Michael Lipsky sur les agents de terrain, Howe prévoyait que le développement de systèmes managériaux plus rigides conduirait à la mort de la discrétion de ces acteurs⁶⁷⁹. D'un côté, ces systèmes managériaux et le contrôle du travail du conseiller limitent la mise en place d'une marge de manœuvre réelle et donc de l'intersectorialité qui se concrétise dans l'accompagnement par ce pouvoir discrétionnaire. Cependant, cela ne signifie pas pour autant que ces acteurs n'ont aucune marge de manœuvre. En effet, à travers leur paradigme d'intervention (l'approche globale) et la promotion de l'individualisation et de services sur-mesure, les conseillers disposent d'une certaine flexibilité qui leur permet d'adapter l'accompagnement à l'individu. Cela nous amène à conclure que, dans le cas des politiques d'activation, la discrétion repose sur un équilibre recherché entre contrôle et régulation d'une part, et marge de manœuvre de l'autre. Managers intermédiaires et décideurs institutionnels ont intégré ce besoin de flexibilité et *de facto* le rôle décisionnaire des agents de terrain. Néanmoins et en parallèle, des systèmes de

⁶⁷⁹ Howe 1991 in T. Evans, & J. Harris, (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion, op. cit

régulation ont été développés avec le but de garder le contrôle sur l'activité du conseiller.

Mathieu Béraud et Anne Eydoux ont mis en avant que l'évolution de l'activation en France se traduirait par un accent sur l'accompagnement des chômeurs et par un renforcement de la responsabilité des chômeurs à travers les incitations et les sanctions⁶⁸⁰. L'analyse des systèmes de gouvernance et d'accompagnement des demandeurs d'emploi permet de comprendre que l'intersectorialité est intégrée comme une réponse aux difficultés d'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi. Pour autant, elle reste principalement rhétorique puisque les réformes renforcent davantage les sanctions et le contrôle qui sont centrés sur une approche qui ne reconnaît que les mouvements vers et pour l'emploi ('work first'). Alors que Cyrielle Champion et Guiliano Bonoli montrent clairement dans quelle mesure l'intersectorialité est développée par les décideurs afin de concentrer toutes les actions envers des demandeurs d'emploi⁶⁸¹ (sociales, de santé ou d'intégration) vers la problématique de l'insertion professionnelle, l'analyse de l'intersectorialité française en pratique révèle une mise en œuvre déléguée aux agents de terrain. L'intersectorialité est certes intégrée mais peu accompagnée d'outils dédiés. Elle passe principalement par la marge de manœuvre des conseillers, qui est parallèlement et paradoxalement contrainte par un renforcement des méthodes d'évaluation centrées sur l'emploi.

Conclusion

Le niveau micro, c'est-à-dire le niveau de la relation entre l'individu et l'organisation et l'agent de terrain en charge d'accompagner le demandeur d'emploi dans son

⁶⁸⁰ M. Béraud, & A. Eydoux, (2009). Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi - Les inflexions du régime français d'activation. *Travail et Emploi*, 119(Accompagnement dans et vers l'emploi).

⁶⁸¹ G. Bonoli, & C. Champion, (2014). "Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?", Op. cit.

processus d'insertion professionnelle représente le niveau où l'intersectorialité prend sa forme concrète, là où on observe comment elle se met en œuvre pour son destinataire.

L'intérêt porté dans cette partie sur le travail des agents de terrain repose sur un questionnement souvent abordé dans les recherches en science politique et en sociologie : dans quelle mesure les agents en charge de mettre en œuvre les politiques publiques et les dispositifs ont-ils un rôle exécutif et dans quelle mesure ont-ils un rôle décisionnaire ? Il a été largement démontré au cours des dernières décennies que ces derniers contribuent à la fabrique des politiques publiques. De plus, nous avons pu montrer dans ce chapitre que, bien que l'émergence de pratiques de nouveau management public ait conduit à une régulation renforcée et ciblée sur un secteur unique (l'emploi), l'affirmation de l'individualisation et de la nécessaire marge de manœuvre des conseillers, permet de maintenir un équilibre entre régulation et discrétion dans le travail des agents de terrain. Ainsi, les street level bureaucrats ont une certaine marge de manœuvre qui leur permet de sortir d'un rôle strictement exécutif et de s'inscrire dans le processus de décision et d'élaboration des politiques d'insertion professionnelle. Ils conservent néanmoins une partie de leur activité régulée par un système instrumental qui place l'emploi au cœur des objectifs de l'insertion. Ce cadrage de l'activité d'accompagnement des demandeurs d'emploi résultant du référentiel d'activation bloque le développement de l'approche intersectorielle des conseillers, alors qu'il en reconnaît paradoxalement l'importance et l'utilité. En effet, malgré une volonté affichée d'accorder plus de marge de manœuvre aux street level bureaucrats, ceux-ci sont confrontés à des outils de régulation (soit de l'accompagnement soit par les résultats) qui contraignent leur marge de manœuvre et les nouveaux profils de conseillers défient le paradigme d'intervention traditionnellement ancré dans une approche intersectorielle.

Le retour à une approche décloisonnée de l'insertion, mise en avant par la promotion de l'approche globale, de l'individualisation et de l'intersectorialité, semble donc davantage rhétorique, plus qu'elle n'instaure une réelle approche holistique de l'insertion. Le paradigme d'intervention initialement ancré dans les logiques d'action des agents de terrain est freiné par le développement des politiques d'insertion professionnelle centrées sur l'emploi et n'intégrant pas ou peu les autres secteurs.

Paradoxalement, l'institutionnalisation progressive de l'intersectorialité par les acteurs institutionnels nationaux (partie 1), locaux (partie 2) et les managers

intermédiaires (chapitre 7.3) contraint la mise en place d'une approche intersectorielle par les agents des terrain.

L'approche globale, qui correspond au paradigme d'intervention dans le secteur de l'insertion professionnelle et qui repose sur son caractère intersectoriel, fait consensus auprès des acteurs de terrain, conseillers et managers intermédiaires. Cependant, bien que leur marge de manœuvre leur permette de maintenir cette approche et de mettre en place un accompagnement à la croisée de plusieurs secteurs d'action publique, le développement de techniques managériales observées à travers les outils du conseiller, les changements de relations entre acteurs et l'évolution des politiques de ressources humaines, défie cette intersectorialité en pratique.

VIII/ Les stratégies pour contourner les défis de la mise en œuvre d'une approche intégrée

Le contexte dans lequel les services sont délivrés aux demandeurs d'emploi se caractérise par des injonctions a priori paradoxales : promotion de l'intersectorialité d'une part, et des instruments davantage uni-sectoriels et/ou contraignant l'activité du conseiller d'autre part. Le pouvoir discrétionnaire des managers intermédiaires et des agents de terrain - dont ils peuvent choisir ou non de faire usage - leur permet cependant de mettre en place des stratégies pour contourner les difficultés qu'ils rencontrent. Ces difficultés s'expliquent par le décalage qui existe entre d'une part, la promotion de liens sectoriels pour des services globaux et individualisés, et d'autre part, les outils mis en place dans ce cadre⁶⁸². Elles peuvent aussi être liées au degré d'institutionnalisation des relations intersectorielles. Ainsi, lorsqu'un type d'intersectorialité est institutionnalisé (comme par exemple l'intersectorialité emploi / formation), qu'il existe des instruments dédiés, et qu'il est intégré par les acteurs en charge de le mettre en œuvre, l'agent de terrain rencontrera moins de difficultés à mettre en place un accompagnement au croisement de ces secteurs que dans le cas d'un type d'intersectorialité faiblement institutionnalisé, face à laquelle le conseiller est davantage démuné.

La deuxième partie de ce travail a montré que l'intersectorialité emploi / immigration peine à prendre forme du fait d'une série de variables parmi lesquelles on peut citer : l'époque (période de crise économique, spécificités de la population immigrée), l'inadéquation des référentiels sectoriels (universalisme versus politique ciblée), et la méconnaissance réciproque des acteurs et des organisations de ces secteurs. De ces différents éléments, résulte une faible institutionnalisation du lien intersectoriel, elle-même conduisant à une situation où les conseillers se sentent démunés. En effet, dans une perspective où ces derniers (les agents de terrain) doivent individualiser les services en fonction du demandeur d'emploi, deux approches sont mises en œuvre : un accompagnement intuitif reposant principalement sur le conseiller lui-même (sa

⁶⁸² Voir chapitre 7

manière d'appréhender le demandeur d'emploi, son expérience et plus généralement, son profil face à l'intersectorialité), et une approche reposant sur le réseau : ils cherchent là à mobiliser leurs collègues, les autres acteurs locaux, ou les dispositifs spécifiques dont ils ont connaissance et qui peuvent répondre aux besoins spécifiques du demandeur d'emploi. Cependant, si le lien intersectoriel est faiblement institutionnalisé, les conseillers seront souvent dépourvus du fait du manque de dispositifs intersectoriels et des rares liens entre acteurs qui ne s'identifient pas systématiquement entre eux.

Pourtant, les agents de terrain et managers intermédiaires parviennent, dans certains cas, à dépasser la faiblesse de ce lien pour proposer un service d'insertion professionnelle au carrefour de celui de l'intégration des immigrés. En d'autres termes, alors que certains conseillers mettent de côté cette situation jugée trop difficile à traiter ou trop éloignée de leurs missions, d'autres l'appréhendent frontalement et mettent en place des stratégies pour proposer un service intersectoriel.

En somme, ce chapitre vise à dénouer les logiques d'action socio-professionnelles individuelles des agents de terrain face à l'insertion professionnelle des immigrés, appelant dans un certain nombre de cas⁶⁸³ à mettre en place une approche intersectorielle emploi / immigration. Etudier la manière dont les conseillers réagissent face à la faible intersectorialité emploi/immigration fait émerger les stratégies et le pouvoir décisionnaire des agents de terrain. L'usage de stratégies par les agents de terrain est un phénomène bien connu des travaux sur la *street level bureaucracy* qui a permis de montrer comment ces acteurs détournent le cadre d'action légal pour mettre en œuvre l'action publique. A cet égard (et de manière non

⁶⁸³ Dans un certain nombre de cas, en effet, les immigrés ne font pas face à des difficultés d'insertion professionnelle spécifiques, mais uniquement à des difficultés qui seraient similaires à celles que n'importe quel demandeur d'emploi peut rencontrer (santé, social, etc.). Cependant, nous le verrons dans cette partie, il existe des problématiques qui sont plus spécifiques à cette population (équivalence des diplômes, méconnaissance du système national, langue, etc.) et qui posent des difficultés au conseiller.

Il ne s'agit pas ici d'évoquer une situation qui concernerait tous les immigrés, puisqu'il s'agit bien évidemment d'une catégorie trop hétérogène, mais plutôt de montrer comment certaines difficultés (qui peuvent par ailleurs correspondre à des personnes non-immigrées) plutôt caractéristiques de cette population, sont prises en compte dans l'accompagnement.

exhaustive), Vincent Dubois parle d' « arrangement » et de « ruse »⁶⁸⁴, Pierre Bourdieu de jeu avec les règles⁶⁸⁵, Nicolas Farvaque de « bricolage »⁶⁸⁶. Il s'agit en bref de questionner le niveau et le type de discrétion des agents de terrain et de voir comment ils en font usage dans leur organisation et pour les bénéficiaires en fonction du système en place et de leur profil.

On cherche ainsi à répondre à la problématique suivante : **quelles sont les stratégies individuelles des agents de terrain pour faire face l'intersectorialité ?**

Ce chapitre repose sur une série d'hypothèses dont les principales sont :

- **plus le lien intersectoriel est institutionnalisé, plus il sera facile pour l'agent de terrain d'intégrer l'autre secteur dans son approche de l'accompagnement. A contrario, moins le lien intersectoriel est institutionnalisé, plus l'agent de terrain sera démuni pour mettre en place un accompagnement intersectoriel. En conséquence, certains secteurs sont plus ou moins faciles à intégrer dans l'accompagnement ;**
- **pour intégrer les secteurs les moins institutionnalisés (comme la dimension migratoire par exemple, ou les difficultés linguistiques ou culturelles) à l'accompagnement vers l'emploi, les agents de terrain doivent mettre en place des stratégies leur permettant de bricoler un accompagnement intersectoriel.**

Pour répondre à ces questions et analyser en profondeur les logiques d'action des conseillers en insertion professionnelle, nous nous appuyerons dans ce chapitre sur l'étude de cas développée dans ce travail : la relation intersectorielle emploi / immigration. Cette intersectorialité, faiblement institutionnalisée, peut conduire à une acceptation de la faible institutionnalisation par le conseiller, et donc à une mise à l'écart du secteur migratoire, ou bien à la mise en place de stratégies de contournement permettant d'aborder l'accompagnement de manière intersectorielle en y intégrant les problématiques spécifiques du demandeur d'emploi.

⁶⁸⁴ V. Dubois, (2010) « Chapitre 10 / Politiques au guichet, politique du guichet », in Olivier Borraz et Virginie Guiraudon, Politiques publiques 2 Presses de Sciences Po « Académique », p. 265-286: p.274-275

⁶⁸⁵ P. Bourdieu (dir.), La Misère du monde, Paris, Seuil, 1993 cité dans Dubois 2010

⁶⁸⁶ N. Farvaque, (2011). Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils. *La Revue de l'Ires*, 69(2), 139.

Dans un premier temps, une analyse de la manière dont les agents de terrain gèrent le processus d'individualisation face au public immigré sera réalisée. Cela conduira à montrer que, l'individualisation se faisant par un effet de catégorisation, ce processus met à l'écart les immigrés qui représentent une « catégorie indigène »⁶⁸⁷, c'est-à-dire une catégorie non-officielle. Puis nous reviendrons dans cette partie sur les stratégies que les agents de terrain mettent en place pour contourner cette difficulté.

Enfin, dans un second temps, c'est la manière dont les conseillers abordent les différents types d'intersectorialité qui sera étudiée afin de tester l'hypothèse selon laquelle certaines intersectorialités sont plus ou moins intégrées dans les accompagnements et dans les pratiques individuelles des conseillers. Enfin, sur la base des analyses précédentes, nous chercherons à élaborer une typologie des pratiques de l'intersectorialité emploi / immigration.

Contrairement à ce qui a été fait jusqu'à présent, nous commencerons donc par aborder l'étude de cas afin de remonter en généralité en suivant, ce qui nous permettra de clôturer cette partie en présentant une typologie des conseillers.

8.1 L'individualisation d'une « catégorie indigène »

Pour identifier les logiques d'action individuelles utilisées par les conseillers en insertion professionnelle afin de mettre en place des approches intersectorielles, trois niveaux d'analyse sont nécessaires. Tout d'abord, il importe de comprendre pourquoi il est particulièrement difficile d'individualiser le service pour les immigrés. Nous faisons ici l'hypothèse que la principale variable expliquant cette difficulté réside dans le fait que le processus d'individualisation repose sur la catégorisation, qui, suivant le référentiel universaliste, n'intègre pas les immigrés en tant que catégorie d'action publique dans le secteur de l'emploi.

Avant tout structurées par le cadre législatif, les stratégies que les agents de terrain développent peuvent différer en fonction d'une série de variables dont les

⁶⁸⁷ A. Lendaro, (2011). *L'«immigré-e travailleur-se» La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*. Université Aix Marseille.
D. Demazière, (2003) *Le chômage*, Paris, Armand Colin : p.45

principales⁶⁸⁸ sont l’imaginaire social (le poids des représentations), l’organisation à laquelle ils appartiennent (organisations) et l’expérience passée du conseiller.

La variable territoriale (différences d’une agglomération étudiée à une autre), encore une fois, ne joue pas un rôle important dans le type de stratégies mises en œuvre par les conseillers, du moins pas au niveau de l’agglomération. Elle peut cependant fortement affecter l’expérience du conseiller qui, selon le territoire où il se trouve (quartier ou commune), peut être plus ou moins amené à rencontrer un public immigré ou non dans le cadre de son activité, et donc à développer des approches adaptées.

8.1.1 Des conseillers démunis face à la problématique de l’insertion professionnelle des immigrés

Contrairement aux réactions des acteurs institutionnels, les réactions des conseillers en insertion professionnelle sont globalement moins vives face aux questions portant sur les immigrés et leur accompagnement vers l’emploi. Si les conseillers ne sont pas mal à l’aise lorsqu’il s’agit d’évoquer l’accompagnement des immigrés, vingt-huit conseillers sur les trente-deux rencontrés (soit 87,5%) ont caractérisé leur position comme « démunis » face à cette population. Faute de dispositifs dédiés et de liens intersectoriels institutionnalisés tant par le législateur que par les managers intermédiaires, les agents de terrain ne savent comment accompagner les membres de cette catégorie indigène.

Les freins à l’insertion professionnelle

Durant les entretiens, les agents de terrain ont exprimé leur sensation de désarroi face à certains demandeurs d’emploi immigrés (les plus particulièrement en difficulté

⁶⁸⁸ Ces variables correspondent aux variables examinées dans le chapitre 7 et qui impactent la manière dont les conseillers perçoivent l’intersectorialité. Naturellement, leur analyse de l’intersectorialité influe sur la manière dont ils la mettent en œuvre et dont ils réagissent face à leur pouvoir discrétionnaire.

dans leur processus d'insertion professionnelle) qu'ils accompagnent⁶⁸⁹. Ils expliquent être démunis sur les aspects suivants :

- le niveau de langue est l'unique enjeu identifié de manière unanime par tous les conseillers rencontrés lorsque la question de l'accompagnement des demandeurs d'emploi immigrés était évoquée. Il s'agit d'un frein à l'insertion professionnelle visible, c'est-à-dire que le conseiller, lorsqu'il rencontre le demandeur d'emploi, constate immédiatement le niveau d'expression orale de la personne.

« Sur le public immigré, vous avez des problématiques annexes que vous ne gérez en général pas. Après, la problématique de la langue, c'est un frein. A part le fait que la personne apprenne très vite le français, il y passe du temps. Donc moi à ce niveau là, à part voir les dispositifs pour le français, je sais pas. Je suis très en difficulté avec ces publics là je vous avoue. Je ne sais pas quoi en faire » (conseillère Pôle emploi).

Cette problématique linguistique est par ailleurs considérée comme la plus importante, dans la mesure où la majorité des conseillers estiment qu'ils ne peuvent pas travailler avec l'individu tant que ce frein n'est pas levé : *« c'est inutile de voir les personnes puisqu'on ne peut rien faire, on ne peut pas communiquer. Ça ne sert à rien ! »* (conseillère Pôle emploi). Plus rarement, lorsque le conseiller a des compétences linguistiques, il peut choisir de faire l'accompagnement dans une langue communément parlée par le demandeur d'emploi et lui-même. Il estime alors que le demandeur d'emploi travaille parallèlement sur son niveau linguistique, et qu'il est possible de trouver un emploi malgré ce frein. Enfin, certains conseillers permettent à des proches de participer au rendez-vous afin de traduire.

La difficulté est d'autant plus grande que les dispositifs sont souvent trop peu nombreux, rapidement complets (et les demandeurs d'emploi sont donc longue liste d'attente), ou limités à certaines populations très spécifiques (les femmes par exemple) pour répondre aux besoins des conseillers⁶⁹⁰.

- La reconnaissance des compétences représente un autre frein majeur, qu'il s'agisse de la reconnaissance officielle des diplômes ou bien de l'expérience professionnelle à l'étranger. Hormis lorsqu'il existe un accord entre la France et le

⁶⁸⁹ Ce désarroi concerne les demandeurs d'emploi immigrés qui font face à des difficultés spécifiques. Cela ne concerne pas tous les demandeurs d'emploi immigrés qu'ils accompagnent. Il s'agit ici de mettre l'accent sur les difficultés spécifiques que peut rencontrer cette population.

⁶⁹⁰ Voir ci-dessous

pays où le diplôme a été obtenu, le parcours de reconnaissance est semé d'embûches. Un examen des documents attestant de la formation peut permettre d'obtenir une attestation de comparabilité (ou l'attestation de reconnaissance d'études à l'étranger)⁶⁹¹. Il ne s'agit pas d'une reconnaissance des diplômes, mais d'un document officiel qui décrit le niveau d'études du diplôme et le resitue dans le contexte national français. L'organisme spécialisé auquel le conseiller peut s'adresser pour cette attestation est l'ENIC-NARIC (European Network of Information Centres - National Academic Recognition Information Centres)⁶⁹².

Grand nombre de conseillers ignorent l'existence de ce réseau et ceux qui le connaissent expliquent que la démarche est très lourde et que le document fourni n'a qu'une utilité très limitée en terme d'insertion professionnelle :

« La reconnaissance des diplômes, j'en parle parfois, mais bon, elle a la valeur que voudra lui donner l'employeur. Il n'existe pas de système officiel à ma connaissance. Je l'aborde assez rarement » (conseillère Pôle emploi).

Quant à la validation des acquis d'expérience (VAE), une conseillère explique que *« la grosse difficulté, c'est la notion d'expérience prouvée pour la VAE »* (conseillère prestataire du bilan de compétences CAI). En d'autres termes, comment prouver une expérience professionnelle réalisée à l'étranger ? C'est une démarche qui s'avère complexe pour le conseiller et le demandeur d'emploi, tant pour prouver qu'il a une expérience (plus difficile de contacter l'employeur situé à l'étranger et parlant une langue non maîtrisée par exemple), que pour montrer une correspondance entre l'expérience à l'étranger et une pratique professionnelle en France.

De plus, toutes ces démarches ont un coût et leur plus-value, souvent jugée trop faible, n'encourage pas les conseillers à engager les demandeurs d'emploi dans cette voie.

De manière générale, la perception de cette problématique diffère de manière considérable d'un conseiller à l'autre en fonction de sa connaissance des dispositifs, de sa capacité à faire reconnaître le diplôme ou l'expérience et de sa vision des compétences :

« Ce qui est très dommage, c'est qu'à Pôle emploi, on a dit à une dame avec expérience: 'votre expérience en Algérie, elle ne vaut rien', donc elle arrive et

⁶⁹¹ Page internet du réseau ENIC-NARIC en France: <http://www.ciep.fr/enic-naric-france/les-attestations-centre-enic-naric-france>, consulté le 28 novembre 2014

⁶⁹² Il s'agit d'un organisme créé par la Commission Européenne, le Conseil de l'Europe et l'UNESCO dont les missions portent sur la mobilité professionnelle et les procédures de reconnaissance des qualifications étrangères. Voir : <http://www.enic-naric.net>

c'est pour ça qu'elle ne sait pas comment prendre le problème et qu'elle est assez démoralisée. Je vois très bien pourquoi Pôle emploi lui dit ça. Mais je trouve ça complètement contre-productif [...]. Moi, j'ai passé mon entretien à lui dire le contraire. Elle a une expérience qui se vaut et on va travailler dessus. Elle a une compétence et elle a travaillé quatre ans quand même » (conseillère prestataire du bilan de compétences CAI).

- Ce travail a permis de montrer qu'il n'existe que peu de dispositifs spécifiques pour le public immigré. De plus, les quelques dispositifs existants, souvent à l'initiative d'associations locales, affichent généralement une longue liste d'attente du fait d'un nombre de place limité.

Quel que soit leur organisme d'appartenance, les conseillers qui ont un rôle de prestataire s'accordent sur le fait que les dispositifs linguistiques sont trop rares et rapidement complets. Ils accompagnent un grand nombre de personnes pour lesquelles ces dispositifs sont nécessaires (immigrés, mais aussi personnes illettrées toutes nationalités confondues) et ne parviennent pas à les placer sur des dispositifs d'apprentissage linguistique.

Peu de dispositifs autres que ces dispositifs linguistiques permettent de répondre aux autres freins rencontrés par les demandeurs d'emploi immigrés, comme la méconnaissance du système administratif national et des méthodes pour obtenir un emploi par exemple. Cependant, certaines structures développent des micro-projets répondant à des besoins très spécifiques comme le permis de conduire :

« Les immigrants, on en a pas mal. Et par chance, on a des dispositifs en terme d'acquisition de langue en FLE et de plus en plus, il y a des choses qui deviennent un peu spécifiques avec le temps. Par exemple, depuis l'année dernière, une association a mis en place des cours de code de la route, du déchiffrement du lexique propre au code de la route » (conseillère Plie).

- Enfin, les différences culturelles peuvent représenter un frein majeur lorsqu'elles ne sont pas prises en compte. Par différences culturelles, on entend la difficulté pour le demandeur d'emploi immigré à se repérer dans un système administratif complexe dont il ne connaît pas le fonctionnement, et au regard des méthodes de recherche d'emploi et de candidature (format du curriculum vitae par exemple). Ces différences concernent aussi les difficultés de communication qu'il peut y avoir entre deux personnes de cultures différentes. Dans un cas comme dans l'autre, l'écart culturel peut compliquer le processus d'insertion professionnelle et/ou

l'accompagnement s'il n'est pas intégré comme un facteur à prendre en compte dans cette démarche.

Face à ces freins qui concernent particulièrement les demandeurs d'emploi immigrés, les conseillers se disent fortement démunis. Ils expliquent ne pas avoir de moyens pour les lever. La rareté des dispositifs, à laquelle s'ajoutent les difficultés culturelles et linguistiques ainsi que la difficile reconnaissance du niveau et de l'expérience réalisée à l'étranger, placent les agents de terrain dans l'impasse. Comment accompagner le demandeur d'emploi immigré face à ces difficultés ? Vers quoi l'accompagner et avec quels outils ?

La comparaison réalisée entre différents agents de terrain œuvrant dans différentes organisations et sur différents types de dispositifs nous permet de constater que les conseillers les plus aptes à développer un service individualisé pour les demandeurs d'emploi immigrés sont ceux qui sont à l'interstice entre le secteur de l'immigration et le secteur de l'emploi et qui connaissent bien les acteurs, organisations et logiques d'action des deux secteurs : les prestataires du bilan de compétences réalisé dans le cadre du CAI. Cela s'explique par leur connaissance des secteurs concernés, et surtout par leur connaissance du public auprès duquel ils sont habitués à intervenir. Cette variable est corroborée par le fait que, parmi les autres conseillers (Pôle emploi, mission locale, Plie), ce sont ceux qui disent avoir un grand nombre d'immigrés à suivre, qui savent le mieux gérer les problématiques. Sans que ces derniers ne soient spécialisés sur ce public, ils développent une certaine aptitude à traiter de ces problématiques et une connaissance des réseaux d'acteurs qu'ils peuvent mobiliser.

Les prestataires du bilan de compétence réalisé dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration sont spécialisés sur cette population. Ainsi, ils savent vers qui se tourner en fonction des situations comme la validation des diplômes étrangers et les cours de langue. Ils sont par ailleurs conscients des spécificités de cette population et insistent sur la nécessité de prendre le temps d'expliquer la démarche de recherche d'emploi en France en prenant en compte la culture d'origine. La principale limite qu'ils rencontrent est l'absence de suivi de la personne rencontrée dans ce cadre (ils ne les rencontrent que lors d'un rendez-vous de trois heures), et le fait qu'ils n'aient pas un rôle de prescripteur, ne pouvant donc que conseiller le demandeur d'emploi,

qui sera ensuite indépendant. Le conseiller réalise un dossier au plus près des besoins et du parcours de l'individu, mais est conscient que dans de nombreux cas, il ne sera pas transmis à Pôle emploi ou ne sera pas pris en compte par le conseiller qui le suivra ou par le demandeur d'emploi lui-même.

8.1.2 Stratégies et représentations

Pourtant, malgré ce flou autour de la problématique de l'insertion professionnelle des immigrés (voir chapitre 6), et malgré les difficultés que rencontrent les conseillers face à cette population, certains développent de stratégies pour contourner ces difficultés. En effet, comme l'explique Linda Lavitry :

« Le métier de conseiller à l'emploi ne se résume pas à une activité de mise en relation entre l'offre et la demande sur le marché du travail, ni à l'atteinte des objectifs en terme d'indicateurs statistiques. Il repose sur des capacités de négociation, de qualification des situations, de traduction des normes et catégories administratives pour les adapter à des cas singuliers »⁶⁹³.

Ainsi, et de ce fait, ces acteurs jouent un rôle important dans l'élaboration de l'action publique.

Les conseillers, grâce à la marge de manœuvre dont ils disposent et en fonction de l'usage qu'ils en feront, adaptent leurs interventions pour dépasser les freins présentés précédemment et la faible institutionnalisation de l'intersectorialité emploi/immigration. Selon Philippe Warin, seule une minorité d'agents de terrain font usage de leur marge de manœuvre pour adapter le cadre institutionnel et légal⁶⁹⁴. Cette analyse s'inscrit dans le débat sur le pouvoir discrétionnaire des agents de terrain⁶⁹⁵: alors que certains perçoivent une marge de manœuvre importante leur conférant un rôle décisionnaire central⁶⁹⁶, d'autres insistent davantage sur le rôle

⁶⁹³ L. Lavitry, (2010) « Les conseillers à l'emploi : Entre relation d'aide et normes gestionnaires », op .cit.

⁶⁹⁴ P. Warin, (2002). *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Op. cit.

⁶⁹⁵ T.Evans, & J. Harris, (2004). "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion", Op. cit.

⁶⁹⁶ M. Lipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Op. cit.

exécutoire, faisant l'analyse d'une action contrainte⁶⁹⁷. Il s'agit donc ici de poursuivre l'analyse du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain au prisme de l'étude de cas menée sur l'individualisation des services auprès de demandeurs d'emplois immigrés, dans un contexte où les pratiques du nouveau management public se sont développées, mais dans des acceptions moindres par rapport à d'autres pays européens, comme la Grande-Bretagne par exemple. Pour ce faire, après avoir démontré l'équilibre entre régulation et discrétion ainsi que la nature du pouvoir discrétionnaire des agents de terrain travaillant dans le secteur de l'insertion professionnelle en France, le regard se porte à présent sur la manière dont les conseillers se saisissent - ou non - de cette marge.

Deux registres d'action sous-tendent les pratiques des professionnels face aux demandeurs d'emploi immigrés. Alors que certains conseillers vont dans le sens de la faible institutionnalisation de l'intersectorialité emploi/immigration, ne cherchant pas à développer de stratégies qui ne soient pas entérinées par le cadre d'action qui structure leur activité, d'autres vont chercher à bricoler des stratégies pour palier aux freins énoncés précédemment et à l'absence de dispositifs ou d'organisations spécifiques.

Des logiques d'action dans la continuité d'une faible institutionnalisation de l'intersectorialité

Si l'individualisation et l'intersectorialité sont promues, c'est avant tout pour répondre aux difficultés rencontrées par les publics les plus éloignés de l'emploi parmi lesquels les immigrés sont fortement représentés. Cependant, au-delà de ces discours que l'on retrouve dans les documents officiels et dans les entretiens réalisés auprès des managers intermédiaires et des acteurs institutionnels, les conseillers apparaissent dépourvus de moyens et d'approches pour mettre en place un accompagnement adapté pour les immigrés.

Face à un nombre croissant de demandeurs d'emploi à suivre, ces conseillers manquent de temps pour réaliser des entretiens fréquents et assez longs pour permettre une individualisation du service. Le système des trois modalités (suivi,

⁶⁹⁷ D. Howe, (1991) "Knowledge, power and the shape of social work practice", in Davies, M. (ed.), *The Sociology of Social Work*, London, Routledge

guidé, renforcé) mis en place en 2012⁶⁹⁸ visait à dépasser cette difficulté. Cependant, en laissant le conseiller maître de la fréquence des rendez-vous en dehors du cadre obligatoire (qui impose deux rendez-vous : aux 4^{ème} et 9^{ème} mois), ce système conduit certains à procéder à une sélection des demandeurs d'emploi à suivre, et ceux qui seront mis à l'écart :

« 'Faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin', j'adhère à 200%. Mais dans la pratique, on est toujours contraints par nos chiffres. Les gens qui sont trop éloignés de l'emploi, on n'a pas les moyens de les accompagner, c'est pas possible, donc on va se concentrer sur ceux sur lesquels on va avoir le plus de chance, donc les plus employables, au détriment des autres » (conseillère Pôle emploi).

Le manque de temps et le nombre de demandeurs d'emploi font pression sur le conseiller⁶⁹⁹. L'analyse d'un manque de moyens et d'une trop grande charge de travail par les agents de terrain est fréquente. L'analyse de Michael Lipsky est à cet égard toujours pertinente. Il montre que les agents de terrain doivent, dans ce contexte, prendre des décisions rapides lorsqu'ils travaillent des conditions où ils manquent d'informations, et n'ont souvent de contacts que fragmentés avec les bénéficiaires⁷⁰⁰. En réponse à ce constat des conseillers, une série de stratégies peuvent être mises en œuvre (consciemment ou non). Elles peuvent notamment consister en un tri des demandeurs d'emplois à suivre, ou bien en une systématisation du processus de catégorisation, qui correspond alors à une démarche de stigmatisation : *« pour moi, c'est une contrainte matérielle de planning qui m'empêche de réfléchir à ce que je fais. Après, ça devient de l'automatisme »* (conseiller Pôle emploi).

Ainsi, ce sont les accompagnements des demandeurs d'emploi les moins éloignés de l'emploi ou ceux qui font face à des difficultés pour lesquelles le conseiller a les outils et qu'il maîtrise qui sont privilégiés. En d'autres termes, lorsque ces difficultés relèvent d'un autre secteur d'action publique (comme la santé, le social, l'intégration des immigrés, ou encore le logement), ce sont les problématiques dont le lien

⁶⁹⁸ Voir page 94

⁶⁹⁹ voir ci-dessous

⁷⁰⁰ M. Lipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Op. cit.

T. Evans, & J. Harris, (2004). *Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion*. Op. cit.

intersectoriel est institutionnalisé qui seront traitées ⁷⁰¹. A contrario, les problématiques qui relèvent d'un lien intersectoriel faiblement institutionnalisé (comme dans le cas de l'immigration), seront davantage ignorées, le conseiller n'étant pas guidé ni outillé sur la manière d'y faire face.

Dans un tel contexte, les conseillers, démunis, sont susceptibles de mettre les accompagnements de ces publics là en suspens au profit de l'accompagnement de demandeurs d'emploi pour lesquels ils sont davantage équipés. Ici, on suppose donc que, en dépit de la marge de manœuvre des conseillers visant à mettre en place une approche individualisée, ils ont besoin d'un cadre formel facilitant.

Dans le cas des immigrés, la stigmatisation revient souvent à un déclassement, c'est-à-dire une tendance à orienter l'individu vers un métier sous qualifié par rapport à son niveau d'étude et/ou d'expérience initial :

« J'ai un monsieur qui est ingénieur et qui est algérien. Ici, on lui a rapidement dit de trouver un petit boulot et il a été commerçant à St Michel pendant des années. C'est un énorme gâchis. C'est une difficulté qui va être d'autant plus importante pour le public migrant, c'est évident, mais c'est une difficulté qui hélas, concerne tout le monde » (conseillère Plie).

Cette approche visant à placer l'individu dans une case à la hâte, et dans ce cas, à stigmatiser l'immigré, ne repose pas uniquement sur la vision du conseiller des personnes immigrées. Elle est aussi encouragée par la nécessité de travailler rapidement et par le développement d'un processus de catégorisation dans le travail de l'agent de terrain. En somme, le jugement d'employabilité (et le pré jugement) ⁷⁰² est contraint par le manque de temps et le nombre de demandeurs d'emploi qui conduit les conseillers à systématiser des catégorisations (immigré signifierait dans ce cas non qualifié, ou appellerait à se tourner vers certaines professions) : *« y a toujours l'image qui est collée aux immigrés donc on les affecte à des emplois plutôt physiques. C'est des fantasmes mais globalement, les personnes de couleur, c'est un emploi dans la sécurité »* (conseiller Pôle emploi)

Une partie des conseillers s'inscrivent donc dans la logique sous-tendant le cadre d'action et qui consiste à accepter qu'il n'existe pas de dispositifs pour les

⁷⁰¹ Voir 8.2

⁷⁰² L. Lavitry, (2012). Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ? *Sociologies pratiques*, 24(1) : p.60

demandeurs d'emploi immigrés sur les problématiques qui leur sont spécifiques. Cette approche risque de conduire le conseiller à mettre l'immigré à l'écart, ou bien à le catégoriser trop rapidement en dépit de ses difficultés et au regard de critères ne pouvant lui être appliqués de la même manière qu'à d'autres.

Des stratégies de bricolage

Alors que certains ne cherchent pas à dépasser ce cadre intersectoriel faible ne permettant pas de mettre en place un accompagnement ciblé, d'autres contournent les catégories officielles de l'emploi et cherchent à développer une approche ciblée.

Vincent Dubois explique que « même dans les systèmes donnés comme les plus hiérarchiquement contrôlés, des 'jeux bureaucratiques' permettent l'aménagement et l'usage de marges de manœuvres »⁷⁰³. Ces sont ces stratégies qui nous intéressent ici. Comment le conseiller parvient-il à développer un accompagnement individualisé auprès des immigrés en dépit du manque d'outils et de liens avec des acteurs de l'immigration vers lesquels orienter ces demandeurs d'emploi ? Quelles sont les logiques d'action qu'ils mettent en place ?

Démuni pour accompagner le demandeur d'emploi immigré, il peut développer une série de stratégies leur permettant de développer une approche individualisée :

- une approche interculturelle : prise en compte de la différence culturelle,
- un accompagnement rapproché,
- une stratégie de contournement des catégories : trouver une catégorie permettant de cibler le demandeur d'emploi.

Lorsque l'agent de terrain décide de s'emparer de la problématique, la première approche qu'il met en place est de prendre en compte la différence culturelle :

« On prend en considération la spécificité culturelle, on n'est pas là pour gommer toutes les différences. [...] Il y a des spécificités, donc on les prend en compte. Cependant, il y a aussi une loi, un cadre et des obligations qui sont réelles pour tout le monde, donc qu'on prend en considération, en adaptant un peu le dispositif aux personnes, et en ayant des exigences un petit peu différentes, mais ça c'est de l'artisanat quoi ! » (conseillère Plie).

⁷⁰³ V. Dubois, (2010). « Politiques au guichet, politiques du guichet », in Borraz O., Guiraudon V., Politiques publiques 2 : changer la société, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | Académique, en référence à Dubois V., (2005), « Jeux bureaucratiques en régime communiste », *Sociétés contemporaines*, n°57

Il s'agit ici de dépasser le risque éventuel de stigmatisation décrit précédemment. Cela se traduit par une recherche de compréhension linguistique si nécessaire (aide d'une tierce personne qui comprenne la langue et puisse traduire), puis par l'analyse du discours au prisme de la situation. Par exemple, une conseillère travaillant pour un prestataire de services explique que, recevant une personne d'origine étrangère qui la tutoie en commençant l'entretien, il est nécessaire de prendre du recul pour ne pas la placer d'office dans une catégorie d'individus difficilement employables. Nombreux sont les conseillers qui expliquent qu'il est facile de stigmatiser :

« Pour les immigrés, y a des problématiques d'ordre culturelles aussi comme la religion. Après, ça c'est des freins très importants. Après, moi très sincèrement, j'aborde cette problématique en entretien. Mais quand moi j'ai une vendeuse qui vient voilée, je ne peux pas ne pas en parler. Après, moi, j'essaie de prendre la personne comme elle est, de ne pas la juger car c'est vraiment très facile de tomber dans les stéréotypes. J'essaie d'être la plus objective possible mais c'est difficile » (conseillère Pôle emploi).

Le travail qui suit consiste à guider le demandeur d'emploi dans le système français : lui expliquer qui fait quoi et lui donner des clés de communication et de procédures (le CV, la lettre de motivation, etc.) : *« il faut éviter qu'il commette des maladresses interculturelles qui pourraient lui provoquer un effet négatif pour sa recherche d'emploi »* (conseillère Plie). Il requiert un accompagnement rapproché, c'est-à-dire des temps longs d'entretiens et/ou des entretiens rapprochés, ainsi que la possibilité de suivre son parcours de demandeur d'emploi.

Bien que le malaise perçu chez les acteurs institutionnels ne se ressente pas de la même manière chez les conseillers qui répondent plus naturellement aux questions sur les demandeurs d'emploi immigrés, ils ont souvent souhaité expliquer leur approche au regard du conflit entre universalisme et ciblage :

« nous, on va activer des actions spécifiques pour les individus. Mais moi, je me crois assez neutre sur cette situation. C'est à dire que moi, je vais la penser en d'autres termes : socialisation, isolement, non accès à l'écriture et la lecture. Après, en termes de codes culturels, je vais faire avec qui je suis. Quelqu'un qui vient du Maghreb, ça va être du 'as-salâm 'aleïkoum' pendant cinq minutes avant d'entamer l'entretien. C'est très subjectif après » (conseillère Plie).

Enfin, s'il n'existe pas une catégorie officielle 'immigré' donnant accès à des dispositifs spécifiques, il existe d'autres catégories du secteur de l'emploi par lesquelles les conseillers peuvent passer : jeunes, seniors, femmes ou demandeurs d'emploi de longue durée par exemple. Ils ne trouveront pas nécessairement de réponse aux problématiques évoquées précédemment (linguistique, reconnaissance de l'expérience à l'étranger et des diplômes par exemple), mais ils permettront d'orienter le demandeur d'emploi vers un accompagnement spécifique et moins universaliste. Cette approche n'est pas satisfaisante puisqu'elle ne répond pas aux besoins identifiés, mais elle permet de placer l'immigré dans le système de l'emploi :

« Du coup, comme je ne savais pas trop quoi faire et que je n'ai pas le temps nécessaire, je l'ai orienté vers un dispositif de mobilisation vers l'emploi. Ça ne résoudra pas certains problèmes et j'espère que le conseiller sera vigilant, mais au moins, il sera dans une démarche active et il découvrira le système comme ça. On fait comme on peut avec ce qu'on a » (conseiller Pôle emploi).

Ces stratégies relèvent toutes d'une même logique d'action: le bricolage. Démunis face à cette population (en dehors des dispositifs de droit commun qui ne suffisent pas à traiter certaines problématiques spécifiques), les conseillers bricolent avec les instruments dont ils disposent et avec leur capacité à appréhender l'individu dans sa globalité et avec ses spécificités. Ce terme de bricolage rappelle l'ouvrage de Philippe Garraud⁷⁰⁴ sur la politique de l'emploi. Il fut aussi employé par Nicolas Farvaque dans son travail sur le dialogue social dans le maintien dans l'emploi des seniors⁷⁰⁵. Pour cet auteur, il renvoie à des actions qui sont faites à la marge. Il parle de bricolage pour illustrer des stratégies d'acteurs (les partenaires sociaux) face à des outils qu'ils utilisent de manières différentes et le fait qu'à partir de la même boîte à outils, il en ressort des textes différents. Dans le cas des agents de terrain, il s'agit aussi de faire ressortir des stratégies concernant les usages des outils. Ils mobilisent les ressources matérielles à leur disposition pour répondre à des difficultés même si ce n'est souvent pas l'objectif direct de ces ressources. L'action ainsi bricolée ne correspond pas à une adéquation idéale du type : face à un problème, on développe une action. Elle vise plutôt un impact positif grâce à la mise en action que produit le

⁷⁰⁴ P. Garraud, (2000), *Le chômage et l'action publique : le « bricolage » institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques »

⁷⁰⁵ N. Farvaque, (2011). *Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils*. Op. cit. : p.157

placement du demandeur d'emploi sur un dispositif. Elle peut, par contre, être décalée par rapport aux besoins de l'individu. Par exemple, suivant cette stratégie, une personne ne connaissant pas le système administratif et la manière d'aborder les politiques d'emploi mais avec un haut niveau d'étude et une forte expérience professionnelle pourra être orientée sur des dispositifs destinés à des personnes sans qualification et illettrées.

Ce bricolage n'est pas uniquement mis en œuvre dans le cas de l'accompagnement des immigrés, c'est une pratique utilisée dans divers contextes afin de dépasser les limites du cadre légal :

« On joue souvent sur les marges si on veut faire passer des choses. Parce qu'il faut faire financer des formations, si on rentre dans les clous, bien souvent, ça ne se finance pas. Donc on bidouille des trucs à la limite de la réglementation - voire de l'autre côté -, pour pouvoir financer des choses » (conseiller Pôle emploi).

Comme l'a très bien montré Alexis Spire, les situations dans lesquelles l'investissement politique est faible (comme la problématique de l'insertion professionnelle des immigrés) sont d'autant plus propices à donner un rôle décisionnaire aux agents de terrain⁷⁰⁶. En effet, si les conseillers sont démunis du fait de la faible institutionnalisation de l'intersectorialité emploi/immigration, ils sont en contrepartie plus libres sur la façon d'orienter l'accompagnement. Par exemple, là où certains dispositifs sont clairement ciblés sur une population et où les conseillers orienteront quasi-systématiquement les demandeurs concernés (par exemple, les dispositifs pour les jeunes), les conseillers n'ont pas de schéma préétabli pour les demandeurs d'emploi immigrés.

8.1.3 Les immigrés mis à l'écart par le système

Si les conseillers disposent d'une marge de manœuvre leur permettant de faire des choix quant à la manière d'accompagner les demandeurs d'emploi, dans quelle mesure ces stratégies dépendent-elles du conseiller (de ses valeurs, ses représentations et son parcours), et dans quelle mesure sont-elles une conséquence du

⁷⁰⁶ A. Spire, (2008). *Accueillir ou reconduire Enquête sur les guichets de l'immigration* (Raisons d'agir<.). Paris.

système structurant l'activité du conseiller et des instruments mis en place ? En d'autres termes, quel est le poids des variables individuelles et structurelles ? Les conseillers bricolent quant à leur manière d'accompagner afin de développer un service sur mesure pour les demandeurs d'emploi immigrés, malgré les difficultés auxquelles ils font face. Est-ce parce que l'organisation pour laquelle ils travaillent les y encourage, ou que l'organisation des services les y conduit, parce qu'ils ont à leur disposition des instruments qui le leur permettent, ou bien parce qu'ils sont sensibilisés à cette problématique et qu'ils sont personnellement et individuellement impliqués ? Ainsi, si l'intersectorialité est faiblement institutionnalisée, sur quels facteurs repose son développement ?

Les travaux sur la *street level bureaucracy* et sur la marge de manœuvre des conseillers ont pour objectif principal d'étudier la manière dont les agents de terrain mettent en œuvre les politiques publiques qu'ils sont censés exécuter, et les stratégies qu'ils mettent en place face aux problématiques posées par ces dernières (comme le manque de ressources et d'orientations claires, ou le nombre de personnes à suivre par exemple)⁷⁰⁷.

L'analyse des logiques d'action des agents de terrain face aux demandeurs d'emploi immigrés, et plus généralement à l'intersectorialité a permis de mettre en évidence que ces logiques diffèrent fortement d'un conseiller à un autre. Cependant, au-delà de cette variable personnelle, deux autres variables interconnectées impactent l'approche professionnelle des conseillers de l'accompagnement des demandeurs d'emploi immigrés et de l'intersectorialité : une variable organisationnelle et structurelle d'une part (en fonction de l'organisation au sein de laquelle le conseiller travaille, de la culture organisationnelle et du cadre d'action des services), et une variable cognitive d'autre part (c'est-à-dire les cadres cognitifs diffusés qui seront étudiés à travers l'analyse de la faible institutionnalisation de la catégorie d'immigré⁷⁰⁸).

Une catégorie illégitime dans le secteur de l'emploi

⁷⁰⁷ M. L. ipsky, (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. op. cit

⁷⁰⁸ A. Lendaro, (2011). « L'institutionnalisation des catégories face aux usages sociaux des acteurs du marché du travail », in *L'immigré-e travailleur-se* La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie. Op. cit.

Cibler les groupes les plus éloignés de l'emploi est de plus en plus encouragé par le législateur, comme en témoigne par exemple le leitmotiv mis en avant au sein de l'organisation Pôle emploi depuis peu : « faire plus pour ceux qui en ont le plus besoin »⁷⁰⁹. C'est plus globalement l'idée des politiques d'activation qui visent la (re)mise à l'emploi des personnes les plus vulnérables face à l'insertion professionnelle⁷¹⁰. Cependant, à partir de l'analyse des pratiques des conseillers, on découvre une situation plus complexe qui révèle un décalage entre la promotion d'une action publique en faveur des publics en difficulté et la mise en œuvre concrète des politiques qui ne ciblent que certaines catégories de publics en difficulté, en laissant d'autres, plus vulnérables à l'écart.

Si le processus de catégorisation est l'outil privilégié de l'individualisation⁷¹¹, tous les demandeurs d'emploi ne correspondent pas nécessairement à une catégorie officielle. En d'autres termes, tout le monde ne rentre pas dans une case. Certains ne sont ni jeune, ni femme, ni demandeur d'emploi de longue durée, mais peuvent tout de même être éloignés de l'emploi. La complexité de l'individu (qui transparaît à travers l'idée d'individualisation et d'approche globale) se voit simplifiée par un processus qui le place dans des cases ouvrant l'accès à certains dispositifs ou enclenchant un certain type d'accompagnement (catégorisation). Le législateur, pour organiser et structurer l'accompagnement des demandeurs d'emploi et notamment l'individualisation, a mis en place une série de catégories officielles qui donne droit à des prestations dédiées. Mais les immigrés, comme l'explique Annalisa Lendaro dans sa thèse, ne représentent pas une catégorie officielle des politiques de l'emploi⁷¹². Etre immigré, être étranger, ne pas parler français couramment, avoir un diplôme étranger non reconnu en France, ces différentes caractéristiques ne sont pas constitutives d'une catégorie des politiques de l'emploi en soi : « *les immigrés, ça ne correspond pas à une catégorie pour nous. Ça peut faire référence à des difficultés, c'est vrai. Mais pour autant, ça ne change rien* » (conseiller mission locale).

⁷⁰⁹ Pôle emploi. (2012). *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble.*, Op. Cit

⁷¹⁰ M. Heidenreich, D. Rice, (forthcoming) *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*

Voir aussi chapitre 2

⁷¹¹ Chapitre 7

⁷¹² A. Lendaro, (2011). *L'immigré-e travailleur-se" La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie.* Op. cit.

Alors que les catégories ne pourraient être qu'un appui pour les conseillers, leur permettant de structurer les prestations, leur poids s'est renforcé au fil des années, favorisant les individus qui appartiennent à un groupe ciblé par rapport à ceux qui ne rentrent pas dans une catégorie officielle ouvrant droit à des services spécifiques.

Pour les prestataires, la logique financière et les conséquences du code des marchés publics a renforcé le poids des catégories officielles, et *de facto*, des catégories indigènes. En effet, les organisations ont développé des services leur permettant de cibler les demandeurs d'emploi en fonction des catégories officielles ou les types d'accompagnement inscrits dans les appels d'offre qui leur permettent d'obtenir des marchés. Ainsi, à Bordeaux, une association (AIM – association inter médiation) qui était connue pour sa spécialisation sur l'accompagnement vers l'emploi des publics immigrés⁷¹³ a dû, suite à la mise en place accrue de l'externalisation, adapter son offre de service aux demandes des acteurs publics. Les immigrés, n'étant pas une catégorie officielle des politiques de l'emploi, ne sont pas ciblés. Ils ont donc ouvert leurs prestations à une palette élargie de publics éloignés de l'emploi tels que les demandeurs d'emploi de longue durée et les personnes handicapées :

« Le code des marchés publics, ça a provoqué l'élargissement de notre public. Aujourd'hui, on est encore spécialisé sur l'interculturel, mais un peu moins quand même » (conseillère, prestataire de services).

Ainsi, les catégories jouent un rôle central dans l'accompagnement. Comme nous l'avons montré dans l'analyse des référentiels sectoriels en présence⁷¹⁴, le recours au ciblage dans le secteur de l'emploi se confronte à l'universalisme dans le secteur de l'immigration et de l'intégration des immigrés. Sans catégorie correspondante, les conseillers peuvent individualiser le profilage (et, plus rarement, l'orientation vers des organismes spécialisés s'ils en connaissent), mais peinent à trouver des dispositifs permettant de lever les freins identifiés, ou des prescriptions correspondantes :

« les immigrés qui ne parlent pas bien ou qui ne connaissent pas bien la France, et ceux qui ont décroché, c'est eux qui auraient besoin d'un accompagnement spécifique. Mais on n'y met pas les moyens car on ne peut pas avoir les résultats escomptés sur ces gens là. Forcément, il va falloir

⁷¹³ Sur son site internet, il est mentionné qu'il s'agit d'une association spécialisée en accompagnement socio-professionnel, formation conseil et aide au recrutement, conseil en relations interculturelles et gestion de la diversité.

⁷¹⁴ Chapitre 2

prendre du temps pour eux pour voir le résultat d'un travail, mais on n'y met pas assez les moyens. Aujourd'hui, on met les moyens sur les plus employables et les jeunes en gros » (conseillère Pôle emploi).

C'est ce qui explique les stratégies de contournement des catégories⁷¹⁵.

Une variable organisationnelle et structurelle

Chacun des terrains d'enquête dans les trois différentes agglomérations revêt des caractéristiques très différentes. Missions locales, Plie, prestataires du bilan de compétences et d'autres services, et Pôle emploi, sont des organismes avec des cultures organisationnelles distinctes, qui font peser - au moins en partie - sur les conseillers qui y travaillent une vision de l'insertion professionnelle et de son articulation avec d'autres secteurs d'action publique. Sur la base de cette hypothèse, on cherche alors à répondre aux questions suivantes : le conseiller en mission locale est-il plus enclin à développer une approche individualisée pour le demandeur d'emploi immigré que le conseiller de Pôle emploi ? Le conseiller en Plie est-il quant à lui plus ou moins disposé à bricoler que le conseiller mettant en œuvre le bilan de compétences réalisé dans le cadre du CAI ? Au final, est-ce que la variable organisationnelle joue un rôle important dans la mise en place d'un service individualisé et intersectoriel auprès des demandeurs d'emploi immigrés ?

Pôle emploi :

L'organisation qui représente le principal opérateur des politiques de l'emploi sur le territoire national à ce jour, se veut universelle, c'est-à-dire qu'elle a vocation à être en mesure de suivre tous les demandeurs d'emploi. Pôle emploi s'organise autour d'un cadre d'action qui lui est propre et qui diffère fortement des autres organisations⁷¹⁶. En effet, les emplois du temps des conseillers sont structurés par demi-journées et le pointage à l'arrivée et à la fin de la journée inscrit leur quotidien dans une gestion du temps serrée ne laissant là aucune marge. A cela s'ajoute un logiciel informatique qui enregistre chaque action que le conseiller entre sur le serveur et qui vise à vérifier les mouvements du portefeuille de demandeurs d'emploi suivis⁷¹⁷, laissant là encore peu ou pas de marge au conseiller au regard de l'organisation temporelle de son travail. Il lui est ainsi plus difficile que pour les

⁷¹⁵ Voir précédemment

⁷¹⁶ Voir aussi chapitre 7.3 sur l'organisation du travail

⁷¹⁷ Voir chapitre 7.3 sur les critères d'évaluation

autres conseillers travaillant dans d'autres organisations sur des accompagnements plus spécialisés, d'organiser des entretiens d'une durée plus importante avec certaines personnes par exemple, ou bien de réorganiser un autre rendez-vous quelques jours plus tard avec la présence d'une personne pour traduire, ou encore de trouver le temps de téléphoner à des collègues pouvant l'orienter vers des structures spécialisées. Dans un tel contexte, le processus d'individualisation est limité à l'égard des immigrés, alors que la fin des entretiens mensuels et la mise en place du système des trois modalités d'accompagnement⁷¹⁸ visaient au contraire à le faciliter. De plus, la pression qui découle du nombre croissant de demandeurs d'emploi à suivre (en moyenne 70 pour l'accompagnement renforcé, et jusqu'à 140 pour l'accompagnement suivi) conduit les conseillers à adopter une logique de tri entre les demandeurs d'emploi qu'ils peuvent rendre facilement employables, et ceux pour lesquels ce serait plus difficile et plus long : *« ceux qui ne sont pas employables, ce n'est pas la priorité. On n'a pas les moyens. Après, c'est à chaque conseiller de faire au mieux »* (conseiller Pôle emploi).

Prestataires de services :

L'organisation des services chez les prestataires interviewés est plus souple sur la gestion du temps, mais ils ont des obligations contractuelles strictes notamment au regard de la fréquence des rendez-vous pour lesquels ils doivent rendre des comptes en fin d'accompagnement.

A l'instar de tous les prestataires de services et par définition, les prestataires du bilan de compétences doivent rendre des comptes pour que la prestation soit payée. Ils doivent justifier de la présence du demandeur d'emploi et du temps de rendez-vous. Ils travaillent donc dans une logique financière qui structure les services mis en œuvre.

Le cas particulier du prestataire du bilan de compétences se différencie des autres prestataires de l'emploi dans la mesure où cette prestation spécifique est réalisée pour le compte de l'Ofii, c'est-à-dire d'un organisme qui relève des politiques migratoires, et non des politiques de l'emploi, contrairement à la majorité des autres services qu'ils mettent en place au sein de leur structure. Les prestataires sont donc des acteurs de l'emploi, mais qui sont en charge de délivrer un service spécifique

⁷¹⁸ Ce changement de système est expliqué chapitre 7

pour les immigrés. Cela explique pourquoi il est évident que cette dimension soit prise en compte dans l'accompagnement effectué.

En rencontrant des conseillers travaillant pour les Plie ou les missions locales, ce sont aussi des conseillers qui font de la prestation de services pour le RSA par exemple que nous avons rencontrés. En effet, nombreux sont les agents de terrain qui portent plusieurs casquettes, c'est-à-dire qui travaillent sur différents dispositifs et/ou au sein de différentes structures. Cela s'explique par l'organisation des services et des dispositifs⁷¹⁹. Par exemple, une conseillère Plie (gérée par l'Agglomération) dont le lieu de travail était une association de quartier, est aussi référente RSA (Conseil général) et référente pour un chantier d'insertion (Etat). Les entretiens auprès de ces acteurs ont permis de mettre en lumière d'autres logiques de la prestation de service lorsqu'elle n'est pas ciblée sur les migrants. Dans ce cas là, la logique financière est aussi présente puisque le prestataire fonctionne grâce aux services qu'il met en œuvre, et pour lesquels il est rémunéré. Bien que fortement contraint par une organisation logistique des services très rigide (fréquence des rendez-vous par exemple), les conseillers (appuyés par les managers intermédiaires) jouent avec les règles et parviennent à adapter le cadre dans lequel ils travaillent. Et ils sont plus libres sur le contenu des accompagnements⁷²⁰. Ils ont ainsi plus de flexibilité qu'à Pôle emploi dans la pratique. Ils sont soumis aux mêmes tensions que dans les autres structures, c'est-à-dire à la difficulté de trouver des réponses appropriées pour le demandeur d'emploi immigré faisant face à un certain nombre de freins spécifiques à l'emploi. Cependant, si la durée de l'accompagnement le leur permet, ils cherchent à mettre en place un service individualisé et intersectoriel.

Partenaires :

Dans son travail sur les missions locales, Stéphane Beaud insiste sur la force d'un accompagnement long et suivi par le même conseiller comme facteur de réussite⁷²¹. Grâce à la monographie qu'il réalise, il montre comment s'organise le travail d'un conseiller auprès d'une 'jeune précaire' et fait ressortir une caractéristique majeure des missions locales, que l'on retrouve aussi dans les Plie : la temporalité de l'accompagnement. Élément clé d'un accompagnement intersectoriel et

⁷¹⁹ Voir chapitre 4

⁷²⁰ Voir chapitre 7

⁷²¹ S. Beaud, (1999). Un cas de sauvetage social : Histoire d'une "jeune précaire" racontée par un conseiller de mission locale. *Travail et Emploi*, 80, 77-89.

individualisé, l'accompagnement sur la durée et réalisé par un même conseiller du début à la fin, caractérise l'approche de ces structures. Moins de changement structurel qu'à Pôle emploi permet d'éviter le changement de référent au cours d'un accompagnement (mais ne permet pas d'éviter un double accompagnement par une autre structure en parallèle), et l'organisation des services permet un accompagnement flexible dans la durée.

L'individualisation et l'approche globale intersectorielle, officiellement ancrée pour les missions locales, sont aussi fortement revendiquées par les managers intermédiaires et les conseillers travaillant dans les Plie, du fait des caractéristiques du public suivi (à savoir les demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi).

Ainsi, l'organisation à laquelle appartient le conseiller joue un rôle au regard de la culture professionnelle qui y est défendue (une organisation qui s'adresse aux plus vulnérables est d'autant plus vigilante à se saisir des freins des demandeurs d'emploi, se dotant d'une mission d'ordre social, alors qu'une organisation qui s'adresse à tous aura davantage tendance à effectuer une sélection des demandeurs d'emploi), et de la manière dont se structure le travail (le conseiller a-t-il le temps de mettre en place un accompagnement individualisé ?).

8.2 Les approches individuelles de l'intersectorialité

Après avoir exploré les logiques d'action des conseillers en insertion professionnelle face au public immigré et aux problématiques que peuvent rencontrer ces demandeurs d'emploi, ainsi que les contextes instrumentaux et les parcours professionnels favorisant ou limitant l'intersectorialité, il convient à présent de présenter les différences qui existent entre les pratiques de l'intersectorialité. Différentes stratégies ont été présentées, mais toutes concernaient l'intersectorialité emploi/immigration ou éventuellement la manière d'aborder des secteurs d'action publique périphériques à l'emploi. Ici, nous souhaitons mettre en lumière la manière dont les conseillers traitent de différents types d'intersectorialité. A l'instar de l'approche que nous avons adoptée dans le chapitre 6 et qui comparait trois types

d'intersectorialités (emploi/immigration, emploi/formation professionnelle et emploi/action sociale), nous interrogerons la manière dont les conseillers traitent le lien avec le secteur social, avec le secteur de la formation et d'autres secteurs, comparativement au secteur de l'immigration. Nous montrerons ainsi qu'il existe une hiérarchisation des problématiques par les conseillers. Enfin, cette partie mettra en parallèle des pratiques différenciées de l'intersectorialité en fonction des profils des conseillers précédemment étudiés.

Dans un premier temps, nous montrerons que les logiques d'action diffèrent d'un secteur à un autre, c'est-à-dire que les conseillers seront plus enclins à développer certaines intersectorialités que d'autres. Cela nous permettra d'ouvrir l'analyse en nous interrogeant sur les degrés d'intersectorialité et les différences entre secteurs d'action publique, en ne nous limitant pas à l'étude de la possibilité ou non de mettre en place des approches intersectorielles.

Puis, pour clore ce chapitre, nous chercherons à développer une typologie des approches de l'intersectorialité en recoupant les différentes informations données dans cette partie (profil des conseils, poids de l'organisation, variable individuelle et nature de l'intersectorialité).

8.2.1 Des logiques d'action qui diffèrent d'un secteur à un autre

Les logiques d'action présentées dans ce chapitre sont principalement centrées sur la manière dont le conseiller traite des problématiques rencontrées par les demandeurs d'emploi immigrés. Le chapitre précédent avait pour sa part introduit une vision plus large du rapport des conseillers à l'intersectorialité. C'est une approche à la croisée de ces deux analyses que nous proposons ici. En effet, il s'agit de questionner la manière dont les conseillers agissent face à différents types d'intersectorialité : ont-ils les mêmes perceptions et mettent-ils en place les mêmes actions face aux différents rapports intersectoriels auxquels ils sont confrontés ? En d'autres termes, si nous avons pu montrer que les logiques d'action dépendent à la fois de l'organisation dont le conseiller dépend (pour sa culture professionnelle, mais aussi pour son cadre d'action) et de son profil, nous nous interrogeons à présent sur la nature des intersectorialités mises en œuvre.

Quelle intersectorialité ?

Nous l'avons compris, pour développer l'intersectorialité au niveau de l'accompagnement, deux approches ont été adoptées : le développement de dispositifs intersectoriels (comme les accompagnements à la croisée de l'insertion sociale et de l'insertion professionnelle par exemple), et le développement d'une marge de manœuvre plus importante pour les conseillers. Cependant, ces éléments ont été contrebalancés par une rigidification d'outils et de pratiques. Ainsi, les principaux défis pour les conseillers viennent soit d'un faible degré d'institutionnalisation de l'intersectorialité, soit des dysfonctionnements provoqués par la promotion d'une approche sur mesure et le développement de cadres et d'outils standardisés. Dans la logique de cadrage de l'activité du conseiller, les outils développés ont limité l'ouverture à d'autres secteurs d'action publique (les informations à compléter sur le demandeur d'emploi prennent en compte une liste limitée de facteurs pouvant entraver son parcours d'insertion professionnelle, et en ignorent souvent d'autres comme la santé par exemple). On comprend bien la difficulté d'interroger certaines problématiques et pas d'autres dans les documents utilisés comme base pour l'accompagnement (qu'il s'agisse des fiches de suivi à remplir par les conseillers dans les différentes structures faisant de l'accompagnement, ou bien des fiches de suivi dans le cadre de prescriptions à des partenaires ou prestataires). Ces documents ne peuvent lister de manière exhaustive les différents freins que pourraient hypothétiquement rencontrer un demandeur d'emploi. Certes, cela permettrait éventuellement au conseiller de les passer tous en revue, mais leur identification exhaustive est illusoire du fait de la pluralité de situations individuelles possibles, et cela nécessiterait un temps trop important d'entretien afin d'interroger le demandeur d'emploi sur toute une série de questions dont certaines seraient très éloignées des difficultés de l'individu. Ainsi, seules certaines problématiques qui relèvent d'autres secteurs d'action publique sont systématiquement questionnées. Les autres relèvent du processus de profilage et de la manière dont le conseiller réalise son accompagnement. Il s'agit donc d'une démarche davantage subjective et intuitive comme nous l'avons vu précédemment. Si certains secteurs sont davantage pris en compte que d'autres, il convient de se demander quels sont les secteurs d'action publique les plus intégrés dans les pratiques d'accompagnement mis en œuvre par les conseillers.

Les intersectorialités fortement institutionnalisées : l'intégration facilitée

L'analyse empirique a permis de montrer que le degré et la nature de l'intersectorialité dans les pratiques des agents de terrain diffèrent en fonction du secteur d'action publique concerné⁷²². A l'instar de ce qu'on a pu observer au niveau méso, les secteurs de l'action sociale et de la formation sont les plus fortement intégrés dans les accompagnements réalisés par tous les conseillers. Certains conseillers expriment cependant une distinction très nette entre le travail effectué par un conseiller dans le secteur de l'action sociale, et celui effectué par un conseiller en insertion professionnelle. Cela dépend fortement de l'organisation pour laquelle travaille le conseiller, de son positionnement face à cette question, ainsi que de son propre conseiller. Néanmoins, bien qu'ils traitent de cette problématique différemment (certains ne font que l'aborder, d'autres cherchent à trouver des solutions si nécessaire), tous les conseillers s'accordent sur le fait qu'il est impossible de ne pas prendre en compte les difficultés sociales lorsqu'elles existent : *« on n'a pas encore résolu la confusion qui existe entre Pôle emploi et une organisation sociale. Et c'est problématique, notre plus gros problème... »* (conseiller Pôle emploi). La question de la formation est quant à elle systématiquement posée et intégrée dans les outils qui soutiennent le profilage, et les formations professionnelles représentent une réponse souvent activée par les conseillers dans le cas des demandeurs d'emploi les plus éloignés de l'emploi, quelle que soit la structure à laquelle ils appartiennent et leur profil.

Les intersectorialités faiblement institutionnalisées intégrées en fonction de la connaissance du conseiller de la problématique :

La santé, le logement, ou la petite enfance sont d'autres problématiques que les conseillers rencontrent très souvent. Il s'agit en effet de freins importants pour l'insertion professionnelle. Bien que ces intersectorialités ne soient que très faiblement institutionnalisées (à l'instar du lien emploi/immigration), les conseillers les prennent souvent en compte dans les accompagnements qu'ils réalisent. Cela s'explique avant tout par la récurrence de ces problématiques, ou par la sensibilité du conseiller face à certaines problématiques.

⁷²² Voir chapitre 6

A force d'y être confrontés, ils ont appris à identifier le problème, sans pour autant savoir y répondre : « *la garde des enfants, c'est un énorme problème. A chaque fois, on se cogne à un mur. [...] On a vraiment des difficultés à trouver le bon acteur pour répondre à ce problème* » (conseiller, Plie). Ainsi, lorsque le conseiller est familier avec une problématique spécifique, il y sera sensible dans le profilage et les accompagnements qu'il réalise. Cela ne signifie pas qu'il aura les outils pour y répondre, mais qu'il le prendra en compte dans l'élaboration du parcours d'insertion et dans les freins à l'emploi plus généralement.

Le même processus s'observe au sujet de la santé, de la mobilité et du logement. Les conseillers œuvrant plus spécifiquement auprès d'un public éloigné de l'emploi sont souvent confrontés à ces dimensions qui représentent des freins importants à l'insertion professionnelle : par exemple, une personne faisant face à des difficultés de mobilité (pas de transports en commun ou de véhicule personnel permettant de se rendre sur les lieux d'un emploi éventuel). Du fait de leur récurrence et en dépit de la faible institutionnalisation du lien intersectoriel, les conseillers intègrent ces dimensions dans leur approche de l'insertion :

« Même si c'est pas vraiment notre mission à la base, les problèmes de santé comme l'alcool par exemple, ou si quelqu'un n'a pas de maison ou un truc hyper insalubre, franchement, ça n'aide pas l'insertion professionnelle. Et puis, avec le public que je suis, c'est tout le temps ça. Du coup, on n'a pas le choix, il faut bien le prendre en compte ou on ira nulle part » (conseillère, prestataire de services).

Le public immigré faisant face à des difficultés telles que la langue, la méconnaissance du système, ou la reconnaissance des diplômes par exemple, ne représente pas, dans la plupart des cas, une grande part des demandeurs d'emploi rencontrés⁷²³. Au cours des entretiens, seuls les conseillers travaillant dans des zones géographiques où se concentrent un grand nombre d'immigrés et de personnes issues de l'immigration ou ceux travaillant spécifiquement auprès de cette population (prestataire de services) ont exprimé être familiers avec cette problématique qu'ils savent à présent identifier et prendre en compte dans leurs accompagnements. Les autres conseillers, qui travaillent avec un public plus hétérogène au sein duquel les

⁷²³ Voir en annexe le nombre de demandeurs d'emploi immigrés. Il faut par ailleurs rappeler que parmi ces demandeurs d'emploi, tous n'expérimentent pas les mêmes difficultés face aux problématiques abordées dans ce travail, qui ne concernent qu'une partie de ces demandeurs d'emploi immigrés.

immigrés sont moins représentés, et qui rencontrent donc plus rarement des publics avec ces difficultés d'insertion professionnelle, sont moins sujets à prendre en compte les problématiques spécifiques dans l'accompagnement. Ils expliquent ainsi plus fréquemment qu'il n'y a aucune spécificité avec ce public en dehors de la difficulté linguistique, la plus apparente. Les problématiques d'ordre culturelles ne sont pas mentionnées, à l'instar des questions de diplômes et d'expériences à l'étranger.

On constate alors que, si certaines problématiques sont plus souvent abordées en entretien individuel avec le demandeur d'emploi, d'autres les sont nettement moins. Tous les types d'intersectorialités ne sont pas pris en compte de la même manière en fonction de deux critères : la connaissance de la problématique et le degré d'institutionnalisation de l'intersectorialité en question.

Une hiérarchisation des problématiques par les conseillers

Si nous avons montré que l'intersectorialité emploi/immigration est institutionnellement limitée (dans le sens où les acteurs institutionnels l'ont peu développé) et qu'elle est *de facto* difficile à mettre en œuvre par les conseillers en insertion professionnelle, nous avons aussi montré que d'autres intersectorialités (emploi/action sociale et emploi/formation professionnelle par exemple) sont davantage intégrées dans les pratiques des conseillers, en dépit de leur faible institutionnalisation.

Ainsi, comme l'expliquaient Christina Garsten and Kerstin Jacobsson dans un rapport sur l'individualisation, les conseillers font des choix en terme de ce qu'ils décident de rendre lisible ou non dans les différentes dimensions de l'individu⁷²⁴.

L'accompagnement intègre certains secteurs (action sociale, formation professionnelle), plus que d'autres (immigration, et dans une moindre mesure, petite enfance, santé et logement). Sans pouvoir passer en revue la multitude des secteurs, on peut néanmoins souligner différents degrés d'intersectorialité. Ainsi, là où il existe une intersectorialité forte dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi

⁷²⁴ Les auteurs expliquent ainsi : « caseworkers exercise a degree of choice in the degree to which they opt to make legible specific dimensions of the individual », Garsten C., Jacobsson K., (2014), « The Individualisation of Social Citizenship in Europe », Op. cit. : p.46

entre les secteurs de l'emploi et ceux de l'action sociale et de la formation professionnelle, l'intersectorialité est moyenne entre l'emploi et le logement, l'emploi et la santé ou l'emploi et la petite enfance. Enfin, l'intersectorialité est faible dans le cas du lien emploi – immigration.

Si des secteurs d'action publique sont différemment intégrés à l'accompagnement, deux dynamiques principales expliquent ces différences : d'une part, il y a une hiérarchisation par le conseiller des problématiques à intégrer, et d'autre part, le fait que certains secteurs soient plus ou moins institutionnellement connectés à l'emploi introduit une hiérarchie de fait.

Cette analyse corrobore l'idée selon laquelle le développement de l'intersectorialité dépend avant tout de son degré d'institutionnalisation. Elle montre néanmoins que d'autres variables, notamment interpersonnelles, impactent son développement.

La hiérarchisation correspond à la fois à l'évaluation, par le conseiller, des secteurs qui représentent des freins importants, et à l'identification des freins les plus récurrents. Elle rappelle l'idée de sélectivité sociale en écho aux travaux d'Howard Becker⁷²⁵ et dont d'autres recherches sur les agents de terrain traitent⁷²⁶. Dans cette acceptation, les auteurs évoquent la sélection des bénéficiaires des prestations (sociales, accompagnement vers l'emploi ou autres) sur une série de critères plus ou moins objectifs et plus ou moins communs aux différents conseillers. Ici, nous l'entendons au regard de la sélection des problématiques à prendre en compte et intégrer dans l'accompagnement vers l'emploi.

Les conseillers suivent dans un premier temps les intersectorialités les plus institutionnalisées, conduisant à une intersectorialité forte au niveau de l'accompagnement, c'est-à-dire qui est intégrée dans les pratiques (du profilage à l'orientation). Ils intègrent ensuite les dimensions auxquelles ils sont le plus souvent confrontés, comme celle de la petite enfance. Cette approche repose sur la familiarité du conseiller avec certaines problématiques. Dans ce cas, l'intersectorialité est moyenne dans la mesure où les outils à la disposition du conseiller n'intègrent que

⁷²⁵ L. Lavitry, (2009). De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation. *Travail et Emploi*, 119.

M. Cartier, (2005), « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le Mouvement Social*, no 211, p. 37-49.

⁷²⁶ Voir par exemple D. Rice, (2012). « Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation ». *Administration & Society*.

peu ces dimensions, le laissant relativement démuné. Face à ces difficultés, certains ont développé une connaissance des acteurs vers lesquels ils peuvent orienter les demandeurs d'emploi. Tout particulièrement, dans ce cas de figure, les conseillers ne peuvent pas, ou peu, activer de dispositifs permettant de répondre à la problématique en question, mais ils la prennent en compte dans leur manière de construire l'accompagnement. Enfin, face à une intersectorialité faiblement institutionnalisée et dans un contexte où le conseiller n'est pas confronté à la problématique régulièrement et/ou n'y est pas sensibilisé, l'accompagnement ne prendra pas ou peu la dimension en compte.

8.2.2 Vers une typologie d'approches de l'intersectorialité

Ces différents degrés d'intersectorialité, selon le secteur relié à l'emploi, ont été présentés sous un angle global, c'est-à-dire une approche qui concerne tous les conseillers rencontrés. Cependant, il a été montré qu'il existe des différences de positionnement en fonction de l'organisation à laquelle le conseiller appartient, et plus généralement, en fonction du profil du conseiller.

La large littérature existant sur les agents de terrain, notamment dans le secteur des politiques sociales et plus largement des politiques du *welfare* ou du *workfare*, a produit différents types de typologies sur le profil de ces acteurs, ou leurs registres d'action.

En s'appuyant sur la typologie des conseillers réalisée dans le chapitre 7, nous chercherons ici à mettre en perspective le positionnement de ces acteurs face à l'intersectorialité et les types de liens sectoriels mis en œuvre. Il s'agit ainsi de recouper les différentes variables afin de proposer une analyse globale de l'intersectorialité en pratique par les conseillers. Enfin, cela nous conduira à présenter les différentes approches de l'intersectorialité au niveau micro.

Un état des lieux des typologies

Afin de compléter l'analyse des pratiques observées et analysées dans ce travail, il convient de passer en revue certaines des typologies existantes. Celles qui nous intéressent ne sont pas celles qui révèlent les systèmes d'action des politiques

d'insertion professionnelle, mais celles qui concernent les logiques d'action, c'est-à-dire les manières d'agir (logiques d'action individuelles).

Linda Lavitry distingue deux types de conseillers en fonction des stratégies qu'ils mettent en place face à l'institution⁷²⁷ :

- les conseillers qui suivent la logique d'institution dominante. Ces agents de terrain visent une adaptation du demandeur d'emploi au système et au marché,
- les conseillers qui suivent la logique dite 'd'institution subordonnée'. A contrario, ces agents de terrain s'adaptent au demandeur d'emploi pour développer un accompagnement en fonction de lui principalement.

Cette distinction rappelle l'analyse faite dans cette thèse des stratégies mises en place par les conseillers face aux demandeurs d'emploi immigrés. On retrouve d'un côté ceux qui suivent la logique dominante, c'est-à-dire qui agissent en fonction du degré d'institutionnalisation de l'intersectorialité, et de l'autre côté, ceux qui cherchent à développer des logiques d'action pour dépasser la faible institutionnalisation). Cette typologie se transfère donc à l'analyse des logiques d'action du conseiller face à l'intersectorialité et permet de faire apparaître des registres d'action qui dépassent ou bricolent le cadre formel.

Une autre typologie, développée par Alexis Spire retient notre attention pour comprendre les actions individuelles des conseillers⁷²⁸. Elle est particulièrement pertinente pour notre analyse, puisqu'elle questionne les profils des agents de terrain en fonction de la manière dont ils réagissent face à l'immigré. Dans son travail emblématique, il distingue en effet trois types d'agents au guichet :

- les « entrepreneurs de morale » qui perçoivent leur travail au regard de la morale. Ces acteurs sont suspicieux et considèrent que chaque droit accordé à l'immigré doit avoir une contrepartie,
- les « réfractaires » s'opposent davantage à l'institution. Souvent plus diplômés que les autres guichetiers, ils ne perçoivent pas l'immigration de

⁷²⁷ L. Lavitry, (2009). De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation. *Travail et Emploi*, 119 : p.70

⁷²⁸ A. Spire, (2008) *Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration*, Op. cit.

façon négative. Ils restent peu de temps à ce poste à moins de s'adapter à la pensée des entrepreneurs de morale,

- et enfin, les « pragmatiques » qui ne se préoccupent pas de ces questions et perçoivent leur métier comme n'importe quel autre métier.

Cette analyse fait référence à des profils de conseillers différents de ceux que nous avons rencontrés et qui travaillent dans le secteur de l'insertion professionnelle. Globalement, ces derniers ont des positionnements négatifs moins marqués envers les immigrés, notamment du fait de leur mission qui n'est pas directement liée à cette population pour la plupart. Alors que les catégories des acteurs réfractaires et des acteurs pragmatiques peuvent faire sens dans notre recherche, la catégorie des entrepreneurs de morale s'y prête moins. Les réfractaires seraient les conseillers qui élaborent des stratégies pour individualiser le service. Les pragmatiques seraient quant à eux les conseillers qui insistent sur le fait qu'il ne faut pas – pas plus qu'il n'est pertinent – prendre en compte la question migratoire dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

Des approches différenciées de l'intersectorialité au niveau micro

A l'échelle de la relation demandeur d'emploi / conseiller, l'intersectorialité repose donc sur la vision que l'agent de terrain a des problématiques périphériques à celle de l'emploi (cherche-t-il à les identifier, comment s'y prend-il et lesquelles perçoit-il ou ne perçoit-il pas ?), le degré d'institutionnalisation du lien sectoriel en question, et sur les moyens techniques et matériels dont il dispose (permettent-ils de traiter les problématiques périphériques à l'emploi ?). Nous avons décortiqué ces trois variables afin de déterminer les facteurs qui influencent le point de vue du conseiller, les raisons et moyens d'institutionnalisation de l'intersectorialité, et le poids des outils et du système sur les pratiques des agents. Que ressort-il des différentes logiques d'action que les conseillers en insertion professionnelle mettent en place ? Et qu'est-ce que cela nous apprend sur l'intersectorialité emploi/immigration ?

Malgré la singularité des approches, les différentes analyses conduisent à identifier trois approches majeures de l'intersectorialité emploi/immigration :

L'approche 'work first':

Dans ce cas, l'emploi est l'unique objectif de l'accompagnement et les freins périphériques sont mis à l'écart autant que possible. Lorsqu'ils sont pris en compte et

intégrés dans l'accompagnement, l'action est considérée comme dépassant le cadre des missions du conseiller. C'est principalement par nécessité face à un nombre croissant de demandeurs d'emploi faisant face à une pluralité de problématiques que le conseiller intègre les différentes dimensions freinant l'intégration professionnelle dans l'élaboration d'un parcours d'insertion.

Il n'intègre cependant que les dimensions les plus institutionnalisées et plus rarement, les problématiques qu'ils rencontrent le plus souvent (comme la garde d'enfants). Il les intègre en les prenant en compte dans le diagnostic, mais pas nécessairement dans la construction du parcours d'insertion.

Les conseillers concernés par cette approche travaillent à Pôle emploi ou pour un prestataire de services privé. Aucun des conseillers travaillant pour un partenaire spécialisé comme le Plie ou la mission locale rencontrés ne correspond à cette approche de l'intersectorialité.

Il s'agit principalement de conseiller de type 'commercial' ou 'mixte'⁷²⁹. Ils adoptent cette approche par conviction (leur mission est strictement limitée à l'emploi), ou par lassitude et manque de temps.

Face au demandeur d'emploi immigré qui cumule plusieurs freins, le conseiller Pôle emploi qui relève de cette approche perçoit un individu qui est trop loin de l'emploi pour lui consacrer du temps d'accompagnement qui, selon lui, serait davantage bénéfique à quelqu'un plus proche de l'emploi. Il l'oriente généralement vers des associations qui délivrent des formations linguistiques et ne le recontacte pas nécessairement (en dehors des rendez-vous obligatoires). Lorsqu'il œuvre pour un prestataire de services, disposant de davantage de temps et d'une obligation contractuelle d'un suivi souvent rapproché, il ne mettra pas à l'écart le demandeur d'emploi. Néanmoins, il sera enclin à le stigmatiser du fait de son niveau linguistique ou de différences culturelles et à l'orienter vers certains postes (comme le ménage pour les femmes, ou le gardiennage ou la sécurité pour les hommes).

L'approche intersectorielle délimitée:

Cette approche considère l'intersectorialité comme une conséquence inévitable du secteur de l'insertion professionnelle. En effet, les conseillers n'y sont pas

⁷²⁹ Voir chapitre 7

réfractaires, mais ils ne considèrent pas pour autant que traiter toutes les problématiques que peut rencontrer le demandeur d'emploi fait partie de leur travail. Ils mettent en œuvre les intersectorialités qui sont intégrées dans les processus officiels d'accompagnement (partenariats, identification des problématiques requise dans les documents informatiques à compléter), et élargissent cette approche en fonction des problématiques qu'ils rencontrent fréquemment, comme celle de la garde des enfants, de la santé ou de la mobilité. Ils cherchent alors à réorienter le demandeur d'emploi vers des organisations spécialisées, dont ils connaissent l'existence grâce à leur expérience et au partage d'informations avec leurs collègues. Cependant, ces conseillers ne prennent pas de risque. Face aux difficultés que peuvent rencontrer les immigrés, ils sont démunis et cherchent à trouver des solutions dans la limite de ce que permet le système. Faute de temps, et tant que ces situations ne se présentent pas régulièrement, ils n'iront pas nécessairement chercher d'informations sur les organisations spécialisées sur ces problématiques.

Cette approche peut correspondre à celle qui est mise en œuvre par certains agents de Pôle emploi, ou bien par celle mise en œuvre par les conseillers travaillant en mission locale ou en Plie. Plus rarement, les prestataires la mettent en œuvre lorsqu'ils sont mandatés pour réaliser un accompagnement auprès des publics cumulant plusieurs freins, et notamment dans le cadre du bilan de compétences pour les primo-arrivants.

Elle dépend aussi en grande partie du profil du conseiller. Principalement, elle représente l'approche mise en œuvre par le conseiller mixte. Elle peut néanmoins aussi être mise en place par le conseiller commercial lorsque celui-ci est sensibilisé à un demandeur d'emploi et décide de dépasser ses clivages sectoriels. Le conseiller social peut aussi l'appliquer lorsqu'il est, au contraire, dépassé, démunis et qu'il est peu ouvert à la mise en place d'un accompagnement plus intuitif.

Il s'agit ici de l'approche qui reflète l'équilibre entre promotion de l'individualisation et respect du cadre de l'activation. En d'autres termes, les conseillers considèrent l'emploi comme l'objectif principal, mais ils cherchent à mettre en place une approche globale au service de cet objectif. Pris entre une injonction de gérer les flux et/ou de placer les demandeurs d'emploi et d'individualiser les services, ils cherchent à faire au mieux pour le demandeur d'emploi en fonction de leur évaluation de son degré d'employabilité.

Ils ne sont ni militants, ni indifférents aux difficultés d'individualisation. Davantage tournés vers l'approche individualisée intuitive, ils se sont progressivement adaptés aux évolutions cognitives et instrumentales du secteur.

L'approche individualisée intuitive :

C'est le cas où l'intersectorialité est la plus développée. Les intersectorialités institutionnalisées sont les plus intégrées, mais les autres types d'intersectorialité sont prises en compte autant que possible. Pour ce faire, les conseillers cherchent à placer l'individu au centre de l'accompagnement et à cerner les différentes dimensions qui jouent un rôle dans son insertion professionnelle. Compte tenu du nombre important de problématiques auxquelles les demandeurs d'emploi peuvent être confrontés, ce sont celles qui sont le plus souvent rencontrées ou auxquelles les conseillers sont sensibilisés qui sont le plus intégrées. Cependant, ils ne se basent pas uniquement sur ce qu'ils connaissent, mais adoptent une approche intuitive. Ils cherchent ainsi à saisir tous les principaux freins que rencontre le demandeur d'emploi, en dépit du degré d'institutionnalisation de la relation sectorielle.

Cette approche est principalement mise en œuvre dans les organisations qui revendiquent un accompagnement global comme les missions locales ou les Plie. Elle se retrouve aussi chez les conseillers travaillant à Pôle emploi et qui ont le profil du 'conseiller social'. Dans tous les cas, il s'agit de professionnels qui, bien que conscients que leur objectif est l'emploi, considèrent leur métier comme à l'interstice de plusieurs secteurs d'action publique.

Pour eux, bien que les freins que peuvent rencontrer les immigrés représentent des barrières à l'insertion professionnelle, le conseiller peut travailler avec l'individu sur la connaissance du système national, son CV.

Ils agissent en fonction de leur culture professionnelle et si nécessaire, contre le système en place. Ils veillent à ne laisser personne à la marge et à ne pas laisser leurs préjugés entacher leurs missions d'accompagnement et leur capacité à réaliser un diagnostic aussi objectif que possible.

Ces trois approches constituent des idéaux-types visant à montrer les différentes approches de l'intersectorialité qui ressortent de l'analyse proposée dans ce travail. Elles ne constituent en aucun cas une correspondance systématique entre un type de conseiller, un type d'organisation et une approche spécifique de l'intersectorialité.

Cette typologie permet cependant de comprendre les dynamiques de l'intersectorialité, et elle donne à voir une image globale de sa mise en œuvre.

Tableau 13 : Typologie des approches de l'intersectorialité à l'échelle de la relation demandeur d'emploi / conseiller en insertion professionnelle

	Image du demandeur d'emploi immigré	Degré et nature d'intersectorialité des pratiques professionnelles	Stratégies mises en œuvre face aux demandeurs d'emploi immigrés	Type de conseillers	Organisation concernée
<i>Work first</i>	Très éloigné de l'emploi et/ou nécessitant un accompagnement long dont l'aboutissement dans un délai moyen est incertain	Pratique limitée de l'intersectorialité : Intersectorialités institutionnalisées mises en œuvre (social, formation), mais l'objectif principal et proche est l'emploi	Catégorisation rapide et risque de stigmatisation Mise à l'écart	conseiller commercial conseiller mixte	Pôle emploi Prestataires privés suivant une logique financière

L'approche intersectorielle délimitée	Eloigné de l'emploi avec une série de freins à traiter.	Pratique systématique de l'intersectorialité : Intersectorialités institutionnalisées mises en œuvre Elargissement aux problématiques les plus souvent rencontrées	Usage des catégories officielles	conseiller commercial conseiller mixte conseiller social	Pôle emploi Prestataires privés qui travaillent sur un public éloigné de l'emploi (prestataire bilan de compétences)
L'approche individualisée intuitive	Demandeurs d'emploi pouvant accumuler une série de freins. Certains freins (linguistique et méconnaissance du système) peuvent être dépassés et le demandeur d'emploi peut être employable dans un délai court.	Pratique intuitive de l'intersectorialité : Intersectorialités fréquemment rencontrées mises en œuvre Ouverture à toutes autres intersectorialités (immigration, etc.)	Contournement de la faible intersectorialité Prise en compte des différences culturelles	conseiller mixte conseiller social	Pôle emploi Mission locale Plie

Conclusion

L'intersectorialité au niveau de l'accompagnement des demandeurs d'emploi n'est pas seulement une question d'organisations, d'instruments ou de cultures professionnelles, mais est aussi une question individuelle, c'est-à-dire une question soumise au jugement du conseiller qui pourra décider, ou non, de la mettre en œuvre. En effet, malgré le développement d'outils contraignant l'activité des conseillers en insertion professionnelle, ils parviennent à adopter des stratégies leur permettant de mettre en place un accompagnement intersectoriel. Cet accompagnement n'isole pas l'emploi des autres problématiques qui sont au contraire prises en compte dans l'élaboration du parcours et dans la manière de gérer le service. Certes, alors que Philippe Warin expliquait à propos de ceux qu'il a nommés 'les dépanneurs de justice' que, « pris en tenaille entre des contraintes de moyens (problèmes d'effectifs), d'obligation de résultats (contraintes managériales) et d'effets de la crise économique, [les agents de terrain] s'acquittent de leur mission en agissant davantage en fonction de leur éthique (d'équité) que de la doctrine managériale dominante (centrée sur la qualité) »⁷³⁰, la doctrine managériale a pris une ampleur considérable dans le cas des conseillers en insertion professionnelle, et le cadre d'action s'est rigidifié, structurant les pratiques des acteurs. Face à l'intersectorialité emploi/immigration et dans une situation où les conseillers sont démunis du fait de la faible institutionnalisation du lien sectoriel entre ces deux dimensions, nombreux sont ceux qui mettent à l'écart cette population pour laquelle ils ne savent pas quoi faire, ni comment faire. En somme, derrière la rhétorique de l'individualisation des politiques publiques dans le but de remettre l'individu au centre pour de meilleurs résultats, on observe, dans la pratique, un processus de tri entre ceux qui peuvent légitimement bénéficier de tel ou tel services, et les autres. Comme le montrait Vincent Dubois, « on est bien loin alors d'une recherche de la 'satisfaction des usagers' »⁷³¹. De plus, par rapport à d'autres intersectorialités, celle-ci apparaît

⁷³⁰ P. Warin, (2002). *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité*, Op. cit.

⁷³¹ V. Dubois, (2010). Politiques au guichet, politique du guichet. In *Politiques publiques 2* (pp. 256–286). Presses de Sciences Po : p. 273

particulièrement ignorée des conseillers qui n’y sont pas régulièrement confrontés, mettant ainsi en avant une variable majeure dans la mise en œuvre de l’intersectorialité, à savoir la sensibilité du conseiller à la problématique en question. Pourtant, certains conseillers parviennent à bricoler. En effet, à l’instar de ce que de nombreux travaux sur les pratiques des agents de terrain ont montré, ces derniers ont une marge de manœuvre pour adapter, interpréter les cadres dans lesquels ils réalisent leurs missions. Ainsi, certains conseillers parviennent à mettre en place des stratégies leur permettant de répondre à certaines problématiques des immigrés sans avoir pourtant d’outils dédiés.

Les actions à la marge du cadre prédéfini par les politiques publiques – ce que nous avons appelées le bricolage -, sont des logiques d’action qui se développent à la fois en fonction du profil du conseiller, de l’organisation pour laquelle il travaille, du système qui encadre son activité, et aussi de la nature de l’intersectorialité.

Pour conclure, ce dernier chapitre a permis de rattacher les différentes analyses réalisées au niveau micro afin de faire émerger une typologie d’approches de l’intersectorialité dans les logiques d’action individuelles des conseillers : l’approche work-first, l’approche intersectorielle délimitée, et l’approche individualisée intuitive. Elle permet de voir que l’intersectorialité et l’individualisation, bien que promue par les différents acteurs décisionnaires nationaux et locaux, est une question qui ne peut être pensée en dehors des logiques d’action individuelles de ceux qui les mettent en œuvre et qui lui donnent sa forme réelle. Nous sommes donc, contrairement aux prédictions d’Howe et comme l’avait montré Tony Evans et John Harris⁷³², loin d’une mort éventuelle de la discrétion des agents de terrain.

⁷³² T.Evans, & J. Harris, (2004). “Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion”. Op. cit.

Conclusion générale de la partie

L'intersectorialité, à l'échelle de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, porte sur les dimensions qui sont prises en compte par le conseiller dans le travail qu'il réalise avec l'individu. Cela correspond au processus d'individualisation, qui sous-tend un accompagnement adapté en fonction des spécificités de chacun, mis en avant tant par le législateur, le manager intermédiaire, que les conseillers eux-mêmes. C'est pourquoi, pour analyser l'intersectorialité en pratique, c'est une entrée par l'individualisation qui a été privilégiée dans cette troisième partie.

Le premier niveau d'analyse, celui des managers intermédiaires, a permis de faire ressortir le rôle structurant de ces acteurs, notamment au regard de l'importance accrue portée aux logiques managériales des organisations qui délivrent les services auprès des demandeurs d'emploi. Pris entre la contrainte du chiffre (faire baisser les taux du chômage et répondre au nombre croissant des demandeurs d'emploi), et la réalité du terrain des conseillers auxquels ils sont confrontés quotidiennement, ces derniers sont les gardiens de l'équilibre et du changement. L'intersectorialité et l'individualisation, qu'ils admettent centrales pour un accompagnement réussi, semblent pourtant être difficiles à articuler avec l'accent mis sur l'emploi dans les politiques d'activation.

C'est ce que l'analyse des cadres d'action permet aussi de montrer. En effet, si le paradigme d'intervention des conseillers - l'approche globale -, appelle à individualiser le service, c'est-à-dire l'adapter en fonction du demandeur d'emploi, cette individualisation se fait dans un cadre structuré par des outils et des cadres cognitifs qui définissent plus ou moins strictement des procédures à suivre et des catégories officielles permettant d'accéder à des services. Ainsi, bien que l'adaptation soit au cœur des pratiques professionnelles des conseillers en insertion professionnelle, elle est contrainte dans un cadre défini.

Les agents de terrain sont confrontés à une injonction paradoxale : mettre l'accent sur l'insertion des publics vulnérables face à l'emploi, et diminuer le nombre de chômeurs et plus particulièrement le nombre de chômeurs indemnisés. Or, les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail sont souvent ceux qui requièrent un accompagnement plus long et plus intensif et dont les chances

d'insertion sont complexes. C'est particulièrement vrai pour les demandeurs d'emploi immigrés qui peuvent cumuler un nombre important de freins périphériques à l'emploi et c'est pourquoi certains conseillers peuvent être amenés à les mettre à l'écart au profit d'autres profils qu'ils jugeront plus facile à accompagner. Certes, le choix relève du conseiller comme le démontrent la diversité des stratégies mises en œuvre. Cependant, il est fortement influencé par le cadre d'action qui conduit les conseillers à prioriser d'autres publics.

Trois variables jouant un rôle sur les logiques d'action individuelles des conseillers en matière d'intersectorialité ont été étudiées dans cette troisième partie : une variable organisationnelle et instrumentale, une variable interpersonnelle (alliant culture professionnelle et parcours individuel), et enfin une variable relative au degré d'institutionnalisation (dans le sens du poids du degré d'institutionnalisation de l'intersectorialité dans la construction des logiques d'action individuelles). Ces trois variables jouent toutes un rôle majeur dans les pratiques individuelles des agents de terrain. Elles ont permis de faire émerger des types d'approches de l'intersectorialité qui vont d'une intersectorialité ciblée sur l'emploi, à une intersectorialité très englobante.

Les deux chapitres constitutifs de cette partie ont permis de faire émerger deux résultats principaux : le cadre d'action, tel qu'il est développé maintenant, contraint le développement de l'intersectorialité telle qu'elle était jusqu'alors mise en œuvre par les conseillers, et il existe une hétérogénéité de registres d'action individuels face à ces mêmes liens sectoriels. Ce sont ces deux éléments qui témoignent des décalages qui existent entre l'approche intersectorielle des street level bureaucrats d'une part et celle des acteurs décisionnaires de l'autre.

Ainsi, alors que l'intersectorialité et l'individualisation sont promues par les acteurs décisionnaires, elles sont contraintes par une série d'outils ciblés uniquement sur l'emploi. Cependant, la marge de manœuvre accordée aux conseillers montre qu'il est laissé aux acteurs subalternes la responsabilité de choisir le degré et le type d'intersectorialité qui sera mis en œuvre, dans les limites de ce qu'ils peuvent faire et en fonction des degrés d'institutionnalisation de l'intersectorialité, qui facilite plus ou moins leur mise en place⁷³³.

⁷³³ Cela rappelle l'analyse d'Alexis Spire qui expliquait que : « d'un côté ils adoptent des lois

Conclusion :

L'intersectorialité des politiques de l'emploi : une institutionnalisation qui met à mal les logiques d'action des metteurs en œuvre

La rencontre entre le secteur de l'insertion professionnelle et le secteur de l'intégration des immigrés, à l'instar d'autres secteurs de l'action publique, comme par exemple l'action sociale, la formation professionnelle ou la santé, est encouragée par les instances européennes et par le législateur en France. Si d'un pays européen à un autre, les secteurs qui sont rapprochés de celui de l'emploi diffèrent quelque peu, la plupart ont initié cette dynamique d'intersectorialité. Cette approche, qui s'inscrit notamment dans le développement des politiques d'activation en Europe, répond à plusieurs objectifs. Ces derniers peuvent être :

- stratégiques : la rationalisation de l'action publique et la mutualisation des ressources (développer des actions communes à plusieurs secteurs, partager les moyens humains et matériels de certaines organisations), ou encore l'élargissement du spectre des populations touchées par les approches de l'activation (à travers le développement du référentiel d'activation dans d'autres secteurs et les possibilités d'accroître les possibilités de contrôler l'activité des demandeurs d'emploi plus largement),
- cognitifs : le développement d'une approche globale supposée faciliter davantage l'insertion professionnelle qu'une approche cloisonnée (volonté de proposer un service prenant en compte tous les freins que l'individu peut rencontrer dans sa recherche d'emploi pour plus de résultats positifs en termes d'insertion professionnelle).

répressives qui respectent en apparence les droits fondamentaux mais, de l'autre, ils délèguent aux échelons subalternes de l'administration le soin de rendre ces droits inopérants » (Spire, 2008, p. 8).

- et/ou légitimant (introduire la dimension ‘emploi’ dans les différentes structures publiques à des fins électorales et/ou pour asseoir une position).

Au niveau de sa mise en œuvre sur le terrain, qu’il s’agisse du niveau des acteurs institutionnels en charge de décliner l’intersectorialité dans leurs organisations et sur leurs territoires, ou du niveau des conseillers en insertion qui doivent la mettre en œuvre dans leur accompagnement des demandeurs d’emploi, l’intersectorialité vient défier les logiques d’action traditionnelles dans la mesure où elle appelle à repenser l’organisation de l’action publique, les relations entre acteurs, et le parcours d’insertion du demandeur d’emploi. Au niveau des organisations en charge de développer les politiques publiques, l’intersectorialité questionne les coopérations entre acteurs. Au niveau de l’accompagnement des demandeurs d’emploi, c’est la manière dont les différentes dimensions impactant l’insertion professionnelle sont prises en compte par le conseiller (l’individualisation) qui nous éclaire sur le développement de l’intersectorialité.

Bien que présentée comme une approche innovante de l’action publique dans les discours européens et nationaux encourageant l’activation⁷³⁴, elle n’est pas sans rappeler les fondements des politiques d’insertion françaises, à savoir une sorte d’hybridation de différents secteurs au profit d’une action globale. Ainsi, en France, la question de l’intersectorialité se situe à la fois dans un contexte de développement récent : celui des politiques d’activation ; et dans une tradition plus ancienne de construction des politiques d’insertion. Cette analyse fait écho aux réflexions de Jean-Claude Barbier, Anne Eydoux et Ndongo Samba Sylla qui identifiaient des liens étroits entre paradigme d’activation et paradigme d’insertion à la française⁷³⁵. Pourtant, nous montrons dans cette thèse que l’intersectorialité prônée dans les deux cas revêt des formes différentes selon qu’elle est pensée en termes d’insertion où elle se développe au profit d’une insertion à la fois sociale et professionnelle, ou d’activation où elle est perçue comme un moyen d’insertion professionnelle et comme une façon d’atteindre le plus grand nombre d’individus jusqu’alors éloignés

⁷³⁴ Pôle Emploi. (2012). *Pôle Emploi 2015, Réussir Ensemble.*, Op. Cit.

⁷³⁵ J.C. Barbier, N. S. Sylla, A. Eydoux, (2006), « Analyse comparative de l’activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l’emploi », op. cit.

des politiques d'incitation à l'emploi⁷³⁶. En cela, elle est facteur de changements : changement de référentiel et changement d'organisation de l'action publique et d'instruments. Ainsi, si l'intersectorialité est présentée comme une manière de faire face au taux de chômage élevé des personnes les plus éloignées de l'emploi, elle n'est pas sans poser une série de défis en termes de mise en œuvre. Ces derniers sont sources d'enseignement puisque qu'ils mettent en lumière la manière dont évoluent les politiques d'activation au cœur de nombreux débats scientifiques sur l'Etat-providence et des débats publics sur le taux de chômage actuel en France et en Europe. Ils permettent par ailleurs de participer aux réflexions scientifiques actuelles sur la notion de secteur d'action publique⁷³⁷, sur la mise en œuvre des politiques d'activation et sur leur gouvernance.

Bien que la science politique française ait produit un grand nombre de travaux sur le découpage de l'action publique par secteurs ou par territoires dans la lignée des recherches de Pierre Muller et bien que ces dernières années aient vu l'émergence d'une riche littérature européenne sur la gouvernance des politiques de l'emploi, ces décloisonnements sectoriels n'ont été que très peu étudiés. Depuis quelques années pourtant, ils sont l'objet d'un nombre croissant de recherches portant sur le secteur de l'emploi et sur d'autres domaines comme celui de l'environnement ou des politiques d'égalité hommes/femmes. Cet intérêt croissant pour l'approche intégrée, pour reprendre le terme utilisé par les instances européennes, offre des perspectives d'analyse nombreuses. Dans ce travail, c'est le caractère processuel de l'intersectorialité qui a été étudié au travers des logiques d'action des acteurs en charge de la mettre en œuvre. Il ne s'agissait donc pas de faire un état des lieux du développement de cette tendance en France, mais plutôt d'en saisir la dynamique grâce à l'analyse des logiques d'action des acteurs qui la mettent en œuvre. Afin de résumer les principaux enseignements de ce travail, je propose de revenir sur la question de recherche :

**Dans quelle mesure et comment le développement de
l'intersectorialité dans le secteur de l'emploi instaure-t-il de**

⁷³⁶ G. Bonoli, & C. Champion, (2014). "Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?", Op. cit.

⁷³⁷ Voir notamment C. Halpern, S. Jacquot, (2015) « Aux frontières de l'action publique – L'instrumentation comme logique de (dé)sectorisation », Op. Cit.

nouvelles logiques d'action dans la mise en œuvre de l'action publique sur les territoires?

Ci-dessous, nous reprendrons les différents constats de ce travail afin d'en présenter les principaux éléments de conclusion. Pour cela, nous présenterons les résultats par niveau d'action publique suivant ainsi le développement de la thèse : tout d'abord, le niveau macro, celui du contexte européen et national, puis le niveau méso, celui des territoires et des acteurs institutionnels et enfin le niveau micro, celui des conseillers en insertion professionnelle qui interagissent directement avec les demandeurs d'emploi.

L'intersectorialité instaure de nouvelles logiques d'action dans la mesure où elle modifie la manière dont l'action publique se structure.

La sectorialisation a longtemps permis de découper l'action publique afin de la rendre lisible et de la structurer pour permettre l'action des acteurs publics nationaux, des acteurs institutionnels sur les territoires et des acteurs travaillant au sein des organisations en charge de mettre en œuvre les politiques publiques. Le changement de manière de découper l'action publique qu'induit l'intersectorialité implique ainsi des changements importants dans la manière dont les acteurs qui élaborent les politiques publiques pensent, développent et mettent en œuvre ces dernières. Les chercheurs s'intéressent progressivement à ces croisements sectoriels qui furent longtemps laissés de côté au profit d'analyses sectorielles.

La mise en œuvre de l'action publique a souvent été étudiée à travers la relation entre les objectifs définis par le décideur politique d'une part, et les actions et instruments développés pour les atteindre⁷³⁸. Bien que ces travaux aient très largement démontré le fait que la mise en soit pas qu'une action exécutive mais aussi une action décisionnaire, analyse que notre travail corrobore, ils insistent peu sur le poids de la dimension cognitive, au profit d'analyses centrées sur les modalités structurelles de la mise en œuvre et sur la manière dont les acteurs s'en saisissent. C'est un défi qui s'est imposé à nous dans ce travail assez rapidement, puisque notre étude de cas

⁷³⁸ J. Pressman & A. Wildavsky, (1973) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, op. cit.,xxi-xxiii

révélaient une variable cognitive jouant un rôle fort dans la mise en œuvre (ou la non mise en œuvre dans notre cas) de l'intersectorialité.

Si le découpage de l'action publique se fait par secteur, il se fait à travers les trois éléments constitutifs dudit secteur : ses institutions, ses acteurs et ses idées. L'étude des croisements sectoriels se réalise donc à travers l'analyse des rencontres de ces différents éléments. On a montré que la rhétorique de l'intersectorialité est confrontée à un développement des politiques d'activation qui cherche à rapprocher une multitude de secteurs d'action publique autour d'une intersectorialité centrée sur l'emploi et au détriment d'une approche multifactorielle de l'insertion. Ainsi, alors que le secteur de l'emploi présente aujourd'hui des liens institutionnels étroits avec certains secteurs comme celui de l'action sociale ou de la formation professionnelle, ses liens avec le secteur de l'intégration des immigrés sont plus faibles et plus difficiles à mettre en place dans la mesure où les référentiels sectoriels en présence se confrontent.

Dans ce contexte, la création ou le renforcement de liens sectoriels constituent un changement important tant des logiques d'action des acteurs, que des référentiels sur lesquels ils se basent, des organisations qui les soutiennent et des instruments qu'ils connaissent.

Or, cette dynamique visant à initier ou à augmenter les liens sectoriels des politiques de l'emploi s'institutionnalise. En effet, depuis plusieurs années déjà, le développement des politiques d'activation en Europe et en France s'est accompagné d'une promotion d'une approche intégrée des politiques publiques. En parallèle, la situation économique caractérisée par un taux de chômage élevé a contribué à positionner les politiques de l'emploi (et encore plus l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché du travail) dans les préoccupations principales des Etats providence en Europe.

L'emploi, une problématique centrale

A un niveau méso, le contexte décrit ci-dessus marqué par le développement du référentiel d'activation et par le chômage croissant, se traduit par le fait que l'emploi occupe une place majeure dans l'action publique, ce qui participe au développement de l'intersectorialité et à la complexité du maillage institutionnel des politiques de

l'emploi, appelant à la fois les acteurs à se coordonner et à instaurer des logiques concurrentielles.

Le secteur de l'emploi est certes très centralisé, mais le système politico-administratif en place permet aux acteurs en charge de mettre en œuvre les politiques publiques sur les territoires, d'adapter et/ou interpréter ces politiques, ouvrant une fenêtre d'opportunité au développement (ou à la limitation) de l'intersectorialité, notamment avec les acteurs. Alors que certaines théories expliquaient que le développement de modèles de gouvernance comme le nouveau management public diminuerait la marge de manœuvre des conseillers⁷³⁹, notre analyse nous a permis de voir que lorsque la marge de manœuvre est limitée sur certains aspects, elle augmente sur d'autres facettes. L'intérêt porté sur les modèles de gouvernance a par ailleurs montré que, contrairement aux théories attribuant à certains modèles la capacité à décloisonner les secteurs plus que d'autres⁷⁴⁰, on constate que, qu'il s'agisse de la gouvernance procédurale, de la gouvernance corporaiste, de la gouvernance de marché ou de celle par réseaux, aucun modèle ne parvient réellement à défier les frontières sectorielles.

On a vu que faire de l'emploi est devenu un incontournable pour les acteurs publics qui se saisissent de différentes manières de la problématique, notamment grâce à des liens qu'ils établissent entre l'emploi et leurs compétences officielles (par exemple, l'action sociale pour le département, ou encore la formation professionnelle pour les conseils régionaux). Cette volonté d'investir le secteur de l'emploi contribue donc fortement au développement de l'intersectorialité. Cependant, cette démarche est aussi facteur de complexité dans la mesure où la répartition des compétences est d'autant plus floue que le nombre d'acteurs impliqués est important et que leurs relations peuvent être conflictuelles et concurrentielles.

A travers cet usage de l'intersectorialité, on comprend que si cette dynamique est globalement encouragée, c'est principalement en fonction de son intérêt stratégique

⁷³⁹ Voir T.Evans, & J. Harris, (2004). "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion". Op. cit.

⁷⁴⁰ P. Saikku, V. Karjalainen. (2012). Network governance in activation policy – health care as an emergent partner., Op. cit. & M. Considine, J.M. Lewis, (2003). Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand. Op. cit.

et des schémas coopératifs traditionnels qu'elle sera ou non portée par les acteurs institutionnels et les managers intermédiaires locaux. C'est la raison pour laquelle les liens entre les secteurs de l'emploi et de l'immigration demeurent faibles malgré la promotion d'un tel rapprochement et malgré le développement d'instruments dédiés.

Cette approche intégrée n'est pas problématique qu'au niveau de la mise en œuvre des politiques publiques sur les territoires par les acteurs institutionnels, elle pose aussi une série de défis aux conseillers en insertion qui accompagnent les demandeurs d'emploi.

L'institutionnalisation de l'intersectorialité, une mise à mal de l'approche globale des conseillers en insertion professionnelle.

Certes, les stratégies individuelles des agents de terrain diffèrent et il existe des variations dans la manière dont les acteurs institutionnels et les managers intermédiaires adaptent l'intersectorialité à leur terrain (l'organisation ou bien le territoire). Malgré cela, le cadre cognitif et structurel national des politiques d'emploi joue un rôle central dans la manière dont les agents de terrain mettent en œuvre les services d'accompagnement des chômeurs vers l'emploi. Cette analyse n'est pas tellement surprenante dans la mesure où la France, malgré la marge de manœuvre dont disposent et se saisissent les acteurs institutionnels, managers intermédiaires et agents de terrain, repose sur un système où les politiques de l'emploi sont majoritairement centralisées. Pourtant, comme Deborah Rice l'a démontré dans sa thèse, les Etats décentralisés sont eux aussi davantage ancrés dans des modèles d'Etats providence nationaux que dans des systèmes locaux⁷⁴¹.

Bien que les acteurs du secteur de l'insertion professionnelle s'accordent sur l'intérêt de mettre en place une approche intersectorielle depuis plusieurs décennies, sa promotion a connu un nouvel élan avec le développement du référentiel sectoriel d'activation qui a suscité de nouveaux instruments d'action publique et de nouveaux modes de gouvernance.

En somme, l'intersectorialité est donc ancrée dans les pratiques et dans les visions des conseillers en insertion professionnelle mais sa promotion et son

⁷⁴¹ D. Rice, (2015), *Building welfare states. How policy shapes caseworker practise ?* VU University Press : p.4

institutionnalisation dans le cadre des politiques d'activation lui donnent une forme qui se distingue et parfois s'affronte avec les logiques d'intervention traditionnelles. En effet, le référentiel sectoriel de l'activation - entre volonté d'élargir son spectre d'intervention au plus grand nombre d'individus inactifs et renforcement des incitations et des contrôles - a recentré l'approche globale au cœur des pratiques des conseillers sur l'emploi et a, en dépit d'une marge de manœuvre accrue sur certaines facettes de leur travail, rigidifié le cadre d'intervention de ces acteurs.

Un système qui conduit les acteurs locaux à mettre les demandeurs d'emploi immigrés à l'écart.

Les résultats présentés ci-dessus concernent l'intersectorialité de manière générale. L'étude de cas sur l'intersectorialité emploi/immigration, au-delà de son pouvoir éclairant sur l'intersectorialité elle-même, a produit des résultats sur cette catégorie de bénéficiaires et sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi immigrés.

Cette population, dont la définition retenue est restée très large pour des raisons d'ordre méthodologiques (chapitre 1), est mise à l'écart des dispositifs d'activation alors même que, comme l'explique notamment Antoine Math, ils sont surreprésentés parmi les individus qui auraient besoin d'un accompagnement⁷⁴². Dans notre contexte, il ne s'agit pas d'une discrimination liée au droit (Antoine Math évoquait la condition d'ancienneté sur le territoire pour bénéficier du RSA), mais d'un processus de mise à l'écart. En effet, alors que l'auteur remarquait que la loi faisait une différence entre les immigrés et les français, ce n'est pas le cas des dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cependant, on observe que les immigrés, bien qu'ayant accès aux mêmes accompagnements de droit commun, sont souvent mis à l'écart. Par rapport à cet état de fait, voici les éléments de conclusion que nous pouvons apporter :

Malgré des recommandations européennes et nationales visant le rapprochement des secteurs en question (insertion professionnelle et intégration des immigrés), son déficit d'institutionnalisation explique que les acteurs institutionnels locaux ne priorisent pas cette intersectorialité, laissant les agents de terrain dans un paysage flou. C'est ensuite en fonction du 'profil' du conseiller et de l'organisation pour laquelle il travaille que ses logiques d'action vont se structurer. Cependant, malgré la

⁷⁴² A. Math, (2011), « Minima sociaux : nouvelle préférence nationale ? », in *Plein Droit*, n°90,

marge de manœuvre dont ces acteurs disposent, ils sont démunis face aux freins (linguistique ou culturel par exemple) que les immigrés peuvent potentiellement rencontrer. Dans ce contexte et face à un grand nombre de demandeurs d'emploi à rencontrer, la priorité est donnée aux demandeurs d'emploi pour lesquels les conseillers ont des leviers à activer afin de mettre l'individu en mouvement, critère d'évaluation de leur travail, laissant ainsi les immigrés à l'écart.

Une approche descendante de l'intersectorialité au profit du caractère incitatif de l'activation.

Les principaux dysfonctionnements d'ordre organisationnel ou instrumental et les difficultés cognitives qui freinent le développement de l'intersectorialité ne sont pas causés par un des niveaux de développement de la politique publique (élaboration, mise en œuvre, action directe auprès du bénéficiaire) mais par l'inadéquation des conceptions de chacun de ces niveaux. La manière dont le législateur oriente l'intersectorialité n'intègre pas les logiques d'action des acteurs de terrain pour lesquels cette dernière était déjà ancrée dans les logiques d'action. En d'autres termes, si les liens entre les secteurs d'action publique peinent à se mettre en place de manière structurée et coordonnée, c'est principalement dû au manque de prise en compte des différents niveaux de l'action de manière simultanée (par niveau, nous entendons ici : les niveaux des décideurs, des acteurs institutionnels et/ou des agents de terrain).

L'intersectorialité développée dans le cadre de l'activation des politiques de l'emploi s'inscrit dans une approche descendante des liens sectoriels qui vient se confronter et défier des logiques d'action traditionnellement décloisonnées.

Il s'agit en partie d'une problématique liée à la construction de l'action publique, mais pas uniquement. En effet, cette analyse montre aussi et surtout que l'intersectorialité n'est pas pensée aujourd'hui comme une action publique décloisonnée, contrairement à ce que le terme semble supposer. La volonté de créer des liens sectoriels repose davantage sur la capacité à élargir le spectre des demandeurs d'emploi à 'activer', à développer les leviers d'incitation pour les demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail, et à faire face au déficit budgétaire des organisations au cœur du service public de l'emploi.

Ainsi, si les liens avec le secteur de l'immigration ne parviennent pas concrètement à prendre forme, c'est parce que la volonté d'inciter et de faciliter le retour à l'emploi de cette population n'est pas priorisée. L'intersectorialité emploi/immigration n'est pas donc fortement portée politiquement, pas plus que les instruments ne sont effectivement déployés.

Cependant, le pouvoir discrétionnaire des acteurs institutionnels et des agents de terrain qui leur donne un rôle majeur dans la construction de l'action publique permet de nuancer le poids de l'approche descendante résumée ci-dessus. En effet, malgré la progression de cadres organisationnels et matériels de plus en plus rigides structurant leurs actions, d'autres freins à leur marge de manœuvre sont levés, leur permettant d'adapter le cadre européen et/ou national. De la sorte, ils contrôlent en partie le changement.

Pour conclure et introduire de nouvelles pistes de recherche à ce travail, il est important de souligner certaines limites rencontrées au cours de la thèse. En premier lieu, les contraintes de temps et le cadrage d'un projet européen n'ont pas permis l'exploration de certaines pistes de recherche qui permettraient pourtant de compléter l'analyse, plus particulièrement l'analyse des effets de l'intersectorialité sur l'insertion professionnelle des individus. Il aurait en effet été intéressant de réintroduire les demandeurs d'emploi dans la recherche, c'est-à-dire d'étudier les conséquences de l'intersectorialité sur l'insertion professionnelle, notamment par une analyse longitudinale des parcours individuels. Ensuite, étudier l'intersectorialité des politiques de l'emploi dans un contexte économique plus favorable serait intéressant dans la mesure où l'un des importants défis de sa mise en œuvre est lié au grand nombre de personnes à accompagner et aux difficultés à aboutir à des résultats en termes d'insertion professionnelle pour les plus publics les plus éloignés de l'emploi. En effet, si l'intersectorialité n'était pas confrontée à des problématiques de nombre de demandeurs d'emploi et de temps disponible pour recevoir ces individus, on peut émettre l'hypothèse que l'analyse des logiques d'action des agents de terrain produirait des résultats différents. A cela s'ajoute le choix de s'appuyer sur une étude de cas d'intersectorialité particulièrement difficile à mettre en œuvre. Bien que cette approche méthodologique soit éclairante à de nombreux égards, l'étude d'une

intersectorialité plus aboutie (comme par exemple celle du rapport emploi/social ou emploi/économique ou encore emploi/formation professionnelle) permettrait de compléter l'analyse et de donner à voir d'autres facettes des rapprochements sectoriels.

Bibliographie

- Assemblée nationale. 2010. *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française* (rapporteur Pierre Morange)
- Ayres, Sarah and Alex Marsh. 2013. "Reflections on contemporary debates in policy studies." *Policy & Politics* 41 (4): 643–663.
- Balmory, Dominique, Carine Chevrier Fatome and Bernard Simonin. 2004. "Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes." <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000261/0000.pdf>.
- Balzani, Bernard, Mathieu Béraud, Ali Boulayoune, Anne Eydoux and Annie Gouzien. 2008. "L'accompagnement vers l'emploi: acteurs, pratiques, dynamiques Rapport final pour la DARES." *Halshs*.
- Barbier, Jean-Claude and Bruno Théret. 2000. *Le système français de protection sociale*, La Découverte
- Barbier, Jean-Claude. 2001. "Welfare to Work Policies in Europe: the current challenges of activation policies."
- Barbier, Jean-Claude and Bruno Théret. 2001. « Welfare to work or work-to welfare: the French case », in N. Gilbert, R. Van Voorhis, *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, N.J., p. 135-183
- Barbier, Jean-claude. 2002. "Peut-on parler d'« activation » de la protection sociale en Europe ?" *Revue française de science politique* 43-2: 307–332.
- Barbier, Jean-Claude and Bruno Théret. 2004. *Le nouveau système français de protection sociale*, Repères, Paris: La Découverte
- Barbier, Jean-claude. 2005. "Activating social protection and employment insurance." Amsterdam.
- Barbier, Jean-Claude. 2006. "Main-d'œuvre, emploi, travail : catégories et référentiels Voyage à travers les pages de la revue (1946 - 1988)." *Revue française des affaires sociales* 4: 147 – 172. <http://www.cairn.info/revue-francaise-des-affaires-sociales-2006-4-page-147.htm>.
- Barbier, Jean-claude. 2007. "Réformer le service public de l'emploi : une fenêtre d'opportunité." *Regards croisés sur l'économie* 2 (2): 235.
- Barbier, Jean-claude. 2008. "Pour un bilan du workfare et de l'activation de la protection sociale." *La vie des idées*: 1–20.

- Barbier, Jean-claude and Matthias Knuth. 2010. "Of similarities and divergences : why there is no continental ideal-type of 'activation reforms.'" Paris.
- Barbier, Jean Claude et Jérôme Gautié. 1998. *Les politiques de l'emploi, en Europe et aux Etats-Unis*, Paris, PUF;
- Barbier, Jean-Claude, Ndong Samba Sylla and Anne Eydoux. 2006. "Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi." *Centre d'Etudes de l'Emploi*.
- Barnard, Chester. 1938. *The Functions of the Executive*, Cambridge, Harvard University Press
- Bartoli, Jean Raphael and Olivier Mériaux. 2006. "Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle." In *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale*, L'Harmatta, 1–9. Grenoble
- Bartoli, Jean Raphael and Olivier Mériaux. 2006. La Région, assembleur d'une "approche intégrée" de l'action publique pour l'emploi ? *Pouvoirs locaux*, 70, 1–10
- Bruhnes, Bernard Consultants. 1999. « Les emplois du secteur privé fermés aux étrangers », Rapport final pour le Ministère de l'emploi et de la solité Direction de la Population et des Migrations
- Beaud, Stéphane. 1999. "Un cas de sauvetage social : Histoire d'une 'jeune précaire' racontée par un conseiller de mission locale." *Travail et Emploi* 80: 77–89.
- Becker, Howard. 2003. *Les Ficelles du métier*, La Découve. Paris: s.n.
- Bel, Maïten and Thierry Berthet. 2009. "Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines." *Espaces et sociétés* 136-137 (1): 33–46.
- Becker Howard S. 1979. *Les mondes de l'art*, Paris, Flammarion
- Béhar, Daniel. 2001. "L'intégration à la française, entre rigueur et pragmatisme: le cas des politiques de l'habitat." *Homme et Migration* 1229.
- Béraud, Mathieu and Anne Eydoux. 2009. "Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi - Les inflexions du régime français d'activation." *Travail et Emploi* 119 (Accompagnement dans et vers l'emploi).
- Béraud, Mathieu and Anne Eydoux. 2012. "Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement." *Informations sociales* 169: 56–63.
- Berthet, Thierry and Christian Poirier. 2000. "Politiques locales d'intégration et immigrants aisés : une comparaison France-Québec." *Politique et Sociétés* 19 (June): 181–213. <http://id.erudit.org/iderudit/040230ar>.

- Berthet, Thierry, Pierre Cuntigh, Christophe Guitton and Olivier Mazel. 2002. "1982 - 2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi." *Premières informations-Premières synthèses* 24.2.
- Berthet, Thierry and Bernard Conter. 2009. "Activation des politiques de l'emploi: stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France."
- Berthet, Thierry. 2010. "Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi." *Revue Française de Socio-Économie* 6 (2): 131. doi:10.3917/rfse.006.0131. <http://www.cairn.info/revue-francaise-de-socio-economie-2010-2-page-131.htm>.
- Berthet, Thierry. 2012. "Les politiques régionales de formation professionnelle : quelques lignes de changement." *Schedae* 3. Presses universitaires de Caen: 33–44.
- Berthet, Thierry and Clara Bourgeois. 2012. "European Comparison of the National Governance of Integrated Social Cohesion." <http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2012/12/WP2-2.1.pdf>.
- Berthet, Thierry, Clara Bourgeois and Karine Tourné Languin. 2013. "The Local Governance of Social Cohesion French National Comparison." http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2013/05/D4.1_Country-Specific-Reports.pdf.
- Berthet, Thierry and Clara Bourgeois. 2014a. "Towards 'activation-friendly' integration? Assessing the progress of activation policies in six European countries." *International Journal of Social Welfare*
- Berthet, Thierry, Cécile Plessard and Véronique Simon, (et al.). 2014b. « Evaluation du service public régional de l'orientation tout au long de la vie en Picardie – dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations professionnelles », Rapport Net.doc. 128 : <http://www.cereq.fr/index.php/publications/Net.Doc/Evaluation-du-service-public-regional-de-l-orientation-tout-au-long-de-la-vie-en-Picardie>
- Berthet, Thierry and Clara Bourgeois, 2015. Activation et politiques intégrées de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation, *Bref du Céreq*
- Besson, Geneviève. 2009. « Le revenu de solidarité active, un nouvel horizon pour le travail social ? », in *Informations sociales* n°152, CNAF
- Bezes, Philippe. 2005. "Le renouveau du contrôle des bureaucraties L'impact du New Public Management." *Informations sociales* 126: 26–37.
- Bilodeau, Angèle. 2005. "Les conditions de réussite de l'intersectorialité aux niveaux régional et local." *Promotion & Education*: 20–22.

- Brégéon, Pierre. 2008. « *A quoi servent les professionnels de l'insertion ?* », *Le travail du social*, l'Harmattan
- Body-Gendrot, Sophie. 2003. "L'universalisme français à l'épreuve des discriminations." *Homme et Migration* 1245 (France-USA: agir contre la discrimination): 19–28.
- Bongrand, Philippe and Pascale Laborier. 2005. "L'entretien dans l'analyse des politiques publiques : un impensé méthodologique ?" *Revue française de science politique* 55 (1): 73. doi:10.3917/rfsp.551.0073.
<http://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-73.htm>.
- Bonoli, Giuliano. 2008. "The political economy of activation . Explaining cross-national variation in active labour market policy."
- Borras, Isabelle. 2005. Les Maisons de l'emploi, guichet unique et outil de coordination dans les territoires. *Actualité de la formation permanente*, n° 199, pp. 23-30.
- Borel, Patrice, Benjamin Ferras, Gildas Le Coz and Christian Ville. 2013. « Evaluation de la politique territoriale de l'emploi - Cartographie, bilan et recommandations (MAP) », *Rapport IGAS*
- Borghini, Vando and Rik Van Berkel. 2007. "New modes of governance in Italy and the Netherlands: the case of activation policies." *Public Administration* 85 (1): 83–101.
- Borghini, Vando and Rik Van Berkel. 2007. "Individualised service provision in an era of activation and new governance." *International journal of sociology and social policy* 27 (9-10). Emerald: 413–424.
<http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsid=19136537>.
- Bouckaert, Geert and Christopher Pollitt. 2000. "Public management reform, a comparative analysis." *Politiques et management public* 18: 184–189.
- Bouillon, Florence, Fresia, Marion, and Tallio, Virginie. 2005. *Terrains sensibles. Expériences actuelles de l'anthropologie*. Paris: CEA-EHESS.
- Boussaguet, Laurie, Sophie Jacquot and Pierre Ravinet. 2010. *Dictionnaire des politiques publiques ?* Paris: Presses de Sciences Po.
- Bouvier, Catherine, Gérard Borrel and Bertrand Lhommeau, (dir.). 2012. *Immigrés et descendants d'immigrés en France*, Collection Insee Référence
- Burstein, Paul. 1991. « Policy Domains: Organization, Culture, and Policy Outcomes », *Annual Review of Sociology*, Vol. 17, pp. 327-350
- Cartier, Marie. 2005. « Perspectives sociologiques sur le travail dans les services : les apports de Hughes, Becker et Gold », *Le Mouvement Social*, no 211, p. 37-49.

- Castel, Robert. 1995. *Les métamorphoses de la question sociale*. Paris: Folio Essais.
- Cattacin Sandro, Matteo Gianni, Marcus Mänz et al. 2002. *Retour au travail ! Le workfare comme instrument de réforme*. Fribourg: Editions Universitaires Fribourg Suisse
- Centre d'Analyse Stratégique. 2006. *Besoins de main d'œuvre et politique migratoire*, 2006
- Champion, Cyrielle and Giuliano Bonoli. 2014. "Integration of social and labour market policy institutions: towards more control and responsiveness?" In *Social Policy Review 26: Analysis and Debate in Social Policy 2014*.
- Champion, Cyrielle and Giuliano Bonoli. 2011. "Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states." *Journal of European Social Policy* 21 (4): 323–334.
- Champy, Florent. 2009. *La sociologie des professions*. Sous la dir. de PUF. Paris: PUF.
- Charbonneau, Simon and Jean Gustave Padioleau. 1980. "La mise en œuvre d'une politique publique réglementaire: le défrichement des bois et forêts." *Revue Française de Sociologie* 21 (1): 49.
- Clasen, Jochen and Daniel Clegg. 2006. "Beyond Activation Reforming European Unemployment Protection Systems in Post-Industrial Labour Markets." *European Societies* 8 (4): 527–553.
- Clavier, Carole and France Gagnon. 2013. "L'action intersectorielle en santé publique ou lorsque les institutions, les intérêts et les idées entrent en jeu." *The innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 18 (2).
- Charlot, Bernard, and Dominique Glasmann (dir.). 1998. *Les jeunes, l'insertion, l'emploi*, Paris, PUF ;
- Cohen, James. 2001. "Inégalités et différences? Deux défis sociologiques pour le 'modèle républicain d'intégration.'" *Homme et Migration* 1232.
- Colomb, Fabrice. 2007. "La genèse des politiques de l'emploi en France: un référentiel d'adaptation." *Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne*. Paris.
- Commission Européenne. 1998. *Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy* Commission, Communication 98/641, Brussels
- Commission Européenne. 2008. "Recommandation de la commission relative à l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail." *Journal officiel de l'Union européenne*.

- Commission Européenne. 2012. *Employment and Social Developments in Europe, 2011*
- Commission des communautés européennes. 2001. *Communication de la commission au conseil, au Parlement européen, au comité économique et social et au comité des régions*. “Renforcer la dimension locale de la stratégie européenne pour l’emploi”, Bruxelles, COM(2001) 629
- Conseil Economique, Social et Environnemental. 2011. *Pôle emploi et la réforme du service Public de l’Emploi : bilan et recommandations*, Journal Officiel de la République Française
- Conseil de l’Europe. 2004. *L’approche intégrée de l’égalité entre les femmes et les hommes*, Direction générale des droits de l’homme
- Conter, Bernard. 2007. “Plein-emploi ou chômage nécessaire: la stratégie européenne pour l’emploi, entre utopie et pragmatisme.” *Politique Européenne* 21: 21–40.
- Conter, Bernard and Jean Michel Bonvin. 2006. “Les politiques locales de l’emploi , reflet des nouvelles logiques d’interventions publiques.” In *Colloque International Etat et Regulation Sociale, Comment penser la cohérence de l’intervention publique?* Paris
- Considine Mark, Jenny M.Lewis. 2003. “Bureaucracy, network, or enterprise? Comparing models of governance in Australia, Britain, The Netherlands, and New Zealand”, *Public Administration Review*, Vol. 63 No. 2, pp. 131-40
- Costa-Lascoux, Jacqueline. 2004. “Les échecs de l’intégration, un accroc au contrat social.” *Pouvoirs* 111 (4): 19. doi:10.3917/pouv.111.0019
- Crozier, Michel, and Erhard Friedberg, 1977. *L’acteur et le système*, Paris, Le Seuil.
- Danaho, Raoul. 1969. La politique de l’emploi en tant qu’élément d’une stratégie économique globale, *Revue d’économie politique*, vol.79
- Debauche, Etienne and Nathalie Georges. 2007. “Construire un modèle de profilage des demandeurs d’emploi : défi statistique ou défi politique ?” *Centre d’Etudes de l’Emploi* 91.
- De foucauld Jean Baptiste, Julien Seneze, Philippe Pascal, Matthieu Guerlain, and Pierre-Emmanuel Thiard. 2010. « Les missions locales pour l’insertion professionnelle et sociale des jeunes », Rapport de l’inspection générale des finances,
- Demazière, Didier and Claude Dubar. 1997. “Dire les situations d’emploi, Confrontation des catégorisations statistiques et des catégorisations indigènes.” *Sociétés Contemporaines* 26: 93–107.
- Demazière, Didier. 2003. *Le chômage*, Paris, Armand Colin

- Demazière Didier, and Charles Gadéa. 2009. *Sociologie des groupes professionnels, Acquis récents et nouveaux défis*, Paris, La Découverte
- Divay, Sophie and Bernard Balzani. 2008. “Analyse des pratiques professionnelles d’accompagnement des chômeurs Rapport DARES.”
- Gayraud, Laure. 2006. *La politique d'emploi des personnes handicapées Genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire (le cas de la Gironde)*. Thèse de sciences de l’éducation. Université Victor Segalen - Bordeaux II
- Gélot, Didier, Patrick Nivolle and Jean-Pierre Bompard. (éd). 2000. *Les intermédiaires des politiques de l’emploi*, Cahier Travail et Emploi, La Documentation française
- Gille, Jean-Patrick. 2012. Avis présenté au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de finances pour 2013 Tome V Travail et emploi : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2013/a0255-tV.asp>
- Davis, Kennet Culp. 1971. *Discretionary Justice: A Preliminary Inquiry*, Urbana, IL, University of Illinois Press.
- Devaux-Spatarakis, Agathe and Amandine Gregot. 2012. “Les défis de l’emploi de l’étude de cas en évaluation.” *Politiques sociales et familiales* 110 (1): 33–44.
- Di Maggio, Paul J. and Walter W. Powell. 1997. “Le néo-institutionnalisme dans l’analyse des organisations.” *Politix* 10 (40): 113–154.
- Divay, Sophie and Bernard Balzani. 2008. “Analyse des pratiques professionnelles d’accompagnement des chômeurs Rapport DARES.”
- Drøpping, Jon Anders, Bjorn Hvinden, and Kirsten Vik. 1999. « Activation policies in the Nordic countries ». Chapter 6. In M. Kautto, M. Heikkillä, B. Hvinden, S. Marklund, & N. Ploug (Eds.), *Nordic Social Policy: Changing Welfare States*. London and New York: Routledge
- Dubar Claude, and Pierre Tripier. 1998. *Sociologie des professions*, Paris, Armand Colin
- Dubois, Vincent. 2003 (3^{ème} éd 2010). *La vie au guichet : Relations administratives et traitement de la misère*, Broché, Etudes Politiques
- Dubois, Vincent. 2005. « Jeux bureaucratiques en régime communiste », *Sociétés contemporaines*, n°57
- Dubois, Vincent. 2007. “Etat social actif et contrôle des chômeurs: un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales.” *Politique européenne* 21: 73 – 95.

- Dubois, Vincent. 2010a. "Politiques au guichet, politique du guichet." In O. Borraz, V. Guiraudon, *Politiques publiques 2 : changer la société*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) | Académique
- Dubois, Vincent. 2010b. "Les champs de l'action publique." *Halshs*: 1–27.
- Dubois, Vincent. 2013. "Le rôle des street level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France." In J.-M Eymeri-Douzans, G. Bouckaert, (dir.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruxelles: Bruylant-De-Boeck.
- Eichhorst, Werner, Otto Kaufmann, and Regina Konle-seidl (eds.). 2008. "Bringing the jobless into work? An Introduction to Activation Policies." In *Experiences With Activation Schemes in Europe and the US*, 1–16. Berlin: Springer.
- Eichhorst, Werner and Regina Konle-seidl. 2008. "Contingent Convergence : A Comparative Analysis of Activation Policies." *Discussion Paper Series, IZA DP No. 3905*, Germany Bonn.
- Erhel, Christine. 2010. "Les politiques de l'emploi en Europe: le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise." *Sciences-New York*.
- Erhel, Christine. 2012. "Politiques de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ?" *Informations sociales* 169: 30–38.
- Evans, Tony. 2010. *Professional discretion in welfare services: beyond street level bureaucracy*. Farnham, Ashgate
- Evans, Tony. 2011. "Professional, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy." *British Journal of Social Work* 41: 368–386.
- Evans, Tony and John Harris. 2004. "Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion." *British Journal of Social Work* 34 (6): 871–895.
- Exertier, Albane and Agnès Gramain. 2006. "Décentralisation et accompagnement des chômeurs." *Connaissance de l'Emploi* 29.
- Gramain, Agnès, Albane Exertier and Jean-michel Herbillon. 2006. "Rescaling Social Welfare Policies in France." Noisy-Le-Grand, Strasbourg: European Centre for social welfare policy and research
- Exworthy, Mark and Martin Powell. 2004. "Big Windows and Little Windows: Implementation in the 'Congested State.'" *Public Administration* 82 (2): 263–281
- Farvaque, Nicolas. 2011. "Le bricolage du maintien dans l'emploi des seniors : régulation publique, dialogue social et boîte à outils." *La Revue de l'Ires* 69 (2): 139.

- Fassin, Didier, Alain Morice, and Catherine Quiminal, (dir.). 1997. *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte
- Fassin, Didier. 2002. "L'invention française de la discrimination." *Revue française de science politique* 52: 403–423.
- Fassin, Didier and Patrick Simon. 2008. "Un objet sans nom: l'introduction des discriminations raciales dans la statistique française." *L'Homme* 187-188: 271 – 294.
- Fassin, Didier et al. 2010. *Les nouvelles frontières de la société française*. Paris: La Découverte.
- Fassin, Didier et al. 2011. "Cette France là : Rapport d'audit de la politique d'immigration de Nicolas Sarkozy, à de mauvaises questions, apporter de pires réponses." Paris http://www.cettefrancela.net/IMG/pdf/CetteFranceLa-rapport_audit.pdf
- Fassin, Eric (13 juillet 2005) « "Immigration subie": l'invention d'un problème », *Le Monde* (<http://www.cettefrancela.net/actualites/article/immigration-subie-l-invention-d-un>)
- Faure, Alain, Gilles Pollet and Philippe Warin. 1995. *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Sous la dir. de L'Harmattan. *Politix*. Vol. 10 n°37
- Faure, Alain, Jean Philippe Leresche, Pierre Muller and Stéphane Nahrath. 2007. *Action publique et changements d'échelles: les nouvelles focales du politique*. Paris: L'Harmattan
- Fligstein, Neil and Doug McAdam. 2011. "Toward a General Theory of Strategic Action Fields*." *Sociological Theory* 29 (1): 1–26
- Fligstein, Neil and Doug McAdam. 2012, *A Theory of Fields*, Oxford, Oxford University Press
- Freyssinet, Jacques. 2006. « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) ». In A. Chatriot *et alii* (dir.), *Les politiques du travail*, Rennes : Presses Universitaires de Rennes
- Fourel, Christophe, and Guillaume Malochet. 2013. Les politiques de cohésion sociale : Acteurs et instruments, *Centre d'action stratégique*
- Fuertes, Vanesa and Ronald Mcquaid. 2013. "The Local Governance of Social Cohesion in Europe, International comparison." Edinburgh
- Garraud, Philippe. 2000. *Le chômage et l'action publique : le « bricolage » institutionnalisé*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques »

- Garsten Christina, and Kerstin Jacobsson. 2014. The Individualisation of Social Citizenship in Europe, deliverable 6.1 http://www.localise-research.eu/wp-content/uploads/2014/03/D6.1_International-Comparative-Report.pdf
- Gautié, Jérôme. 2002. “De l’invention du chômage à sa déconstruction.” *Genèses* 46: 60–76
- Georges, Nathalie. 2007. “L’externalisation de l’accompagnement des demandeurs d’emploi: modalités d’un marché en plein essor.” *Centre d’Etudes de l’Emploi* 81
- Georges, Nathalie, Nicolas Grivel and Dominique Médo. 2009. “Case Management Services for Jobseekers International Comparisons: Sweden, the Netherlands and the United Kingdom.” *Centre d’Etudes de l’Emploi*
- Gerring, John. 2004. “What Is a Case Study and What Is It Good for?” *American Political Science Review* 98 (02): 341–354
- Giraud, Olivier, and Philippe Warin, (dir.). 2010. *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte
- Graziano, Paolo R, Sophie Jacquot and Bruno Palier. 2013. “Usages et européanisation: De l’influence multiforme de l’Union européenne sur les réformes des systèmes nationaux de protection sociale.” *Politique Européenne* 40: 94–118
- GED [Groupe d’Etude sur les Discriminations] (2000). *Une forme méconnue de discrimination : les emplois fermés aux étrangers*. Note numéro 1, mars 2000
- Guiraudon, Virginie. 2010. “Les effets de l’européanisation des politiques d’immigration et d’asile.” *Politique Européenne* 31: 7–32
- Guitton, Christophe. 1998. “Travail et ordre social : Une étude historique et juridique des politiques d’insertion par le travail.” *Travail et Emploi* 77
- Hall, Peter. 1993. « Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25, pp.274-296
- Hamzaoui, Mejed. 2003. “La politique sociale différenciée et territorialisée - activation ou ebranlement du social ?” *Travail Emploi Formation* 4: 11–25
- Halpern, Charlotte, and Sophie Jacquot. 2015. « Aux frontières de l’action publique – L’instrumentation comme logique de (dé)sectorisation » in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet (dir.) *Une ‘French touch’ dans l’analyse des politiques publiques ?* SciencesPo. Les Presses
- Hassenteufel, Patrick. 2008. *Sociologie politique : l’action publique*, Armand Colin, coll. « U Sociologie »

- Haut Conseil à l'Intégration, 2006, *Le bilan de la politique d'intégration 2002-2005*, La documentation française
- Haut Conseil à l'Intégration. 2007. *Charte de la laïcité dans les services publics et autres avis*, Rapport
- Heidenreich, Martin and Paolo R. Graziano. 2014. "Lost in activation? The governance of activation policies in Europe." *International Journal of Social Welfare* 23: S1–S5
- Heidenreich, Martin, and Deborah Rice. forthcoming. *Integrating social and employment policies in Europe: active inclusion and challenges for local welfare governance*, Edward Elgar
- Hill Michael, and Peter Hupe. 2002 (2^{ème} ed 2009), *Implementing Public Policy*, Thousand Oaks (Calif.), Sage
- Howe D. 1991. « Knowledge, power and the shape of social work practice », in M. Davies, (ed.), *The Sociology of Social Work*, London, Routledge
- Hughes, Everett C. 1996. *Le regard sociologique. Essais choisis*, Textes rassemblés par Jean-Michel Chapoulie, Ed EHSS, Paris
- IGAS, 2005. *L'intervention sociale de proximité*, Rapport annuel de l'IGAS, La documentation française
- Jacquot, Sophie and Cornelia Woll. 2004. *Les usages de l'Europe, acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan
- Jaeger, Marcel. 2012. "Les politiques publiques et l'accompagnement social." *Informations sociales* 169
- Jamme, Daniel. 2011. "Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations." *Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental au nom de la section du travail et de l'emploi*
- Jobert, Bruno. 1992. "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques." *Revue française de science politique* 42 (2): 219–234
- Jobert, Bruno, and Pierre Muller. 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*. Paris, Presses Universitaires de France
- Jones, Charles O. 1970, *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press
- Jounin, Nicolas. 2006. "Loyautés incertaines Les travailleurs du bâtiment entre discrimination et précarité." *Sciences-New York*. Université de Paris 7

- Karjalainen, Vappu and Peppi Saikku. 2011. "Governance of Integrated Activation Policy in Finland." In Rik Van Berkel, Willibrord de Graad, Tomas Sirovatka. *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Palgrave Macmillan
- Künzel, Sebastian. 2012. "The local dimension of active inclusion policy inclusion policy." *Journal of European Social Policy* 22
- Labbe, Philippe. 2012. L'accompagnement socioprofessionnel (ASP) en mission locale. Une approche systémique. http://www.rdvacteurs.univ-lorraine.fr/fileadmin/documents/rdv_27032012/documents/labbe_communication_27032012.pdf
- Lafore, Robert. 2009. Le RSA : la dilution de l'emploi dans l'assistance, *Revue de droit sanitaire et sociale*, 2, p. 223-234
- Lascombes, Pierre, and Patrick Le Galès, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005.
- Laumann, Edward, Knokke David. 1987. *The Organizational State: Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press
- Lavitry, Lynda. 2009. "De l'aide au contrôle ? Les conseillers à l'emploi à l'épreuve de la personnalisation." *Travail et Emploi* 119
- Lavitry, Lynda. 2010a. "Rationalisation et individualisation dans les services publics : le cas des conseillers à l'emploi." In *Formes et structures du salariat: crise, mutation, devenir* Presses universitaires de Nancy, collection "Salariat et transformations sociales"
- Lavitry, Linda, 2010b. « Les conseillers à l'emploi : Entre relation d'aide et normes gestionnaires » <http://www.lesmondesdutravail.net/2013/PDF/Mondes-travail-8.pdf>
- Lavitry, Lynda. 2012. "Le jugement d'employabilité : un nouveau savoir pour gérer les chômeurs ?" *Sociologies pratiques* 24 (1): 53
- Leca, Jean, and Pierre Muller, 2008. « Y a-t-il une approche française des politiques publiques? Retour sur les conditions de l'introduction de l'analyse des politiques publiques en France », in O. Giraud, P. Warin, (dir.), *Politiques publiques et démocratie*. Paris : La Découverte, pp. 35-72
- Le Galès, Patrick. 2010. « Gouvernance », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po
- Lendaro, Annalisa. 2011. *L'immigré-e travailleur-se" La construction et les usages sociaux des catégories de l'action publique en France et en Italie*, thèse de sociologie Université Aix Marseille

- Lendaro, Annalisa. 2013. "Inégalités sur le marché du travail entre deux générations d'immigré-e-s Ce que l'action publique fait aux parcours de vie." *Revue française de sociologie* 54: 781–810
- Lézé, Samuel. 2007. « Compte rendu : Olivier Leservoisier, ed., *Terrains ethnographiques et hiérarchies sociales. Retour réflexif sur la situation d'enquête* », *L'homme*, 183
- Lipsky, Michael. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Administrative Science Quarterly*. Vol. 27. New York: Russell Sage Foundation
- Lochak, Danièle. 1997. « Les politiques de l'immigration au prisme de la législation sur les étrangers », in D. Fassin, A. Morice, C. Quiminal, (dir.), *Les lois de l'inhospitalité*, Paris, La Découverte
- Macé, Eric. 2007. « Des « minorités visibles » aux néostéréotypes, Les enjeux des régimes de monstration télévisuelle des différences ethnoraciales », *Journal des anthropologues*
- Malinowsky, Bronislaw. 1989. *Les Argonautes du Pacifique Occidental*, Gallimard
- Marimbert, Jean. 2004. "Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi"
- Math, Antoine. 2011. "Minima sociaux : nouvelle préférence nationale ?" *Plein Droit* 90
- Matland, Richard E. 1995. "Synthesizing the Implementation Literature : The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation." *Public Administration* 5 (2): 145–174
- Mazmanian, D. A and Paul A. Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Glenview, III.: Scott, Foresman, and Company
- Mégie Antoine. 2010. « Mise en œuvre », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Presse de Science Po, pp. 343-350
- Mériaux, Olivier and Jean Raphael Bartoli. 2006. "La Région, assembleur d'une 'approche intégrée' de l'action publique pour l'emploi ?" *Pouvoirs locaux* 70: 1–10
- Minas, Renate, Sharon Wright, and Rik van Berkel. 2012. « Decentralization and centralization: Governing the activation of social assistance recipients in Europe ». *International Journal of Sociology and Social Policy*, 32(5), 286–298
- Morice, Alain. 2004. Le travail sans le travailleur, *Plein Droit*, n°61, juin, p.2-7
- Morice, Alain, Potot, Swanie, (dir.). 2010. *De l'ouvrier immigré au travailleur sans papiers Les étrangers dans la modernisation du salariat*, Karthala : Paris

- Muller, Pierre. 1985. "Un schéma d'analyse des politiques sectorielles." *Revue française de science politique* 35ème anné: 165–189
- Muller, Pierre, and Bruno Jobert. 1987. *L'Etat en action. Politiques publiques et corporatismes*, Presses Universitaires de France
- Muller, Pierre. 1990. "Les politiques publiques entre secteurs et territoires." *Politiques et management public* 8 (3): 19–33
- Muller, Pierre. 1995. « Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde ». In A. Faure, G. Pollet, P. Warin, (dir.), *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*, Paris: L'Harmattan, pp. 153-179
- Muller, Pierre. 2000. « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2
- Muller, Pierre. 2005. "Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique." *Revue française de science politique* 55 (1): 155
- Muller, Pierre. 2010. « Secteur », in L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, dir., *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences Po, pp.591-599
- Musselin, Christine. 2005. "Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ?" *Revue française de science politique* 55: 55–71
- Nahrath, Stéphane. 2010. "Les référentiels de politiques publiques.", papier introductif à l'atelier « Comparative policy analysis ; new trends in cognitive approaches, Congrès annuel de l'Association Suisse de Science Politique
- Nay, Olivier and Andy Smith. 2002. "Les intermédiaires en politique : médiations et jeux d'institutions." In *Le gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes dans l'action publique*, 47–86. Paris: Economica
- Noiriel, Gérard. 1988. *Le Creuset français - Histoire de l'immigration XIXe XXe siècles*. Paris: Le Seuil
- Noiriel, Gérard. 2007. *À quoi sert l'identité nationale*, Agone
- Normand, Benoit. 2006. "Quelle efficacité pour les politiques d'intégration ? Cinquante ans de politiques publiques d'intégration." *Cahiers français* 352 (L'intégration menacée?)
- Noël, Olivier. 2003. "Comment prévenir les discriminations raciales à l'emploi en France ?" *Homme et Migration* 1246 (France-USA: agir contre la discrimination): 44–52

- OCDE. 2009. « L'intégration des immigrés et de leurs enfants sur le marché du travail en France », In. *Les migrants et l'emploi (Vol. 2) : L'intégration sur le marché du travail en Belgique, en France, aux Pays-Bas et au Portugal*, Editions OCDE
- OECD, 1997, *Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies: A Streamlined Public Employment Service*, Report of the meeting of the Employment, Labour and Social Affairs Committee, 15/10/1997
- OFII, 2010. *Rapport d'activité 2010 de l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration*
- Palier, Bruno and Giuliano Bonoli. 1999. "Phénomènes de Path Dependence et réformes des systèmes de protection sociale." *Revue française de science politique* 49 (3): 399–420
- Pressman, Jeffrey L., Wildavsky, Aaron B. 1973 (2^{ème} éd., 1984). *Implementation : How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*, Berkeley (Calif.), University of California Press
- Rice, Deborah. 2012. "Street-Level Bureaucrats and the Welfare State: Toward a Micro-Institutionalist Theory of Policy Implementation." *Administration & Society* 45 (9): 1038–1062
- Rice Deborah. 2015. *Building welfare states. How policy shapes caseworker practise ?* VU University Press
- Rose, José. 1998. *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée de Brouwer
- Rudolph, Helmut and Regina Konle-seidl. 2005. « Profiling for Better Services » Report on the European Profiling Seminar. Supported by the EU Commission VP 2004/007 Nuremberg
- Russo, Pascale Dominique. 2007. *Insertion : Le droit à l'identité, l'expérience de l'accompagnement de chômeurs de l'association Alice*, Broché, Charles Léopold Mayer
- Sabatier, Paul. 1986. « Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research : A Critical Analysis and Suggested Synthesis », *Journal of Public Policy*, 6 (1), p. 21-48
- Saikku, Peppi and Vappu Karjalainen. 2012. "Network governance in activation policy – health care as an emergent partner." *International Journal of Sociology and Social Policy* 32 (5/6): 299–311
- Salais, Robert, 1980. Le chômage: un phénomène de file d'attente. *Economie et statistique*, 123

- Sayad, Abdelmalek. 1991. *L'immigration ou les paradoxes de l'altérité*.
L'immigration ou les paradoxes de l'altérité. De Boeck: Editions Universitaires
- Sayad, Abdelmalek. 1994. Qu'est-ce que l'intégration ?, *Hommes & Migrations*, n. 1182
- Schnapper, Dominique. 2000. "L'universel républicain revisité." *VEI Enjeux* 121: 10–22
- Schnapper, Dominique. 2006. "L'échec du 'modèle républicain' ? Réflexion d'un sociologue." *Annales, Histoire, Sciences Sociales* 4: 759–776
- Schnapper, Dominique. 2007. *Qu'est-ce que l'intégration?*, Folia Acta. Paris: Gallimard
- Schnapper, Dominique. 2008. "Intégration nationale et intégration des migrants: un enjeu européen." *Fondation Robert Schuman - Questions d'Europe*: 1–6
- Schwartz, Bertrand. 1981. *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, La Documentation Française
- Serrano Pascual Amparo, and Ute Behning, (Eds.). 2002. *L'approche intégrée du genre dans la stratégie européenne pour l'emploi [The gender integrated approach in the European Employment Strategy]*. Paris: L'Harmattan
- Simoulin, Vincent. 2003. "La gouvernance et l'action publique : le succès d'une forme simmélienne." *Droit et Société* 54: 307–328
- Soulet, Marc-Henry. 2005. "La vulnérabilité comme catégorie de l'action publique." *Pensée plurielle* 10 (2): 49
- Spire, Alexis. 2008. *Accueillir ou reconduire Enquête sur les guichets de l'immigration*, Raisons d'agir. Paris
- Streiff-Fénart, Jocelyne. 2004. "Familles et immigration." *Historiens et Géographes* 385 (L'immigration en France au XX^e siècle): 139–146
- Tosun, Jale and Israel Solorio. 2011. « Exploring the energy-environment relationship in the EU: perspectives and challenges for theorizing and empirical analysis », *European Integration online Papers (EloP)*, 15
- Tosun, Jale and Achim Lang. 2013. "Coordinating and Integrating Cross-Sectoral Policies : A Theoretical Approach", paper presented at the 7th ECPR General Conference, 2013, France
- Tripier, Maryse. 1990. *L'immigration dans la classe ouvrière en France*, Paris, CIEMI-L'Harmattan

- Van Berkel, Rik and Vando Borghi. 2008. "Review Article: The Governance of Activation." *Social Policy and Society* 7 (03): 393–402
- Van Berkel, Rik, Willibrord De Graaf and Tomas Sirovatka. 2011. *The Governance of Active Welfare States in Europe*. Palgrave Macmillan
- Van Berkel, Rik and Ben Valkenburgh. 2007. *Making it personal: Individualising activation services in the EU*. Bristol: Policy Press
- Verdier, Eric. 2010. "L'orientation scolaire et professionnelle : entre assignation et idées floues, l'anarchie organisée." *Formation Emploi* 109
- Veziat, Nadège. 2010. "Une nouvelle étape dans la sociologie des professions en France." *Sociologie* 1 (3): 413–420
- Warin, Philippe. 2002. *Les dépanneurs de justice. Les "petits fonctionnaires" entre qualité et équité* (p. 138). LGDJ, coll. Droit et Société n°33
- Warin, Philippe (dir.). 2006. *Exit from and non-take-up of public services. A comparative analysis: France, Greece, Spain, Germany, Netherlands, Hungary*. Final Report. Bruxelles
- Weil, Patrick. 1991. *La France et ses étrangers. L'aventure d'une politique de l'immigration, 1938-1991*, Paris, Calmann-Lévy
- Weil, Patrick. Juillet 1997. *Pour une politique de l'immigration juste et efficace*, Rapport au Premier Ministre
- Wihtol de Wenden, Catherine. 2008. "L'immigration en débat." *La Revue pour l'histoire du CNRS* (22)
- Wuhl, Simon. 1991. *Du chômage à l'exclusion : l'état des politiques, l'apport des expériences*, Ed. Syros
- Wuhl, Simon. 2008. "La 'discrimination positive' à la française: Les contradictions des politiques publiques." *Informations sociales* 148: 84–93
- Zimmermann Katharina, Patrizia Aurich, Paolo Roberto Graziano and Vanesa Fuertes. 2014. Marketization and Activation Policies Germany, Italy and the United Kingdom compared. *Social Policy and Administration* 48(2): 127-148

ANNEXES

Table des annexes :

Annexe 1 :

Données de cadrage

Annexe 2 :

Accord cadre signé le 3 mars 2010 entre la DAIC, la DGEFP, l'OFII et Pôle emploi pour faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi étrangers, immigrés ou issus de l'immigration.

Annexe 1 : Données de cadrage

Dans cette première annexe, se trouvent une série de données quantitatives sur les immigrés en France.

Les tableaux et schémas présentés ci-dessous permettent de situer les immigrés dans le paysage de l'emploi et du chômage en France.

1) Taux d'emploi des immigrés provenant de l'UE, extérieurs à l'UE et des non immigrés en 2013 en France

Tableau:

	Ensemble des immigrés	dont		Ensemble des non immigrés	Ensemble de la population
		immigrés hors UE (1)	immigrés UE (1)		
Taux d'emploi (en %)					
Femmes	39,2	37,6	42,4	47,6	46,7
Hommes	54,4	55,7	51,7	55,5	55,4
15 ans ou plus	46,4	46,3	46,8	51,4	50,9
15-64 ans	56,5	52,2	68,2	64,9	64,1
15-24 ans	22,0	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	28,7	28,4
25-49 ans	63,3	58,4	80,4	83,1	80,8
50-64 ans	53,2	49,2	60,0	58,1	57,6

Source: INSEE, Enquête Emploi 2013

Schéma:

On observe ici que le taux d'emploi des immigrés hors de l'Union Européenne ont un taux d'emploi inférieur aux non immigrés et aux immigrés venant de l'Union Européenne.

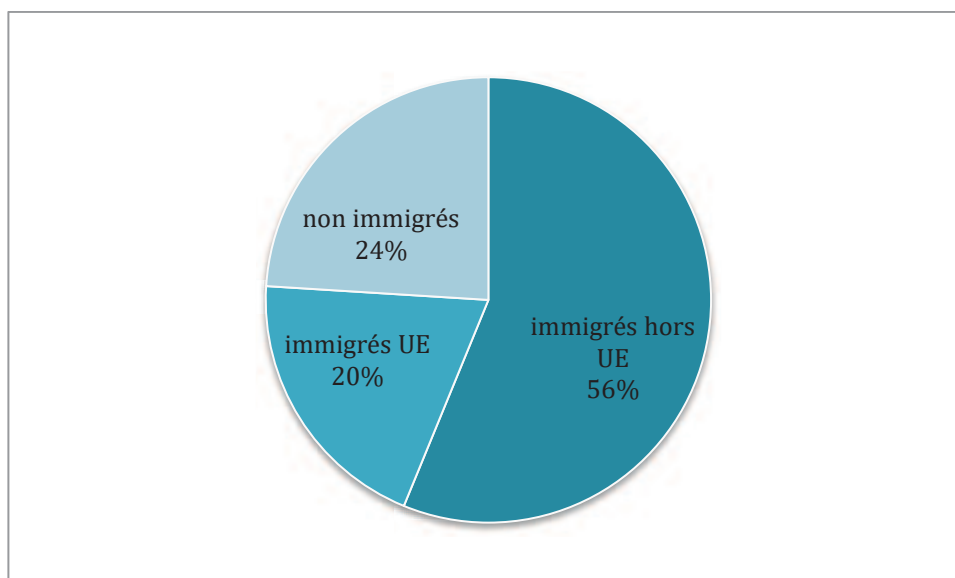
2) Taux de chômage des immigrants provenant de l'UE, extérieurs à l'UE et des non immigrants en 2013 en France

Tableau :

	Ensemble des immigrés	dont		Ensemble des non immigrés	Ensemble de la population
		immigrés hors UE	immigrés UE		
Taux de chômage (en %)					
Femmes	17,5	21,9	<i>n.s.</i>	8,9	9,7
Hommes	17,0	20,7	<i>n.s.</i>	9,2	10,0
15-64 ans	17,4	21,3	7,5	9,1	9,9
15-24 ans	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	<i>n.s.</i>	23,5	23,9
25-49 ans	18,3	21,9	7,2	8,1	9,1
50-64 ans	12,6	16,7	<i>n.s.</i>	6,0	6,7

Source: INSEE, Enquête Emploi 2013

Schéma:



Le taux de chômage des immigrés venant de l'extérieur de l'Union Européenne est nettement supérieur au taux de chômage des non immigrés et des immigrés provenant de l'Union Européenne.

Ces chiffres témoignent de l'importance de cette problématique pour cette catégorie de la population.

3) Part des chômeurs immigrés sur l'ensemble des chômeurs en France en 2013

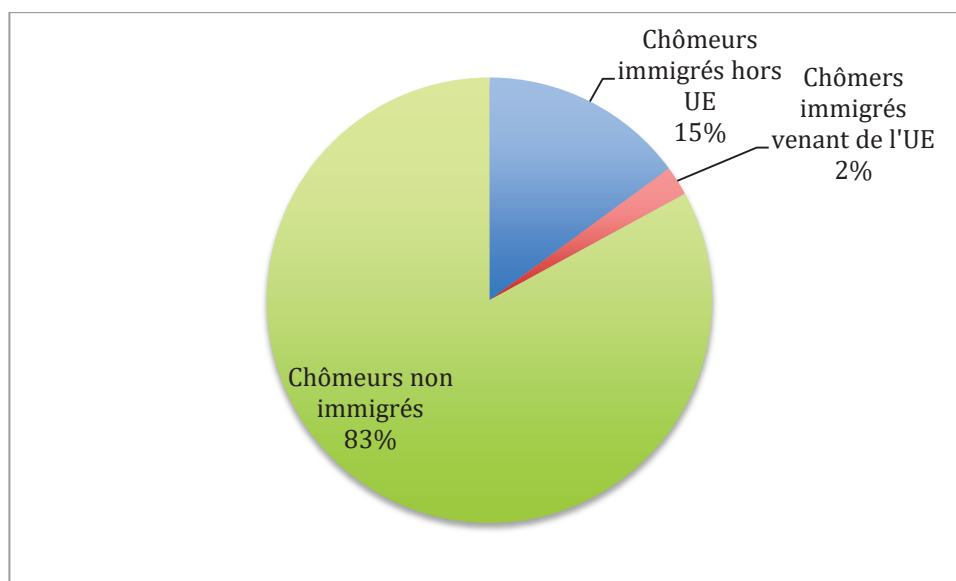
Nombre de chômeurs en milliers

Tableau :

Chômeurs immigrés venant hors UE	Chômeurs immigrés venant de l'UE	Chômeurs non immigrés	Ensemble des chômeurs
419	60	2329	2807

Source: INSEE, Enquête Emploi 2013

Schéma:



Ce schéma montre clairement que la part des chômeurs immigrés (venant de l'Union Européenne et hors de l'Union Européenne) est nettement plus faible que la part des chômeurs non immigrés sur l'ensemble des chômeurs en France.

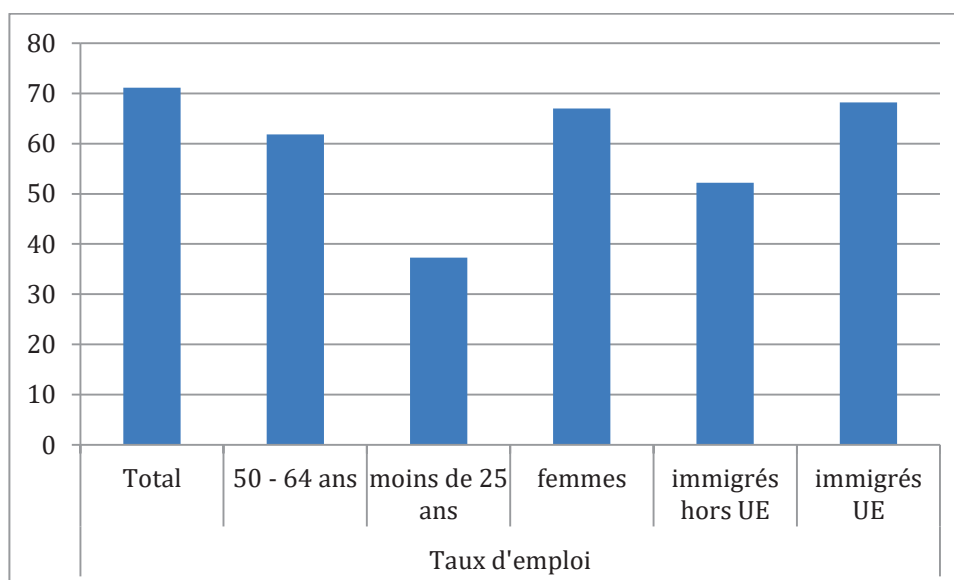
4) Taux d'emploi de différentes catégories de la population en France en 2013

Tableau:

Taux d'emploi (%)					
Total	50 - 64 ans	moins de 25 ans	femmes	immigrés hors UE	immigrés UE
71,1	61,8	37,3	67	52,2	68,2

Source: INSEE, Enquête Emploi 2013

Schéma:



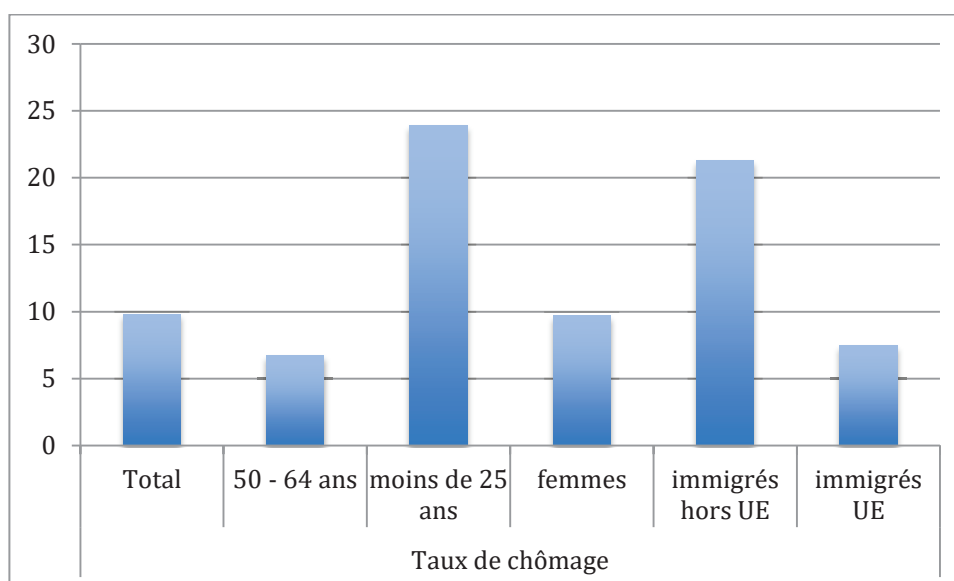
Si l'on compare différentes catégories de la population, ce sont les jeunes de moins de 25 ans et les immigrés provenant de l'extérieur de l'Union Européenne qui connaissent les taux d'emploi les plus faibles.

5) Taux de chômage de différentes catégories de la population en France en 2013:

Tableau:

Taux de chômage (%)					
Total	50 - 64 ans	moins de 25 ans	femmes	immigrés hors UE	immigrés UE
9,8	6,7	23,9	9,7	21,3	7,5

Schéma:



Parmi les catégories sélectionnées ci-dessus, celles qui connaissent les taux de chômage les plus élevées sont les immigrés venant de l'extérieur de l'Union Européenne et les jeunes de moins de 25 ans.

Annexe 2 :

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**



**CONVENTION
SUR L'INTEGRATION ET L'IMMIGRATION PROFESSIONNELLES
DES ETRANGERS**

ENTRE

POLE EMPLOI

ET

L'OFFICE FRANÇAIS DE L'IMMIGRATION ET DE L'INTEGRATION

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

- Vu la loi 2006-911 du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration
- Vu la loi 2007-1631 du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile
- Vu la loi 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme du service public de l'emploi
- Vu la loi 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion
- Vu le décret 2008-1115 du 30 octobre 2008 relatif à la préparation de l'intégration en France des étrangers souhaitant s'y installer durablement
- Vu les arrêtés du 18 janvier 2008 relatifs à la délivrance, sans opposition de la situation de l'emploi, des autorisations de travail aux ressortissants des Etats de l'Union européenne soumis à des dispositions transitoires et aux étrangers non ressortissants de l'Union européenne, d'un autre Etat partie à l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse
- Vu la circulaire DPM/DMI2/2007/323 du 22 août 2007 relative aux autorisations de travail
- Vu la circulaire n° NOR/IMMI/G/08/00029/C du 25 juin 2008 relative à l'organisation de l'immigration
- Vu l'accord cadre signé le 3 mars 2010 entre la DAIC, la DGEFP, l'OFII ET Pôle Emploi pour faciliter l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi étrangers, immigrés ou issus de l'immigration,

Pôle Emploi, institution nationale publique, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et opérateur de l'Etat, dont le siège est situé immeuble « le Cinétic » 1-5, avenue du docteur Gley – 75020 PARIS

Représenté par son Directeur général, Monsieur Christian CHARPY
Dénommé ci-après «Pôle Emploi»

Et

L'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration, établissement public à caractère administratif, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, placé sous la tutelle du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, dont le siège est situé 44, rue Bargue – 75732 PARIS CEDEX 15

Représenté par son Directeur général, Monsieur le Préfet Jean GODFROID
Dénommée ci-après «OFII»

Considérant la compétence générale de Pôle Emploi en matière d'emploi, de recrutement et d'accompagnement en faveur de l'insertion et de l'intégration professionnelle des candidats,

Considérant les dispositions législatives et réglementaires ainsi que les accords internationaux qui instituent l'OFII, comme opérateur unique du MIINDS pour l'immigration et l'intégration des étrangers en France.

Considérant la nécessité :

- de soutenir les étrangers dans la réalisation de leur parcours d'intégration professionnelle en France
- d'apporter aux entreprises les outils utiles à leurs projets de recrutement à l'étranger

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

Les deux opérateurs soussignés conviennent ce qui suit :

L'immigration et l'effort d'intégration des migrants par l'emploi a conduit l'ANPE devenue Pôle Emploi, l'OMI puis l'ANAEM et enfin l'OFII à engager une coopération étroite par la signature d'accords sur l'insertion professionnelle du 27 mars 2002 et du 20 avril 2006 et d'une convention partenariale sur les migrations professionnelles du 28 février 1999.

Cette coopération a permis depuis dix ans de participer à une meilleure intégration des migrants à la recherche d'un emploi.

Elle mérite aujourd'hui d'être revisitée pour intensifier les efforts dans le cadre des orientations données par le Président de la République et mises en œuvre par le Gouvernement.

Chapitre 1 - Objet de la convention

La présente convention se substitue à la convention partenariale du 26 février 1999 portant création du réseau public de placement international, conclue entre l'ANPE et l'OMI.

Elle détermine les responsabilités respectives des deux institutions au regard :

- de l'insertion par l'emploi des étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration et en particulier la mise en place de suivis personnalisés des demandeurs d'emploi étrangers à l'issue du bilan de compétences professionnelles organisé par l'OFII,
- des migrations professionnelles, en particulier la mobilité des cadres qualifiés et des jeunes, l'immigration saisonnière ainsi que l'assistance technique aux services publics locaux des pays d'origine, notamment dans le cadre des programmes européens,
- des échanges de données entre les systèmes d'information des deux institutions.

Chapitre 2 - L'intégration par l'emploi des étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration

En application de l'accord cadre signé le 3 mars 2010, Pôle Emploi et l'OFII définissent en commun les actions nécessaires à l'intégration par l'emploi des étrangers en France et déterminent les moyens correspondants à leur mise en œuvre.

A cet effet, ils renforcent l'articulation entre leurs services centraux et territoriaux compétents pour l'accueil et l'intégration des étrangers en situation régulière.

Article 1. Les objectifs visés

- Faciliter l'accès des étrangers primo-arrivants aux services de Pôle Emploi :

- par l'exploitation de bilans de compétences professionnelles réalisés dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration et la mise en place d'un suivi individualisé comportant une éventuelle adaptation des prestations de Pôle Emploi,
- grâce à une collaboration plus étroite entre les services de l'OFII et ceux de Pôle Emploi en lien avec les acteurs du monde économique,
- en assurant le suivi statistique du parcours d'accès à l'emploi des signataires du contrat d'accueil et d'intégration, grâce aux échanges de données entre les deux opérateurs.

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

1.2 - Concevoir et déployer des prestations de service pour les étrangers durant les cinq années suivant la délivrance du premier titre de séjour :

- en articulant l'apprentissage de la langue française avec les formations professionnelles débouchant sur l'emploi,
- en élaborant un référentiel partagé des qualifications professionnelles acquises dans le pays d'origine.

Article 2. Les moyens

2.1 - Le renforcement du réseau commun pour l'intégration professionnelle des signataires du contrat d'accueil et d'intégration

Ce réseau est composé :

- Pour Pôle Emploi : de correspondants régionaux avec des relais territoriaux

Pôle Emploi présente son offre de service aux signataires du contrat d'accueil et d'intégration en participant le cas échéant, à la journée d'information « Vivre en France », organisée par l'OFII et consacrée à l'emploi.

- Pour l'OFII : des directeurs territoriaux et des correspondants qu'ils désignent.

Les directeurs territoriaux de l'OFII assurent le lien entre les agences locales de Pôle Emploi et les correspondants locaux de l'OFII.

Les agents de l'OFII assurent la prescription, l'information et la promotion du bilan de compétences auprès des signataires du contrat d'accueil et d'intégration.

Dans l'attente d'une mise en cohérence des systèmes d'information des deux partenaires, les services de Pôle emploi et de l'OFII coopèrent pour établir des bilans statistiques réguliers destinés à leurs autorités de rattachement.

Des comités de pilotage locaux sont organisés à une fréquence trimestrielle, pour établir un bilan qualitatif et quantitatif des actions menées en matière d'accès à l'emploi des primo-arrivants signataires du contrat d'accueil et d'intégration.

Ces bilans seront transmis au siège des deux partenaires.

2.2 - Un processus formalisé de suivi personnalisé des parcours d'accès à l'emploi

Les étrangers signataires du contrat d'accueil et d'intégration, à la recherche d'un emploi (inscrits ou non à Pôle Emploi) bénéficient d'un bilan de compétences réalisé par un prestataire choisi par l'OFII suite à une procédure de marchés publics.

Le bilan de compétences donne lieu à une fiche de synthèse transmise aux services de Pôle Emploi.

Pôle Emploi prend en charge, par l'intermédiaire d'un conseiller, le bénéficiaire du bilan de compétences à travers un entretien d'élaboration et d'actualisation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE). Cet entretien, ainsi que les services et/ou prestations délivrés par Pôle Emploi ont pour objet de faciliter l'insertion professionnelle du signataire.

L'identification et le suivi du parcours d'insertion professionnelle du signataire du CAI par Pôle Emploi permet d'évaluer les prestations et/ou les services procurés aux signataires.

Les transmissions de données numériques entre les deux partenaires, respectent les dispositions de la Loi n° 78.17 du 6 janvier 1978 modifiée relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés ; elles porteront notamment sur les éléments suivants : numéro CAI, nom, prénom, Code ROME métier, inscription à Pôle Emploi. Ces informations seront précisées dans l'expression des besoins qui sera réalisée trois mois après la signature de la présente convention.

Outre les données personnelles, les échanges portent sur :

- La qualification et l'expérience du signataire du contrat d'accueil et d'intégration : langue parlée, langues comprises, niveau de formation, diplômes, expériences professionnelles à l'étranger et en France ...
- La recherche d'emploi : parcours de recherche, inscription en qualité de demandeur d'emploi, freins à l'emploi, besoins de formation ...
- L'emploi : nature de l'emploi obtenu, date d'embauche, type de contrat, domaine d'activité, métier exercé ...

Les adaptations des systèmes d'information des deux opérateurs seront engagées pour une mise en service dans le courant de l'année 2011.

Article 3. Les échanges d'information sur les prestations délivrées

Dans l'attente de l'adaptation des systèmes d'information, les partenaires conviennent de mettre en place l'échange d'informations le plus large possible sur le public signataire du contrat d'accueil et d'intégration.

Ils adaptent et actualisent en tant que de besoin leurs échanges d'information, notamment par la communication dématérialisée entre les structures locales. Afin d'optimiser leurs échanges, les partenaires veillent en particulier à créer les liens utiles entre leurs sites internet respectifs et à élaborer les outils et les supports d'information adaptés.

La mise en place de ces outils est prévue pour fin 2010.

Chapitre 3 - L'immigration professionnelle des ressortissants des pays tiers

Article 1. Le rôle des partenaires dans la gestion des migrations professionnelles

Afin de répondre aux besoins de main d'œuvre des entreprises.

- Pôle Emploi intervient comme source principale pour identifier les offres d'emploi non satisfaites qui peuvent être proposées à des professionnels étrangers lorsque les employeurs ne trouvent pas la main d'œuvre adaptée sur le territoire national.
- En tant qu'opérateur du Ministère de l'immigration, de l'intégration, de l'identité nationale et du développement solidaire, l'OFII est à la disposition des entreprises pour les informer sur les dispositifs de l'immigration professionnelle où la situation de l'emploi en France n'est pas opposable aux employeurs désireux d'embaucher des étrangers (salariés en mission, jeunes professionnels, carte compétences et talents, listes de métiers).

L'OFII intervient à ce titre en tant que guichet unique, garant du bon déroulement des procédures prévues par la loi.

Les deux institutions s'appuient, en tant que de besoin, sur les représentations de l'OFII implantées à l'étranger, ainsi que sur les services publics locaux de l'emploi des pays tiers.

Article 2. Les domaines de collaboration

2.1- Le rapprochement des offres et des demandes d'emplois

En fonction de leur présence effective dans les pays d'origine ainsi que des relations qu'ils ont pu nouer avec les autorités en charge localement de la gestion de marché de l'emploi, et de façon privilégiée les services publics de l'emploi, Pôle Emploi et l'OFII coordonnent, sous l'autorité du ministère de l'immigration et celles des chefs de poste diplomatiques et consulaires dans les pays d'origine, leurs actions pour gérer les flux de l'immigration professionnelle autorisée.

Cette collaboration intéresse en premier lieu l'identification des offres d'emploi non satisfaites en France et ouvertes à la main d'œuvre étrangère. Cette identification revient principalement à Pôle Emploi.

Elle intéresse en second lieu plus particulièrement, dans la perspective de la mise en œuvre des accords de gestion concertée des flux migratoires, le rapprochement de ces offres et des employeurs d'une part avec les candidats et profils de demandeurs d'emploi étrangers d'autre part.

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

- Pôle Emploi s'appuie à cet effet sur les services publics de l'emploi locaux et sur les représentations de l'OFII à l'étranger pour la présélection de candidats à l'expatriation qui seront présentés aux employeurs proposant des offres.
- L'OFII, en lien avec Pôle Emploi, intervient sur les divers programmes de formation professionnalisante des candidats et des demandeurs d'emploi,

Les programmes d'accompagnement et de formation des intermédiaires locaux du marché du travail veillent à ce que les opérations de sélection des candidats répondent exclusivement à des paramètres objectifs en rapport avec les besoins des entreprises françaises.

2.2 - Les échanges de jeunes professionnels

Les jeunes professionnels font l'objet d'accords particuliers avec certains pays. Ils peuvent aussi constituer une partie des accords de gestion concertés des flux migratoires.¹

Pôle Emploi assure la gestion des flux sortants de jeunes professionnels français vers l'étranger.

L'OFII prend en charge la gestion des flux entrants des jeunes professionnels étrangers auprès des employeurs français. Il assure la promotion générale de ce dispositif auprès des entreprises françaises et bénéficie du concours de Pôle emploi pour la prospection des offres et le rapprochement des offres des entreprises françaises avec les jeunes professionnels étrangers.

Dans les secteurs connaissant particulièrement des difficultés de recrutement, l'OFII et Pôle Emploi se concertent pour que les dispositifs d'échanges de jeunes professionnels soient intégrés dans la politique sectorielle de Pôle Emploi.

2.3 - Les dispositifs particuliers

Pôle Emploi et l'OFII coopèrent également :

- Pour l'introduction en France de primo-arrivants saisonniers en particulier dans le secteur agricole. Cette coopération privilégiera la procédure de recrutement sur des contrats anonymes permettant l'intervention d'opérateurs spécialisés en France et dans le pays d'origine, principalement les services publics de l'emploi. Cette intervention privilégiée est garante d'une sélection de main-d'œuvre adaptée aux besoins exprimés par les employeurs avec l'appui de méthodes de recrutement par simulation telles que développées par Pôle Emploi. Elle est aussi garante du retour des saisonniers dans leur pays d'origine en fin de campagne et de la lutte contre la fraude aux documents de travail et l'immigration irrégulière.

¹ Liste indicative des pays signataires des accords à la date de signature de la présente convention : échanges de jeunes professionnels (Argentine, Bulgarie, Canada, Etats-Unis, Maroc, Nouvelle-Zélande, Roumanie), accords de gestion concertée des flux migratoires (Benin, Cameroun, Cap-Vert, Congo, Gabon, Maurice, Monténégro, Russie, Sénégal, Serbie, Tunisie).

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

- Plus généralement l'OFII et Pôle Emploi coopèrent pour présenter aux employeurs les meilleurs candidats correspondant à leurs besoins de main d'œuvre et mettre à leur disposition les nouveaux outils de l'immigration professionnelle.

2.4 - Le partenariat dans les programmes européens

Pôle emploi et l'OFII conviennent d'assurer une veille commune sur les appels à propositions et les appels d'offres initiés par les organisations internationales pour l'assistance technique aux pays concernés par les problèmes d'emploi à l'international, de migrations professionnelles et de retour/réinsertion des publics connaissant des migrations circulaires participant ainsi au développement solidaire.

Les deux opérateurs se concertent pour déposer en tant que de besoin des réponses communes à ces appels publics.

Article 3. Les échanges d'information sur les dispositifs d'immigration

Pôle emploi et l'OFII conviennent de coordonner leur politique de communication sur les attributions décrites par la présente convention.

En particulier les sites internet des deux institutions comporteront les liens utiles à une bonne information globale des publics, notamment les entreprises concernées par les dispositifs et procédures de l'immigration professionnelle.

Les échanges de données statistiques des offres disponibles, des placements réalisés, des procédures d'immigration utilisées et des flux générés seront assurés par une mise en cohérence des données des deux opérateurs avant la fin 2011.

Chapitre 4 - Comité de pilotage

Un comité de pilotage se réunira, en présence des directeurs des ministères, et au niveau des directions générales des deux organismes au moins deux fois par an et autant que de besoin afin :

- d'assurer le suivi des actions engagées,
- d'établir un bilan des actions menées en matière d'insertion à l'emploi des primo-arrivants, de placements effectués sur des offres à partir des candidatures proposées par l'étranger et des jeunes professionnels,
- de proposer des axes de progrès dans la collaboration notamment sur les champs particulier de partenariat.

**Convention entre Pôle Emploi et l'Office Français de l'Immigration et de l'Intégration
sur l'intégration et l'immigration professionnelles des étrangers**

Fait à Paris en quatre exemplaires, le 18 mai 2010.

Le Directeur général
de Pôle Emploi

Le Directeur général
de l'Office Français de
l'Immigration et de l'Intégration

Christian CHARPY

Jean GODFROID

Vu les Ministres,

Laurent WAUQUIEZ

Eric BESSON

Secrétaire d'état chargé de l'Emploi

Ministre de l'immigration, de
l'intégration, de l'identité nationale et
du développement solidaire