

La Lettre

56

février 1999

LA CONDUITE DES DISPOSITIFS « EMPLOI » DU SECTEUR NON MARCHAND

Bernard Gomel

Dans le secteur non marchand, en plus de la conduite des dispositifs par les règles, la puissance publique utilise la possibilité d'un contrôle direct de l'usage des mesures pour l'emploi. Cette spécificité est illustrée par le recentrage récent des dispositifs CES et CEC. Après plusieurs tentatives pour les recadrer à distance, ces mesures viennent d'être redéfinies comme outils du volet «emploi» de la loi contre les exclusions : usage unique et sélection locale «au cas par cas» des bénéficiaires. Quant au programme «nouveaux services-emplois jeunes», il est piloté dans le cadre d'une planification territoriale d'activités agréées. L'action publique s'exerce ainsi entre deux conceptions du «local» : un local individualisant (sélection individuelle des bénéficiaires) et un local globalisant (régulation des activités). Comment d'autres modalités du «proche» pourraient-elles être prises en compte ?

Au sein des politiques de l'emploi, les dispositifs réservés au secteur non marchand sont très spécifiques. Leur usage peut y être contrôlé beaucoup plus directement que dans le secteur marchand, où la correction éventuelle de mauvaises applications observées a posteriori passe plutôt par la modification de la règle générale¹, comme il a été procédé pour le stage d'insertion à la vie professionnelle (SIVP) et pour le contrat initiative-emploi (CIE), deux mesures destinées aux entreprises privées. Dans ce dernier cas, on ne peut décourager certains usages qu'en modifiant la règle applicable à tous, au risque que la «moralisation» de la mesure ne désincite également les autres utilisations attendues. Le contrôle de l'usage est alors indirect, partiel et a posteriori. Il fonctionne à distance.

Le contrôle direct de l'usage réclame, lui, une véritable mise en œuvre locale. Or, l'action de l'Etat se caractérise par une organisation planifiée, dont l'objectif est d'aligner, aussi loin que possible, les conduites sur des règles, selon une hiérarchie délimitant clairement les rôles entre législateurs, contrôleurs et exécutants (Dodier, 1998). Depuis vingt ans, les politiques publiques de l'emploi ont eu besoin d'une organisation nouvelle, plus «distribuée». Même si la marge de manœuvre laissée au «local» est parfois jugée responsable de dérives, le pilotage de certains programmes

1. Même si les emplois aidés du secteur marchand peuvent aussi faire l'objet de mise en œuvre locale.

«emploi» est désormais largement partagé entre services centraux et services déconcentrés. Il est particulièrement approprié au secteur non marchand, dont les employeurs (collectivités territoriales, établissements publics et associations) sont réputés mobilisables dans des usages d'intérêt général qui peuvent être spécifiés et modifiés selon la conjoncture.

Nous voudrions montrer que le contrôle direct exercé sur les usages peut prendre des modalités très différentes. Deux exemples illustreront ce propos : le recentrage des dispositifs «contrat emploi-solidarité» (CES) et «contrat emploi consolidé» (CEC) et le pilotage du programme «nouveaux services-emplois jeunes».

Les CES-CEC assument une fonction «de dernier recours» pour les personnes. Dans les «emplois jeunes», c'est l'activité qui doit être agréée au préalable, suivant une planification locale. On peut ainsi observer deux types de contrainte territoriale encadrant la mise en œuvre locale des grandes mesures du secteur non marchand : contrainte sur les personnes, contrainte sur les activités.

Nous terminerons par les difficultés auxquelles conduisent ces contraintes de mise en œuvre : difficultés vis-à-vis du développement local, dont les dispositifs se présentent souvent comme les alliés ; vis-à-vis de la promotion de l'esprit d'entreprise, d'innovation dont ils se réclament.

1

RECADRAGE DU CONTRAT EMPLOI-SOLIDARITÉ ET DU CONTRAT EMPLOI CONSOLIDÉ

Les modalités de mise en œuvre des contrats emploi-solidarité et contrats emploi consolidé viennent d'être profondément modifiées par la loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions. Les débats sur le volet «emploi» de la loi avaient été l'occasion, pour la représentation nationale, de demander une «moralisation» de l'usage de ces deux dispositifs. En application de la loi d'orientation, la circulaire relative aux CES et aux CEC les redéfinit comme des «outils

(...) qui doivent retrouver leur vocation première d'accès à l'emploi pour ceux qui n'ont pas d'autres solutions»².

Le type de correction, adopté et précisé dans la circulaire, consiste à les intégrer comme instruments d'une politique qui les complète et leur donne sens et équilibre. Avant d'opter pour cette modification, les parlementaires ont parfois proposé de réduire les dérives en rendant les mesures financièrement moins attractives. Cette solution n'a pas été retenue, même si la circulaire prévoit que certaines utilisations des CES et des CEC soient pénalisées financièrement.

Recentrage

Les contrats emploi-solidarité et contrats emploi consolidé sont désormais réservés presque exclusivement à un usage : l'accès à l'emploi contre l'exclusion. Cette orientation renforce les modifications récentes, qui avaient désigné les agences locales pour l'emploi comme opérateurs principaux du CES et du CEC. Ces dispositifs anciens, créés en 1990 et en 1992, avaient auparavant été marqués par des usages très divers (Gomel, Simonin, 1994), dont certains - en particulier celui, massif, de l'Education nationale - ont été imposés aux agents locaux et assumés par l'administration centrale.

Le contrat emploi-solidarité a débuté comme mesure généraliste, bien accueillie au départ par les employeurs potentiels. Le démarrage du dispositif CEC a, quant à lui, été plus difficile ; son succès n'a été vraiment acquis qu'après un ajustement financier et un élargissement des publics. Les deux dispositifs étaient gérés à distance par l'Etat central en fonction de la conjoncture. Mesures contra-cycliques par excellence qui trouvaient leur public, elles n'ont suscité qu'une faible mobilisation locale, organisée pour recruter des bénéficiaires du RMI et mutualiser la formation professionnelle. La conduite locale des deux dispositifs n'était alors pas nécessaire.

Cependant, des difficultés sont apparues lorsque des périodes de compression puis d'extension du volume des postes ouverts se sont succédées³. La gestion de ces

2. Circulaire DGEFP n°98-44 du 16 décembre 1998.

3. Ces mouvements pouvaient être de grande ampleur : augmentation de 15 % entre juillet 1994 et juin 1995, suivie d'une diminution de 16 % entre juillet 1995 et juin 1996. Les circulaires liaient explicitement variation de volume et ciblage des catégories concernées.

«stop and go» successifs liant volume des postes et type de public n'a pas été concluante (Gomel, 1998). Durant les périodes de compression, les dispositifs devaient maintenir leur capacité d'accueil auprès des personnes les plus en difficulté (utilisation de la mesure davantage tournée vers les besoins des personnes que vers ceux des employeurs), sans remettre en cause la possibilité ultérieure d'élargir à nouveau l'accueil en cas de mauvaise conjoncture économique. Les directions départementales du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle (DDTEFP), principaux gestionnaires de la mesure, se trouvaient ainsi engagées dans des relations de long terme avec des employeurs qui renouvelaient les personnes sur des postes devenus pratiquement permanents, en conformité avec l'objectif de «réponse à des besoins collectifs»⁴. C'est par le transfert de la gestion aux agences locales pour l'emploi (et donc orientées vers les demandeurs d'emploi) que l'Etat a tenté de rompre avec ce fonctionnement. Mais l'inertie des usages en termes de publics accueillis, comme on peut l'observer en comparant les départements, rendait ce changement de perspective difficile.

Aujourd'hui, l'ancrage dans la lutte contre les exclusions recentre radicalement les deux mesures, ce qui permet de trouver de nouveaux appuis pour modifier leur usage. Cette rupture symbolique était rendue indispensable par leur ancienneté et leur perte d'identité.

Le cas par cas

Le local est désormais fortement sollicité à travers l'individualisation, grande figure de la justification du recours au «proche» : «Une appréciation individualisée des situations et des besoins des personnes en difficulté est indispensable pour orienter vers les CES et les CEC les seules personnes qui peuvent en tirer un réel bénéfice en terme de resocialisation et d'accès à l'emploi». L'individualisation va bien au-delà du ciblage des publics prioritaires, la circulaire est très explicite à cet égard : «En effet, toutes les personnes relevant des catégories définies par les textes législatifs et réglementaires n'ont pas vocation ni intérêt à entrer en CES ou en CEC. A contrario, certaines personnes ne répondant pas aux critères administratifs, mais rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, doivent être

admissibles dans ces mesures pour enclencher une dynamique de réinsertion» (circulaire précitée).

Cette «recherche d'un meilleur ciblage sur les plus en difficulté» s'articule autour d'un seul mode d'usage par dispositif⁵ et donne lieu à une gradation des niveaux de prise en charge du salaire selon le degré de difficulté des personnes.

Après un long parcours, les dispositifs CES et CEC rencontrent finalement le local à travers la sélection des personnes selon leurs situations individuelles, «au cas par cas». L'employeur doit, quant à lui, s'aligner sur l'objectif de lutte contre l'exclusion, seul usage désormais légitime. En contrepartie, l'appréciation de l'activité qui bénéficie des postes financés se limite à contrôler l'absence «d'effets pervers sur le marché du travail, en particulier des effets de substitution».

2

INDIVIDUALISATION

Dans les nouvelles modalités de mise en œuvre des contrats emploi-solidarité et contrats emploi consolidé, l'ANPE joue un rôle essentiel dans l'orientation des personnes vers un de ces dispositifs. Cette orientation dépend d'une anticipation qui s'appuie sur un diagnostic individualisé, tant professionnel que social. La réaffirmation de la responsabilité centrale de l'Agence dans le placement des personnes est cohérent avec les résultats d'un premier bilan des CEC (Dares, 1999), qui montre les raisons pour lesquelles une proportion importante de contrats n'est pas renouvelée, dès la première année et tout au long des années. Selon l'estimation de la Dares, dans un cas sur deux, la personne quitte rapidement le CEC pour être embauchée, par le même employeur ou un autre, sur un contrat plus standard. Son passage en mesure n'était donc pas justifié ? Cette «mauvaise» anticipation du besoin de la personne est mise en rapport avec le fait que l'employeur sélectionnait lui-même les embauches en CEC parmi ses salariés en CES.

4. «Les contrats emploi-solidarité et les contrats emploi consolidé sont conclus pour permettre le développement d'activités répondant à des besoins collectifs non satisfaits» (circulaire n°98-44).

5. Un second usage, mineur, est possible : il assure la continuité indispensable de certains engagements et de certaines pratiques.

Aussi, pour assurer l'objectif d'un meilleur ciblage sur les publics les plus en difficulté, CES et CEC sont découplés et le diagnostic sur la personne mis sous la responsabilité de l'Agence. L'accès aux dispositifs est redéfini comme un droit en l'absence d'une autre solution locale. Il repose sur un classement a priori des mesures disponibles, vérifié a posteriori par les évaluations classiques en terme de taux de retour à l'emploi (Aucouturier, 1993). Le bon positionnement de la mesure dans sa fonction de «dernier recours» conduit à un faible score en terme de taux de retour à l'emploi.

Une telle position permet à l'administration centrale d'interpeller, avec une grande économie de moyens, ses services déconcentrés à partir des caractéristiques du public accueilli dans chaque mesure. En effet, le placement, qui réclame une appréciation locale, reste encadré et sera évalué annuellement en termes très globaux : les publics prioritaires, «en particulier les bénéficiaires du RMI et les chômeurs de très longue durée», devront représenter au moins 75 % des personnes recrutées en CES et en CEC en 1999.

Les services locaux devront justifier les éventuels écarts par rapport aux objectifs assignés à chaque mesure. Cette réponse donnera lieu à la distinction, dans le jugement sur l'employabilité de la personne, entre ce qui est lié aux caractéristiques individuelles et ce qui est relatif au contexte local (offres d'emplois, de formations, de postes d'insertion). Un fort écart réclamera correction de la sélection des personnes et du comportement des recruteurs (employeurs, formateurs), à la charge des services déconcentrés. Mais il est probable que la sélection (le profilage) des bénéficiaires se fera principalement à l'intérieur de la population prioritaire, définie par les textes selon des caractéristiques générales (durée de chômage, âge, accès aux minima sociaux). La catégorie ouverte («les personnes ne répondant pas aux critères administratifs, mais rencontrant des difficultés particulières d'accès à l'emploi») restera résiduelle.

Dans ces conditions, comment CES et CEC pourront-ils assurer l'obligation d'action de «dernier recours», mise en avant par l'Etat et ses représentants ?

Accès à l'emploi

Lorsque l'accès à l'emploi doit être assuré, le contrôle de l'usage devient déterminant et peut aller, comme

pour le CES et le CEC, jusqu'à l'abandon presque complet de la possibilité pour l'employeur de choisir le salarié. Seul le secteur non marchand est alors sollicité.

En contrepartie de la fonction territoriale de «dernier recours» des dispositifs CES et CEC, la prise en charge du salaire de la personne peut être pratiquement totale. Il ne s'agit pas alors de produire un effet ciblé de substitution : c'est le terme de placement qui convient. Le financement n'est pas lié à la compensation d'un manque de productivité, ni même à une discrimination positive. C'est la capacité de l'employeur à assurer la prise en charge de la personne qui est vérifiée : existence d'un encadrement, d'un volume suffisant de permanents. L'activité n'est plus le point important.

3

GLOBALISATION

L'Etat a accompagné la déconcentration verticale de ses services par la mise en place, au niveau local, de pôles de compétences transversales, en particulier dans le domaine de l'emploi, afin de placer ses représentants en face des nouveaux pouvoirs élus.

L'expérience ancienne des comités de bassin d'emploi constitue une tentative intéressante de concertation territoriale. Elus, employeurs, représentants syndicaux et administrations locales doivent se coordonner sur un territoire défini selon des critères d'identité (cohérence économique et sociale et non pas découpage administratif). Néanmoins le succès indéniable de certains comités de bassins d'emploi ne peut masquer le fait que, dans un espace national découpé différemment selon chaque politique sectorielle de l'Etat (zonages de l'Insee, de l'ANPE, de l'Education nationale), l'ambition d'une articulation entre politique nationale et initiatives locales demande, pour être tenue, des circonstances exceptionnelles (cf. encadré).

Les acteurs locaux, dans la mise en œuvre des politiques publiques d'emploi, construisent également de la «globalisation»⁶. Ainsi, le rôle des agents de l'administration du travail ne se réduit pas au contrôle de

6. Cf. Cahier 34 du Centre d'études de l'emploi, PUF, 1995.

Le comité de bassin d'emploi : un dialogue social territorialisé

Créé en 1982 par le gouvernement de Pierre Mauroy, le comité de bassin d'emploi (initialement «comité local pour l'emploi») reste un des rares lieux de concertation tripartite (élus, chefs d'entreprise et représentants syndicaux) avec les administrations et les associations concernées. Sur un secteur, plus grand que celui de la commune mais nettement inférieur à celui du département, son action «vise à favoriser, par le dialogue social, la mise en cohérence des initiatives locales et des politiques de l'Etat»*, à reconnaître et à soutenir, sur fond de chômage endémique, la démarche du développement local. «Engager des coopérations dans un univers de concurrence peut procurer un avantage décisif pour s'adapter aux mutations économiques». Une telle démarche ne consiste pas uniquement à aider les créateurs d'entreprises, à communiquer sur la ville et ses équipements, à dialoguer entre acteurs dans des institutions contrôlées par un élu. Elle signifie aussi avoir une conception globale du développement qui inclut, au-delà de l'économique, le social et le culturel.

Hors de l'entreprise, dans un domaine qui ne concerne ni la politique contractuelle, ni les négociations par branches, «le syndicalisme trouve ainsi un nouvel espace à investir et donc un élargissement de ses fonctions (...). Le comité de bassin d'emploi offre sur un territoire restreint, où les enjeux sont clairement délimités, l'opportunité pour le syndicat d'infléchir l'économie locale dans l'intérêt des salariés. Il lui permet aussi de ne pas laisser à l'abandon l'armée des chômeurs et d'entreprendre pour eux, avec d'autres partenaires, une action à finalité économique» (revue précitée).

* Le numéro de décembre 1991 de la revue *Territoires* a été consacré aux comités de bassin d'emploi, à l'occasion de leurs dix ans d'activité.

l'application des règles de droit relatives à chaque dispositif. Il consiste aussi à intéresser les entreprises aux objectifs de la politique publique. Les informer de chaque mesure ne suffit pas : il est nécessaire de négocier et d'établir des relations personnalisées avec elles. Aussi, le travail de l'agent de l'administration demande-t-il de nouvelles qualités et de nouveaux moyens. L'appui sur une politique de long terme et sur des réseaux constitués avec les organismes de la zone, facilite son action (Bessy, Eymard-Duvernay, Gomel, Simonin, 1994).

Les services de l'Etat, engagés dans le partenariat pour l'emploi, vont devoir apporter leur appui à la mobilisation locale en acceptant un financement des CES-CEC dans des dispositifs plus tournés vers les besoins des employeurs, tout en se gardant la possibilité d'ap-

porter, par ces mêmes mesures, la solution de dernier recours aux besoins des personnes. Cette difficulté, qui n'est pas récente, réclame des facilités nouvelles de gestion : la «globalisation» de la mise en œuvre de ces mesures y contribue.

L'accès à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée est l'objet «d'une démarche de globalisation et de déconcentration des moyens juridiques et financiers», étendue depuis 1998⁷ à l'ensemble des régions métropolitaines. Elle concernait en 1998 «les 200 000 CIE, les 500 000 CES, les 30 000 CEC, les 130 000 Sife collectifs, les 30 000 Sife individuels et les 40 000 SAE budgétés, soit 29,3 milliards de francs, avec un complément prévu dans le cadre du programme de lutte contre les exclusions». Par cette démarche de «globalisation territoriale», il s'agit «d'atteindre les objectifs fixés par le gouvernement en matière d'emploi à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique locale d'accès à l'emploi. Les Préfets (...) devront se fixer une stratégie et des objectifs leur permettant d'adapter les politiques d'insertion professionnelles aux situations locales. Ils s'appuieront sur le service public de l'emploi pour définir, en concertation avec les acteurs locaux de l'emploi, et notamment les collectivités territoriales, les politiques locales d'emploi et les moyens nécessaires à leur mise en œuvre» (circulaire DGEFP n°98-21 du 15 juin 1998).

La «globalisation» de l'action territoriale de l'Etat en matière d'accès à l'emploi concerne donc les CES et CEC. Cette démarche implique d'assurer le recentrage de ces deux dispositifs sur les besoins des personnes tout en apportant une meilleure réponse aux besoins locaux, y compris ceux des employeurs, dans le cadre d'une politique locale d'accès à l'emploi, négociée à partir des orientations gouvernementales. La négociation porte sur la répartition des moyens (un peu plus de tel type de mesure, un peu moins de tel autre) en fonction des besoins et des ressources disponibles. Cet exercice, certes limité, devrait être l'occasion d'encourager et de reconnaître une expertise locale dans la construction d'objectifs communs d'usage de dispositifs généraux.

Cette forme de globalisation limitée (définition centrale nuancée localement) se distingue de la globalisation portée par des acteurs issus du local. Ainsi, un autre type de fonctionnement est observé dans le plan local

7. Pour un bilan de l'expérimentation, en 1997, de la globalisation dans six régions, cf. Simonin, 1998.

d'insertion économique (Plie, cf. encadré), dont on peut caractériser le rapport au local comme la coordination d'un «engagement politique solennel d'action»⁸ (Barbier, Gautié, 1998). Le principal critère de sélection des personnes, à l'intérieur des catégories ouvrant droit à des aides de l'Etat, est «la motivation, notion floue et imprécise qui pose le problème des choix faits par les personnes, de la légitimité de cette sélection et donc de l'éthique et de la démocratie au sein de ces dispositifs» (Geslot, 1998).

Le plan local d'insertion économique (Plie)

Le Plie est engagé à l'initiative d'une ou plusieurs collectivités locales. Il est destiné «à favoriser le retour à l'emploi des personnes les plus en difficulté (...). Il permet de mobiliser sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement identifiés, et sur une durée pluriannuelle n'excédant pas cinq ans, l'ensemble des acteurs intervenant au plan local en faveur de l'insertion : communes, département, région, entreprises, organismes socio-professionnels, structures d'insertion et réseaux associatifs aux côtés de l'Etat. Le Plie doit d'abord s'appuyer sur un partenariat clair entre l'Etat et les collectivités locales, reposant sur une forte volonté communale ou intercommunale d'accentuer l'effort en faveur de l'accès à l'emploi des personnes en difficulté. Pour fonctionner de façon satisfaisante, il doit également bénéficier d'une implication forte de l'ensemble des composantes du service public de l'emploi et des organismes sociaux. Afin de permettre véritablement l'accès à l'emploi, il doit enfin parvenir à mobiliser le tissu économique local, en particulier les PME-PMI et les organismes financiers, mais aussi les collectivités publiques».

Source : circulaire Cab. TEF 08/94.

Coexistent ici deux modalités d'un jugement local encadré par des catégories centrales : celui du service public de l'emploi qui répond de l'accès de tous aux dispositifs selon une hiérarchie a priori définie centralement, et celui d'un plan local qui s'appuie sur la mobilisation des uns (partenariat) et sur la motivation des autres.

Le contrôle direct de l'usage est aussi une réponse à la course de vitesse engagée, y compris dans le secteur non marchand, entre les concepteurs et les utilisateurs.

8. «... avec des objectifs d'emploi et d'insertion, chiffrés, engagement commun des élus locaux et des représentants de l'Etat. Mais il est d'autre part un programme d'organisation des acteurs, de mise en cohérence de leurs services» (p. 289).

Le ciblage de plus en plus précis, au détriment de la cohérence locale d'une intervention, est contrecarré par le développement d'interfaces locales de plus en plus globales, qui vont jouer de la multiplication et de la concurrence des concepteurs (Etat, Union européenne, région, département, grande commune).

4

PILOTAGE DES EMPLOIS-JEUNES

En contrepoint de l'affaiblissement progressif de la dimension économique des CES et des CEC, le programme «nouveaux services-emplois jeunes» (lancé fin 1997) est présenté comme «un investissement de la part des pouvoirs publics pour entraîner l'émergence de nouveaux secteurs d'activité économique, à la fois très utiles socialement et très créateurs d'emplois. Le développement de ces nouveaux secteurs permettra sur le moyen et le long terme, de façon durable, un net enrichissement de la croissance en emplois». Le programme va financer l'emploi de «véritables agents du développement économique»⁹.

Le dispositif reprend l'ambition initiale des CES-CEC, mais avec des moyens autrement importants et des conditions de mise en œuvre mieux établies au départ, tenant compte de l'expérience de vingt années d'intervention (cf. encadré).

Le premier bilan de la mise en œuvre locale (Dares, 1999 et CEE-Dares, 1999) montre la pluralité des appuis utilisés, tout en soulignant que «pour mieux inscrire le programme dans une stratégie de développement local et répondre aux besoins sociaux prioritaires, il faut passer à une action encore plus collective, combinant approche sectorielle et approche territoriale» (Simonin, 1999).

Dans le programme «emplois jeunes», les dossiers, constitués selon un cahier des charges extrêmement précis, répondent à un appel public à projets. L'activité doit être agréée dans le cadre d'une «planification locale». Le projet est jugé en situation, la concurrence

9. Document de présentation du programme diffusé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

Nouveaux services - emplois jeunes

«Afin de garantir la valeur économique et sociale des projets et l'absence de substitution des contrats emplois-jeunes aux emplois existants, la demande de convention adressée au Préfet doit être conforme à un cahier des charges comportant les éléments suivants : caractéristiques de l'activité envisagée au regard des besoins à satisfaire, de l'environnement social et économique dans lequel elle s'inscrit et de l'offre déjà existante ; perspectives de développement du projet à court et moyen termes et de pérennisation des emplois ; public visé par le recrutement ; cohérence du projet avec les mesures en faveur de l'insertion des personnes en difficulté mises en œuvre par le demandeur ; actions envisagées pour assurer la professionnalisation des activités concernées». La liste de ces rubriques peut être considérée comme un guide pour l'instruction.

Source : circulaire DGEFP 97/25 du 25 octobre 1997.

est évitée : la mise en œuvre innovante d'une prestation déjà disponible sera écartée.

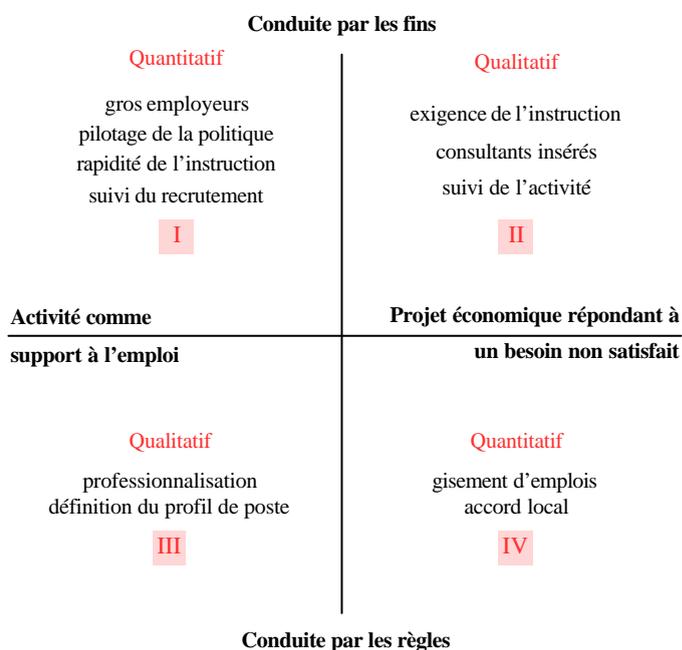
Les appuis locaux

Afin d'éclairer différentes conceptions du local à l'œuvre dans l'action publique, nous allons nous appuyer sur la première année de réalisation du programme «emplois jeunes». Nous les présenterons selon deux dimensions. La première concerne les modalités de contrôle de l'usage du dispositif, en reprenant la distinction que nous avons proposée d'entrée, entre le mode indirect, par les **règles** et le mode direct, par les objectifs, les **fins**. La seconde dimension distingue les deux objets du programme : répondre à des besoins sociaux qui ne sont pas satisfaits, le **projet économique**, et contribuer au développement d'activités qui serviront de supports à l'emploi du jeune, noté **activité-emploi** (cf. graphique).

Dans le cadre I (activité-fins), l'affichage du nombre d'emplois est premier. L'activité sert de support au placement de jeunes et l'emploi occupé est considéré comme un sas, une transition, même si, à cette occasion, un service «nouveau» peut être assuré. L'engagement est de court/moyen terme, il ne dépasse pas les cinq ans de financement du programme. Il n'y a pas de vraie rupture avec le CES-CEC ou le contrat emploi-ville (CEV), mais plutôt un renforcement de l'engagement financier de l'Etat. L'administration locale est dominée,

l'appui local est politique. Les jeunes en difficulté sur le marché du travail sont la cible. Un diplôme élevé, un salaire supérieur au Smic sont considérés comme des dérives de l'usage. L'espace dégagé par le recentrage sensible du champ du CES-CEC conforte cette position, mais la dimension «projet» apparaît alors comme un simple habillage des postes hier occupés par des salariés en CES, CEC ou CEV.

Dans le cadre II (projet-fins), l'affichage en terme de projet d'activité est premier. La rupture avec les CES, CEC et CEV est marquée. L'instruction est importante, elle s'appuie sur les techniciens du privé (consultants) et ceux du public. Les coordonnateurs emploi-formation et les Missions locales interviennent dans cette configuration. Les négociations sont complexes, entre partenaires nombreux et divers (exemple des contrats locaux de sécurité). L'engagement est de long terme, au-delà des cinq ans de financement du programme. On recrute des professionnels débutants qui participent à la définition précise de leur poste et, plus largement, qui expérimentent l'activité. Le salaire peut être faible mais il est différencié selon le poste et des perspectives de carrière sont ouvertes.



Dans le cadre III (activité-règles), la qualité de l'emploi est première lors de l'examen des dossiers. L'intervention de l'ANPE et de la direction départementale de la Jeunesse et des Sports (DDJS) se situe dans cette configuration. La nouveauté du service est à la marge ou en perspective : il s'agit plutôt de développer une activité,

la stabiliser, l'ouvrir à de nouveaux usagers. La référence aux emplois standards (y compris réglementés) est forte. La sélection des candidats se fait sur des critères de compétences professionnelles, avec parfois des exigences de diplôme (et pas seulement de niveau).

Dans le cadre IV (projet-règles), l'instruction porte sur le projet d'activité. Le point important n'est plus l'opérateur (comme dans de cadre II) mais la politique territoriale fondée sur une analyse des besoins. L'environnement comme gisement d'activités à exploiter figure dans ce cadre. La définition des postes et le recrutement seront très différents selon le type d'employeur et le contexte local.

On retrouve ces quatre grands types de fonctionnement dans les 565 zones d'animation locale du programme, avec des pondérations différentes selon les ressources mais aussi selon le type d'animation.

5

SPÉCIFICITÉ DU RECOURS AU NON MARCHAND

Dans le cadre de sa politique d'aide à l'emploi non marchand, l'Etat cherche à intéresser des employeurs qui entrent dans un système de contraintes quant à la nature de l'activité et aux modalités de sa mise en œuvre.

Les grands employeurs du secteur non marchand se situent traditionnellement du côté de l'activité comme support à l'emploi. Dans le programme «emplois jeunes», c'est de ce côté que se situent l'Education nationale, la Police nationale mais aussi la Poste et certaines grandes mairies. Dans ce cas, la diversité et la polyvalence des tâches effectivement tenues (Credoc, 1998) se cachent souvent sous un nombre restreint d'intitulés de poste. En revanche, même en l'absence de fiches de poste, les jeunes sont recrutés selon des profils précis. Dans le cadre III (activité-règles), ce sont des qualités spécifiques, souvent liées à des tâches de médiation («parler la langue dominante du quartier») qui orientent le choix ; dans le cadre I (activité-fins), c'est la difficulté d'insertion qui est déterminante.

Dans ces deux usages, les employeurs peuvent «porter» l'activité sans en justifier le sens économique. La situation des personnes est considérée comme transitoire, dans l'attente d'une opportunité d'embauche interne ou externe, sur un poste qui peut n'avoir aucun rapport avec celui tenu en emploi-jeune.

Cependant, il est essentiel, pour la cohérence du programme, que la perspective d'autonomisation à terme de l'activité sous forme de service marchand reste ouverte. Si, comme nous venons de le voir, l'initiative locale ne débouche que sur une amélioration du service public, ce résultat, sans être nul, ne justifierait pas le programme. Il faut donc intéresser d'autres entrepreneurs que les grands employeurs traditionnels.

Cette ouverture est recherchée dans la démarche de l'économie sociale. Cela conduit à élargir les conditions de l'intervention économique des pouvoirs publics (d'où l'actualité de l'économie solidaire) et à créer de nouveaux statuts d'entreprise (d'où l'actualité de l'entreprise à but social).

Entrepreneur social

Ces entrepreneurs remplissent une double fonction. D'une part, ils assurent des services correspondant à des besoins nouveaux et émergents, liés à des populations ou à des situations locales particulières : activités «sociales» au sens large, services que le secteur public ne sait pas, ne peut plus, ne veut plus offrir. De l'autre, ils offrent des emplois transitoires ou plus permanents à des personnes écartées d'une insertion sociale et professionnelle stable.

La figure de «l'entrepreneur social», mélange du développeur économique et du travailleur social, est mise en valeur au travers de «l'insertion par l'économique», définie désormais dans le Code du travail par la loi contre les exclusions¹⁰. Se développent ainsi des «entreprises» tournées vers le financement public, plus ou moins important selon les inflexions politiques et les priorités du moment, et ajustant leurs activités aux contraintes des financements ou des publics accueillis. Les «gisements d'emplois» peuvent être exploités dans

10. Art. L. 322-4-16 : «L'insertion par l'activité économique a pour objet de permettre à des personnes sans emploi, rencontrant des difficultés sociales et professionnelles, de bénéficier de contrats de travail en vue de faciliter leur insertion sociale et professionnelle. Elle met en œuvre des modalités spécifiques d'accueil et d'accompagnement».

ce cadre ; les activités y sont certes utiles et souvent nouvelles, mais le projet économique associé reste embryonnaire, la fonction étant sociale avant tout.

Innovation

A la marge de ce système émergent des entreprises fondées par des créateurs, dont le projet est né des changements culturels ou de l'impossibilité de rejoindre le salariat. Ces entrepreneurs possèdent des compétences difficilement valorisables dans les conditions actuelles d'activité. Ils sont formés, capables d'offrir immédiatement un service de qualité, mais se heurtent à des problèmes de définition de produits, d'organisation, de financement.

Leurs besoins sont mal pris en compte dans les politiques nationales. Ils nécessitent que l'action publique soit complétée localement. En effet, l'intervention doit être plus contextualisée, ce qui est difficile pour l'Etat orienté vers l'intérêt général. Elle réclame, pour éviter l'arbitraire, la construction d'un «bien commun local», dans lequel les frontières entre marchand et non marchand sont floues. Ces projets se situent dans le cadre II de notre présentation graphique.

6

RETOUR SUR LE LOCAL

Les contrats emploi-solidarité, contrats emploi consolidé et «emplois jeunes» illustrent les deux grands types d'usage du local qui caractérisent le recours au non marchand : l'individualisation, qui permet un meilleur suivi des personnes, et la globalisation territoriale des projets dans une planification locale de la réponse aux besoins non satisfaits. Chacun des deux aspects est problématique, comme l'est leur articulation.

Le CES est repositionné complètement comme réponse «emploi» provisoire et transitoire à un risque immédiat d'exclusion sociale, apprécié localement. Le CEC quant à lui reste toujours défini comme l'emploi stable de dernier recours. Son attrait – il tend en volume et en qualité à se rapprocher de l'«emploi jeune» – risque de demeurer fort et la volonté de le maintenir comme

«emploi de dernier recours» sera difficile à tenir (Gomel, Simonin, 1998).

L'évaluation de ces deux dispositifs doit tenir compte de la fonction qui leur est assignée. On n'en est plus, comme dans les premiers temps de ce type de mesure, à l'observation «micro» des formes d'«expérience sociale en vraie grandeur» que la mise à disposition de ces financements produisait. Les intentions et les effets propres comptaient alors plus que la capacité à mobiliser de nombreux acteurs.

Pour éclairer le placement des personnes dans ces dispositifs, l'évaluation doit prendre en compte l'ensemble des ressources locales disponibles. C'est en effet tout un système singulier (la façon spécifique dont les sphères économique, sociale et politique se mêlent intimement) qui produit localement le chômage. Une même catégorie peut, selon le contexte, bénéficier ou être victime des effets de substitution organisés par l'intervention publique. Les études disponibles montrent l'importance et la complexité des mouvements d'entrées-sorties sur le marché du travail par multiplication des emplois de courte durée, des passages en mesure, des périodes d'inactivité. Ces événements forment-ils, au total, des parcours, des trajectoires sur lesquels peuvent s'appuyer des objectifs d'insertion, de formation, d'emploi ?

L'engagement d'offrir une réponse locale (un emploi, une formation, à défaut un CEC) n'est certes pas complètement nouveau¹¹ ; mais avec la loi contre les exclusions et les qualités de l'emploi CEC, le droit à l'emploi se trouve porté à un degré d'exigibilité jamais atteint. Selon la richesse des ressources locales, l'inemployabilité des personnes ainsi placées tiendra à des caractéristiques plus individuelles ou plus locales. Les «dérives» éventuelles de ces mesures en terme de public seront ainsi imputables soit à une mauvaise orientation des personnes, soit à un fonctionnement du marché du travail qui réclamera à son tour intervention de l'Etat (le volet non marchand des engagements du gouvernement y participe) et mobilisation autour du développement local.

Le programme «emploi jeune» reprend, quant à lui, l'ambition initiale des dispositifs attachés depuis vingt ans au développement des activités non marchandes. Le territoire est l'objet de l'intervention publique ; l'activité proposée est agréée si elle répond à des déficits

11. Des engagements de cette nature avaient été pris en 1985 envers les jeunes avec les TUC.

constatés ou à un gisement d'emplois inexploité. Mais pour quelles raisons ces espaces économiques restent-ils inoccupés : sous-développement ou non solvabilité ? Si la réponse est l'absence de demande solvable, le programme «nouveaux services-emplois jeunes», utilisé hors des grands employeurs publics, risque de développer le schéma suivant : des gestionnaires agréés qui embauchent des personnes non qualifiées pour des activités bon marché situées dans des niches.

Dans la démarche entrepreneuriale, ces éléments, s'ils apparaissent, ont été «métabolisés» par le créateur d'entreprise et le territoire n'est que le cadre de réalisation des projets. Du côté de l'action publique, le territoire¹² est premier, alors que dans la démarche du développement local, c'est l'activité qui est première ; elle est portée par des créateurs pour lesquels elle a un sens.

12. «Ainsi se dessine une tension entre d'une part le territoire, espace d'équivalence associé à une action institutionnelle et susceptible d'être découpée, et d'autre part la localité, comme support d'une vie sociale, économique et administrative, aux composantes et interactions multiples, dont les habitants peuvent souhaiter des descriptions synthétiques informant des actions variées» (Desrosières, 1993).

Ce foisonnement d'initiatives pour l'emploi, un moment réduit à la sphère des petits boulots, est désormais apprécié comme innovation sociale ainsi qu'en témoigne la fortune récente mais rapide du concept d'économie solidaire. Il témoigne de la vitalité dont fait preuve le corps social et s'appuie sur l'expérience de vingt ans de traitement social du chômage. Cette dimension n'est pas nouvelle : elle est apparue dans le champ des politiques d'emploi dès la fin des années 70, avec les premières expérimentations de financements justifiés par l'utilité sociale des activités aidées. Mais le fait qu'elle soit de plus en plus considérée comme une modalité durable de l'action collective ouvre de nouvelles perspectives.

La mobilisation locale pour l'emploi va permettre à l'Etat de mieux tenir l'objectif ambitieux d'un meilleur accès à l'emploi, que vise la loi contre les exclusions. En contrepartie, le développement économique local y gagnera une plus large autonomie dans la réalisation de son propre objectif, favoriser l'accès à l'initiative économique.

RÉFÉRENCES

Aucouturier Anne-Lise, 1993, «Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi», *Travail et emploi*, n°55.

Barbier Jean-Claude, 1997, «Du partenariat dans les politiques d'emploi», *La Lettre du CEE*, n°46, février.

Barbier Jean-Claude, Gautié Jérôme (dir.), 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, Cahier du Centre d'études de l'emploi, n°37, PUF.

Baron Cécile, Bureau Marie-Christine, Leymarie Colette, Nivolle Patrick, 1998, *Insertion ; les feux follets de la démocratie*, Editions Desclée de Brouwer-Charles Léopold Mayer.

Bessy Christian, Eymard-Duvernay François, Gomel Bernard, Simonin Bernard, 1994, «Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux», *La Lettre du CEE*, n°33 et 34, juin et octobre.

Crédoc, 1998, *Le programme «nouveaux emplois-emplois jeunes». vu par les employeurs ayant recruté des emplois jeunes*, décembre.

Desrosières Alain, 1993, «Le territoire et la localité, deux langages de la statistique», *Courrier des statistiques*, n°65.

Dodier Nicolas, 1995, *Les hommes et les machines. La conscience collective dans les sociétés technicisées*, Editions Métailié.

Geslot Pierre, 1998, «Plans locaux d'insertion économique : un état des lieux», *CEE-4 pages*, n°25, janvier.

Gomel Bernard, Simonin Bernard, 1994, «L'utilité du contrat emploi-solidarité», *La Lettre du CEE*, n°35, décembre.

Gomel Bernard, 1997, «La question du non renouvellement des conventions CEC», Document de travail du CEE, 97/24.

Gomel Bernard, Simonin Bernard, 1998, «Les emplois jeunes, un pari sur la valeur future d'activités encore incertaines», *Le Banquet*, février.

Mouriaux Marie-Françoise, 1998, «La concurrence des temps. Chronique d'une enquête sur les espaces boisés», *Dossier du Centre d'études de l'emploi*, n°13.

Simonin Bernard (dir.), 1995, *Les politiques publiques de l'emploi et leurs acteurs. Des repères pour l'évaluation*, Cahier du Centre d'études de l'emploi, n°34, PUF.

Simonin Bernard, 1997, «Vingt ans d'évaluation de la politique de l'emploi. L'évolution des procédures, des questionnements et des méthodes», *La Lettre du CEE*, n°48, juin.

Simonin Bernard, 1999, «La mise en œuvre locale du programme "nouveaux services-emplois jeunes"», PIPS 99-02.