

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du CEE, décembre 2011, numéro

87 *cee*
CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI

LES PLIE : CONTRAINTE DE RÉSULTATS ET RISQUES D'ÉVICTION

Gwenaëlle Perrier,

Centre d'études de l'emploi,

Centre de recherche sur l'action locale (Université de Paris 13)

Les plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE) sont des dispositifs d'« accompagnement renforcé », qui s'adressent aux chômeurs confrontés à une exclusion durable du marché du travail. Si la circulaire les instituant ne définit pas explicitement leurs ayants droit, les financeurs des PLIE fixent des objectifs précis en termes de nombre de « sorties positives » (emploi, formation, création d'entreprise). Ces objectifs sont d'ailleurs déclinés au niveau de chaque référent par les responsables des dispositifs.

Une enquête de terrain montre que, dès lors, les acteurs des PLIE se trouvent confrontés à un dilemme. Ils doivent en effet gérer une tension entre d'une part, la vocation première du dispositif : aider et accompagner les personnes les plus en difficulté et les plus éloignées de l'emploi, et d'autre part, la contrainte de résultats, qui les incite à ne prendre en charge que les publics ayant des chances de réinsertion estimées suffisantes. Face à cette double injonction, leur marge de manœuvre est encore réduite du fait de statuts précaires.

L'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée constitue un volet important des politiques d'insertion professionnelle depuis les années 1990. La montée en puissance du paradigme de l'exclusion a en effet contribué à légitimer l'idée selon laquelle une prise en charge spécifique des chômeurs considérés comme les plus éloignés de l'emploi pouvait être un outil efficace de la lutte contre le chômage.

Initiés dans le cadre d'initiatives territoriales, puis reconnus par l'administration centrale, les plans locaux d'insertion pour l'emploi

(PLIE) permettent un « accompagnement renforcé » et individualisé de certains demandeurs d'emploi (cf. encadré 1). La circulaire les instituant ne définit cependant pas explicitement leurs ayants droit, se contentant d'évoquer les publics « confrontés à une exclusion durable du marché de l'emploi ». Cette absence de critères explicites pour définir la population cible se démarque nettement de la précision avec laquelle sont fixés leurs objectifs de résultats, mesurés par des taux de « sorties positives ». Dès lors, on peut se demander comment s'opère la sélection à l'entrée du dispositif.

Une enquête menée auprès de professionnels de l'insertion dans un département (cf. encadré 2) apporte un éclairage sur la façon dont les acteurs des PLIE, confrontés à des objectifs contradictoires, peuvent être amenés à opérer un tri au détriment de certaines catégories de demandeurs d'emploi.

● Accompagner vers l'emploi, atteindre des résultats d'activité

L'objectif principal de tout PLIE, défini dans le protocole d'accord, est d'amener en « sortie positive » une partie des demandeurs d'emploi ayant intégré le dispositif. Les sorties positives désignent les accès à un « emploi durable » (tout contrat de travail de plus de six mois) ou à une formation qualifiante, ou encore les créations d'entreprise. Le pourcentage de sorties positives à atteindre, fixé par les signataires du protocole, s'élève en moyenne à 40 ou 50 % des bénéficiaires du dispositif. Il se décline individuellement : à chaque référent sont assignés une cohorte de demandeurs d'emploi (formant son « portefeuille ») et un objectif annuel de sorties positives. En ce sens, les PLIE sont spécifiques, car cette déclinaison individuelle de l'objectif ne se pratique généralement pas au sein du service public de l'emploi (SPE).

La fixation de résultats chiffrés n'est pas sans lien avec le mode de financement du dispositif. Le cofinancement par le fonds social européen (FSE) implique notamment différents contrôles financiers ainsi que la possibilité d'un remboursement d'une part des fonds communautaires en cas d'usage non conforme à la réglementation du FSE. Cette conditionnalité des subventions s'inscrit dans un contexte plus général de montée en puissance des « financements à la performance » (Trombert, 2009 ; Bureau, Rist, 2009).

Les sorties positives, ainsi que leur nature (emploi, formation, etc.), sont régulièrement examinées en comité de suivi. L'importance et la difficulté d'atteindre l'objectif de sorties positives sont palpables dans plusieurs des entretiens réalisés : « *Et comment, c'est difficile ! (...) Ce sont des personnes qui n'ont pas travaillé pendant au minimum un an, (...) parfois elles ont travaillé dans des emplois qui sont en voie de disparition. Il faut retravailler le projet. Ça, c'est difficile.* » (une référente ALE)

La pression semble relayée par les différents échelons hiérarchiques des PLIE. Une membre d'une équipe de direction ne s'en cache pas : « *Je prépare une réunion avec les référents pour cet après-midi, on va mettre une pression importante, et bien reposer les objectifs d'entrée et de sortie.* » Une agente d'un autre PLIE évoque la pression aux résultats exercée par la directrice : « *C'est son rôle de directrice : elle est là pour nous booster (...) Elle le dit. C'est des informations qui viennent de là-haut, les objectifs fixés par [l'intercommunalité], par l'Union européenne qui finance.* »

● Sélectionner les publics... au risque de détourner le sens du dispositif ?

La pression aux résultats influence-t-elle sur le travail des intermédiaires de l'emploi ?

Dans la mesure où la circulaire instituant les PLIE ne fournit pas

QU'EST-CE QUE LES PLIE ?

Créés en 1993, les plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE) sont des dispositifs associatifs regroupant différents acteurs des politiques d'insertion sur un territoire communal ou intercommunal. Initiés dans un cadre local, ils accompagnent vers l'emploi des chômeurs en difficulté d'insertion, « confrontés à une exclusion durable du marché de l'emploi » (circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999, relative au développement des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, paragraphe 2). Ils s'adressent essentiellement aux bénéficiaires de l'ancien RMI, aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux jeunes en grande difficulté sociale et de bas niveau de qualification, ou encore aux personnes handicapées.

Les PLIE visent « une aide à la définition du projet professionnel, à l'organisation et au suivi d'un parcours d'insertion individualisé » durant en moyenne quinze à dix-huit mois (circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999). Chacun d'eux dispose d'un panel de « référents », qui sont des conseillers à l'emploi travaillant pour le dispositif au sein de leurs structures : en général, les ex-projets de ville RMI, les ex-agences locales pour l'emploi (ALE) et les missions locales. Une des spécificités des PLIE est de permettre un « accompagnement renforcé » : le nombre de demandeurs d'emploi « accompagnés » par chaque référent d'un PLIE est moins élevé que celui des chômeurs suivis hors dispositif par un conseiller à l'emploi des mêmes structures. Outre les rencontres régulières avec le référent, les demandeurs d'emploi se voient proposer des actions dites de mobilisation, ou une formation, ou encore un emploi aidé.

Les différents financeurs du dispositif, siégeant au comité de pilotage, sont l'État, les collectivités territoriales, le fonds social européen (principal contributeur), ainsi que certains acteurs privés (entreprises, fondations, office paritaire collecteur agréé-OPCA, etc.). Ils élaborent un protocole d'accord pluriannuel instituant le PLIE, qui fixe les objectifs à atteindre, les principes et les moyens mobilisables par chaque partie signataire.

En 2010, 190 PLIE étaient recensés, sur un territoire englobant près de 5 400 communes. Environ 90 % d'entre eux relevaient d'une intercommunalité.

de critères précis pour délimiter le public éligible, les acteurs locaux disposent de marges de manœuvre relativement importantes pour sélectionner les futurs bénéficiaires. La plupart du temps, ceux-ci sont orientés par le conseiller à l'emploi d'une des institutions partenaires (ANPE, mission locale, etc.) vers le référent PLIE de cette même institution. Ce dernier, après avoir informé le demandeur d'emploi sur le dispositif auquel il pourrait accéder, évalue le bien-fondé de l'admission. Les entrées sont ensuite validées par une commission d'agrément composée des divers référents du PLIE ainsi que d'un ou plusieurs de ses dirigeants.

Selon quels critères les personnels du dispositif opèrent-ils leur sélection ? Plusieurs interviewés évoquent la tentation qu'ils

ont de choisir les publics considérés comme les plus employables, afin de maximiser leur chance d'atteindre leur objectif de sorties positives. Une référente souligne le poids que représentent les chômeurs jugés les plus éloignés de l'emploi : « *J'ai reçu une personne de 55 ans qu'on m'a orientée... Après, j'ai dû dire à mes collègues : "Vous avez autant besoin d'avoir des résultats positifs à la fin de l'année que moi. Moi aussi, on me demande des chiffres, on me demande de sortir vingt-six personnes chaque année en sortie positive. Donc essayez (...) de ne pas voir que dès que la personne dépasse un certain âge, que vous pensez que vous n'y arriverez pas et qu'il faut automatiquement la réorienter vers nous."* »

Une autre référente suggère la tension entre l'objectif de résultats chiffré et celui d'aide aux personnes les plus en difficulté : « *À la fin du mois, il y a des chiffres. Il y a des résultats. Bien sûr, on veut aider, mais il y a aussi la réalité financière qui joue.* »

Une troisième est plus explicite, et précise comment cette contradiction peut être résolue : « *Le texte initial dit que le dispositif concerne les personnes les plus en difficulté. (...) Le dispositif devrait être réservé à ces personnes. Or, on est limité dans le temps. On est censé avoir des résultats. Ça ne se dit pas forcément, mais au fil du temps, le dispositif est détourné, à cause de cette double obligation.* »

La tentation de sélectionner « les meilleurs » à l'entrée du dispositif est d'ailleurs aussi mentionnée dans un compte rendu de réunion d'un PLIE : « *lors du premier séminaire (...) il y avait eu un débat pour savoir quel public il était judicieux d'accompagner : les meilleurs, afin d'atteindre certainement nos objectifs, ou un public réellement exclu du marché du travail* ». De même lit-on dans un rapport d'activité d'un autre PLIE : « *si le PLIE choisit parmi le public en voie d'exclusion celui qui a le moins de problématiques, alors qui s'occupera des autres ?* »

Certes, la sélection des personnes admises à bénéficier de mesures ou de dispositifs d'insertion n'est pas une pratique nouvelle. Certains travaux l'ont déjà mise en évidence (à propos de l'ANPE et des missions locales : Benarrosh 2000 ; Causse, Roche 2000). Ils mentionnent comme facteurs explicatifs le nombre très élevé de demandeurs d'emploi à suivre par conseiller, le souci de valoriser l'efficacité des dispositifs du SPE, l'importance accordée à l'objectif du volume d'offres d'emploi satisfaites, ainsi que l'évaluation des programmes d'insertion privilégiant le nombre de reprises d'emploi comme indice d'efficacité.

Si ces pratiques de sélection existent de longue date, on peut penser qu'elles sont encore renforcées par la montée en puissance des « financements à la performance », qui tendent à accroître la pression aux résultats pesant sur les intermédiaires de l'emploi et donc à augmenter la tentation de sélection. On peut également se demander quelles capacités de résistance ces derniers peuvent opposer à cette pression, dans un contexte où eux-mêmes ne sont pas épargnés par la précarité de l'emploi : plusieurs des référents interviewés exercent leur travail dans le cadre d'un contrat à durée déterminée. Elvire Bornand (2007) a d'ailleurs évoqué la possibilité de suppression de postes dans les PLIE lorsque l'objectif de résultats n'est pas atteint.

● Des critères de sélection variables selon les référents

Lorsqu'ils sélectionnent les entrants, certains référents des PLIE écartent des profils sur le critère de leur employabilité supposée, tendant ainsi à faire primer l'objectif de résultats sur celui d'aide aux publics les plus en difficulté. D'autres, au contraire, s'attachent à donner une chance à des chômeurs et chômeuses en dépit de leurs « freins à l'emploi », au risque de compromettre l'objectif individuel et global de sorties positives.

Ainsi les femmes « âgées », immigrées et non qualifiées peuvent-elles faire l'objet de jugements jouant en défaveur de leur admission dans le dispositif : « *La personne qui ne sait pas parler le français, qui n'a jamais travaillé en France, et qui cherche en tant que femme de ménage, et qui a 55 ans, (...) une entreprise l'embauchera pas. (...) Surtout (...) si elles n'ont pas le permis de conduire. (...) Je leur dis [à mes collègues] : "C'est pas la peine de m'orienter." (...) Ils (...) m'ont déjà orienté des gens qui n'ont pas travaillé depuis dix ans, ça se voit qu'ils sont déprimés ; je préfère ça que ce profil-là, la femme de 55 ans, qui sait pas parler français, qui cherche dans le ménage.* » (une référente PLIE)

Ce profil de demandeuses d'emploi est également mentionné dans le bilan d'activité d'un PLIE, destiné aux financeurs du dispositif : « *Doit-on ignorer ces femmes qui n'ont jamais*

Encadré 2

L'ENQUÊTE DE TERRAIN

L'enquête empirique a été menée dans un département fortement urbanisé, enregistrant un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale et où les caractéristiques socio-économiques de la population révèlent une pauvreté importante.

69 entretiens semi-directifs ont été réalisés entre 2005 et 2009* auprès des acteurs suivants :

- des référents PLIE et d'autres personnels des PLIE (responsables de la programmation, directeurs et directrices) ;
- des responsables et autres salariés de structures du service public de l'emploi ou de structures partenaires ;
- des acteurs responsables de la programmation ou du suivi des politiques d'emploi sur le territoire étudié (au conseil régional, au conseil général et dans les services déconcentrés de l'État).

Les observations ont porté sur cinq PLIE du département (qui en compte six au total) : trois d'initiative communale, deux d'initiative intercommunale.

Afin de compléter les entretiens, quelques séances d'observation participante ont été effectuées au sein du comité de pilotage d'un PLIE, instance qui réunit les financeurs et les acteurs du dispositif, et lors du comité de suivi d'un autre PLIE, qui regroupe les référents pour faire le point sur les difficultés des demandeurs d'emploi suivis et sur les résultats de leur accompagnement.

* C'est-à-dire avant la fusion de l'ANPE et des Assedic en Pôle emploi.

travaillé parce qu'elles ont élevé leurs enfants et qui, en plus, ne s'expriment pas correctement ? »

Cette sélection à l'entrée des PLIE peut toucher d'autres publics. Répondant à une question sur les profils ayant peu de chances d'intégrer le dispositif, une référente mentionne les mères d'enfants en bas âge pour lesquelles le manque d'offres de garde d'enfants constitue un « *gros frein* ». Elle rapporte même qu'une gestionnaire du PLIE, qui prête main-forte lors de réunions d'information collectives à l'issue desquelles des candidats sont repérés, semble dissuader ces mères d'entrer dans le dispositif : « *Après avoir animé les deux premières réunions avec [la gestionnaire du PLIE], ce que j'ai compris des échanges qu'elle [avait] avec les personnes, c'est : "Bon, voilà, vous n'êtes pas prête, réglez votre problème de garde et après, on verra."* » Une référente d'un autre PLIE justifie le tri opéré de la façon suivante : « *Une personne qui n'a pas de mode de garde, ce n'est pas la peine que je l'intègre dans le PLIE, car elle ne peut pas être active dans sa recherche d'emploi.* »

Cette discrimination ne joue cependant pas de manière systématique. Une référente déclare n'avoir jamais refusé de femme au motif que celle-ci avait des enfants en bas âge et précise que le problème de la garde est susceptible de se résoudre durant les dix-huit mois d'accompagnement.

● Des intermédiaires de l'emploi aux marges de manœuvre réduites

Les PLIE sont donc des dispositifs au sein desquels les personnels encadrants et les référents disposent de marges de manœuvre dans la sélection des publics admis mais sont également soumis à des contraintes fortes (atteinte des objectifs déterminés avec les financeurs et pérennité incertaine du dispositif et des postes de référent). La présence d'indicateurs de résultats au centre de ces dispositifs tend à accroître chez ces personnels une intériorisation de la contrainte de résultats jusqu'à en faire une dimension centrale de leur travail.

Les entretiens réalisés mettent en évidence le dilemme devant lequel se trouvent les salariés de l'insertion, dont le travail oscille entre la prise en compte des besoins d'aide et d'accompagnement des demandeurs d'emploi, surtout de ceux qui sont le plus en difficulté, et la réalisation de leur objectif de sorties positives. Certes, les arbitrages effectués par ces acteurs peuvent varier, en dépit du cadre institutionnel commun. Mais la précarité de statut qui affecte ces derniers tend à limiter leur capacité de résistance.

RÉFÉRENCES

Alliance villes emploi, 2007, *Consolidation des PLIE. Les PLIE de 2000 à 2006*, S. I., décembre.

Benarrosh Y., 2000, « Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi », *Travail et emploi*, janvier, n° 81, pp. 9-26.

Bornand E., 2007, « La définition du travail dans le secteur public à l'épreuve de nouveaux principes managériaux », *L'homme et la société*, janvier, n° 163-164, pp. 59-73.

Bureau M.-C., Rist B., 2009, *La rationalité budgétaire maltraite-t-elle la professionnalité dans le monde associatif ?*, communication au congrès de l'Association française de sociologie, Paris.

Causse L., Roche P., 2000, « Le travail en mission locale et agence locale pour l'emploi : accompagnement et gestion des flux », in Gélot D., Nivellet P. (dir.), *Les intermédiaires des politiques publiques de l'emploi*, Paris, La Documentation française, pp. 151-177.

Perrier G., 2010, *Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi*, Thèse de doctorat en science politique, IEP de Paris.

Trombert C., 2009, *Le Revenu Minimum d'Insertion à l'épreuve de l'activation : centralité du travail et construction de la responsabilité dans les situations de pauvreté valide*, Thèse de doctorat en sociologie. Paris, Cnam.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne
sur le site : www.cee-recherche.fr

La lettre électronique flash.cee vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications.

Pour la recevoir par courriel vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site.

Centre d'études de l'emploi

29, promenade Michel Simon - 93166 Noisy-le-Grand Cedex

Téléphone : 01 45 92 68 00 - Mèl : cee@cee-recherche.fr - site : www.cee-recherche.fr

Directeur de publication : Alberto Lopez - Conseiller scientifique : Jérémie Rosanvallon - Rédactrice en chef : Marie-Madeleine Vennat

Conception technique et visuelle : Fabien Anelli - Imprimerie : Horizon C.P.P.A.P. : 0911 B 07994 - Dépôt légal : 1111-XXX - décembre 2011 - ISSN : 1767-3356