

Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation

Pour tenter d'enrayer la montée du chômage, les instances européennes, relayées par les gouvernements nationaux, encouragent une approche intégrée des politiques de l'emploi. Celle-ci implique une coopération des acteurs au niveau territorial, ainsi qu'une individualisation des réponses apportées aux demandeurs d'emploi. Sur le terrain, ces objectifs se heurtent à l'absence de coordination des multiples intervenants, ainsi qu'à la difficulté, pour les conseillers, de concilier approche globale et injonction de retour à l'emploi.

activation
individualisation
politique de l'emploi
approche intégrée
accompagnement
territorialisation

Thierry **Berthet**,
Clara **Bourgeois**

(Centre Emile Durkheim
Centre régional associé au
Céreq de Bordeaux)

>> À VOS AGENDAS

7 octobre 2015

Paris

4^{ème} Biennale du Céreq

Négocier, réguler accompagner

La relation formation-emploi
au prisme des branches
professionnelles

Pour plus d'informations
biennale2015.cereq.fr

Les instances européennes et nationales encouragent depuis une vingtaine d'années le développement de politiques de l'emploi et de politiques sociales dites « intégrées ». Cette approche a été promue comme une nouvelle manière de traiter la question de l'emploi et le taux de chômage croissant (cf. encadré Activation et approche intégrée p.3). Elle s'appuie sur l'idée selon laquelle une action publique moins ciblée et plus globale faciliterait l'insertion professionnelle des personnes les plus éloignées du marché de l'emploi. Elle implique une plus grande coopération des acteurs à l'échelon territorial, et la prise en compte des problématiques individuelles de manière globale.

En France, la promotion de cette approche, à travers le développement de la territorialisation, de l'individualisation et des liens entre secteurs d'action publique traditionnellement distincts, défie le caractère centralisé et sectorisé des politiques de l'emploi. L'analyse de la mise en œuvre de ces politiques intégrées sur les territoires et dans les organisations qui accompagnent les demandeurs d'emploi montre

qu'elles se heurtent à un certain nombre d'obstacles et que l'objectif escompté n'est pour l'instant pas atteint.

Une intégration territoriale freinée par le millefeuille d'acteurs

Le paysage politico-administratif local du secteur de l'emploi est complexe. Tout d'abord, il est constitué d'un grand nombre d'acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques publiques. Les auteurs d'un rapport de l'Assemblée nationale (cf. Pour en savoir plus) identifient plus de 85 institutions différentes dédiées aux politiques de l'emploi, du travail et de la formation en France. Ensuite, la répartition des compétences entre ces différentes organisations sur le territoire demeure peu claire en dépit de décentralisations et de déconcentrations régulières dans ce champ d'action publique.

Depuis les années 1970-80, si le secteur de l'emploi demeure fortement centralisé en France, sa territorialisation a ●●●

Encadré 1 • Contexte de la recherche et méthode

Cette analyse s'inscrit dans le cadre du programme de recherche européen Localise. Initié en 2011, ce projet d'une durée de trois ans vise à éclairer les changements et conséquences induites par le développement de l'activation, notamment à l'échelle locale.

L'étude de « mondes locaux de l'activation » a été conduite simultanément par six équipes de chercheurs dans six pays européens : France, Grande-Bretagne, Allemagne, Suède, Pologne et Italie.

En France, les enquêtes ont comparé la mise en œuvre d'une approche intégrée des politiques actives de l'emploi dans trois agglomérations : Bordeaux, Montpellier et Tours.

97 entretiens semi-directifs ont été réalisés auprès de différents acteurs dans ces trois agglomérations et auprès d'acteurs œuvrant à l'échelle nationale. Les acteurs rencontrés sont des élus, des responsables de services et des techniciens dans les collectivités territoriales et autorités déconcentrées, et des conseillers et managers intermédiaires travaillant à Pôle emploi, en missions locales, pour un Plie (Plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi) ou dans des organisations privées prestataires de services.

Pour en savoir plus sur le projet Localise : <http://www.localise-research.eu>
Le rapport sur la situation française est également publié en Net.doc et accessible sur le site du Céreq.

Les enjeux d'une approche intégrée des politiques de l'emploi, Thierry Berthet, Clara Bourgeois, Net.doc n°130, Mars 2015.

●●● été encouragée afin de permettre une action publique au plus près des besoins et des moyens du territoire, et de transférer certaines responsabilités (et leurs coûts) aux autorités locales. C'est dans ce contexte que les acteurs territoriaux se sont impliqués de manière croissante sur les questions de l'emploi.

Même si la politique de l'emploi demeure une compétence de l'État, le rôle des acteurs locaux n'est pas uniquement exécutif. Ils participent à l'élaboration des politiques publiques par la stratégie territoriale qu'ils définissent et adoptent dans un cadre contraint. Il convient donc de s'interroger sur la manière dont ils appréhendent les politiques d'activation et plus particulièrement l'approche intégrée qui en découle. C'est en effet à ce niveau que l'on peut mieux saisir les enjeux, difficultés et effets réels de cette tendance sur l'organisation des services pour les demandeurs d'emplois.

Par ailleurs, l'engouement local que connaît la question de l'emploi s'explique principalement par l'enjeu social qu'elle représente et son caractère politique. Donnant à voir une implication sur une problématique sensible, développer l'emploi est devenu un enjeu de premier ordre pour les élus locaux. En conséquence, les initiatives locales en matière d'emploi se multiplient : un conseil général peut monter un projet d'accompagnement des bénéficiaires du RSA sur le volet santé, une mairie peut créer des antennes emploi accueillant des demandeurs d'emploi pour travailler sur

des aspects spécifiques de leur recherche. Ces initiatives sont plus ou moins articulées avec les actions traditionnellement conduites par les acteurs régionaux et nationaux sur les territoires. « *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* » (conseillère, Pôle emploi). Dans ce contexte, les autorités publiques se croisent plus qu'elles ne coopèrent sur la problématique de l'emploi. Il résulte de cet empilement local des acteurs de l'emploi à la fois un paysage flou constitué de nombreux acteurs, et une approche de l'emploi qui dépasse ses frontières traditionnelles en débordant sur d'autres secteurs d'action publique.

Les enquêtes de terrain confirment en effet que la principale caractéristique des politiques de l'emploi sur les territoires est le millefeuille d'acteurs qui œuvre dans le secteur de l'emploi et qui conduit à un enchevêtrement d'organisations : « *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.* » (conseiller, Pôle emploi).

Dans les trois agglomérations étudiées (cf. encadré 1), les acteurs publics impliqués de près ou de loin dans ces politiques sont nombreux. Les mairies, les conseils généraux, les conseils régionaux, la direction régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion sociale (Drjcs), la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (Direccte), les communautés d'agglomération (la liste n'est pas exhaustive), tous abordent la problématique de l'emploi à leur manière. Dans la plupart des cas, les acteurs locaux et régionaux légitiment cet élargissement de leurs compétences en adossant l'emploi à une compétence propre dont le lien à l'emploi est mis en évidence. Ainsi, les mairies mettent en place des projets multidimensionnels dotés d'un volet emploi qui s'inscrivent sur leur territoire ; les conseils généraux l'abordent au prisme des politiques sociales (notamment du RSA) ; les conseils régionaux, au prisme du développement économique et de la formation professionnelle ; les agglomérations, au prisme du développement économique ou de la politique de la ville : « *Le chemin qui a été pris, c'est de traiter l'emploi à l'échelle de l'agglomération par le prisme de notre compétence obligatoire qui est la politique de la ville.* » (élu communauté d'agglomération). Les Drjcs traitent l'emploi au travers les politiques de lutte contre les discriminations et de la politique de la ville et les Direccte au titre d'une compétence historique sur le champ. Les secteurs d'action publique s'enchevêtrent ainsi, créant *de facto* une action publique à la croisée de plusieurs domaines d'intervention.

Dans ce contexte, l'approche intégrée mise en œuvre sur les territoires étudiés se traduit par l'existence d'un nombre important d'acteurs articulés autour d'un maillage complexe, et par des interventions publiques peu coordonnées.

Une approche globale et individualisée limitée par les règles organisationnelles

La mise en place d'une approche intégrée de l'emploi vise également à répondre aux problématiques individuelles d'insertion professionnelle en proposant une approche globale et individualisée de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Celle-ci se joue principalement au niveau de l'interaction entre conseillers et demandeurs d'emploi.

L'individualisation de l'accompagnement vers l'emploi est un principe d'action ancré dans l'approche globale mise en œuvre par les conseillers en insertion professionnelle et qui constitue traditionnellement le cœur de leur mode d'intervention. Ils entendent ainsi travailler sur l'individu dans sa globalité, c'est-à-dire en prenant en compte les différents freins (sociaux, de formation, linguistiques, de santé, etc.) que le demandeur d'emploi peut rencontrer dans son parcours d'insertion : « Parler de la garde d'enfant ou de la difficulté d'écrire en français, c'est travailler sur l'emploi » (conseillère Plie). En dépassant un certain cloisonnement des services, ces conseillers visent à offrir un accompagnement adapté à l'individu et à ses besoins et difficultés en matière d'insertion. Mais dépasser les clivages sectoriels pour mieux individualiser l'accompagnement demeure une gageure.

En effet, dans le secteur de l'insertion professionnelle, la priorité est aujourd'hui accordée à un accompagnement visant la mise immédiate en emploi, au détriment des problématiques périphériques. De nouveaux profils de conseillers, supposés être mieux à même de répondre à ces exigences, sont donc privilégiés, en cohérence avec l'instauration de nouveaux cadres instrumentaux. À cet égard, une conseillère observe « une transformation des plus anciens conseillers vers quelque chose d'un peu plus pragmatique... où on est moins "dans le social" et on est vraiment dans la problématique du placement » (conseillère Pôle emploi).

Les acteurs nationaux et locaux de la politique de l'emploi insistent aussi sur la nécessité d'individualiser les services et d'appréhender l'insertion professionnelle de manière plus large. Ils cherchent depuis plusieurs années à développer des outils, comme par exemple le profilage des demandeurs d'emploi ou la mise en place, à Pôle emploi, de trois modalités d'accompagnement (suivi, accompagnement renforcé et accompagnement guidé) variant selon le profil du demandeur d'emploi, permettant aux conseillers de développer ces approches.

En France, pour faciliter l'individualisation des services, le législateur a adopté deux approches principales. D'une part, la catégorisation comme moyen d'individualisation appuie une approche statutaire permettant l'accès à des services spécifiques. Suite à leur profilage, l'affectation des demandeurs d'emploi à une catégorie type leur ouvre un niveau de service en principe adapté à leur situation. D'autre part, l'augmentation de la marge de manœuvre des conseillers, qui vise à les rendre capables d'adapter les services à l'individu qu'ils accompagnent. Cepen- ●●●

Les acteurs institutionnels et les conseillers font référence aux freins périphériques à l'emploi pour désigner les problématiques indirectement liées à l'emploi qui interfèrent dans le parcours d'insertion (comme par exemple la santé ou la mobilité).

Encadré 2 • Activation et approche intégrée des politiques d'emploi

Suivant les recommandations de la Commission européenne, les États membres ont encouragé le développement d'un paradigme dit d'activation dans le secteur des politiques de l'emploi (European Commission, 1998). Ce paradigme se définit à l'échelle européenne par la volonté de favoriser des programmes visant à une mise ou un retour rapide en emploi systématique des bénéficiaires de prestations sociales. En tant que principe d'action publique, l'activation suppose, pour sa mise en œuvre, la mise en synergie de différents secteurs d'action publique avec pour objectif de faciliter l'accès au marché de l'emploi, autrement appelée approche intégrée.

Cette intégration des politiques vise une action publique où les multiples dimensions pouvant freiner l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi (comme par exemple, le logement, l'action sociale, la formation ou la santé) soient prises en compte au-delà des barrières sectorielles traditionnelles. Deux dynamiques sont régulièrement invoquées pour favoriser cette intégration et le débordement des clivages traditionnels entre secteurs d'action publique (Muller, Jobert, 1987) qu'elle implique : la territorialisation et l'individualisation.

La première permettrait de construire, par la proximité des acteurs, des solutions intégrées répondant aux dynamiques locales, tandis que la seconde supposerait de prendre en compte les problématiques individuelles de manière globale et d'adapter l'accompagnement des demandeurs d'emploi en articulant de manière transversale différents champs d'intervention. Un tel dépassement des clivages sectoriels suppose des changements de perception, d'organisation et de pratique professionnelle importants qui mettent à l'épreuve les modes de fonctionnement traditionnels de l'action publique.

••• dant, cette marge de manœuvre n'est octroyée que sur certains aspects du service. Elle peut ainsi concerner les modalités – fréquence des rendez-vous, moyens de communication – ou le contenu même de l'accompagnement, tout en étant souvent contrebalancée par une régulation plus rigide sur d'autres aspects. Ainsi, si un conseiller se voit doté d'une plus grande appréciation sur la fréquence de ses rendez-vous, ces derniers se déroulent néanmoins dans un schéma plus standardisé, contraignant le contenu de l'entretien : « *Il y a eu un cadrage beaucoup plus précis des entretiens, avec des temps, et une segmentation de l'entretien en grands items que l'on doit aborder* » (conseillère, Pôle emploi). À l'inverse, lorsqu'une organisation et/ou une politique publique accorde plus de latitude aux opérateurs sur le contenu du rendez-vous, la fréquence des rencontres est alors plus rigide : « *Les prestations sont très bridées par un cahier des charges, surtout au niveau administration en fait : (...) avec des rendez-vous tous les quatorze jours très précisément ou tous les cinq jours ouvrés* » (conseillère prestataire privé).

Il est donc difficile de prétendre que la marge de manœuvre des conseillers s'est accrue, comme en témoigne la diversité des réponses qu'ils donnent quand ils sont interrogés sur le degré de liberté dont ils disposent. Ainsi, nombre d'entre eux expliquent qu'au fil des années, ils ont vu leur marge de manœuvre diminuer du fait du développement d'un cadre plus rigide. Alors que d'autres déclarent que leur niveau d'autonomie s'est maintenu, voire s'est développé.

Cependant, face au nombre croissant de demandeurs d'emplois et au développement d'un paradigme plaçant l'emploi au centre des préoccupations, cette approche globale est confrontée à une série de défis liés à la mise en œuvre d'une approche intégrée centrée sur l'individu. Les conseillers doivent tout d'abord faire face à une injonction paradoxale : intégrer les freins périphériques à l'emploi dans le parcours sans pour autant avoir les moyens

de les régler. Les systèmes informatiques, ensuite, prennent rarement ou partiellement en compte la diversité des problématiques à aborder et ne valorisent donc pas la mise en place d'un accompagnement intersectoriel. Le temps consacré à l'entretien de liens entre professionnels, jugés nécessaires au développement d'une approche globale, est trop limité. Enfin, les relations contractuelles avec les prestataires et partenaires limitent la possibilité pour le conseiller de choisir le prestataire de son choix pour le demandeur d'emploi.

La volonté de traiter de l'insertion professionnelle au-delà des clivages sectoriels traditionnels ressort des discours européens, nationaux et locaux. Pourtant, sa mise en œuvre par les acteurs institutionnels dans les territoires et par les conseillers dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi représente un défi majeur.

Au niveau des territoires, bien que l'élargissement de la problématique de l'emploi aille dans le sens d'une approche intégrée, les enjeux politiques et les jeux d'acteurs n'encouragent pas le développement d'une vision structurée. Au niveau des conseillers, l'approche globale de l'individu dans son parcours d'insertion n'est pas nouvelle, mais elle demeure bridée par le développement d'outils de management rigides, et par l'incitation à placer la mise en emploi au cœur de l'intervention sociale. Ainsi, en dépit des changements organisationnels et fonctionnels importants qu'elle a introduit dans le secteur de l'emploi, la logique d'activation n'a pas encore permis d'atteindre une approche intégrée des politiques d'insertion sociale et professionnelle. ■

Pour en savoir plus

Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble, Feuille de route, Pôle emploi, (2012)

<http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf>

Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française, P. Morange, Assemblée nationale, 2010.

1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi, T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guittou, O. Mazel, *Premières Informations - Premières Synthèses*, n°24.2, 2002.

Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy, Commission Communication 98/641, Brussels: European Commission Directorate General V (1998).

L'Etat en action, B. Jobert, P. Muller, Paris, PUF, 1987

Bref n° 334 • avril 2015

Bulletin de recherche
emploi-formation du Céreq

Directeur de la publication

Alberto Lopez

Secrétariat de rédaction et mise en page

Elsa Personnaz

**Centre d'études
et de recherches
sur les qualifications**

10, place de la Joliette,
BP 21321,
13567 Marseille cedex 02
T 04 91 13 28 28

www.cereq.fr

Commission paritaire
n° 1063 ADEP.

Reproduction autorisée à condition
expresse de mentionner la source.

Dépôt légal avril 2015.

Imprimé au Céreq
Publication gratuite

ISSN 2116-6110

Céreq



Ministère du Travail
de l'Emploi, de la Formation
Professionnelle et du Dialogue social