

Gwenaëlle PERRIER

Docteure en science politique de l'Institut d'Etudes Politiques de Paris
Chercheuse associée au Centre d'Etudes de l'Emploi

Les intermédiaires de l'emploi face au tournant managérial des politiques d'emploi en France et en Allemagne : « insérer sous contraintes »

Introduction

La France et l'Allemagne, notamment sous l'influence commune de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), ont fait l'objet de réformes concomitantes dans le domaine de l'emploi, marquées par l'adoption de mesures en faveur de l'activation des chômeurs.

Dans la littérature scientifique sur ce sujet, côté français particulièrement, l'accent est davantage mis sur les objectifs de ces réformes et les changements dans les dispositifs qui les accompagnent que sur l'évolution des techniques de pilotage des services publics de l'emploi (SPE) (Barbier, 2003 ; Béraud et Eydoux, 2009).

Pourtant, l'activation des politiques de l'emploi, qui se caractérise notamment par la prégnance de la norme de retour rapide à l'emploi, s'accompagne d'une montée en puissance du pilotage de ces politiques par des indicateurs de résultat chiffrés. Ces indicateurs tendent à valoriser essentiellement des dimensions quantitatives de l'insertion dans l'emploi, promues notamment dans le cadre de la SEE : la méthode ouverte de coordination encourage en effet le recours aux techniques managériales de quantification, dans une optique d'évaluation comparative des performances des Etats-membres (Bruno, 2008).

En France, ce type de pilotage des politiques de l'emploi est lisible tant dans les documents directeurs d'institutions centrales des politiques de l'emploi (ex-ANPE, AFPA), que dans des dispositifs plus ciblés, tels que les plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE). En Allemagne, il concerne aussi bien les institutions en charge de l'accompagnement des demandeurs d'emploi au chômage depuis moins d'un an – les *Arbeitsagenturen* –, que celles en charge de l'accompagnement des chômeurs de longue durée).

L'objectif de cette contribution sera d'étudier les effets de ce pilotage « à coups d'indicateurs » (Philippe, 2002, p. 214), qui fait partie intégrante du tournant managérial des politiques de l'emploi françaises (Alam et Godard, 2007, p. 87 ; Bornand, 2007, p. 61) et allemandes (Kemmerling et Bruttel, 2005, p. 2 ; Mohr, 2009, p. 54), sur le travail d'accompagnement des chômeurs réalisé par les intermédiaires de l'emploi dans la mise en œuvre de la politique de lutte contre le chômage de longue durée. Il s'agira donc de saisir « l'emprise du chiffre » sur les acteurs locaux des politiques de l'emploi : dans quelle mesure influe-t-elle sur leurs pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi de longue durée ? Quelles sont les conséquences sur les usagers du service public de l'emploi qui en découlent ?

Nous répondrons à ces questions en étudiant sur deux territoires locaux, Berlin et la Seine-Saint-Denis, des dispositifs et institutions relevant des politiques d'emploi à destination des chômeurs et chômeuses de longue durée (plans locaux d'insertion pour l'emploi (PLIE) en France, *Job Center* en Allemagne). Nous nous appuyons sur certains résultats de notre thèse de science

politique, élaborée à partir de la réalisation de 124 entretiens semi-directifs auprès d'acteurs des politiques de l'emploi (essentiellement au niveau local), ainsi que de l'analyse de la littérature grise du secteur de l'emploi. Notre travail de thèse était centré sur la problématique de l'intégration de l'objectif d'égalité entre les sexes dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi, de sorte que nous illustrerons à plusieurs reprises notre démonstration par des exemples relatifs à cette problématique.

Nous présenterons dans un premier temps les principaux traits du tournant managérial que l'on peut observer dans les politiques d'emploi française et allemande, en distinguant les deux cas nationaux. Puis nous mettrons l'accent sur les conséquences de ce mode de pilotage, essentiellement axé sur des indicateurs de résultat quantitatifs, sur la nature du travail des intermédiaires de l'emploi : hiérarchisation des différents objectifs des politiques d'insertion, accent mis sur le nombre de retours à l'emploi davantage que sur les dimensions qualitatives de l'insertion, pratiques d'écrémage entre les différents publics des politiques de l'emploi. Enfin, nous mettrons en évidence les marges de manœuvre – restreintes, mais réelles – dont se saisissent certains *street-level-bureaucrats* (Lipsky, 1980) du secteur de l'emploi pour tenter d'exercer leur travail d'accompagnement vers l'emploi en valorisant d'autres objectifs que ceux mesurés par les indicateurs de résultat en vigueur dans les services publics de l'emploi.

Les PLIE

Créés en 1993, les PLIE accueillent des publics en difficulté d'insertion, « confrontés à une exclusion durable du marché de l'emploi »¹ (notamment des bénéficiaires de l'ancien RMI, des demandeurs d'emploi de longue durée, des jeunes en grande difficulté sociale et de bas niveau de qualification). Ils reposent sur le principe d'un « accompagnement renforcé » de ces chômeurs, et visent « une aide à la définition du projet professionnel, à l'organisation et au suivi d'un parcours d'insertion individualisé »². Pour ce faire, chaque PLIE dispose d'un panel de « référents » dans les structures pour l'emploi (en général projet de ville RMI, ANPE, mission locale), chargés d'assurer cet accompagnement, sur la base d'un taux d'encadrement plus élevé que pour le suivi classique des demandeurs d'emploi. Les référents proposent à chaque participant un « parcours vers l'emploi », durant en moyenne entre 15 et 19 mois. Celui-ci consiste en des actions dites de mobilisation, de formation, ou encore en des emplois aidés. Ces actions constituent la traduction de la programmation annuelle établie dans chaque PLIE par les responsables du PLIE et les acteurs locaux.

Les financements de ces dispositifs sont multiples : l'Etat, les collectivités territoriales (Conseils régionaux, conseils généraux, villes), le fonds social européen (qui est le principal contributeur - sa part pouvant aller jusqu'à 50% du budget global), mais aussi certains financements privés, participent au financement des actions proposées par les PLIE. En 2006, 209 PLIE étaient recensés, sur un territoire couvrant environ 5.500 communes. Environ 90% des PLIE étaient intercommunales (Alliance villes emploi, 2007, p. 5).

Les Job Center

Les *Job Center* sont la principale institution qui assure l'accompagnement et l'indemnisation des chômeurs de longue durée (dont la durée de chômage excède un an) en Allemagne, tandis que les demandeurs d'emploi qui sont inscrits au chômage depuis moins d'un an sont suivis par les *Arbeitsagenturen*.

Les *Job Center* ont été créés au 1^{er} janvier 2005, dans le cadre des réformes Hartz. On compte 356 *Job Center* sur le territoire fédéral (Aust et Müller-Schoell, 2007, p. 51). La majorité des demandeurs d'emploi relèvent en fait d'un suivi dans le *Job Center* (relevant le poids du chômage de longue durée dans le chômage allemand).

Les salariés des *Job Center* sont composés d'anciens conseillers des agences locales pour l'emploi et d'autres provenant des services sociaux communaux. Toutefois, au vu du nombre important de demandeurs d'emploi inscrits au chômage depuis plus d'un an, les personnels de ces deux institutions n'ont pas été suffisants pour satisfaire les besoins d'accompagnement. En conséquence, les *Job Center* ont procédé à des recrutements

¹ Circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999, relative au développement des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi (PLIE), paragraphe 2.

² Idem.

importants, et l'on trouve également dans les *Job Center* une part de salariés (en contrat de droit privé) issus de secteurs professionnels tels que la poste ou les banques.

Outre les conseillers emploi « classiques », qui travaillent globalement sur le même mode que les salariés de la *Bundesagentur für Arbeit*, on trouve dans les *Job Center* des « managers personnels »³, qui se distinguent de leurs collègues par le nombre et les caractéristiques des demandeurs d'emploi qu'ils ont à suivre ; c'est le profil de ceux-ci, caractérisés par plusieurs « freins à l'emploi », qui justifie le taux d'encadrement plus élevé. L'idée sous-jacente est que ces difficultés particulières impliquent un accompagnement plus conséquent.

1°) Principaux traits du tournant managérial dans les Job Center et les PLIE

En France comme en Allemagne, les années 2000 ont vu la mise en place de réformes d'ampleur dans le secteur de l'emploi, dont l'activation des demandeurs d'emploi constitue l'un des mots d'ordre. Cette stratégie se traduit par une focalisation croissante sur l'objectif de sortie rapide du chômage. L'analyse des entretiens réalisés en Seine-Saint-Denis et à Berlin révèle la centralité de cette contrainte commune aux SPE français et allemand. Une directrice de PLIE définit ainsi l'enjeu principal des dispositifs d'insertion :

« C'est comment on aide aujourd'hui des personnes qui ont très peu de qualification, les personnes en très grande difficulté, comment on leur permet de faire un parcours dans l'emploi alors que la plupart des dispositifs nationaux et régionaux visent à aller le plus vite possible à l'emploi. C'est ça le problème (...). On prend par exemple les actions d'initiatives territoriales⁴. C'est un dispositif où on doit maintenant amener les gens à l'emploi tout de suite derrière, la région ne finance plus aucun dispositif qui prend en compte les personnes les plus en difficulté. Avant on avait les projets de territoire, ça nous permettait de construire des actions de mobilisation forte, de démarrer les parcours vers l'emploi, mais on ne demandait pas de mettre les gens à l'emploi à la fin de l'action. On pouvait enclencher derrière une action de qualification, aujourd'hui, c'est plus possible. Les projets de territoire nous demandent de mettre les gens en emploi à la sortie. ».

A Berlin, une responsable de département d'un *Job Center* berlinois répond comme suit à la question posée de savoir s'il existe dans les *Job Center* des données sur les modalités de sorties en emploi : *« Le critère principal, c'est l'intégration⁵ ! Où ils vont, d'où ils viennent... l'essentiel, c'est qu'ils soient vite partis ! »* Cette idée a également été exprimée par une chargée de mission à l'égalité des chances d'une *Arbeitsagentur* berlinoise : *« nous devons travailler de manière très efficiente, entendez par là : des durées de traitement courtes, et une remise en emploi rapide ! ».*

Cette prégnance de l'objectif de retour rapide à l'emploi en France et en Allemagne est également palpable dans les documents directeurs des SPE français et allemands (Perrier, 2010). Elle se traduit par la mise en place d'indicateurs de résultat chiffrés :

1) Benchmarking et Controling : la situation allemande

En Allemagne, l'activité des *Job Center*, tout comme celles des *Arbeitsagenturen*, est guidée par la mise en place d'objectifs de pilotage. Ces objectifs sont fixés par la *Bundesagentur für Arbeit*⁶ et sont déclinés localement. Leur mesure est assurée par l'existence d'indicateurs⁷. Les

³ En allemand *Fallmanager*, littéralement « manager de cas ».

⁴ Les actions d'initiative territoriale sont un programme constitué de trois dispositifs financés par le Conseil régional à destination des demandeurs d'emploi, visant notamment la préqualification et l'expérience en entreprise pour favoriser le retour à l'emploi.

⁵ Ce terme désigne l'accès à un emploi.

⁶ Il s'agit des « *geschäftspolitische Ziele* », les objectifs de la politique de la *Bundesagentur für Arbeit*.

objectifs globaux et les indicateurs qui permettent de les mesurer sont les mêmes pour tous les *Job Center*. La *Bundesagentur für Arbeit* et les *Job Center* décident, dans le cadre de la planification des objectifs, de la déclinaison locale des objectifs⁸.

Les objectifs de la *Bundesagentur für Arbeit* définis nationalement⁹ pour les années 2006, 2007 et 2008¹⁰ étaient les suivants : diminution de la dépendance (des chômeurs vis-à-vis des aides financières du service public de l'emploi), augmentation du nombre d'« intégrations »¹¹ chez les adultes de plus de 25 ans, augmentation du nombre d'intégrations chez les jeunes moins de 25 ans, sécurisation des revenus (avec un indicateur diminution des dépenses passives¹²), hausse de l'efficacité et de la durabilité des intégrations (avec un indicateur centré sur le coût moyen par retour à l'emploi). Les objectifs quantitatifs sont donc plutôt prédominants. En outre, le suivi du coût moyen des intégrations en emploi montre que la dimension financière du pilotage des *Job Center* est centrale.

Le suivi des résultats est assuré par le système de « *controlling* »¹³, qui repose sur une transmission des résultats du contrôle statistique à chaque échelon hiérarchique supérieur. Le suivi des différents objectifs de résultat est assuré mensuellement – voire hebdomadairement –, équipe par équipe. Des comparaisons des résultats sont parfois effectuées entre les différentes équipes d'un *Job Center*. Des pratiques de *benchmarking* accompagnent ce système de pilotage par indicateurs chiffrés¹⁴. Le rapport sur le *controlling* est publié et mis à disposition des salariés du *Job Center*.

En outre, une part du salaire de certains directeurs de *Job Center* peut dépendre de l'atteinte des objectifs au sein de l'établissement qu'ils dirigent¹⁵. En effet, notamment pour ceux d'entre eux qui ne sont pas fonctionnaires, la part variable de leur salaire est pour partie liée à l'atteinte des objectifs. On retrouve donc l'introduction (limitée) du principe de rémunération à la performance, propre au management des entreprises privées.

Notons enfin que si la gestion par objectifs des *Job Center* et des *Arbeitsagenturen* a pu être mise sur le compte des réformes Hartz (Chagny, 2005, p. 9), la présence d'objectifs au sein du

⁷ Ce mode de pilotage de l'activité des *Job Center* a été mis en place dans le cadre des réformes Hartz, dans un contexte marqué par le scandale du placement (« *Vermittlungsskandal* »), qui a éclaté début 2002. Le but de l'introduction de ces indicateurs est en premier lieu d'améliorer l'efficacité du service public de placement. Kemmerling et Bruttel (2005, p. 3) soulignent ainsi : « *The traditional PES was seen as a large, sleepy and inefficient public bureaucracy restricted by law and regulations and a lack of performance measurements and competitive incentives* ». Voir également à ce sujet Hielscher, 2006, p. 119 et Giraud, 2004, p. 163. Dans un contexte marqué par le débat sur la validité des résultats affichés par le SPE, le pilotage des institutions pour l'emploi par le biais d'indicateurs de résultat est censé apporter à la fois plus de transparence et plus de résultats concrets. L'un des responsables du *controlling* à la *Bundesagentur für Arbeit*, que nous avons interrogé sur l'avantage d'un tel système de pilotage, met d'ailleurs en avant la transparence dans sa réponse.

⁸ Par exemple, pour ce qui concerne l'objectif de hausse de la proportion d'insertions en emploi, la part de celle-ci peut varier d'un *Job Center* à l'autre.

⁹ La mise en place des indicateurs de résultat est définie dans le cadre de négociation entre la *Bundesagentur für Arbeit* et le ministère de l'économie et du travail.

¹⁰ Les objectifs ont été revus en 2009, avec une prise en compte d'objectifs relatifs aux salariés ainsi qu'au degré de satisfaction des « clients ».

¹¹ Les intégrations désignent les insertions en emploi.

¹² Les dépenses passives sont celles ayant trait à l'indemnisation du chômage.

¹³ Dans chaque *Job Center*, on trouve un salarié en charge de cette activité. Il s'agit d'un suivi statistique de données relatives au profil des demandeurs d'emploi ainsi qu'aux mesures mises en œuvre dans chaque équipe par les conseillers emploi. Les responsables de département (*Bereichsleiter*) sont également en charge du suivi des résultats des différentes équipes qu'ils ont en charge. Cette activité constitue une part non négligeable de leur travail.

¹⁴ On parle de *benchmarking* externe pour désigner le fait que les résultats des *Job Center* sont comparés au sein de groupes présentant des caractéristiques communes (les *cluster*). On parle également de *benchmarking* interne : les responsables d'équipe échangent en effet régulièrement sur les manières de travailler et sur les mesures qui présentent de bons résultats.

¹⁵ Seuls les directeurs de *Job Center* sont concernés par ce système de sanction positive. Les sous-directeurs, les chefs d'équipe et les autres salariés ne le sont pas.

service public de l'emploi (SPE) allemand ne date pas du temps de ces réformes¹⁶. La nouveauté introduite par celles-ci réside dans la régularité (mensuelle) du suivi des indicateurs, dans leur publication, ainsi que dans leur nature quasi exclusivement quantitative.

Notons enfin que le recours à la « novlangue managériale » (Chauvière, 2007) caractéristique du nouveau management public est particulièrement présent dans les réformes de l'emploi allemandes. Celles-ci ont modifié une partie du vocabulaire en vigueur, notamment en introduisant plusieurs termes anglais (*Job Center, Profiling, Cluster, Team*) et en opérant des glissements sémantiques qui montrent un rapprochement du vocabulaire managérial (« clients » au lieu de demandeurs d'emploi, « manager personnel », *benchmarking* et *profiling*) ; l'ancienne dénomination d'office pour l'emploi¹⁷ a été remplacée par celle d'agence pour l'emploi.

2) « Portefeuille », « file active », « sorties positives » : les PLIE et la logique de la performance

On trouve dans les politiques de l'emploi françaises, et particulièrement dans les PLIE, des logiques de fonctionnement largement similaires à celles décrites au sujet des *Job Center* : l'importance accordée aux indicateurs quantitatifs de résultat y est également palpable.

Ainsi, une des caractéristiques centrales du dispositif PLIE réside dans la fixation d'objectifs chiffrés de retour à l'emploi des demandeurs d'emploi suivis : l'objectif principal est d'« amener à l'emploi » un pourcentage des demandeurs d'emploi qui ont intégré le dispositif. Chaque PLIE fixe ses propres objectifs quantitatifs (Alliance villes emploi, 2008, p. 2), relatifs au nombre de personnes à accueillir dans le dispositif et au nombre de personnes qui doivent occuper un emploi durable¹⁸ à sa sortie (on parle alors de « sortie positive »). Toutefois, tous les PLIE ont en commun de viser la reconduction d'environ 50% des personnes en emploi (Alliance villes emploi, 2007, p. 124). Ces objectifs sont rapportés à la durée de l'accompagnement des bénéficiaires, autrement dit à un temps délimité¹⁹. Ils sont déclinés individuellement : sont assignés à chaque référent du dispositif une cohorte de demandeurs d'emploi (qui forment son « portefeuille ») et objectif annuel de sorties positives de demandeurs d'emploi du dispositif²⁰. Le référent doit toujours avoir un nombre fixe de demandeurs d'emploi en « file active » : dès que l'un sort du dispositif, un autre doit y entrer.

Ces objectifs de résultat ne sont pas sans lien avec le mode de financements des dispositifs. En effet, l'attribution de financements du fonds social européen (FSE) implique différents contrôles financiers²¹ ainsi que la possibilité d'un remboursement des financements en cas d'objectifs non atteints. Selon ce principe de la conditionnalité des aides, les financements des PLIE (qui sont des dispositifs non pérennes, puisque les protocoles d'accord des PLIE sont valables pour un laps de temps déterminé) dépendent de l'atteinte des objectifs fixés dans le protocole d'accord.

Certains documents de communication des PLIE valorisent les résultats chiffrés atteints dans le cadre du dispositif. Ainsi, la présentation du bilan 2000/2006 de l'un des PLIE étudiés mentionne une « intégration de 72% des demandeurs d'emploi longue durée depuis plus de deux ans », ou encore une « meilleure intégration des publics de plus de 45 ans et de plus de 50 ans que la moyenne nationale ». On peut lire également dans un document renouvelant le protocole d'accord

¹⁶ Ce système de pilotage par objectifs chiffrés et suivi des résultats a été introduit en 2005.

¹⁷ « *Bundesanstalt für Arbeit* ».

¹⁸ La notion d'emploi durable recouvre les CDI ainsi que les CDD de plus de six mois.

¹⁹ Ainsi, le PLIE n'est pas évalué par rapport à l'analyse globale de toutes les sorties depuis le démarrage du PLIE, mais en fonction des taux de sorties après 18 mois d'accompagnement : si l'on considère que la première cohorte de bénéficiaires (soit x personnes) est entrée en fin d'année n, le taux de sortie sera mesuré pour ces x personnes après 24 mois de personne, soit en fin d'année n+2 (source : document interne d'un PLIE).

²⁰ Les objectifs sont les mêmes pour chaque référent d'un même PLIE, mais peuvent varier d'un PLIE à l'autre.

²¹ Ainsi, l'autorité de gestion du FSE effectue un contrôle sur les activités du PLIE, tandis que dans le cadre du « contrôle de service fait », les personnels du PLIE effectuent un contrôle sur leurs « opérateurs » (les organismes de formation avec lesquels le PLIE monte des actions par exemple).

de ce même PLIE de Seine-Saint-Denis : « si l'objectif de 40% de sorties positives a été atteint, c'est sans aucun doute grâce au travail rigoureux et au professionnalisme des référents et de l'équipe opérationnelle ». L'atteinte des résultats est donc conçue comme un gage d'efficacité du dispositif.

Cette logique de performance est également palpable au sein des institutions partenaires des PLIE. C'est le cas au sein de la principale institution du SPE qu'est l'ex-ANPE. Celle-ci a contractualisé ses relations avec l'Etat avec la mise en place depuis 1990 de contrats de progrès pluriannuels, qui déclinent « les objectifs prioritaires de l'Agence ainsi que les moyens prévus pour lui permettre de les atteindre »²². Chaque contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE fixe des indicateurs qui visent à piloter l'activité des agences locales pour l'emploi. La réalisation des objectifs impartis fait l'objet d'un contrôle régulier de la part de la hiérarchie (Delfini et Demazière, 2000, p. 28). Les indicateurs quantitatifs de retour à l'emploi prédominent.

La gestion du RMI passe également par le suivi d'indicateurs de résultat, et « les financements sont moins liés aux moyens d'intervention (effectif de l'équipe, masse salariale, capacité de suivi), qu'à l'activité réelle et aux résultats » (Trombert, 2009, p. 242). Dans leur étude sur les structures de l'insertion par l'activité économique, B. Balzani et V. Ferry (2008, p. 199) évoquent la « demande de résultats par les financeurs » qui pèse sur les structures, ainsi que la posture des financiers, qui « cherchent plutôt une quantification en termes d'insertion sur le marché du travail, le 'placement' ». Enfin, M.-C. Bureau et B. Rist (2009, p. 1) constatent ainsi une « importance croissante, dans l'activité des missions locales, de la gestion de programmes publics d'insertion assortis d'objectifs à atteindre ». En effet, une circulaire de 2007 a pour l'objectif de fixer les « nouvelles modalités de financement du réseau des missions locales par l'Etat » en instituant une « cohérence entre, d'une part, l'attribution de moyens publics, d'autre part, l'offre de service mise en place par les missions locales et enfin l'atteinte des objectifs d'insertion professionnelle et sociale des jeunes »²³. Cette tendance à la « modulation du financement public en fonction de quelques indicateurs quantitatifs » (Bureau et Rist, 2009, p. 2) touche donc également les missions locales, qui sont partenaires des PLIE.

Le pilotage par indicateurs de résultat décrit ci-dessus n'est donc pas spécifique aux PLIE. On le retrouve chez ses principaux partenaires, et notamment dans les institutions auxquelles appartiennent les référents. Si le mode de financements qui se développe parallèlement à ce développement des indicateurs n'est pas nouveau²⁴, l'introduction de la LOLF tend à le généraliser.

3) Pilotage des politiques de l'emploi et culture du résultat

L'analyse des modes de pilotage des différentes institutions pour l'emploi étudiées à Berlin et en Seine-Saint-Denis révèle donc d'importantes caractéristiques communes aux SPE français et allemand. Les indicateurs introduits dans les PLIE et les *Job Center* permettent à la fois de guider et d'évaluer la conduite des activités des différents établissements des SPE français et allemands, ainsi que de leurs partenaires.

Au vu des éléments décrits, on peut donc dire que l'organisation des *Job Center* et des PLIE repose pour une grande part sur une logique de gestion quantitative des demandeurs d'emploi, puisque l'accent est mis sur les objectifs quantitatifs de retour à l'emploi, qui sont au cœur des standards de performance (Hood, 1995). Ce pilotage des politiques de l'emploi valorise davantage l'atteinte des résultats d'activité fixés préalablement par les pouvoirs publics que l'adaptation aux

²² Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, Ministère de l'Économie, des Finances et du Budget, Agence Nationale pour l'Emploi, S.l.n.d., p. 2, exposé des motifs.

²³ Circulaire n° 2007-26 du 12 octobre 2007 relative au financement du réseau des missions locales et PAIO, p. 3.

²⁴ Bernard Simonin évoque déjà dans un ouvrage paru en 1995 les financeurs subordonnant la participation financière à des actions à des critères tels que le nombre de placements réussis ou le nombre d'entreprises concernées. Voir aussi Baron et Nivolle, 2005, p. 5.

besoins des demandeurs d'emploi. Il s'inscrit donc dans l'approche du nouveau management public²⁵, qui est partie prenante des réformes Hartz (Kemmerling et Bruttel, 2005, p. 2, Mohr, 2009, p. 54), mais aussi des principales orientations du SPE français (Alam et Godard, 2007, p. 87 ; Bornand, 2007, p. 61).

Même si l'ambition de cette contribution n'est pas de faire la généalogie du mode de pilotage des politiques de l'emploi et d'étudier les raisons qui ont conduit à une évolution de celui-ci vers la valorisation d'indicateurs de résultat chiffrés, il est intéressant d'avoir en tête la critique commune d'un manque d'efficacité des SPE français et allemand (Giraud, 2004, p. 164). L'introduction d'indicateurs chiffrés de résultat dans les institutions pour l'emploi d'un côté du Rhin comme de l'autre fait notamment écho à ces critiques. Ce mode de pilotage constitue également une traduction au niveau national et local des impulsions communautaires lancées dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), qui encouragent le recours aux techniques managériales de quantification, dans une optique d'évaluation comparative des performances des Etats-membres (Bruno, 2008).

Deux différences notables entre nos deux cas d'étude méritent cependant d'être soulignées. La caractéristique principale qui différencie les PLIE des autres institutions du SPE réside dans l'application de ces indicateurs de résultat au niveau de chaque conseiller. Dans les *Job Center*, le plus bas niveau de déclinaison des objectifs de résultat est constitué par l'équipe (la « *team* »), et non par l'agent. En outre, les financements des *Job Center* ne dépendent pas (ou peu) de l'atteinte des résultats. Les *Job Center* ne sont pas financés de façon directe par le FSE, même si certains programmes et dispositifs mis en place par le *Job Center* sont abondés par des fonds du FSE.

II°) Conséquences du pilotage à coups d'indicateurs de résultat quantitatifs sur le travail des intermédiaires de l'emploi

Après avoir mis en évidence l'introduction d'une logique et d'outils du nouveau management public dans le pilotage des politiques de l'emploi en France et en Allemagne, il convient de se demander en quoi cela influe sur la nature du travail d'accompagnement des demandeurs d'emploi réalisé par les intermédiaires de l'emploi. En effet, ces changements dont les promoteurs soulignent les effets en termes de transparence et d'efficacité semblent reposer sur une ambiguïté forte : s'il n'est jamais demandé aux acteurs de renoncer à des principes centraux du service public de l'emploi (tels que l'égalité de traitement), le fait de poser un étalon quantitatif principal à travers lequel le travail est jugé (nombre et rapidité des retours à l'emploi) ne tend-il pas à induire une hiérarchie des différents objectifs des politiques d'insertion dans le travail des intermédiaires de l'emploi ?

Nous montrerons tout d'abord en quoi cette pression aux résultats est présente dans les discours des intermédiaires de l'emploi, puis nous envisagerons différentes conséquences qui découlent de cette pression.

1) Travailler sous la contrainte du résultat

La question de l'atteinte des objectifs est centrale dans les programmes de travail des différents *Job Center*. Une partie importante de ces documents est consacrée à l'évaluation des

²⁵ La lecture de documents produits par la *Bundesagentur für Arbeit* rend très clairement compte de la logique managériale à l'œuvre dans ce mode de pilotage des politiques de l'emploi. L'extrait suivant est parlant : « L'atteinte des objectifs dépend également du pilotage. Le suivi permanent des acteurs de terrain, de leur positionnement par rapport aux objectifs et leur réflexion sur les possibilités d'améliorer leurs performances a contribué à ce que de nombreux [*Job Center*] et *Arbeitsagenturen* aient pu augmenter leurs performances en 2007 » (*Bundesagentur für Arbeit*, 2008, p. 19).

résultats de ces établissements du SPE. Ces objectifs constituent également, aux dires de la grande majorité des salariés de *Job Center* et des *Arbeitsagenturen* interrogés dans le cadre de notre thèse, le sujet de discussion centrale dans les réunions de travail²⁶ : les membres de l'équipe sont informés du positionnement de l'équipe par rapport aux objectifs à atteindre, du nombre d'intégrations atteintes, de la quantité des différentes mesures mises en œuvre. La remarque formulée par une conseillère emploi durant notre entretien avec elle, relative aux débats que la gestion par indicateurs quantitatifs peut soulever, traduit d'ailleurs le poids de ces indicateurs de résultat au sein de l'institution : « *en réunion d'équipe ?... on parle du non sens de certains ordres, par exemple du travail qu'on nous demande, simplement pour que les statistiques soient celles attendues...* »²⁷.

La forte présence de cette contrainte de résultat est également palpable dans la plupart des entretiens réalisés auprès des référents PLIE. Ainsi, la référente d'une agence locale pour l'emploi (ALE) évoque l'existence d'un suivi régulier des sorties positives en comité d'accueil et de suivi²⁸, ainsi que l'examen des types de sorties positives (CDI, CDD de plus de six mois ou formation longue). Un référent PLIE en projet de ville RMI explique : « *On nous demande énormément de choses, surtout au niveau du PLIE, par rapport aux résultats* ». Une autre référente en ALE évoque en entretien, hors micro, les contraintes de résultat, qui, selon elle, « *posent problème* » et pèsent sur le travail des référents et de la structure PLIE. A la question posée de savoir si l'atteinte des objectifs constitue une difficulté, une autre référente en ALE répond : « *Et comment ?! Et comment c'est difficile ! C'est difficile, car ce sont des personnes qui n'ont pas travaillé pendant au minimum un an, mais minimum, parfois elles ont travaillé dans des emplois qui sont en voie de disparition. Il faut retravailler le projet. Ça c'est difficile.* » Et cette même conseillère de préciser : « *A 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.* »

Cette pression aux résultats peut être entretenue par la hiérarchie de la structure de travail. Ainsi, une référente d'ALE évoque la directrice du PLIE qui « *rôle* » lorsque les résultats ne sont pas atteints. A la question de savoir si la directrice exerce une pression sur les référents, une autre agente répond : « *C'est son rôle de directrice : elle est là pour nous booster (...). Elle aussi, elle le dit, c'est des informations qui viennent de là haut, les objectifs fixés par Plaine Commune, par l'Union européenne qui finance* ». Une des membres du personnel dirigeant d'un autre PLIE ne se cache pas de cette pratique : « *Je prépare une réunion avec les référents pour cette après-midi, on va mettre une pression importante, et bien reposer les objectifs d'entrée et de sortie.* »

A l'AFPA, une responsable de la direction régionale évoque le poids de ce pilotage de l'établissement de formation : « *on est dans une obsession des résultats, qui se traduit par une attention centrée sur les "résultats de production"* »²⁹.

Cette centralité des indicateurs quantitatifs de résultat est appréhendée de façon ambivalente par plusieurs intermédiaires de l'emploi interviewés, tant parmi les personnels de direction que parmi les « agents de base ». Ces acteurs pointent du doigt la considération d'un nombre restreint d'indicateurs, exclusivement quantitatifs et essentiellement axés sur les nombres de sorties en emploi. La question qu'ils posent dès lors est de savoir quelle place peut être accordée à des dimensions plus qualitatives dans les pratiques des acteurs de terrain. Ainsi, l'un des responsables

²⁶ Il s'agit des « *Teamsitzungen* », qui sont les réunions d'équipe hebdomadaires réunissant la quinzaine de salariés membres de chaque « *Team* ».

²⁷ Sur la pression aux résultats chiffrés, voir aussi Bartelheimer, 2008, p. 21, qui évoque la pression de la hiérarchie qui suit les chiffres de placement (en emploi ou sur des mesures pour l'emploi). Ainsi, selon cet auteur, ces chiffres constituent le critère sur lequel sont évaluées les compétences du conseiller emploi. Cet auteur a effectué des recherches de terrain dans différents *Job Center* allemands.

²⁸ Les comités d'accueil et de suivi sont des réunions régulières rassemblant les référents, dans lesquelles sont abordées les trajectoires des bénéficiaires du PLIE.

²⁹ Cette évolution intervient dans un contexte de désengagement de l'Etat du financement de l'AFPA, qui amène l'institution à dépendre des financements extérieurs, et à entrer dans un système concurrentiel.

du *Controlling* à la *Bundesagentur für Arbeit* parle-t-il de « *fétichisme des chiffres* », qui ne peuvent refléter qu'une partie du travail fourni dans les *Arbeitsagenturen* et *Job Center*, au détriment de considérations qualitatives du métier de conseiller à l'emploi. Dans une perspective similaire, un directeur de *Job Center* ainsi qu'une référente PLIE en charge des allocataires du RMI soulignent que les indicateurs de résultat n'englobent pas l'intégralité du travail fourni par les conseillers et que de nombreux aspects qualitatifs ne sont pas formalisés dans ces indicateurs. Selon cette conseillère en projet de ville RMI, le travail réalisé dans l'accompagnement a des visées plus diverses (sociales et psychologiques notamment) que la seule sortie en emploi³⁰. Cette tension entre objectifs quantitatifs et approche qualitative du travail d'intermédiation, analysée dans plusieurs contributions sur l'insertion (Bureau et Rist, 2009; Baron et Nivolle, 2005) joue contre la mise en place d'action spécifiquement consacrée à la promotion de l'égalité entre les sexes dans l'emploi, car ces actions passent par un travail d'accompagnement coûteux en temps, qui n'est pas valorisé dans le cadre d'un pilotage centré sur la quantité de retour en emploi.

2) *Ecrémer à l'entrée des PLIE... pour augmenter les chances d'atteindre les objectifs*

Cette pression aux résultats tend à introduire des logiques de sélection des demandeurs d'emploi à leur entrée dans le dispositif, qui tendent à écarter les plus « fragiles » d'entre eux de l'opportunité de bénéficier d'un accompagnement renforcé, qui constitue le principal avantage des PLIE.

a) *Une pratique à peine masquée*

Le problème de la sélection à l'entrée du dispositif a été abordé dans plusieurs entretiens, à mi-mots ou de façon ouverte. Une référente est explicite :

« Le texte initial dit que le dispositif concerne les personnes les plus en difficulté. Ça veut dire souvent des difficultés de logement, parfois des problèmes d'alcoolisme, d'alphabétisation. 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. »

Une référente en ALE explique de manière très claire l'enjeu de la nature des orientations des demandeurs d'emploi sur le dispositif PLIE :

« J'ai reçu une personne de 55 ans qu'on m'a orientée vers le PLIE. 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 voir que... 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", parce que moi je fais de l'accompagnement... mais je ne fais pas d'accompagnement... je fais de l'accompagnement, mais du retour à l'emploi, c'est pas un accompagnement tout court, où je prends des personnes. »

La tentation que constitue cette logique de sélection à l'entrée du dispositif est d'ailleurs mentionnée noir sur blanc dans le témoignage d'un référent lors d'un séminaire collectif d'un PLIE de Seine-Saint-Denis. Celui-ci précise : « lors du premier séminaire, il y a fort longtemps, 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 ». Dans un rapport d'activité d'un autre PLIE, ce dilemme est présenté sous forme d'interrogation. Après avoir constaté que la durée de dix-huit mois est trop courte pour permettre l'accès à l'emploi des bénéficiaires du PLIE, les auteurs du rapport s'interrogent : « si le PLIE choisit parmi le public en

³⁰ Ces remarques font écho à celles de Julien Le Sage (2005), qui parle d'ineptie pour caractériser la centralité de l'indicateur de retour à l'emploi pour évaluer l'activité du secteur de l'insertion par l'économique.

voie d'exclusion celui qui a le moins de problématiques, alors qui s'occupera des autres ? »

b) Les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi dans la sélection à l'entrée des PLIE

Il convient, pour expliquer comment ces pratiques d'écrémage à l'entrée du PLIE sont possibles, d'apporter quelques précisions sur la façon dont l'entrée dans le dispositif est réalisée. Des informations collectives par structure (par exemple en projet de ville RMI, ou alors en ALE) sont parfois organisées à destination des demandeurs d'emploi pour informer les bénéficiaires potentiels sur l'existence du dispositif, sur les conditions d'entrée dans le dispositif et sur ses modalités de fonctionnement. Mais la plupart du temps, les demandeurs d'emploi suivis dans les institutions partenaires des PLIE (ANPE, missions locales, projets de ville RMI) sont envoyés par un conseiller emploi ou insertion « classique » de ladite institution au référent PLIE de cette même structure, afin que celui-ci étudie la possibilité d'entrée dans le dispositif³¹. Cette préparation à l'entrée constitue à la fois une phase d'information sur le dispositif et de sélection des futurs entrants. Les entrées sont ensuite validées par une commission d'agrément composée des référents du PLIE ainsi que d'un ou plusieurs de ses personnels gestionnaires. Les intermédiaires de l'emploi locaux disposent donc de marges de manœuvre pour choisir les publics qu'ils souhaitent accompagner vers l'emploi.

3) Les cibles de l'écrémage

Comme le soulignent quelques référentes PLIE interrogées, lors de cette phase d'information et de pré-sélection des candidat-e-s potentiels à l'entrée dans le dispositif, les cas les plus lourds sont écartés. Si ceux-ci correspondent, aux dires des interviewé-e-s, à différents types de personnes et peuvent concerner des femmes comme des hommes, certains freins à l'entrée comportent une dimension genrée : les femmes les plus avancées en âge et dépourvues d'expérience professionnelle passée, ainsi que les mères d'enfants en bas âge sont susceptibles de ne pas entrer dans le dispositif.

a) Des discriminations au croisement du genre, de l'origine et de l'âge

L'extrait d'entretien suivant avec une référente PLIE en ALE atteste du jugement opéré selon des critères d'employabilité, qui joue à l'encontre des femmes âgées d'origine immigrée :

Q : Quels sont les types de public dont vous pensez que ça va être trop dur de les remettre en emploi, et que vous réorientez éventuellement [hors du dispositif PLIE] ?

R : 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, la bonne femme, (...) une entreprise l'embauchera pas. Ça va être la croix et la bannière, ces genres de personnes-là. Surtout les gens qui ont la problématique linguistique et qui sont dans le ménage... ça, le ménage, c'est du bouche à oreille, du réseau, surtout si elles ne savent pas parler, si elles n'ont pas le permis de conduire. Ça c'est... moi, c'est le genre de public, je leur dis, "c'est pas la peine de m'orienter"... Il y en a en veux-tu, en voilà, mais j'ai pas la solution pour elles, parce que même si j'écris au maire, il regarde si elles maîtrisent un minimum le français, vous voyez, des trucs comme ça. Moi c'est vraiment le public qui me... Ils [les collègues] peuvent 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. Ça c'est vraiment... dès que je la vois arriver dans mon bureau, ça me... je transpire déjà ! (...) Après c'est pas impossible, mais...

Ce risque d'écrémage aux dépens de femmes âgées et immigrées est également sensible

³¹ Aux dires de référentes PLIE, les demandeurs d'emploi sont testés, par le biais de mises en situation, ainsi que par plusieurs entretiens (parfois jusqu'à cinq) visant à « tester leur motivation ».

dans un rapport d'activité du PLIE dont fait partie la référente citée. Ainsi, les auteurs du rapport, après avoir évoqué le risque d'écrémage à l'entrée du dispositif au détriment des personnes les plus difficiles dans un contexte de retour à l'emploi en dix-huit mois, posent la question suivante : « Doit-on ignorer ces femmes qui n'ont jamais travaillé parce qu'elles ont élevé leurs enfants et qui en plus ne s'expriment pas correctement ? ». Les publics présentés comme les plus éloignés de l'emploi ne se résument pas à ces femmes, puisque les auteurs du rapport citent également « les jeunes en rupture familiale », les adultes de plus de 50 ans. Toutefois, les femmes sont présentes dans l'ensemble de ces catégories « d'exclus », et spécifiquement touchées pour ce qui concerne la catégorie des mères sans expérience professionnelle.

Ainsi, les femmes « âgées » et immigrées, sans expérience professionnelle, peuvent être d'emblée écartées du dispositif, car elles sont jugées « inintégrables », « inemployables » par les référents. Au vu des difficultés particulières qu'elles rencontrent, certains intermédiaires de l'emploi préfèrent les exclure d'emblée du dispositif pour ne pas prendre le risque d'un suivi dont ils estiment qu'il peut se solder par une sortie négative. En raison des objectifs de résultat qui pèsent sur eux, il est plus stratégique qu'ils privilégient d'autres demandeurs d'emploi, dont les difficultés sont considérées comme moins insurmontables, pour les accompagner vers l'emploi.

Il ne nous a pas été possible d'obtenir des statistiques croisant l'âge et le sexe à l'entrée des dispositifs auprès des PLIE. Mais la faible présence des demandeurs d'emploi âgés de plus de cinquante ans observés dans les bilans d'activité³² va dans le même sens que l'observation faite à travers cet entretien. Une autre conséquence de cet écrémage semble donc être une discrimination à l'égard des demandeuses d'emploi âgées³³.

S'il est probable que ces femmes puissent trouver « par réseau » un emploi, le risque est grand qu'elles doivent se satisfaire d'être des « travailleuses de l'ombre » (Puech, 2004) au sein du « royaume désenchanté du sous-salariat » (Puech, 2006). Cette expression se justifie pour caractériser le secteur d'activité du ménage, où les conditions d'emploi et de travail sont difficiles. Outre les rémunérations très faibles, ces secteurs présentent l'inconvénient de ne permettre aucune qualification, aucune professionnalisation, et aucune chance d'évolution (Puech, 2006). Ainsi, si le refus de les intégrer dans le PLIE ne les exclut pas nécessairement de l'accès à l'emploi, il risque toutefois de les enfermer dans le « précaire » (Castel, 2007).

b) Des discriminations à l'encontre des mères de jeunes enfants

Cette sélection à l'entrée touche une autre catégorie de femmes dans un autre PLIE. En effet, à la question de savoir s'il existe des profils types qui ont peu de chances de rentrer dans le PLIE, une référente RMI mentionne les mères d'enfants en bas âge et le « gros frein » à l'entrée que constitue le manque de possibilités de garde d'enfants. Selon elle, ces femmes renoncent parfois d'elles mêmes à entrer dans le dispositif. Toutefois, cette référente mentionne aussi qu'une gestionnaire du PLIE, qui prête main forte pour les informations collectives, semble « porter le message » auprès des jeunes mères et les dissuader 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 pouvait avoir avec les personnes, c'est "Bon, voilà, vous n'êtes pas prête, réglez votre problème de garde et après on verra". Je ne sais pas si il y a réellement une volonté d'écartier les mères, je pense pas, honnêtement, mais le fait est que si elles sont pas dispos... »

Une référente en ALE d'un autre PLIE ne se cache pas en entretien du tri opéré à l'entrée du

³² Dans un des PLIE, seuls 14,42% des bénéficiaires ont plus de 45 ans; dans un autre, c'est le cas de seulement 15% des bénéficiaires, et de 10% dans un troisième.

³³ Les entretiens laissent à penser que cette discrimination joue davantage à l'encontre des femmes âgées que des hommes âgés, car il existe parmi les femmes âgées des personnes n'ayant aucune expérience professionnelle à un âge déjà avancé (50 ans environ), tandis que des hommes qui n'auraient jamais occupé un emploi à cet âge sont des profils qui n'existent pas aux dires des interviewés.

dispositif et fait remarquer, sur le mode de l'évidence :

« 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. »

Face à ces femmes, qui ont d'autres problématiques à régler que l'emploi, les référents estiment être « freinés dans l'accompagnement »³⁴.

Une étude statistique portant sur un autre PLIE du territoire francilien montre que dans les ALE et les projets de ville RMI, les femmes en âge d'avoir des enfants sont surreprésentées dans les non sorties de dispositif (Lemaître et Trombert, 2006). En outre, dans le renouvellement du protocole d'accord d'un des PLIE étudiés, le frein à l'accompagnement que constitue la garde d'enfants est évoqué (sans toutefois qu'il ne soit fait explicitement mention du fait que ces potentielles candidates ne sont pas acceptées dans le dispositif). Ainsi est-il précisé, dans un paragraphe consacré aux difficultés rencontrées dans l'orientation du public sur le PLIE, que « le public orienté vers le PLIE est de plus en plus en difficulté, cumulant différentes problématiques pour lequel le référent PLIE n'a pas toujours de solution, mais qui constituent de réels freins vers l'emploi (logement, garde d'enfant...) ». Cette même structure avait, au début de la programmation, eu des velléités de surmonter le frein à l'emploi que constitue la prise en charge des enfants. Aussi le PLIE avait-il financé les frais de garde pour une femme qui avait repris une formation. La référente en ALE en charge de l'accompagnement de cette personne a cependant souligné que le PLIE avait mis fin au financement de telles actions, en raison du coût élevé de l'opération³⁵.

Au vu de ces éléments, on peut donc conclure que certains agents ont intériorisé comme une contrainte institutionnelle essentielle la contrainte de résultat de ce dispositif : étant d'avis que les femmes « âgées » sans aucune expérience professionnelle préalable ainsi que les mères de jeunes enfants ont des chances moins élevées que la moyenne d'accéder à l'emploi en l'espace des dix-huit mois que dure le parcours d'accompagnement, certains référents (ou gestionnaires de structures) privilégient les potentiels candidats dont l'employabilité leur apparaît la plus forte (ou plus précisément la moins faible). Dans un contexte institutionnel quelque peu différent de celui avancé par Vincent Dubois dans son étude sur la vie au guichet de la caisse des allocations familiales, on peut dire que les mères de jeunes enfants dépourvues de solution pour la garde de leur(s) enfant(s) tout comme les femmes dites âgées cumulant des freins à l'emploi (absence d'expérience professionnelle, faible mobilité, etc) constituent des « cas "à problèmes" » (Dubois, 1999) pour les référents et salariés des PLIE impliqués dans la sélection des publics à l'entrée du dispositif. Les discours de ces intermédiaires de l'emploi placent au premier plan l'« efficacité » du dispositif et la contrainte de résultat.

Ainsi, alors que les protocoles d'accord des PLIE mettent en avant l'objectif d'égalité entre les sexes (en conformité avec le cofinancement du FSE), ce principe connaît des entorses dans les pratiques d'orientation vers le dispositif. « Le triomphe d'une optique gestionnaire (...) [qui engendre] le ciblage des plus employables et l'abandon des "cas lourds" » (Trombert, 2009) entre en contradiction avec la prise en compte des freins spécifiques à certaines demandeuses d'emploi.

Le PLIE, qui est un dispositif fondé sur la discrimination positive en faveur des publics les plus éloignés de l'emploi (puisqu'il propose un accompagnement renforcé pour ces publics), censé « permettre d'améliorer l'accès à l'emploi des femmes et des hommes confrontés à une exclusion durable du marché de l'emploi »³⁶, n'est donc pas exempt de pratiques de sélection, qui aboutissent à des contradictions par rapport à l'objectif affiché. Il n'est certes pas explicitement demandé aux référent-e-s de renoncer à l'égalité de traitement entre les publics. Mais dans la mesure où ils ont la responsabilité d'atteindre des objectifs de résultat, ils peuvent être amenés, au nom de l'atteinte des objectifs quantifiés contenus dans le dispositif, à laisser de côté certains demandeurs ou

³⁴ Nous empruntons cette expression à une référente ANPE qui l'a formulée en entretien.

³⁵ La référente ANPE signale un montant de 4980€ pour la garde, pour une formation de cinq mois.

³⁶ Circulaire DGEFP 99/40 du 21 décembre 1999, relative au développement des PLIE, p. 2.

demandeuses d'emploi. Les pratiques des référent-e-s viennent alors « aggraver les asymétries sur le marché du travail » (Bureau et Marchal, 2005).

4) De l'inégalité de traitement dans les Job Center

Le risque de pratiques d'écrémage au sein du SPE allemand a été souligné dans plusieurs contributions (Rabe, 2001, p. 326 ; Seifert, 2005, p. 24) ; certaines mettent l'accent sur l'accentuation de ce risque suite à l'introduction du pilotage des politiques de l'emploi par les objectifs de résultat (Bothfeld, Gronbach, Seibel, 2004, p. 509).

Nous n'avons pas eu les moyens de mettre en évidence de telles pratiques. Une telle démonstration aurait notamment nécessité des observations in situ, ou l'analyse de données statistiques dont nous ne disposons pas. Toutefois, plusieurs analystes des politiques de l'emploi allemandes soulignent l'existence de telles pratiques. Clarissa Rudolph (2009, p. 149) rapporte un extrait d'entretien avec un manager personnel qui met en évidence des pratiques discriminatoires :

« Ben les femmes qui ont des enfants de moins de trois ans, en règle générale, elles sont pas convoquées ici ; ou alors, on ne cherche pas à leur trouver un emploi, puisqu'à cause de leurs responsabilités domestiques, elles ne sont pas disponibles pour ça. Quand malgré tout, elles viennent, on regarde si on ne peut pas leur trouver un emploi à temps partiel ou quelque chose dans le genre ; mais c'est rare. »

En outre, une enquête réalisée auprès des publics des *Job Center* montre que les parents, et plus particulièrement les mères des enfants de moins de trois ans bénéficient moins souvent de mesures pour l'emploi que les autres demandeurs d'emploi (Zentrum für europäische..., 2007, p. 94), mais aussi d'un entretien avec le conseiller emploi que les autres demandeurs d'emploi, de même que les parents seuls (Zentrum für europäische..., 2007, p. 106).

Peter Bartelheimer (2008, p. 31) souligne quant à lui, dans un article consacré à la mise en œuvre de la politique d'activation dans les *Job Center*, que l'administration pour l'emploi a échoué dans son objectif de mettre en œuvre un accompagnement individualisé pour tous les demandeurs d'emploi, et évoque les pratiques de sélection des demandeurs d'emploi opérées au sein de certains *Job Center*, sur des critères tels que la « motivation » ou le « potentiel » des demandeurs d'emploi. Il semble donc que des effets de discrimination similaires à ceux observés dans les PLIE (mais concernant cette fois-ci non plus l'accès à la

5) Les actions positives en faveur de certaines catégories de chômeuses : des actions coûteuses en temps ... et donc peu rentables

Une manière de favoriser l'insertion dans l'emploi de demandeurs et demandeuses d'emploi se heurtant à des freins importants au retour en emploi ou à l'accès à l'emploi est de mettre en place des actions positives en leur faveur. Ces actions s'inscrivent cependant généralement dans une temporalité de moyen terme, car elles sont relativement coûteuses en temps et ne produisent pas nécessairement des résultats immédiats et assurés en termes de retour à l'emploi. Dans un environnement marqué par le court terme, elles s'avèrent donc peu « rentables » pour les intermédiaires de l'emploi. En effet, le pilotage des PLIE et des *Job Center*, centré sur des indicateurs quantitatifs de résultat, tend à orienter l'action des intermédiaires de l'emploi de façon prioritaire vers les objectifs formalisés et contrôlés par ces institutions, et les intermédiaires de l'emploi sont soucieux de remplir les objectifs évalués par les institutions. Quelle place reste-t-il alors pour de telles actions quand les objectifs institutionnels incitent avant tout les intermédiaires de l'emploi (conseillers emploi, référents PLIE, managers personnels) à « faire du chiffre » (Bureau et Leymarie, 2005, p. 3) ?

a) Diversifier les choix professionnels des femmes pour lutter contre la précarité de l'emploi : une stratégie peu mise en œuvre par les intermédiaires de l'emploi dans les PLIE

Un type de public auquel peuvent être destinées des actions positives pour favoriser leur insertion dans l'emploi est celui des chômeuses peu qualifiées, dont les perspectives d'insertion sont souvent en lien avec des secteurs d'emploi précaires (ménage, services à la personne). Mener des actions de diversification des choix professionnels peut permettre à ces chômeuses de s'orienter vers des métiers où elles sont peu présentes, mais qui sont plus qualifiés et plus stables que ceux vers lesquelles elles s'orientent traditionnellement. Œuvrer à la diversification des choix professionnels des femmes nécessite cependant une réflexion préalable sur le caractère genré des orientations professionnelles, sur le phénomène de ségrégation horizontale (Maruani, 2003) et sur ses conséquences en termes de précarité de l'emploi de nombreuses femmes occupant des métiers très féminisés et peu qualifiés (Milewski, 2005). En outre, le poids des représentations genrées chez les demandeuses d'emploi a été souligné par de très nombreux intermédiaires de l'emploi. Ainsi, les métiers les plus souvent mis en avant par les demandeuses d'emploi sont ceux relatifs à la garde d'enfants, au secrétariat, ou encore à la vente : « *Quand elles arrivent, elles disent "je cherche un poste de secrétaire, d'hôtesse d'accueil", jamais une n'est venue en me disant, "bonjour, je veux être maçon"* ». Cette intériorisation de choix de métiers marquée par la spécialisation sexuée des rôles a aussi été soulignée par différents auteurs (Bosse et Guégnard, 2007). Dans ce contexte, travailler à la diversification des choix professionnels féminins suppose un travail de discussion et de réflexion avec les demandeuses d'emploi elles-mêmes. La diversification des choix professionnels suppose également de mener une réflexion sur les différents acteurs qui participent à la construction et à la consolidation de tels choix d'orientation. Si les conseillers à l'emploi ne sont pas nécessairement à l'origine des choix des demandeurs d'emploi, ils peuvent toutefois jouer un rôle, de manière plus ou moins active, dans la reproduction et la consolidation de tels phénomènes. Une prise de conscience par rapport à ses propres représentations en tant que conseiller emploi nécessite un minimum d'implication temporelle.

Si l'on trouve dans les PLIE de Seine-Saint-Denis observés quelques actions de diversification des choix professionnels destinées aux chômeuses de longue durée, celles-ci restent très rares et très minoritaires sur l'échiquier des politiques de l'emploi. De fait, outre que le travail nécessaire à la mise en place d'une stratégie de diversification des choix professionnels des femmes est important, les résultats de ce type d'actions sont incertains pour les intermédiaires de l'emploi : lorsque les orientations choisies sont atypiques, le risque d'abandon est réel, en raison des difficultés fortes que peuvent rencontrer des femmes qui ont opté pour des métiers dits masculins. Plusieurs études de sociologie du travail (Guichard-Claudic, Kergoat et Vilbrod, 2008). Les taux de sorties négatives des PLIE peuvent alors être plus importants que ce qui est escompté, car les sorties ne sont validées en sorties positives que lorsque la personne embauchée peut attester d'au moins six mois d'occupation de son poste.

En revanche, orienter les femmes vers les métiers des services à la personne, qui constitue un secteur d'emploi en tension (en particulier sur le bassin d'emploi francilien), est rationnel par rapport à l'objectif institutionnel de remise en emploi rapide, car cela peut permettre aux intermédiaires de l'emploi d'atteindre leurs objectifs, fut-ce au prix de l'orientation des femmes vers des métiers aux conditions d'emploi précaires. Une ancienne salariée du CIDF de Seine-Saint-Denis fait ainsi remarquer : « *c'est tellement pratique et simple de dire "Madame, j'ai une formation d'aide à domicile, d'ailleurs vous allez trouver du boulot tout de suite", ce qui est vrai, pas beaucoup, mais un peu.* ». Selon elle, la tentation de la mise en emploi « facile » est présente dans la mise en œuvre des politiques de l'emploi : « *le parcours professionnel... ça reste anecdotique. Et ce qui me gonfle aujourd'hui, vous avez un discours, partout il faut diriger au maximum vers les services...* ». L'idée d'un gisement d'emplois dans le secteur des services est d'ailleurs présente au niveau des orientations macropolitiques des politiques de l'emploi³⁷.

³⁷ Voir par exemple le plan Borloo sur les services à la personne mise sur le développement de ce secteur d'activité pour créer de l'emploi et la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 relative au développement des services à la personne et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

b) Accompagner les chômeuses victimes de violence masculine : un dispositif qui reste marginal dans les Job Center berlinois

Un autre type d'actions positives a été mis en place dans un *Job Center* berlinois : un accompagnement renforcé et dérogoire au droit commun est prévu pour les chômeuses victimes de violences conjugales ayant quitté leur domicile. Ce dispositif prévoit notamment une aide juridique, psychologique et sociale importante pour permettre à ces femmes d'entreprendre les démarches les plus urgentes.

Ce poste n'existe pas dans tous les *Job Center* de Berlin. Seuls ceux de Tempelhof-Schöneberg, de Lichtenberg et de Pankow en sont dotés – alors qu'il existe douze *Job Center* à Berlin. Pourtant, le dispositif a été identifié comme une bonne pratique par l'association allemande d'assistance publique et privée³⁸. La faible extension de la mise en place d'un poste spécifique pour la prise en charge des femmes victimes de violence s'explique notamment par la distorsion entre l'approche quantitative de l'insertion qui prédomine dans les *Job Center* et l'approche qualitative et individualisée, coûteuse en temps et en moyens budgétaires, qui caractérise cette innovation institutionnelle. Les témoignages des acteurs impliqués dans cette initiative vont dans ce sens pour expliquer le faible succès de ce poste dans les autres *Job Center*. Ainsi, la responsable du département du *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg explique :

« Le problème, bien sûr, c'est que nous sommes évalués sur des trucs... sur des chiffres en règle générale, sur des objectifs atteints, et que nos résultats sont comparés à l'échelle fédérale. Sur ce terrain là, ça [la création du poste violence] ne nous rapporte pas grand-chose. Bien sûr, ça peut paraître très dur ce que je dis, mais je pense que le but, c'est tout simplement de mettre l'accent sur ces objectifs de résultat, de bien les présenter, et puis de se faire moins de souci pour ces dimensions plus sociales. »

Interrogé sur les raisons pour lesquelles cette initiative n'a pas été reprise dans d'autres *Job Center*, le responsable d'équipe évoque pour sa part le système institutionnel, dans lequel *« les résultats doivent "coller" »* et dans lequel l'approche est peu centrée sur les individus. C'est bien l'idée d'une *« violence gestionnaire »* (Bureau et Rist, 2009, p. 2) caractéristique de ce mode de pilotage de l'action publique qui est ici mise en avant par les acteurs.

Dans une institution où les effectifs sont peu élevés au vu du nombre de demandeurs d'emploi suivis, la mise à disposition d'une personne (même à temps partiel) pour l'accompagnement d'une trentaine de demandeuses d'emploi constitue un coût dont les bénéfices en termes de retour à l'emploi ne sont pas assurés. Autrement dit, un tel dispositif, s'il constitue une plus-value indéniable en termes d'accompagnement psychosocial, est peu rentable en termes de contribution à l'atteinte des objectifs de résultat attendus mensuellement. En effet, lorsque ces femmes arrivent en centre d'hébergement, elles ne sont très souvent pas en capacité de trouver aussitôt un emploi, de sorte que la prise en charge de ces femmes pendant leur hébergement en foyer ne conduit pas, en règle générale, à des résultats immédiats en termes d'accès à l'emploi. Ainsi, alors que le *Job Center* supporte le coup de leur accompagnement renforcé, il n'est pas sûr d'en tirer le bénéfice en termes de résultat d'intégration³⁹. L'avis du directeur d'un autre *Job Center* berlinois sur ce sujet est intéressant. Interrogé pour savoir s'il envisagerait de créer un poste sur le même modèle que le *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg, ce directeur répond : *« Ça dépend des ressources en personnel que cela nécessite. A mon avis, il y a tellement peu de cas concernés que ça ne vaut vraiment pas le coup de mettre en place un poste spécifique pour cela. »*

³⁸ *« Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge »* : cette association regroupe une large palette d'acteurs de la politique sociale allemande et constitue une plate-forme d'échanges sur l'élaboration et le suivi des politiques sociales allemandes.

³⁹ En effet, ces femmes peuvent quitter le *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg si elles retrouvent un logement dans un autre arrondissement de Berlin.

La présentation de deux types d'actions positives proposées à des femmes rencontrant des difficultés d'insertion, qui restent très minoritaires dans les institutions pour l'emploi, montre donc que les systèmes de pilotage des PLIE et des *Job Center*, qui valorisent les actions permettant des remises en emploi rapides, tend à rendre des activités « riches en sens » (Bureau et Rist, 2009, p. 8) secondaires.

III°) Marges de manœuvre des street-level-bureaucrats du secteur de l'emploi

L'analyse des discours et des pratiques des intermédiaires de l'emploi nous a permis de mettre en avant la pression aux résultats qui s'exerce sur les intermédiaires de l'emploi et les conséquences que cette pression peut avoir sur la nature de l'accompagnement vers l'emploi effectué par ces acteurs. Dans quelle mesure cependant cette pression aux résultats produit-elle des effets unilatéraux sur eux ? La littérature sociologique sur les intermédiaires de l'emploi montre en effet que les agents disposent toujours de marges de manœuvre et ne sont jamais totalement contraints par les règles institutionnelles (Schütz et Ochs, 2005, p. 4⁴⁰). Ceci laisse à penser que les intermédiaires de l'emploi disposent de marges de manœuvre pour contourner la contrainte engendrée par le pilotage des institutions du SPE à coup d'indicateurs et pour valoriser d'autres objectifs que ceux mesurés par les indicateurs de résultat en vigueur dans les services publics de l'emploi.

1) L'importance du profil professionnel des responsables hiérarchiques au sein des Job Center

Certes, dans la majorité de nos entretiens, les interviewés rencontrés ont mis l'accent sur la pression que constitue pour eux l'objectif de retour rapide à l'emploi. Mais ces entretiens nous ont aussi permis de constater que la prégnance de la pression exercée par ces indicateurs sur le travail des conseillers peut varier. Ainsi, dans les *Job Center*, elle semble être différente selon les responsables de service. Une conseillère en charge de l'accompagnement de jeunes chômeurs déclare ainsi :

« Je ne ressens pas la pression absolue à ce que l'on fasse sortir les jeunes du Job Center le plus vite possible. Non, j'ai quand même le temps de l'accompagner, pour qu'il franchisse des étapes. C'est la manière de procéder ici... »

Q : *A quoi c'est dû, cette manière de procéder ?*

R : *Au responsable de département. Il travaille dans une approche d'insertion sociale... bon, notre travail, ce n'est pas l'insertion sociale, mais enfin l'approche, c'est tout de même qu'il ne s'agit pas uniquement d'insertion dans l'emploi, mais aussi un peu de stabilisation des jeunes. »*

L'origine professionnelle de la hiérarchie semble importer dans la valorisation d'autres objectifs que le seul objectif du nombre de retours en emploi. Nous avons en effet interrogé la directrice du *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg qui est favorable à l'existence d'un suivi spécifique des femmes victimes de violence, sur les raisons pour lesquelles cette initiative des femmes victimes de violence n'a pas été imitée dans la majorité des autres *Job Center*. Elle met en lien cette ouverture à ce dispositif d'accompagnement social et son expérience professionnelle antérieure, dans les services sociaux communaux :

Q : *Les autres directeurs de Job Center, ils viennent de l'Arbeitsagentur : est-ce que ça joue un rôle [dans le fait que le suivi spécifique des femmes victimes de violence n'est pas repris dans d'autres Job Center] ?*

⁴⁰ Pour une synthèse, voir Perrier, 2010, chapitre 3.

R : Bien sûr ! Ça a à voir avec... avec le profil. Toutes ces questions sociales, on y a été formé de manière très différente dans les services sociaux de l'arrondissement. Dès notre formation, on est envoyé dans les services sociaux, dans les services jeunesse. Donc les périodes de formation sont très axées sur ces services centrés sur le client⁴¹, où se trouvent des personnes en difficultés sociales. C'est différent à l'Arbeitsagentur. A l'Arbeitsagentur, avant, c'était une logique purement assurantielle : il n'y avait que ceux qui avaient cotisé qui avaient droit à un service, en contrepartie de ce qu'ils avaient cotisé ! Du coup, pour les personnels du Job Center qui étaient conseillers à l'emploi à l'Arbeitsagentur, tout ce contexte social, les problématiques d'endettement, d'addiction, les problèmes familiaux, pour eux, ce n'est pas intéressant ! La seule chose qu'ils regardaient, c'est : est-ce qu'on peut le placer sur le marché du travail ? Et si ce n'était pas le cas, ce n'était plus notre client ! Et du coup chez les directeurs... ils sont tous déjà d'un âge avancé (rires) ; ça veut dire qu'on a tous été principalement imprégné au niveau professionnel par nos expériences antérieures, ça ne s'oublie pas comme ça ! »

2) *Un pouvoir discrétionnaire des intermédiaires de l'emploi face à la norme managériale ?*

La logique d'écrémage décrite dans la partie précédente, si elle est bien réelle, ne joue pas de manière systématique à l'encontre des publics fragiles. Revenons au cas de la référente en ALE, citée précédemment, qui s'est plainte en entretien du fait que ses collègues avaient orienté vers elle une personne de 55 ans, ne répondant pas aux « canons de l'employabilité » et risquant ainsi d'éloigner la référente de ses objectifs de résultat. Après avoir exposé le problème, cette personne conclut : « *Finally, j'ai accepté la personne, parce que je ne veux pas pénaliser qui que ce soit.* » Nous avons demandé à cette référente si le fait d'avoir conscience que les mères d'enfants en bas âge ont une chance d'insertion moindre que les autres demandeurs d'emploi l'avait déjà amenée à refuser ces femmes. Elle répond : « *C'est difficile de prendre la décision, "voilà, je ne prends pas cette femme parce que..." Ça ne m'est jamais arrivé !* » Et cette référente d'évoquer ensuite le temps relativement long (18 mois) sur lequel se déroule l'accompagnement et l'hypothèse que les modalités de la garde d'enfant(s) évoluent durant le temps de l'accompagnement de la mère dans le PLIE. Elle souligne en outre qu'aucun dossier n'a jamais été refusé sur ce critère en commission d'entrée dans ce PLIE. A défaut d'observation participante conséquente de notre part, nous ne sommes pas en mesure de vérifier la véracité des propos de la référente PLIE, tenus peut-être face à nous dans le souci de ne pas trop ternir l'image du dispositif dans le cadre duquel cette personne travaille⁴². Cependant, nous pouvons également légitimement penser qu'elle dit la vérité, et que les pratiques de sélection se font à un autre niveau que le comité d'agrément marquant l'entrée officielle dans le PLIE. L'extrait d'entretien précédemment cité montre que les réunions d'information peuvent servir à dissuader les mères d'entrée en bas âge à se porter candidate à une entrée dans le dispositif.

Les chances d'entrées des femmes avec de jeunes enfants (ou d'autres demandeurs ou demandeuses d'emploi, dont l'accès à l'emploi risque d'être malaisé en raison de la présence de freins à l'emploi forts) dans le dispositif sont donc largement fonction des arbitrages réalisés au niveau des référents.

Ces exemples de pratiques différenciées dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi offrent une illustration du pouvoir discrétionnaire dont disposent selon Michael Lipsky les « *street-level bureaucrats* » : « *street-level bureaucrats have considerable discretion in determining the*

⁴¹ Le terme de client peut paraître décalé par rapport aux propos tenus par cette directrice, qui met en avant une conception sociale de l'accompagnement. C'est toutefois le terme en vigueur depuis les réformes Hartz, celui utilisé dans l'intégralité des documents officiels, et que les salariés sont invités à utiliser. Ce terme semble s'être imposé au sein de l'institution.

⁴² Sur les rapports des agents à l'institution dans laquelle ils travaillent, voir Dubois, 1999, p. 152.

nature (...) and quality of benefits and sanctions provided by their agencies » (1980, p. 13). Ceux-ci construisent des « compromis pratiques » (Delfini et Demazière, 2000, p. 38) différents dans un même contexte marqué par la contrainte de résultat. La variabilité de ces compromis s'inscrit dans une hiérarchisation variable de leurs objectifs : tandis que certains tendent à faire passer l'objectif de résultat au premier rang, d'autres mettent d'abord en avant le principe de non discrimination et de « main tendue » aux différents demandeurs d'emploi orientés vers le PLIE. Autrement dit, la tension qui existe entre la contrainte de résultat en un temps imparti et la prise en compte de toutes les biographies des usagers des SPE, même celles et ceux les plus éloignées de l'emploi, est appréhendée de manières différentes selon les intermédiaires de l'emploi rencontrés : elle sera tantôt considérée comme une contradiction surmontée par le rejet des candidatures jugées trop problématiques, tantôt acceptée comme faisant partie des contraintes du poste⁴³.

3) Différents profils d'intermédiaires de l'emploi face à la contrainte managériale

En reprenant les termes de Laurence Lizé (2000) dans son étude sur l'ANPE, on peut qualifier la référente qui n'a jamais refusé de mères de jeunes enfants d'agente au « profil civique ». L'acceptation des femmes très éloignées de l'emploi dans le « portefeuille » de cette référente ne se fait d'ailleurs pas tant au nom de l'égalité entre les sexes, qu'au nom d'une conception de sa mission en tant que référente PLIE qui met en avant le respect de l'égalité entre les personnes sans emploi. Les autres cas peuvent être qualifiés de « profil rationnel » : la contrainte de résultat est plus fortement intériorisée, et les amène à faire des calculs de coûts et de bénéfice dans le choix des personnes à suivre⁴⁴. Cette idée de « conceptions différentes du travail au guichet » se retrouve par ailleurs dans d'autres études de cas portant sur l'emploi (c'est l'axe principal du travail de Yolande Benarrosh (2006)⁴⁵), ou sur des secteurs différents : on peut citer les travaux d'Alexis Spire sur les guichets de l'immigration (2007 ; 2008)⁴⁶ ou ceux de Yasmine Siblot sur les guichets des services publics dans les quartiers populaires (2006).

Quels facteurs explicatifs peut-on avancer pour justifier les différences de pratiques et les différences de profils ? Nous disposons d'éléments de réponses pour les salarié-e-s impliqués dans le suivi des femmes victimes de violence dans le *Job Center* de Tempelhof-Schöneberg.

L'examen des parcours et caractéristiques professionnels de ces salariés montre qu'ils possèdent tous une expérience professionnelle ou une formation dans le domaine social, contrairement à toute une partie des personnels des *Job Center* allemands. Tant le responsable d'équipe que la responsable de département et la directrice du *Job Center* sont d'anciens salariés des services sociaux de la mairie d'arrondissement. La conseillère qui suit les femmes victimes de violence possède pour sa part une formation en sciences de l'éducation et une expérience professionnelle antérieure dans l'accompagnement des relations entre parents et enfants. La

⁴³ On peut renvoyer ici à la recherche de Delfini et de Demazière (2000, p. 31) : « Les enquêtes de terrain montrent clairement que les activités des agences et des conseillers ne se réduisent pas à la mise en œuvre d'orientations nationales contraignantes, en dépit des mouvements sensibles de standardisation des services produits et de normalisation des modes d'évaluation. Elles soulignent aussi que cette diversité de l'activité est inséparable de la pluralité des interprétations sur les agents font de leur action, des croyances qui les animent et est au principe de l'argumentation des manières de faire, des valorisations différentielles, des arbitrages, des hiérarchies et priorités. »

⁴⁴ L'analyse de l'auteure montre que chaque profil coexiste plus ou moins fortement en chaque agent. Autrement dit, chez les agents qui refusent dans le PLIE les femmes éloignées de l'emploi, ce calcul coût bénéfice ne permet pas nécessairement de résumer l'ensemble de leurs pratiques.

⁴⁵ L'auteure identifie également différentes logiques de travail à l'œuvre chez les agents de l'ANPE, selon que les conseillers tendent à obtenir l'adaptation des demandeurs d'emploi à l'institution, ou au contraire à solliciter l'institution et ses ressources de manière à adapter celle-ci aux chômeurs.

⁴⁶ L'auteur identifie notamment les « réfractaires du guichet », qui privilégient leur mission d'accueil des étrangers au détriment de considérations relatives à la productivité (2007, p. 16-21) ; tandis que certains font passer le respect des objectifs chiffrés devant toute autre considération (morale, ou politique), d'autres affichent une opposition aux normes de l'institution et refusent de « faire du zèle » par rapport aux objectifs qui leur sont fixés.

responsable du département impliqué dans ce dispositif souligne les moindres compétences des salariés au profil « *purement administratif* » dans le domaine de l'accompagnement spécifique des chômeurs en difficulté.

En outre, les acteurs impliqués dans l'initiative d'accompagnement des femmes victimes de violence définissent leur activité par son ancrage social. Retraçant son propre parcours, la conseillère à l'emploi décrit en ces termes ses motivations professionnelles : « *Je suis diplômée en sciences de l'éducation, de toutes façons, c'est pour travailler auprès des gens.* » Sa conception de son métier repose sur l'idée que celle-ci est une « interlocutrice personnelle »⁴⁷ des chômeurs – et non une simple conseillère à l'emploi –, et qu'elle se doit à ce titre de prendre en compte l'ensemble des conditions de vie de ceux-ci. Le responsable d'équipe estime exercer le métier de « travailleur social », terme que nous n'avons jamais entendu dans les autres entretiens.

Cette conception sociale de l'accompagnement les amène à porter un jugement critique sur les *Job Center*. Ainsi le responsable d'équipe dénonce-t-il le fait que dans les *Job Center*, « *les choses ne soient pas considérées en fonction des individualités, mais des résultats chiffrés* ». De façon analogue, la conseillère emploi qualifie au cours de l'entretien le *Job Center* d'« *institution où la façon de procéder est très dure, [où l']on prend peu en considération les besoins individuels des demandeurs d'emploi* » et met en lien ce déficit avec les origines professionnelles très différentes des salariés et l'absence de formation psycho-sociale particulière. Elle précise en effet au cours de l'entretien :

« *Je pense aussi que souvent, les salariés du Job Center ne sont pas suffisamment formés pour se mettre dans la situation des gens. Ce sont des gens qui sont formés à des métiers administratifs, mais qui ne sont pas du tout formés pour travailler avec des personnes en situation difficile.* »

Cette sensibilité plus importante des salariés issus du secteur social aux dimensions humaines de l'accompagnement a été soulignée dans d'autres entretiens. Ces remarques font également écho à celle de Elke Wiechmann, Ralph Greifenstein et Leo Kibler (2005, p. 634) qui distinguent deux types de profil chez les « managers personnels »⁴⁸ des *Job Center* : ceux, issus des anciens services sociaux communaux, qui pratiquent un accompagnement axé sur l'insertion sociale et qui suivent des demandeurs d'emploi confrontés à des difficultés sociales, et les « managers personnels » issus des *Arbeitsagenturen*, pour lesquels le cœur de leur travail réside dans l'intermédiation vers l'emploi, et dont l'objectif premier est le retour sur le marché du travail. Ces auteurs partagent donc l'idée de compétences différenciées selon l'origine professionnelle des « managers personnels », ainsi que celle d'une conception différenciée de l'accompagnement des demandeurs d'emploi

CONCLUSION

Les réformes des politiques de l'emploi introduites à partir de la fin des années 90 en France et en Allemagne marquent un tournant managérial dont nous avons cherché à montrer les effets sur l'accompagnement des chômeurs et chômeuses de longue durée, à travers l'analyse du fonctionnement de quelques PLIE en Seine-Saint-Denis, et de quelques *Job Center* berlinois.

Les contraintes institutionnelles dans lesquelles s'insère l'action des intermédiaires de l'emploi limitent les marges de manœuvre des intermédiaires de l'emploi. En effet, les réformes du SPE tendent à valoriser l'objectif quantitatif du nombre de retours sur le marché du travail, et la rapidité des retours à l'emploi, au détriment d'objectifs ou de principes plus qualitatifs – tels que l'égalité de traitement entre les différents usagers des services publics de l'emploi. Ce mode de

⁴⁷ Ce terme est celui contenu dans la législation allemande relative aux *Job Center*, mais nous l'avons peu entendu en entretien.

⁴⁸ Voir l'encadré sur les *Job Center* en début de contribution.

pilotage se traduit par la centralité d'indicateurs qui ne valorisent pas l'ensemble des activités qui font sens dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi ; il tend donc à introduire une hiérarchisation des objectifs que poursuivent les intermédiaires de l'emploi dans leur travail. Notamment, certains dispositifs d'accompagnement centrés sur l'action positive en faveur des publics les plus fragiles deviennent peu « rentables » et peu stratégiques, dans la mesure où ces activités ne permettent pas de faire augmenter les indicateurs valorisés dans le cadre de l'évaluation des PLIE et des *Job Center*. Ce mode de pilotage crée chez certains intermédiaires de l'emploi la tentation de « peser artificiellement sur [la] statistique » (Lallement, 1995), en écartant de l'accompagnement les demandeurs d'emploi jugés les plus éloignés de l'emploi, afin de pouvoir atteindre plus facilement leurs objectifs de résultat. Ces pressions apparaissent d'autant plus forte dans les PLIE que le financement des dispositifs est lié à l'atteinte des résultats.

Ainsi que le souligne Michael Lipsky, les « *street-level bureaucrats* » sont confrontés à des dilemmes : leur travail oscille entre des objectifs centrés sur l'utilisateur (« *client-centered goals* ») et des objectifs d'ingénierie sociale (« *social engineering goals* »), qui concernent des horizons tels que la baisse du chômage (1980, p. 40-41). Nous avons aussi montré que même dans un contexte contraignant, ces dilemmes sont résolus de manière différente selon les institutions et les salarié-e-s. Certains intermédiaires de l'emploi, afin de préserver ce qui donne sens à leur travail, ne privilégient pas exclusivement l'atteinte de l'objectif de retours rapides et nombreux à l'emploi et la focalisation sur les seuls indicateurs de résultat valorisés par les PLIE et les *Job Center*.

Cependant, il est intéressant de souligner que si, face à cette contrainte institutionnelle, certains ne se soumettent pas entièrement à la pression de cette obligation de résultat, en réalisant parfois des arbitrages qui laissent envisager une capacité de résistance à la pression managériale présente dans les politiques de l'emploi, on peut toutefois s'interroger sur l'ampleur de leurs capacités de résistance dans un contexte où les travailleurs de l'insertion et de l'emploi ne sont pas épargnés par la précarité de l'emploi.

BIBLIOGRAPHIE

ALAM, Thomas, GODARD, Jérôme. Réformes sectorielles et monstration de la modernité – Les usages des savoirs managériaux dans les politiques de l'emploi et de l'alimentation. *Politix*, 3^{ème} trimestre 2007, vol. 20, n° 79, p. 77-100.

ALLIANCE VILLES EMPLOI. *Consolidation des PLIE. Les PLIE de 2000 à 2006*. S. l., décembre 2007. 136 p. [En ligne : http://www.ville-emploi.asso.fr/plie/pdf/Consolidation_2006_Finalisee.pdf](http://www.ville-emploi.asso.fr/plie/pdf/Consolidation_2006_Finalisee.pdf)

ALLIANCE VILLES EMPLOI. *Proposition pour l'insertion*. S. l., février 2008, 7 p.

En ligne : [www.ville-emploi.asso.fr/plie/pdf/Grenelle de l'Insertion PLIE Texte proposition pour insertion version AVE fev_08.pdf](http://www.ville-emploi.asso.fr/plie/pdf/Grenelle_de_l'Insertion_PLIE_Texte_proposition_pour_insertion_version_AVE_fev_08.pdf).

AUST, Judith, MÜLLER-SCHOELL, Till. Vom Missbrauch einer Debatte. In RUDOLPH, Clarissa, NIEKANT, Renate (dir.). *Hartz IV : Zwischenbilanz und Perspektiven*. Münster : Verlag Westfälisches Dampfboot, 2007, p. 46-65.

BALZANI, Bernard, FERRY, Vincent. Les structures de l'insertion par l'activité économique à Metz-Borny et à Longwy. Professionnalisation et emploi. In BARON, Cécile, BOUQUET, Brigitte, NIVOLLE, Patrick. *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*. Paris : L'Harmattan, 2008, p. 189-204.

BARBIER, Jean-Claude, RACK, Claude. Egalité des chances entre les hommes et les femmes : les politiques de l'emploi françaises à la lumière des politiques européennes. *Revue française des*

affaires sociales, octobre-décembre 1998, vol. 52, n° 4, p. 113-129.

BARTELHEIMER, Peter. Wie man an seiner Eingliederung mitwirkt : Arbeitsmarktdienstleistungen nach SGB II zwischen institutionellem und persönlichem Auftrag. *Zeitschrift für Sozialreform*, 2008, vol. 54, n° 1, p. 11-36.

BENARROSH, Yolande. Tri des chômeurs : le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi. *Travail et emploi*, janvier 2000, n° 81, p. 9-26.

BENARROSH, Yolande. *Recevoir les chômeurs à l'ANPE. L'institution, entre don et contrat*. Paris : L'Harmattan, 2006. 282 p.

BÉRAUD, Mathieu, EYDOUX, Anne. Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation. *Travail et emploi*, juillet-septembre 2009, n° 119, p. 9-21.

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

BOSSE, Nathalie, GUÉGNARD, Christine. Les représentations des métiers par les jeunes : entre résistances et avancées. *Travail, genre et sociétés*, novembre 2007, n° 18, p. 27-46.

BOTHFELD, Silke, GRONBACH, Sigrid, SEIBEL, Kai. Eigenverantwortung in der Arbeitsmarktpolitik : zwischen Handlungsautonomie und Zwangsmaßnahmen, *WSI-Mitteilungen*, 2004, vol. 57, n° 9, p. 507-513.

BRUNO, Isabelle. Y a-t-il un pilote dans l'Union ? Tableau de bord, indicateurs, cibles chiffrés : les balises de la décision. *Politix*, 2^{ème} trimestre 2008, vol. 21, n° 82, p. 95-118.

BUNDESAGENTUR FÜR ARBEIT. *Erreichtes sichern – Erfolge ausbauen. Geschäftsbericht 2007*. Nuremberg : Bundesagentur für Arbeit, mars 2008. 86 p.

En ligne : <http://www.arbeitsagentur.de/zentraler-Content/Veroeffentlichungen/Intern/Geschaeftsbericht-2007.pdf>

BUREAU Marie-Christine, LEYMARIE Colette. Innover dans le social : l'exemple des missions locales. *Connaissance de l'emploi*, février 2005, n° 12. 4 p.

BUREAU Marie-Christine, RIST, Barbara. *La rationalité budgétaire maltraite-t-elle la professionnalité dans le monde associatif ?* Communication au congrès de l'association française de sociologie, Paris, 2009.

BUREAU Marie-Christine, MARCHAL, Emmanuelle. *Pluralité des marchés du travail et qualité des intermédiaires*. Document de travail du CEE, novembre 2005, n° 48. 25 p.

CASTEL, Robert. Au-delà du salariat ou en deçà de l'emploi ? L'institutionnalisation du précarat. In PAUGAM, Serge (dir.). *Repenser la solidarité : l'apport des sciences sociales*. Paris : PUF, 2007. p. 415-433.

CHAGNY, Odile. Les réformes du marché du travail en Allemagne. *Revue de l'IRES*, 2005, vol. 2, n° 48, p. 3-41. En ligne : <http://ires-fr.org/IMG/File/r481.pdf>

CHAUVIÈRE, Michel. *Trop de gestion tue le social : Essai sur une discrète chalandisation*. Paris : La Découverte, 2007. 224 p.

DELFINI, Corrado, DEMAZIÈRE, Didier. Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation. *Travail et emploi*, janvier 2000, n° 81, p. 27-40.

DUBOIS, Vincent. *La vie au guichet : relation administrative et traitement de la misère*. Paris : Economica, 1999. 204 p.

GIRAUD, Olivier. Le local face au chômage en France et en Allemagne : analyse comparée des

contextes de l'action publique communale pour l'emploi. In Viet, Vincent, Palm, Hans, *Les politiques sociales des communes en France et en Allemagne*. Paris : La Documentation française, 2004, p. 159-175.

GUICHARD-CLAUDIC, Yvonne, KERGOAT, Danièle, VILBROD, Alain (dir.). *L'inversion du genre : Quand les métiers masculins se conjuguent au féminin... et réciproquement*. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2008. 401 p.

HIELSCHER, Volker. Reorganisation der *Bundesagentur für Arbeit* : „Moderner Dienstleister“ für wen ? *WSI-Mitteilungen*, 2006, vol. 59, n° 3, p. 119-124.

HOOD, Christopher. The « new public management » in the 1980s : variation on a theme, *Accounting, organizations and society*, 1995, vol. 20, n° 3, p. 93-109.

KEMMERLING, Achim, BRUTTEL, Oliver. *New politics in German labour market policy ? : The implications of the recent Hartz reforms for the German welfare state*. WZB discussion paper, février 2005, 23 p. Lien : <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/2005/i05-101.pdf>

LALLEMENT, Michel. Vingt ans de politique française de l'emploi : un regard critique. *Modern and contemporary France*, 1995, vol. 4, n° 3, p. 391-400.

LEMAITRE, Philippe, TROMBERT, Christophe. *Evaluation consolidation du Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi de Gennevilliers. Bilan du protocole d'accord 2001-2006*. Ville de Gennevilliers, 2006.

LE SAGE, Julien. Chantiers d'insertion : le taux de retour à l'emploi, un indicateur biaisé. *Actualités Sociales Hebdomadaires*, 15 juillet 2005, n° 2416, p. 29-30.

LIPSKY, Michael. *Street-level bureaucracies : dilemmas of the individual in public services*. New York : Russell Sage Foundation, 1980. XVIII-244 p.

LIZÉ, Laurence. Politiques de recrutement des entreprises et aides à l'emploi : quel rôle pour l'ANPE ? *Travail et emploi*, juillet 2000, n° 83, p. 97-114.

MARUANI, Margaret. *Travail et emploi des femmes*. 2^{ème} éd. Paris : La Découverte, 2003. 121 p.

MILEWSKI, Françoise (dir.). *Les inégalités entre les femmes et les hommes. Les facteurs de précarité* : Rapport de mission remis à Madame Nicole Ameline, Ministre de la parité et de l'égalité professionnelle. Paris : La documentation française, 2005. 337 p.

MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE, MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DU BUDGET, AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI. *Contrat de progrès entre l'Etat et l'ANPE - 1990-1993*. S.l.n.d.

MOHR, Katrin. Von « Welfare to Workfare » ? Der radikale Wandel der deutschen Arbeitsmarktpolitik. In Bothfeld, Silke, SESSELMEIER, Werner, BODEGAN, Claudia (dir.). *Arbeitsmarktpolitik in der sozialen Marktwirtschaft : Vom Arbeitsförderungsgesetz zum Sozialgesetzbuch II und III*. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2009, p. 49-60.

PERRIER, Gwenaëlle. *Intégrer l'égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en oeuvre des politiques de l'emploi: une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis*. Thèse de doctorat de l'IEP de Paris, Paris, juin 2010.

PHILIPPE, Sandra. *Souffrance psychique et action publique : l'institutionnalisation de la norme "santé mentale" dans le dispositif psychiatrique girondin*. Thèse de doctorat en science politique : Bordeaux 4, 2002.

PUECH, Isabelle. Le temps du remue-ménage. Conditions d'emploi et de travail de femmes de chambre. *Sociologie du travail*, 2004, vol. 46, p. 150-167.

- PUECH, Isabelle. Femmes et immigrées : corvéables à merci. *Travail, genre et sociétés*, novembre 2006, n° 16, p. 39-51.
- RABE, Birgitta. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik : Chancen und Risiken für Frauenbeschäftigung. *WSI-Mitteilungen*, 2001, vol. 54, n° 5, p. 323-328.
- RUDOLPH, Clarissa. Arbeitslosigkeit - Bremse oder Motor beim Wandel der Geschlechterverhältnisse ? In Aulenbacher, Brigitte, Wetterer, Angelika (dir.). *Arbeit. Perspektiven und Diagnosen der Geschlechterforschung*. Münster : Westfälisches Dampfboot, 2009.
- SEIFERT, Hartmut. Was bringen die Hartz-Gesetze ? *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 18 avril 2005, n° 16, p.17-24.
- SIBLOT, Yasmine. *Faire valoir ses droits au quotidien : les services publics dans les quartiers populaires*. Paris : Presses de Sciences Po, 2006. 347 p.
- SIMONIN, Bernard, Introduction. In Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi. *Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs : Des repères pour l'évaluation*. Paris : PUF. 1995.
- SPIRE, Alexis. L'asile au guichet. La dépolitisation du droit des étrangers par le travail bureaucratique. *Actes de la recherche en sciences sociales*, septembre 2007, n° 169, p. p. 4-21.
- SPIRE, Alexis. Histoire et ethnographie d'un sens pratique : le travail bureaucratique des agents du contrôle de l'immigration. In ARBORIO, Anne-Marie, COHEN, Yves, Fournier, Pierre et alii, *Observer le travail : histoire, ethnographie, approches combinées*. Paris : La Découverte, 2008. p. 61-76.
- TROMBERT, Christophe. *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, 2009. 437 p.
- WIECHMANN, Elke, GREIFENSTEIN, Ralph, KIBLER, Leo. Die arbeitsorganisatorische Seite der Arbeitsmarktreform - ARGE und Option. *WSI-Mitteilungen*, 2005, vol. 58, n° 11, p. 631-637.
- ZENTRUM FÜR EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSZENTRUM GmbH, INSTITUT FÜR ARBEIT UND QUALIFIKATION / TNS Emnid. *Evaluation der Experimentierklausel nach § 6c SGB II: Untersuchungsfeld 3: Wirkungs- und Effizienzanalyse. Jahresbericht 2007*. 2007, Mannheim, Gelsenkirchen, Bielefeld. 410 p.