

Le rôle des acteurs locaux dans les nouvelles politiques de l'emploi*

Philippe Badan, Jean-Michel Bonvin, Eric Moachon**

1 L'émergence de nouveaux modes d'action publique et son impact sur les politiques de l'emploi

Nombreuses sont les études qui mettent en lumière les transformations contemporaines dans le rapport aux normes (De Munck, Verhoeven, 1996). Des penseurs relevant d'une grande variété d'horizons disciplinaires et théoriques s'accordent à penser que nous sommes en train de passer d'une conception substantielle et figée de la norme dont la validité apparaissait objectivement fondée, à une norme conçue non plus comme une donnée naturelle, mais comme un construit social qu'il convient de soumettre sans cesse à révision. Ainsi, plus que la substance même de la norme, c'est son adéquation avec les données contextuelles et l'adhésion qu'elle parvient à susciter qui constituent désormais le fondement de sa validité. Une telle transformation peut certes favoriser la participation d'un nombre accru d'acteurs à l'élaboration des normes de régulation, mais elle peut aussi déboucher sur une remise en cause significative de la portée et du contenu de ces normes et donc sur un accroissement des risques que les individus sont appelés à assumer. Ce changement de paradigme, qui marque un déplacement du substantialisme vers le constructivisme et le procéduralisme, entraîne des conséquences d'une grande importance dans le champ des politiques sociales où l'on observe depuis le milieu des années 80, dans tous les pays de l'OCDE, des transformations radicales qui peuvent se regrouper en trois catégories principales :

1.1 Activation

On constate tout d'abord un passage des mesures passives caractéristiques de l'Etat social traditionnel (où l'indemnisation est garantie sans chercher à influencer le comportement des personnes) à des mécanismes d'activation qui conditionnent le paiement de la prestation au respect d'exigences comportementales, notamment en ce qui concerne les efforts déployés pour rejoindre rapidement le marché

* Cet article est basé sur une recherche de terrain en cours réalisée dans le cadre du projet international de recherche EUROCAP, financé par l'Office fédéral de l'éducation et de la science (contrat OFES 02.0045). Elle s'appuie sur des entretiens menés avec plus de 50 acteurs locaux et demandeurs d'emploi dans les cantons de Genève et Vaud.

** Département de sociologie, Université de Genève – auteur de référence pour la correspondance : Jean-Michel Bonvin, Université de Genève, Département de sociologie, Uni-Mail, 1211 Genève 4, jean-michel.bonvin@socio.unige.ch.

du travail. On passe ainsi d'un système enraciné dans des garanties juridiques inconditionnelles à un autre mécanisme fondé sur le contrat, où la personne est habilitée à recevoir la prestation si et seulement si elle répond aux attentes de la collectivité publique. Ce mouvement de la garantie vers le contrat entraîne un bouleversement de la conception du droit social : la sécurité sociale n'est plus envisagée comme un droit inconditionnel du citoyen, mais comme un contrat liant individu et société et, à ce titre, elle est toujours susceptible d'être révisable ou révocable. Ce changement induit aussi d'autres modifications sur le plan du contenu des politiques sociales : l'Etat-providence ne se contente plus de verser des prestations financières, mais il assure aussi des services personnels. Cette évolution est déclinée de façon contrastée : dans les pays anglo-saxons, les « services » fournis consistent essentiellement à exercer une pression sur les bénéficiaires de prestations par le truchement d'une administration puissante chargée de contrôler les récipiendaires et de les ramener aussi vite que possible dans le droit chemin; par contraste, les pays scandinaves et d'Europe continentale tendent à privilégier la promotion de l'employabilité des personnes en les équipant des compétences nécessaires à la reprise d'un emploi.

1.2 Individualisation

Le deuxième mouvement coïncide avec l'individualisation des politiques sociales qui voit les approches taillées sur mesure remplacer les programmes standardisés des politiques sociales conventionnelles, basées sur des catégories de risques sociaux définies au préalable. Les prestations impersonnelles et anonymes de l'Etat social conventionnel suffisent certes à donner des garanties d'indemnisation, mais elles ne parviennent pas à remplir la mission définie par le nouveau cadre contractuel des politiques sociales : la focale n'est plus ici l'individu en tant que membre d'une catégorie sociale, mais l'individu réel et concret qui fait son entrée en politique sociale. Ce développement comporte un risque de dérive : alors que la politique sociale a toujours balancé entre instrument d'émancipation par rapport au marché du travail et aux communautés traditionnelles et instrument de contrôle pour amener les individus à se conformer aux exigences de l'administration, la nouvelle politique sociale risque de renforcer la seconde tendance. Une telle menace n'est bien sûr pas une fatalité et il convient de signaler les opportunités que l'individualisation peut ouvrir pour les personnes concernées : la politique sociale individualisée ne cherche plus à émanciper l'individu moyen de Quételet, celui que l'on peut subsumer sous un risque social prédéfini (invalidité, chômage, maladie, etc.), mais des personnes réelles caractérisées par des conditions toujours spécifiques et particulières. De la sorte, la nouvelle politique sociale serait en mesure de court-circuiter l'objection marxienne de formalisme et de promouvoir la liberté réelle de chaque membre de la société. Une telle ambition ne saurait être poursuivie au moyen des seules prestations financières (l'argent est certes l'équiva-

lent universel, mais nous ne sommes pas tous égaux vis-à-vis de cet équivalent et se contenter de versements financiers équivaut à méconnaître cette inégalité) et elle requiert le développement de l'Etat-providence de services. Une telle évolution s'inscrirait dans la ligne de l'approche par les capacités avancée par Amartya Sen (1992, 1999).

Par ailleurs, l'individualisation des politiques sociales ne coïncide pas nécessairement avec l'abandon des politiques macroéconomiques keynésiennes visant à stimuler la demande de biens et services et la création d'emplois. La combinaison retenue entre politiques de l'employabilité (offre) et politiques de l'emploi (demande) ne relève pas de nécessités techniques, mais d'un choix de nature politique interprété différemment selon les régimes d'Etat-providence (Esping-Andersen, 1999).

1.3 Territorialisation

Ces deux premières transformations pointent vers la nécessité de régionaliser l'action publique en matière de politiques sociales. On observe ainsi, dans la plupart des pays de l'OCDE, une tendance à donner aux acteurs locaux (agents de l'administration, mais aussi syndicats, associations, voire récipiendaires eux-mêmes) une plus grande marge de manœuvre dans le processus politique (Barbier, Gautié, 1998). D'un modèle *top-down* ou néo-corporatiste de l'action publique, on semble passer à une approche *bottom-up* qui sollicite les compétences et le sens de la justice des acteurs locaux (Weller, 1999). Une telle évolution comporte au moins trois avantages potentiels : la proximité du terrain autorise une meilleure appréhension de la situation des individus concernés et par là même un choix mieux informé des mesures à mettre en œuvre ; elle permet aussi une meilleure mobilisation des compétences et des bonnes volontés dans le cadre de l'application des mesures ; elle renforce enfin la légitimité des programmes qui n'apparaissent plus comme parachutés par un centre lointain, mais qui sollicitent la participation des acteurs locaux. Cette territorialisation n'en comporte pas moins des dangers significatifs dans la mesure où l'arbitraire risque de se substituer au système de garanties juridiques pourvu par le centre, en raison du déficit d'abstraction des normes édictées par les acteurs locaux. Il peut en résulter une responsabilisation hyperbolique des bénéficiaires des prestations au détriment de la responsabilité sociale en matière d'intégration professionnelle. Le défi de la territorialisation consiste donc non pas à éradiquer le centre et ses visions légalistes par trop rigides, mais à réformer les processus politiques dans le sens d'un droit réflexif qui combine les avantages de l'action du centre (garanties juridiques, abstraction des normes et possibilité d'invoquer la responsabilité sociale) et ceux liés à l'autonomisation et à la responsabilisation des acteurs locaux.

Sous l'impulsion de ces trois évolutions, les attentes vis-à-vis des agents locaux de l'Etat-providence et des demandeurs d'emploi ont considérablement

évolué. La nouvelle situation comporte des promesses en ce sens que l'autonomie des acteurs locaux et la responsabilisation des demandeurs d'emploi peuvent constituer un premier pas dans le sens d'une régulation authentiquement conjointe entre les échelons central et local (Reynaud, 1989), par opposition à la disjonction de ces deux niveaux de régulation dans l'Etat providence classique. Mais elle présente aussi des risques, dans la mesure où cette injonction paradoxale à la responsabilisation reste confinée dans le domaine opérationnel et est instrumentalisée au service des objectifs définis par le centre. Chacun des trois changements évoqués ci-dessus se caractérise donc par la même ambivalence : l'activation, l'individualisation et la territorialisation peuvent aboutir aussi bien à confirmer les prérogatives de contrôle de l'administration qu'à promouvoir la liberté réelle des acteurs locaux.

Ces deux cas de figure suffisent à signaler que les changements observés dans les nouvelles politiques sociales portent en germe des issues très différentes. Dans de telles conditions, il convient d'éviter les jugements à l'emporte-pièce : seule l'investigation empirique rigoureuse permet de porter un diagnostic sérieux. Les paragraphes qui suivent constituent un premier jalon dans ce sens pour ce qui concerne la situation de la Suisse. Notre réflexion s'articulera autour de deux faisceaux d'interrogation :

- dans quelle mesure les personnes concernées ont-elles la possibilité de participer aux processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques sociales ? En d'autres termes, jusqu'à quel point les agents locaux sont-ils associés à la gestion des trois évolutions mentionnées ci-dessus ?
- dans quelle mesure le tournant procédural des politiques sociales contribue-t-il à améliorer les opportunités réelles offertes aux demandeurs d'emploi ?

Ces deux thématiques seront d'abord explorées au regard de l'évolution du cadre législatif, dans un deuxième temps les pratiques effectives à l'échelon local seront investiguées. La conclusion rappellera les principaux enseignements de ce parcours.

2 Élaboration, évaluation et révision des politiques actives

2.1 La nouvelle gestion publique (NGP)

Au cours des années 1990, les administrations publiques se sont largement ouvertes aux préceptes de la nouvelle gestion publique (Varone, Bonvin, 2004). En Suisse, les offices régionaux de placement (ORP) sont les organes d'application de ces nouvelles politiques de l'emploi où se rencontrent les principes d'activation, d'individualisation et de territorialisation. Les révisions de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) qui se sont succédé à un rythme rapide depuis 1997 ont été marquées par le souci d'économiser les deniers de l'Etat, faisant des ORP les

« pionniers de la nouvelle gestion publique » (Communiqué de presse du secrétariat à l'économie, 8.5.2000), avec l'objectif affiché de transposer dans la fonction publique la rigueur gestionnaire supposée propre au secteur privé. Examinons les traits principaux de ce modèle et les conséquences de leur mise en œuvre dans les services publics de l'emploi.

- Tout d'abord, la définition d'objectifs quantitatifs, formulés dans des contrats de prestations s'accompagne de la gestion par indicateurs. Dans le contrat de prestations établi entre les cantons et la Confédération en 2000 ce ne sont plus les prestations fournies par les ORP qui priment, mais les résultats obtenus. Cet accord retient quatre critères d'évaluation : le nombre de jours de perception des indemnités par bénéficiaires (50% de pondération), le nombre d'entrées au chômage de longue durée (20%), le nombre d'arrivées en fin de droit (20%) et le nombre de réinscriptions dans les quatre mois (10%). Seul le dernier indicateur, le plus faiblement pondéré des quatre, prend en compte le côté qualitatif du placement. Le travail accompli par les agents locaux est évalué au moyen de ces indicateurs, ils risquent donc de privilégier la rapidité plutôt que la qualité de la réinsertion professionnelle, particulièrement lorsque la situation des demandeurs d'emploi (en raison de la crise économique ou du manque de compétences, voire de difficultés socio-sanitaires) nécessite la recherche d'un compromis difficile entre les dimensions quantitatives et qualitatives de l'activité de placement. En outre, le choix de ces indicateurs ne permet pas de prendre en compte l'importance du travail qualitatif et relationnel d'accompagnement et de soutien, que tous les conseillers que nous avons rencontrés estiment pourtant primordial. La base informationnelle mobilisée pour l'évaluation des ORP privilégie en effet les aspects quantitatifs, ce qui est d'autant plus problématique que l'assurance-chômage est un service public dont l'activité consiste à fournir de l'aide à des personnes, qui ne peut être évalué suivant les mêmes canons que les activités productives conventionnelles.
- Le mécanisme du *benchmarking*, mobilisé en vue d'identifier et de diffuser les meilleures pratiques (best practices) découle directement de cette gestion par objectifs. En Suisse, le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) établit un classement des ORP cantonaux en fonction des indicateurs de performance définis précédemment. Sur cette base était attribué un bonus financier symbolique.¹ Un modèle économétrique, géré par la société ATAG, était mobilisé pour intégrer les facteurs exogènes et endogènes dans l'établissement du classement, mais il était impossible aux responsables d'ORP de comprendre pourquoi ils étaient bien ou mal classés. Indépendamment de cette ineffica-

¹ Dans les deux cantons que nous avons étudiés, ce bonus a servi à améliorer la décoration de l'Office cantonal de l'emploi et à organiser une croisière sur le lac Léman pour tous les employés du service de l'emploi.

cité dans le repérage des *best practices*, les mécanismes de *benchmarking* contribuent à mettre en concurrence les agences locales qui cherchent à figurer au mieux dans ce classement. A titre d'exemple, les conseillers qui démarchent les entreprises à la recherche de places vacantes ne les rendent pas directement accessibles aux conseillers des autres agences, afin de donner la priorité à « leurs » demandeurs d'emploi.

- En troisième lieu, la volonté de réduire les coûts de production du bien public se traduit par la nécessité de diminuer les effectifs de bénéficiaires en les renvoyant au plus vite sur le marché du travail (si possible durablement) ou, si cela s'avérait impossible, en les radiant de l'assurance-chômage. En conséquence, si la conjoncture économique se dégrade, la définition de l'emploi convenable auquel un chômeur peut légalement être assigné, sera revue à la baisse. Les assurés risquent alors de se voir contraints, sous peine de sanctions, d'accepter des emplois précaires et mal rémunérés, comme dans le modèle du workfare (L demel, Trickey, 2001). Un autre moyen de réaliser ces économies consiste à réduire les coûts administratifs. Ainsi ces derniers sont passés entre 2002 et 2003 de 821,40 francs par demandeur d'emploi inscrit à 748,50. Une des conséquences a été l'augmentation de la charge des conseillers en personnel, à travers l'augmentation du nombre de leurs dossiers. Au 1^{er} janvier 2000, l'effectif des ORP de toute la Suisse était de 2'684 employés pour 203'228 demandeurs d'emploi, il est de 2'501 au 1^{er} janvier 2004 pour 228'245 demandeurs d'emploi.² On est passé d'un ratio de 1 pour 76 à 1 pour 91.
- Quatrièmement, la focalisation sur les résultats plutôt que sur les procédures entraîne l'attribution de budgets globaux pouvant créer des situations de dépendance budgétaire (Giaucque, 2004), d'autant plus que la NGP prône aussi la gestion des unités administratives par des managers disposant d'une liberté accrue dans l'utilisation des ressources mises à leur disposition. L'ordonnance³ qui régit le financement des Offices régionaux de placement stipule que le financement accordé par la Confédération pour chaque demandeur d'emploi est inversement proportionnel au taux de demandeurs d'emploi. Les différences induites par ce calcul peuvent porter sur des montants importants, or l'évolution du taux de chômage dépend de facteurs que les cantons ne maîtrisent pas, tels que la conjoncture économique ou les décisions des entreprises. Une incertitude considérable pèse sur le niveau du financement à venir et les responsables des ORP sont parfois dissuadés

2 Les chiffres officiels (Matériel d'information seco du 8 juin 2004 sur les résultats 2003 de l'accord de prestations) ne tiennent pas compte du report des dossiers des collègues durablement absents qui alourdissent d'autant la charge des conseillers.

3 Ordonnance sur l'indemnisation des cantons pour l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage, Art. 4.

d'entreprendre les investissements nécessaires (recrutement supplémentaire, acquisition de nouveaux locaux).

- En dernier lieu, le souci de garantir une certaine liberté de choix aux usagers conduit à la mise en place d'une « orientation client ». Cependant, les clients des agences locales sont les entreprises, c'est elles qu'il s'agit de convaincre d'engager les personnes qu'elles ont parfois elles-mêmes écartées du marché du travail. Les offices régionaux de placement offrent aux entreprises des prestations gratuites de recherche, de sélection et de placement de personnel. Des mesures actives en faveur du recrutement de personnel sont également proposées sous forme de subventions à l'embauche. Ces prestations vont surtout dans le sens d'une réduction des coûts de la main d'œuvre et d'un service de placement gratuit. Par contraste avec ces prestations optionnelles, les mesures actives destinées aux chômeurs prennent souvent un caractère obligatoire, lorsqu'il ne s'agit pas d'un simple test d'aptitude au placement.

En conclusion, la marge de manœuvre des acteurs locaux est largement déterminée par les contraintes budgétaires et de résultats fixées par le gouvernement central et par les besoins du marché local de l'emploi. La logique de l'entreprise joue un rôle prédominant, même si les résultats de son application ne sont pas toujours ceux qu'on escomptait. On s'aperçoit que les inégalités existantes entre les divers acteurs impliqués ne sont pas corrigées, mais confirmées voire renforcées par la nouvelle orientation des politiques de l'emploi.

2.2 Un processus réflexif ?

Ce modèle de NGP se caractérise également par la fréquence des réformes législatives. Pour voir dans quelle mesure les différents partenaires sont associés à ces modifications, nous allons examiner le cas de la révision de l'accord de prestations cantons-seco. La mise en œuvre de ce contrat a suscité des voix critiques dans les cantons (Moser, 2002), notamment de la part de directeurs de service cantonaux de l'emploi et de responsables d'ORP. Les critiques portaient sur un « choix privilégiant systématiquement la rapidité de la réinsertion plutôt que sa durabilité », sur « la mise en concurrence des cantons, qui est contraire à l'idée même de fédéralisme et qui freine davantage qu'elle n'encourage la collaboration intercantonale » ou encore sur le fait que les cantons « fassent pression sur leurs ORP pour obtenir des résultats coûte que coûte » engendrant « des effets désastreux : pression sur les personnes pour qu'elles quittent le chômage ou soient déclarées inaptes, incitation à faire accepter tout travail disponible sans se préoccuper des besoins de l'intéressé, principes de contre-prestation pouvant être appliqués sans objectif, etc. ». L'autre volet de la critique portait sur la transparence et l'utilité du mode de calcul employé pour classer les cantons. Il a ainsi été dit que

l'évaluation des ORP « ne parvient pas véritablement à expliquer pourquoi les résultats sont bons ou moins bons », que les résultats sont ressentis « comme un calcul savant », et leur mode de calcul comme « une grosse boîte noire ».

Le nouveau contrat de prestations, entré en vigueur le 1er janvier 2003, s'inscrit officiellement dans la continuité du précédent puisque le pilotage par les indicateurs instauré en 2000 est maintenu. Cependant certaines des critiques émises par les cantons ont été prises en compte. C'est ainsi que le modèle économétrique a été « relégué au second plan » (D. Babey, chef Marché du travail et assurance-chômage, Lettre du SECO aux offices cantonaux du, 13.9.2002) faute d'avoir pu « gagner une confiance suffisante » (id.). Pour les mêmes raisons le système de bonus/malus a été supprimé. Cette décision s'inscrit dans l'esprit d'une proposition acceptée par la majorité des cantons, à savoir l'utilisation de la comparaison des résultats pour « apprendre les uns des autres » plutôt que de « favoriser l'esprit de compétition » (id.). Si la négociation du nouvel accord de prestations indique que les cantons ont leur mot à dire en tant qu'organes d'application de la LACI, le seco garde la prérogative de fixer le cadre dans lequel les discussions doivent se dérouler. L'ordonnance d'application de la loi stipule d'ailleurs que « Si un canton n'a pas signé l'accord, le DFE (département fédéral de l'économie) détermine par voie de décision dans quelle mesure l'accord doit être appliqué » (Art. 122c, al. 5, OACI).

Par ailleurs, l'article 7 du nouvel accord précise que les cantons pour lesquels des évolutions négatives sont observées doivent participer à une appréciation spécifique de leur situation. Canton le moins bien classé en 2002 et taux de chômage le plus élevé de la Suisse, Genève est le canton-pilote pour l'optimisation de la mise en œuvre de la LACI. A ce titre les autorités cantonales ont dû s'engager à améliorer le suivi des demandeurs d'emploi. Concrètement, cette volonté s'est traduite par la mise en œuvre effective de l'exigence d'un entretien mensuel durant les six premiers mois de chômage, par une application plus stricte du barème de sanctions prévu (l'objectif consiste ici à se rapprocher du taux de sanctions moyen des ORP suisses, qui était en 2002 2,25 fois plus élevé que celui des ORP genevois). L'obligation de faire suivre aux conseillers en personnel une formation deux fois plus longue qu'auparavant vient compléter ce plan d'action. Le caractère généralisant de ce processus actuellement en cours suscite de nombreuses réactions chez les conseillers, qui sont contraints de s'y plier indépendamment de la qualité du travail fourni jusque-là. On comprend donc qu'une certaine concurrence subsiste entre les cantons les moins bien classés afin d'éviter de se soumettre à ce qui, pour de nombreux acteurs locaux, apparaît davantage comme de l'ingérence que du dialogue. D'autant plus que ces nouvelles exigences, qui semblent amorcer un retour de la gestion par les *input* (c'est-à-dire par les mesures mises à disposition des chômeurs plutôt que par les résultats obtenus), ne feront pas forcément remonter les indicateurs. Différentes recettes ont par ailleurs été es-

sayées pour influencer ces indicateurs, mais elles se sont révélées vaines. Un responsable d'ORP nous a, par exemple, déclaré :

« J'ai annulé les dossiers des personnes qui ne venaient pas aux convocations pendant deux mois, mais les gens se réinscrivent 11 fois (sic), car ils ne comprennent pas le système. Toutes ces réinscriptions ont fait remonter l'indicateur... Que vaut-il encore dans ce cas ? »

Un de ses collègues a essayé autre chose :

« Alors on a vu que les personnes qui revenaient trop rapidement au chômage nous coûtaient des points, alors on a essayé de ralentir la fermeture des dossiers pour le cas où ils reviendraient dans un laps de temps trop court. Et puis ça n'a rien changé. On a fait plusieurs tentatives comme ça mais ça ne changeait rien et pour finir on a dit non, on abandonne toute idée de travailler là-dessus et on travaille comme on a l'habitude de travailler et puis les chiffres descendront, puis remonteront. »

De plus, les cantons reçoivent leurs résultats avec six ou douze mois de décalage, ce qui ne leur permet pas d'ajuster à temps leurs pratiques en termes de gestion.

Le seco a financé plusieurs études dans le but de trouver comment accélérer la sortie du chômage. Ces études se sont concentrées soit sur des facteurs macro-économiques, soit sur des aspects plus psychologiques comme l'effet dissuasif des sanctions (Lalive, van Ours, Zweimüller, 2002), mais il s'est avéré impossible d'identifier le meilleur moyen d'améliorer le suivi individuel (ATAG, Ernst & Young, 1999). L'individualisation des mesures et la standardisation des pratiques ne se combinent pas facilement.

3 Mise en œuvre des politiques actives

Après avoir posé le cadre général dans lequel s'inscrit l'application de la LACI, nous allons nous intéresser à la mise en œuvre de ces nouvelles politiques, aux incidences de ce cadre sur le travail des conseillers en personnel ainsi qu'aux conséquences pour les personnes au chômage. La suite de notre présentation suivra les trois axes identifiés en introduction.

3.1 Activation

Pour la personne au chômage, l'activation implique que toute prestation financière est conditionnée par un comportement défini, orienté dans le sens de son intégration professionnelle. Parmi ces obligations elle doit assister à un entretien mensuel; se présenter aux employeurs ayant annoncé une place vacante jugée convenable par leur conseiller en termes de salaire, de qualifications requises et de

temps de déplacement; participer si nécessaire à des mesures de marché du travail (MMT) et effectuer des recherches d'emploi dans un nombre et selon des modalités individualisées et adaptées à la situation du marché de l'emploi local. La loi stipule clairement que les personnes qui contreviennent à leurs devoirs sont sanctionnées à travers la privation d'indemnités pendant des périodes définies.

Le logiciel Plasta, utilisé dans tous les ORP pour apparier demandeurs d'emploi et places vacantes et fournir des statistiques, encadre les interactions entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi. Il s'avère un puissant outil de contrôle du travail administratif, puisqu'il fournit des statistiques détaillées sur le travail des conseillers ainsi que sur les caractéristiques et le comportement des demandeurs d'emploi. Concrètement, la planification de tous les rendez-vous entre conseillers en personnel et demandeurs d'emploi figure dans une base de données centralisée, permettant à chacun de consulter les dossiers de tous les demandeurs d'emploi inscrits dans l'agence. Les responsables cantonaux ont un accès direct à tous les dossiers du canton, alors que les fonctionnaires fédéraux peuvent accéder à toute la Suisse. Les agences locales dont les conseillers en personnel n'ont pas suffisamment sanctionné les demandeurs d'emploi peuvent ainsi être repérées et recevoir des factures correspondant aux sanctions qui n'ont pas été infligées.

L'imposition d'un logiciel unique permet de connecter tous les ORP suisses afin de rendre leur travail plus efficace (en rendant accessibles dans une base de données unique toutes les offres d'emploi du pays). Cela contribue cependant aussi à uniformiser le travail des agents locaux à réduire leur marge de manœuvre. Ainsi la base informationnelle mobilisée pour leur propre évaluation et celle des assurés est fixée par les rubriques insérées dans le logiciel et une telle standardisation des pratiques est peu compatible avec l'ambition d'individualiser les mesures actives. Du fait de la multiplicité des codes à saisir,⁴ la part de travail administratif des conseillers est considérablement accrue par l'utilisation de Plasta (les tâches purement administratives représentent entre 30 et 60% du temps selon nos répondants). De la sorte, le temps dévolu au suivi des demandeurs d'emploi tend à se réduire et à s'uniformiser. Comme chaque conseiller gère les dossiers de 120 à 180 demandeurs d'emploi, qu'il doit participer à des réunions hebdomadaires, inscrire des nouveaux chômeurs, suivre des formations ou des supervisions, il risque fort de remplir une partie de sa tâche de façon mécanique ou de concentrer son temps sur les demandeurs d'emploi avec lesquels la relation est la plus facile, c'est-à-dire ceux qui se distinguent par leur comportement proactif ou qui acceptent sans discuter toutes les propositions de leur conseiller. Un conseiller surchargé évitera de se confronter à des usagers qui refusent d'entrer dans la relation, puisqu'il n'aura pas l'impression de pouvoir les aider (Valli et al., 2002). Il en

4 Plasta traite en effet 234 variables dont 79 concernent les données individuelles des chômeurs

résulte donc un effet pervers d'écramage des chômeurs perçus comme problématiques que l'on retrouve également dans d'autres pays (Benarrosh, 2000 ; Orianne et al., 2003).

Pour ce qui concerne les MMT (c.-à-d. toutes les mesures visant à maintenir ou développer l'employabilité des demandeurs d'emploi), les personnes au chômage peuvent exprimer leurs aspirations, mais c'est à leur conseiller de décider quel programme correspond le mieux à leur formation, à leur parcours professionnel ainsi qu'aux besoins du marché du travail local. En principe, la LACI ne finance pas des cours visant à une reconversion professionnelle à moins que le métier de l'assuré ait disparu ou s'il y a un fort besoin de main d'œuvre dans un secteur. Dans les faits, la plupart des formations offertes consiste en des programmes de courte durée (de un jour à trois mois) et les cours de « méthodologie de recherche d'emploi », destinés à aider les demandeurs d'emploi à « se vendre » sont les plus fréquentés. Le refus d'une MMT équivaut à un refus d'emploi convenable et expose également à de lourdes sanctions (suspension d'indemnités pendant un mois et demi). Il existe des instances de recours administratives permettant aux assurés sanctionnés de déposer des réclamations, il est même possible aux assurés déboutés (entre 80 et 90% des cas) de faire appel à des instances cantonales (tribunal cantonal des assurances sociales) ou fédérales, mais une telle procédure est lourde et n'a pas d'effet suspensif, ce qui dissuade de nombreux chômeurs d'y recourir.⁵

3.2 Individualisation

L'individualisation des politiques entraîne la responsabilisation des intermédiaires situés en bout de chaîne, en contact direct avec les demandeurs d'emploi, c'est-à-dire les conseillers en personnel. Ces derniers se trouvent dans une position d'intermédiaires entre les différents acteurs du marché du travail. Ils illustrent très bien la figure du médiateur décrite par Granovetter (1973). Ils sont d'une part chargés d'établir des relations de confiance avec les entreprises afin que ces dernières annoncent leurs places vacantes à l'ORP et d'autre part ils doivent évaluer l'employabilité des demandeurs d'emploi, établir avec eux des plans d'action, discerner les éventuels obstacles à la réalisation de ces plans et proposer des mesures individualisées pour y remédier (Freyssinet, 2000). Dans le même temps, les conseillers en personnel sont les agents d'une administration publique dont ils sont chargés d'appliquer les règles, qu'il s'agisse des lois ou des ordonnances s'y rapportant. Ils sont également soumis à l'évaluation quantitative de leurs performances en termes de placement. En définitive, les contraintes découlant de la

5 Les autorités cantonales, du fait de leur position dans le système, font directement appel au tribunal fédéral où il arrive qu'elles recourent contre des ordonnances du seco, qui peuvent être jugées contraires à la loi. De manière similaire, le seco emploie parfois les instances cantonales pour faire recours contre les décisions des ORP.

gestion par objectifs placées sur les autorités cantonales sont entièrement répercutées sur les conseillers en personnel.

Pour ce qui touche les chômeurs, l'individualisation revient à adapter les obligations résultant de l'activation aux caractéristiques personnelles des bénéficiaires. Cette adaptation n'est cependant pas exempte de tout arbitraire. De fait, la propension à infliger des sanctions n'est pas la même pour tous les conseillers et certains assurés peuvent être dispensés de recherches d'emploi, ou voir leur fréquence de convocation réduite. Nous avons aussi pu constater que les politiques d'individualisation tendent à renforcer les inégalités déjà existantes. Les mères d'enfants en bas âges, par exemple, sont plus souvent placées en emploi temporaire subventionné dans l'unique but de tester leur aptitude au placement, alors qu'une telle exigence ne s'applique pas aux jeunes pères de famille. Les cadres sont aussi moins souvent assignés auprès d'un employeur, car les désigner d'emblée comme chômeurs pourrait nuire à leur embauche. De telles précautions ne sont pas de mise pour les personnes moins qualifiées ou exerçant des professions manuelles.

3.3 Territorialisation

Le rôle effectif des agents locaux se résume essentiellement à la mise en application de la loi et des directives édictées par le seco et le service cantonal de l'emploi dont ils dépendent. Il leur est difficile de se faire entendre sur les questions d'élaboration des politiques. Pour ce faire, ils doivent en référer au responsable de l'ORP, qui peut ou non faire remonter l'information au Canton, qui lui-même choisira d'en référer à l'association faîtière des directeurs cantonaux d'offices du travail, où cela doit encore rencontrer un écho. Les acteurs situés le plus près du centre disposent d'une plus grande capacité d'influencer les processus de décision. Les inégalités de statut ne sont pas neutralisées et rendent difficile la mise en place d'une authentique action située (Storper, Salais, 1997).

Dans ce cadre, les entreprises occupent une position plus favorable que les demandeurs d'emploi ou les agents locaux. Tous les ORP que nous avons visités possèdent une « interface » constituée de conseillers qui exercent la fonction de « répondants entreprises ». Ils sont chargés de démarcher les entreprises de la région, d'introduire les places vacantes dans la base de données Plasta après avoir vérifié que ces emplois sont bien convenables au sens de la LACI. Comme les « répondants entreprises » d'un ORP ne peuvent prospecter en dehors de leur région, diverses stratégies sont mises en place afin de s'adapter aux caractéristiques du marché de l'emploi local. Tel ORP développera le placement temporaire même si cela contrevient à la notion de placement durable contenue dans la loi. En dépit de ces efforts, beaucoup d'entreprises ont une mauvaise image de l'ORP et des chômeurs qui y sont inscrits. L'utilisation des assignations comme moyen de contrôle de la disponibilité au placement contribue à mettre à mal la crédibilité

des ORP auprès des entreprises submergées de candidats peu adaptés ou peu motivés. Les agences privées, dont les critères de sélection sont plus sévères, conservent plus des trois quarts du marché du placement (81%).⁶ Elles privilégient les demandeurs d'emploi les plus qualifiés et laissent aux agences publiques les chômeurs les plus difficiles à placer. D'ailleurs, les entreprises recourant aux ORP le font souvent parce qu'elles n'ont pas les moyens de se payer des agences privées. Deux logiques s'affrontent ici, celle des ORP dont le but est de réintégrer au plus vite les chômeurs sur le marché du travail et celle des agences privées dont la viabilité repose sur le profit.

Dans la pratique, les trois dimensions des nouvelles politiques de l'emploi – activation, individualisation et territorialisation – sont fortement imbriquées et interagissent l'une sur l'autre. De façon générale, les conseillers en personnel sont ballottés entre des contraintes économiques et des exigences administratives et technocratiques ne tenant que très peu compte de leur vécu quotidien.

4 Conclusion

Toute régulation se signale par ce que Giddens (1987) appelle une dualité de la structure : dans un même mouvement, elle habilite, donne des capacités d'action plus importantes et elle définit un cadre contraignant auxquels les individus doivent se soumettre pour pouvoir bénéficier des avantages liés aux régulations. Les trois tendances identifiées en introduction viennent modifier l'équilibre habilitation-contrainte caractéristique de l'Etat providence traditionnel. Il importe donc de se pencher sur les critères utilisés pour déterminer ce nouvel équilibre entre habilitation et contrainte, c'est-à-dire entre droits et devoirs. Comme nous l'avons signalé en introduction, l'individualisation peut être mobilisée pour aider ou contrôler les individus; l'activation peut être orientée vers la reprise du travail à tout prix ou vers la restauration de la capacité d'agir au sens large des personnes; la territorialisation peut favoriser l'implication collective de tous les acteurs locaux (non seulement des agents de l'Etat-providence, mais aussi de tout le tissu économique et associatif), mais elle peut aussi se traduire par un contrôle plus étroit de ces acteurs locaux. Les éléments présentés dans cet article nous permettent maintenant de montrer comment situer les politiques suisses de l'emploi dans ce triple mouvement.

Les éléments mis en lumière dans la deuxième partie illustrent les difficultés auxquelles les nouvelles politiques de l'emploi sont confrontées en Suisse. Le

⁶ Selon les chiffres du Seco (2002). De 10.8% en 1993 avant la mise en place des ORP avec une pointe à 26.5% en 1998-1999, puis une stabilisation aux alentours de 18%, le placement public a augmenté avec l'introduction des ORP. Le marché reste toutefois fortement dominé par le placement privé. Ces chiffres n'indiquent toutefois rien sur la durée de placement.

cadre défini par le centre avec son recours aux mécanismes de la nouvelle gestion publique apparaît comme plus contraignant qu'habilitant pour les acteurs locaux qui ne parviennent pas toujours à mettre en place des attitudes de collaboration (cf. concurrence entre ORP, voire entre conseillers en personnel). Ainsi, les objectifs fixés par le seco et notamment les indicateurs mobilisés pour l'évaluation aboutissent souvent à promouvoir les attitudes opportunistes au détriment de l'implication authentique des acteurs locaux. Les aspects mis en exergue dans la troisième partie indiquent que les agents locaux des services de l'emploi se retrouvent pris entre deux approches difficilement compatibles: d'un côté le cadre légal et le contrat de prestations qui imposent des objectifs quantitatifs sans toujours donner les ressources nécessaires à leur réalisation, de l'autre la démarche d'insertion effectuée avec le demandeur d'emploi où l'ambition officielle consiste dans la rapidité, la qualité et la durée de la réinsertion professionnelle. Dans la mesure où les moyens donnés aux agents locaux ne leur permettent pas de concilier de manière adéquate ces deux approches, ils sont placés devant une alternative dont les deux termes sont également insatisfaisants : soit se soumettre aux contraintes techniques et financières fixées par l'administration au détriment des demandeurs d'emploi, soit viser malgré tout l'amélioration du sort des chômeurs au mépris des injonctions de l'administration publique (avec le résultat inévitable, en raison de la modestie des ressources à disposition, que certains demandeurs d'emploi seront laissés sur le bord du chemin). Dans les deux cas, ils sont appelés à prendre en charge eux-mêmes l'ambivalence du système.

Sur la base d'une étude de terrain menée dans les agences locales de l'emploi belges, Orianne et al. (2003) présentent une typologie des usages des dispositifs d'activation qui éclaire utilement notre propos. Ils suggèrent de distinguer trois modèles : (a) *l'usage proactif* où le demandeur d'emploi est au centre du dispositif et participe activement à sa réinsertion ; (b) *l'usage réactif* où le chômeur est soumis aux exigences de l'administration et adopte une attitude opportuniste (feindre d'adhérer au projet qu'on lui impose) ou entre en conflit ouvert avec le représentant de l'administration ; (c) *l'usage passif* où le demandeur ne s'implique pas du tout dans la conception du projet (nous sommes alors en présence d'un contrat unilatéralement imposé par le représentant de l'administration). L'ambition du système suisse, comme de tout système de l'emploi, consiste bien sûr à promouvoir l'usage proactif pour tous les demandeurs d'emploi. Si les résultats sont bons pour les chômeurs les plus qualifiés (ceux pour lesquels les ORP sont à la limite superflus), ils sont beaucoup plus mitigés dans le cas des chômeurs les moins qualifiés et des chômeurs de longue durée où l'interaction conseiller en personnel – demandeur d'emploi prend souvent deux tournures différentes : soit elle se déroule sur un mode proactif qui ne parvient pas à se traduire par la reprise d'un emploi (notamment en raison de la conjoncture économique et de l'absence d'une politique stimulant la création d'emplois), soit elle se confîne dans l'usage

réactif ou passif. Dans un tel cadre, les instruments de contrôle mis en œuvre (benchmarking, indicateurs de performance, etc.) apparaissent en décalage par rapport à la réalité des agents locaux et ne parviennent que très rarement à promouvoir un usage proactif des dispositifs d'activation. Les conséquences sur la qualité de la prise en charge sont préjudiciables. Dans la société contemporaine, l'activité professionnelle est une part essentielle de l'identité d'une personne, et être sans travail constitue un problème qui dépasse le simple manque à gagner. Or, les politiques d'activation contribuent à renforcer la centralité du travail sans donner à tous les demandeurs d'emploi les moyens de développer leur liberté réelle de choisir, autant que possible, leur activité professionnelle.

Au total, le système suisse ne sort pas indemne du tournant vers la nouvelle gestion publique. La liberté réelle des demandeurs d'emploi, qui se présente pourtant comme l'objectif ultime de toute politique d'intégration sociale, ne se voit pas toujours améliorée par le passage dans le système. Il semble donc que l'Etat social actif helvétique n'ait pas encore trouvé la combinaison idéale entre habilitation et contrainte. Le constant va-et-vient, au gré des réformes successives de la LACI, entre gestion par inputs (nombre de mesures actives, nombre d'entretiens, etc.) et gestion par outputs (indicateurs de performance, etc.) montre bien que l'on est encore à la recherche de la bonne formule. Il conviendrait à notre sens de privilégier une vision plus capacitante de la politique sociale, notamment au travers de la mise en place de mesures actives optionnelles allant dans le sens des droits de tirage sociaux proposés par Alain Supiot (1999). Cela permettrait de mieux mettre en évidence que le but ultime des ORP est d'aider les personnes au chômage sur un marché du travail en pleine mutation et non pas la diminution des coûts de l'assurance-chômage. En dernière analyse, cela permettrait de mieux mettre en accord les discours de l'administration centrale et les pratiques des agents locaux.

5 Références bibliographiques

- ATAG, Ernst & Young (1999), *Évaluation des ORP*, Rapport final à l'intention du Seco.
- Barbier, Jean-Claude; Gautié, Jérôme, Eds (1998), *Les politiques publiques de l'emploi en Europe et aux États-unis*, Paris : PUF.
- Benarrosh, Yolande (2000), Tri des chômeurs: le nécessaire consensus des acteurs de l'emploi, *Travail et Emploi*, 81: 9-26.
- De Munck, Jean; Verhoeven, Marie (1996), *Les mutations du rapport à la norme*, Bruxelles : De Boeck.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford : Oxford University Press.
- Freyssinet, Jacques (2000), Plein emploi, droit au travail, emploi convenable, *La Revue de l'IRES*, 34, 3, 27-58.

- Giauque, David (2004), *La bureaucratie libérale, Nouvelle gestion publique et régulation organisationnelle*, Paris : L'Harmattan.
- Giddens, Anthony (1987), *La constitution de la société*, Paris : Puf.
- Granovetter, Mark (1973), The strength of weak ties, *American Journal of Sociology*, 78, 6, 1360-1380.
- Lalive, Rafael; van Bear, Jan C.; Zweimüller, Josef (2002), *The Effect of Benefit Sanction on the Duration of Unemployment*, Discussion Paper 3311, Center for Economic Policy Research.
- Lødemel, Ivar; Trickey, H, Eds, (2001), *'An Offer you Can't Refuse' Workfare in International Perspective*. Bristol : Policy Press.
- Moser, Viktor (2002), « Des voix romandes critiques », *Panorama*, 1/2002, 44-45.
- Orianne, Jean-François et al. (2003) *Mise en œuvre locale des formules d'activation des politiques d'emploi : l'Etat social actif en action*, rapport de recherche UCL.
- Reynaud, Jean-Daniel (1989), *Les règles du jeu*, Paris : Colin.
- Sen, Amartya K. (1992), *Inequality Re-examined*, Oxford : Oxford University Press.
- Sen, Amartya K. (1999), *Development as Freedom*, Oxford : Oxford University Press.
- Storper, Michael; Salais, Robert (1997), *Worlds of Production*, Cambridge Mass. : Harvard University Press.
- Supiot, Alain, Ed. (1999), *Au-delà de l'emploi*, Paris : Flammarion.
- Valli Marcello; Martin, Hélène; Hertz, Ellen (2002), Le « feeling » des agents de l'Etat providence. Analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale, *Ethnologie française*, 32, 2, 221-231.
- Varone, Frédéric ; Bonvin Jean-Michel (2004), *La nouvelle gestion publique*, numéro spécial de *Les politiques sociales*, 1/2.
- Weller, Jean-Marc (1999) *L'Etat au guichet*, Paris : DDB.