

Résumé Face au retour en 2009 d'un chômage de masse à faible rotation, les mesures ciblées d'aide à l'emploi (notamment les contrats aidés) sont redevenues d'actualité : en pratique (plus ou moins assumée) à droite ; en projet dans le programme socialiste (« Emplois d'avenir », « Contrats de génération »). Ces dernières années, au niveau national, une version dégradée de ce type d'action a été privilégiée, surdéterminant des résultats décevants. Ces résultats s'expliquent largement par le recours aux contrats d'aide à l'emploi dans une optique défensive de traitement social du chômage sans penser leur articulation à une stratégie de politique économique. La présente note tente de clarifier la place que pourraient tenir les mesures ciblées d'aide à l'emploi dans le cadre d'une stratégie précise de politique économique de l'emploi. L'idée générale est de subordonner l'utilisation de ces mesures à un projet de création de valeur. Il s'agit de définir une voie entre deux écueils : une croissance sans emploi, un emploi sans création de valeur. Le dispositif proposé mobilise en complémentarité la subvention de postes d'agents du développement économique (Emplois d'avenir) et des contrats aidés « standard », autour de l'objectif de faire progresser la productivité et l'emploi qualifiant. L'action du dispositif repose sur une montée en compétence des employeurs et des organisations.

1	Etat des lieux : une posture défensive largement inefficace	3
1.1	Les contrats d'aide à l'emploi aujourd'hui.....	3
1.1.1	Le contrat unique d'insertion.....	3
1.1.2	Un espace d'attente aménagé aux marges du marché du travail	4
1.2	Une exception : le programme « Nouveaux services emplois jeunes »	5
2	Diagnostic et principes généraux de politique de l'emploi : restaurer une capacité à mobiliser efficacement la main d'œuvre	7
2.1	Le chômage baisse lorsque la croissance économique est forte	8
2.2	Le diagnostic structurel.....	8
2.2.1	Le dualisme du système productif et du marché du travail	9
2.2.2	Une main d'œuvre confrontée à des modèles productifs intensifs et sélectifs	10
2.2.3	Une gestion défaillante de la main d'œuvre.....	10
2.3	Quelques principes généraux de politique de l'emploi	11
2.3.1	Inscrire la politique de l'emploi dans les évolutions souhaitables du système productif.....	11
2.3.2	Clarifier l'action recherchée sur l'offre de travail.....	12
2.3.3	Clarifier l'action recherchée sur la demande de travail	12
3	Proposition de dispositif ciblé d'aide à l'emploi.....	12
3.1	Principe : valoriser la main d'œuvre disqualifiée	12
3.1.1	Rechercher une action structurelle	12
3.1.2	Sortir d'une action aux marges du marché du travail	13
3.1.3	Donner un sens au subventionnement	14
3.1.4	Exploiter les propriétés intrinsèques des contrats d'aide à l'emploi.....	15
3.2	Esquisse de dispositif offensif d'aide aux employeurs	15
3.2.1	L'action du dispositif	15
3.2.2	La technologie du dispositif.....	17
3.2.3	Les acteurs et l'organisation du dispositif.....	22

¹ Contact : olivier.baguelin@univ-evry.fr. L'auteur remercie A. Fretel et P. Bouso pour leurs relectures ; la responsabilité des intéressés n'est cependant pas engagée.

La présente note propose de reconsidérer l'utilisation des contrats d'aide à l'emploi en les inscrivant dans un dispositif de politique de l'emploi subordonnée à une stratégie économique claire. La stratégie proposée est déduite d'un diagnostic préalable du problème de l'emploi en France. Ce diagnostic reprend diverses analyses menées ces dernières années sur le cas français qui convergent pour révéler une incapacité nationale à mobiliser efficacement la main d'œuvre. Cette incapacité prend des formes multiples : recrutements excessivement sélectifs, déclassement professionnel, faible mobilité ascendante, hostilité du dialogue social, malaise et insatisfaction au travail... et bien sûr chômage de longue durée. Tous ces aspects suggèrent pourtant un motif commun : une incapacité des employeurs et des organisations à déployer une gestion satisfaisante de la main d'œuvre.

Une telle analyse rompt avec l'idée d'une disjonction tragique entre emploi et croissance économique. Cette disjonction voudrait que les gains de productivité exigent l'exclusion d'une partie de la main d'œuvre ou, inversement, que l'augmentation du taux d'emploi passe nécessairement par une baisse de la productivité. Avant d'être un coût pesant sur la création de valeur, le travail est un facteur de production... c'est même un facteur clé dans le cadre de modèles productifs reposant sur l'innovation et la réactivité : savoir mobiliser efficacement cette ressource est crucial en termes de compétitivité et de développement. La difficulté française en la matière suggère donc un potentiel de croissance endogène lié à une montée en compétence... des managers.

Le diagnostic précédent permet de penser une politique de l'emploi offensive, propre à dépasser le seul traitement social du chômage : il s'agit de se frayer un chemin entre croissance sans emploi et emploi sans création de valeur². Certains outils actuels, tels que la Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) ou le Dispositif local d'accompagnement (DLA) voire, dans les cas les plus favorables, l'Insertion par l'activité économique (IAE), s'inscrivent déjà dans la perspective d'une politique de l'emploi offensive³ ; ce n'est pas le cas des contrats d'aide à l'emploi.

La période préélectorale qui s'amorce et les pistes avancées par le Parti socialiste ouvrent une fenêtre d'opportunités : la présente analyse propose de s'en saisir en esquisant un dispositif offensif d'aide à l'emploi. Ce dispositif joue sur la complémentarité entre un outil du type *Emploi d'avenir* et les contrats aidés standard. Il propose de sortir du clivage marchand / non marchand, qui structure actuellement le déploiement des contrats aidés, sans renoncer à une pleine maîtrise des effets d'aubaine. Il opère en cohérence avec les mesures de politique de l'emploi et du marché du travail existant par ailleurs et tente de mobiliser opportunément les différents opérateurs en présence.

La suite de cette note comporte trois parties : un état des lieux pointant le rôle essentiellement défensif dans lequel sont relégués les contrats d'aide à l'emploi ; une étape de diagnostic reprenant les travaux menés ces dernières années quant aux défaillances de la gestion de la main d'œuvre en France ; une étape de proposition où l'on présente les principes et l'action du dispositif envisagé.

² Dans tout ce qui va suivre, l'expression « création de valeur » s'entend positivement, la valeur, conformément à la théorie économique, confrontant le bien-être brut généré par la mise à disposition de biens et services et le coût de leur production. Dans l'espace marchand, la valeur est partiellement révélée par le consentement à payer des utilisateurs ; dans l'espace non marchand, c'est par le consentement à l'impôt (services publics) ou la contribution volontaire (association).

³ La présente note ne concerne que la politique *nationale* de l'emploi qui, au moins en termes quantitatifs, couvre l'essentiel de l'action des pouvoirs publics en matière d'emploi aidé.

1 **Etat des lieux : une posture défensive largement inefficace**

Le principe des contrats d'aide à l'emploi est de subventionner des appariements qui n'auraient pas lieu en l'absence d'une intervention publique. Dans la conception actuelle du dispositif, il s'agit de cibler des segments précis du marché du travail : des chômeurs connaissant des difficultés particulières d'accès à l'emploi, côté offre de travail ; des structures socioéconomiques (entreprises, associations, organismes publics...) à faible capacité de financement du côté de la demande de travail. En contrepartie, les employeurs subventionnés sont priés de proposer aux intéressés un accompagnement favorable à leur insertion professionnelle.

1.1 Les contrats d'aide à l'emploi aujourd'hui

Depuis 2010, cette action a pour support le Contrat unique d'insertion (CUI) qui, contrairement à ce que son nom indique, se décline en deux dispositifs : le Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE) dans le secteur non marchand ; le Contrat initiative emploi (CUI-CIE) dans le secteur marchand. Le projet de loi de finances 2012 prévoit de consacrer 2,9Md€ aux mesures « en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » dont les deux tiers sont consacrés au financement du CUI⁴.

1.1.1 *Le contrat unique d'insertion*

Le CUI est une convention de 6 à 24 mois (prolongations possibles pour les seniors, les bénéficiaires d'un revenu minimum ou les handicapés) adossée à un emploi en CDI ou en CDD représentant entre 20h à 35h de travail hebdomadaire (hors dérogation). L'emploi concerné est généralement rémunéré au Smic et l'aide de l'Etat représente au plus 47% du Smic brut (dans la limite de 35h) dans le secteur marchand, jusqu'à 95% dans le secteur non marchand⁵. Cette aide est cumulable avec d'autres avantages : exonérations de cotisations patronales dans les deux secteurs ; exonération d'autres taxes sur les salaires (apprentissage) dans le secteur non marchand. Le CUI engage l'employeur, le salarié et l'Etat (le Conseil général pour les bénéficiaires du RSA) autour d'un parcours « d'insertion durable » prenant la forme : d'un accompagnement interne (tuteur désigné par l'employeur) et externe (réfèrent désigné par Pôle emploi) ; de possibilités d'immersions auprès d'autres employeurs ; de la délivrance d'une attestation d'expérience professionnelle. Les possibilités de reconduction sont subordonnées à un bilan préalable des actions menées par l'employeur pour favoriser l'insertion durable de l'intéressé.

Si les formes juridiques du CUI respectivement en vigueur dans les secteurs marchand et non marchand sont désormais proches, les usages restent très différents. Le CUI-CIE persiste à opérer comme *subvention à l'embauche* avec une majorité d'emploi en CDI et des durées de travail hebdomadaires proches du temps plein ; le CUI-CAE opère comme une *subvention à l'emploi ponctuel* à temps partiel (tableau).

⁴ Projet annuel de performance « Travail et emploi » annexé au Projet de loi de finances 2012, p. 20.

⁵ Hors Ateliers et chantiers d'insertion (ACI) pour lesquels le subventionnement peut aller jusqu'à 105% du Smic brut.

Tableau 1 – Le format des embauches en CUI en 2010 ; secteurs marchand / non marchand

Flux d'embauches en 2010	Secteur marchand = CUI-CIE	Secteur non marchand = CUI-CAE
% CDI	61,7%	1,4%
Durée moyenne de l'aide (hors renouvellement éventuel)	12,1 mois	8,7 mois
Durée hebdomadaire moyenne	32,7h	25,3h
Taux de prise en charge moyen	43,3% du Smic brut	91,5% du Smic brut

Source : Bahu M. (2011) – *Dares Analyse* n°085, novembre.

En pratique, l'essentiel de l'action menée intervient dans le secteur non marchand : pour 2012, la loi de finances fixe un objectif physique de 340 000 embauches en CUI dans le secteur non marchand et 50 000 dans le secteur marchand⁶. Près de 90% des embauches concernera donc le secteur non marchand.

1.1.2 Un espace d'attente aménagé aux marges du marché du travail

Deux critères principaux sont systématiquement invoqués dans l'appréciation des effets des contrats d'aide à l'emploi : l'ampleur de l'effet d'aubaine⁷ auquel ils donnent lieu ; le taux d'insertion dans l'emploi des intéressés une fois l'aide épuisée.

L'action des contrats aidés en termes d'insertion dans l'emploi est présentée comme une réponse à la « sélectivité du marché du travail qui ne permet pas à certains demandeurs d'emploi d'accéder directement à l'emploi »⁸. Une telle justification repose sur l'hypothèse que l'emploi subventionné, contre-sélectif, permettrait d'enclencher pour les intéressés une dynamique d'emploi ultérieur en les préparant à la sélectivité du marché du travail. En admettant que cette hypothèse soit vérifiée, elle impliquerait que les contrats aidés opèrent en faveur des intéressés... aux dépens de ceux qui n'en bénéficient pas : il s'agit de modifier l'ordre de la file d'attente⁹ et non de la réduire. En ce sens, la rigueur voudrait que l'on parle de mesures « en faveur de la rotation du stock des personnes les plus éloignées du marché du travail ». Les contrats aidés sont alors moins un outil de politique de l'emploi qu'un outil de lutte contre le repli dans l'inactivité découlant d'une privation durable d'emploi. A cet égard, le fait que la création du CUI intervienne dans le cadre de la loi généralisant le RSA est symptomatique.

La place du clivage marchand / non marchand dans le dispositif traduit la volonté de minimiser les effets d'aubaine. La notion de secteur non marchand est propre à la politique de contrats aidés : la catégorie statistique n'existe pas et il est difficile d'évaluer son poids dans l'emploi salarié total. On

⁶ Projet annuel de performance, *Ibid.*, p. 20.

⁷ Un effet d'aubaine intervient lorsque l'emploi qui est subventionné aurait été créé au sein de la structure de toute façon *i.e.* même en l'absence d'aide. Si les contrats d'aide à l'emploi donnent lieu à de purs effets d'aubaine, ils n'ont aucun impact comptable sur l'emploi ni sur le chômage ; tout au plus permettent-ils d'imposer aux structures le recrutement de profils de travailleurs différents de ce qu'elles prévoyaient (effet profil).

⁸ Projet annuel de performance, *Ibid.*, p. 30.

⁹ Le marché du travail fonctionnerait comme une file d'attente de chômeurs, les plus « employables » en tête de file, les autres derrière. L'action des contrats aidés serait ainsi d'obtenir des employeurs qu'ils recrutent plus loin dans la file. En clair, il s'agit d'empêcher le découragement et non de réduire la longueur de la file.

peut, à défaut, examiner ses principales composantes. Fin 2006 sur France entière, le secteur associatif représentait 30% de l'emploi aidé (contrats du Plan de cohésion sociale) mais seulement un peu plus de 7% de l'emploi salarié¹⁰ ; les collectivités locales, 14% de l'emploi aidé pour environ 7,5% de l'emploi salarié¹¹. En clair, la politique de contrats aidés se déploie pour l'essentiel sur un segment très étroit de la demande de travail. Cela ne serait pas problématique si l'on ne constatait par ailleurs : un taux d'insertion dans l'emploi particulièrement faible parmi les sortants d'un contrat aidé du secteur non marchand – environ 40% en 2009 contre 65% pour les sortants d'un emploi aidé du secteur marchand ; une certaine répugnance du secteur marchand à cette main d'œuvre : en 2007, parmi l'ensemble des sortants de CAE en emploi 6 mois après la fin de leur contrat moins de 24% travaillaient dans une entreprise privée¹².

A l'aune de ces deux critères (ampleur de l'aubaine, insertion dans l'emploi), CUI-CAE et CUI-CIE ont des propriétés complémentaires : le premier est réputé exempt d'effets d'aubaine mais ne favorise que médiocrement l'insertion ultérieure des intéressés¹³ ; le second est réputé donner lieu à de forts effets d'aubaine mais (corrélativement) fixe durablement les intéressés à l'emploi. Vu sous cet angle, on comprend pourquoi les contrats d'aide à l'emploi ont si mauvaise presse : ils apparaissent soit inutiles soit inefficaces.

Cela étant, il faut convenir que réserver chaque année 300 000 emplois aux « personnes les plus éloignées du marché du travail » n'est pas négligeable. On rejoint une justification conjoncturelle des contrats aidés : créer de l'emploi subventionné lorsque la croissance économique est faible en attendant qu'une accélération de l'activité permette d'absorber l'offre de travail excédentaire. Il s'agit encore d'une forme de gestion de l'attente, cette fois au niveau macroéconomique. Pour la France, cette justification se heurte douloureusement au constat sur quarante ans d'une croissance structurellement affaiblie.

Les contrats « standard » d'aide à l'emploi (dont le CUI est l'avatar le plus récent) forment donc l'archétype de la politique défensive et attentiste épargnant à l'Etat une réflexion stratégique préalable. Le programme « Nouveaux services emplois jeunes » est une exception à ce motif général.

1.2 Une exception : le programme « Nouveaux services emplois jeunes »¹⁴

La posture défensive dénoncée ci-dessus vaut essentiellement pour la politique de contrats aidés « standard ». Le programme « Nouveaux services – Emplois jeunes » (NSEJ), s'il n'a pas survécu au retour de la droite en 2002, manifestait des propriétés qui méritent d'être rappelées, en particulier parce qu'il s'agit d'une référence utile pour l'exercice proposé par la suite. L'objectif principal assigné au programme était la création d'activités répondant à des besoins : émergents ou non détectés ; présentant un caractère d'utilité sociale ; non satisfaits par le marché ou l'action

¹⁰ Gaudron G. (2009) – *Insee Première* n°1224, février.

¹¹ Lemerle-Guillaumat S., C. Maillard-Barbé et A. Le Mat (2008) – *Insee Première* n°1205, juillet.

¹² Fendrich Y., V. Rémy et B. Le Rhun (2009), *Premières Synthèses* n°45-1, Dares, novembre.

¹³ Even K. et T. Klein (2007), « Les contrats et stages aidés : un profit à moyen terme pour les participants ? Les exemples du CIE, du CES et du Sife », *Economie et statistique*, n°408-409.

¹⁴ L'évocation du programme « Nouveaux services emplois jeunes » mériterait d'être enrichi d'un bilan des expérimentations type *Emplois tremplin* menées dans plusieurs régions socialistes (notamment en Ile-de-France) depuis 7 ans. Cependant, sauf erreur, ces actions régionales n'ont pas fait l'objet d'une évaluation comparable au travail réalisé par le Conseil national de l'évaluation sur le programme NSEJ.

publique traditionnelle. Il se démarquait des orientations usuelles de la politique de l'emploi en s'adressant à un large public de jeunes actifs indépendamment d'éventuelles difficultés d'insertion professionnelle ; l'idée était de mobiliser une main d'œuvre « valorisée pour ses capacités propres d'initiative et de créativité »¹⁵. L'aide de l'Etat intervenait dans le cadre d'un projet de développement, élaboré par l'employeur et articulé autour de la création d'un poste de travail, qui correspondait à l'expérimentation de nouvelles activités. Cette aide prenait la forme d'une subvention par poste créé correspondant à 80% du Smic ; les recrutements intervenaient pour l'essentiel en CDI ou en CDD de 60 mois sur des postes à plein temps¹⁶.

La portée du programme NSEJ est soigneusement analysée dans un rapport du Conseil national de l'évaluation (Robineau, 2002)¹⁷ ; nous nous contentons ici d'en rappeler les principales conclusions. A l'actif du programme : des créations nettes d'emplois qui ont eu un effet positif sur la reprise économique (le programme est lancé en 1998) ; le développement d'activités correspondant à une demande sociale réelle (e.g. activités de médiation, d'aides aux personnes, de conseil en environnement) en mobilisant une offre de travail préexistante qui ne trouvait pas à s'employer ; une qualité d'organisation administrative qui a permis de faire progresser une logique de projet et une réelle mobilisation locale. Le programme est parvenu à placer une main d'œuvre jeune précarisée dans une fonction « d'agent du développement économique » valorisante. Au passif du programme : son enfermement dans le secteur non marchand... auquel s'est heurtée la pérennisation des activités créées.

Sans refaire l'histoire, le cantonnement du programme NSEJ au secteur non marchand résulte essentiellement de réticences des syndicats patronaux et non d'un *a priori* de ses concepteurs : dans sa conception initiale, le programme couvrait également le secteur marchand (Robineau, 2002). Il n'en reste pas moins vrai que la sélection des projets n'a pas suffisamment tenu compte de la question du transfert, à terme, des activités créées vers le marché, lieu du consentement à payer.

Le traitement de cette difficulté n'a pourtant pas été infructueux en termes d'innovation de politique de l'emploi : c'est dans le cadre de la sortie du programme NSEJ qu'est créé le Dispositif local d'accompagnement (DLA). Ayant pour vocation initiale d'aider les employeurs à élaborer des solutions permettant la pérennisation de postes créés dans le cadre du programme NSEJ, le DLA est plus généralement aujourd'hui (10 ans après sa création) un dispositif d'appui et de conseil aux structures qui développent des activités d'utilité sociale (essentiellement dans le secteur non marchand) ; il se présente comme un outil de professionnalisation des structures et un acteur du développement local¹⁸.

¹⁵ CNE (2001), *Programme Nouveaux services - Emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports*, Rapport de l'instance d'évaluation du présidé par A. Le Pors, La Documentation française.

¹⁶ Pour une présentation complète du programme NS-EJ : Gomel B. et N. Schmidt (2006), *Les suites associatives au programme Nouveaux services – Emplois jeunes*, Rapport de recherche du CEE n°33, octobre.

¹⁷ CNE (2002), *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, Rapport de l'instance d'évaluation présidé par Y. Robineau, La Documentation française.

¹⁸ Cf. Avise, Cnar Financement-France active (2011), *Mesure d'impact du DLA 2011* (en partenariat avec la CPCA), décembre.

L'intérêt du programme NSEJ est qu'il reposait sur une stratégie offensive à travers sa dimension « nouveaux services ». Cette optique, sinon l'inspiration sous-jacente du programme, mérite d'être réactivée. C'est ce que propose cette note à partir d'un diagnostic explicite.

L'organisation administrative du programme NSEJ : conclusions du rapport du Conseil national de l'évaluation (Robineau, 2002) La qualité d'organisation administrative du programme NSEJ a permis de sortir d'une logique de guichet et d'initier une réelle mobilisation locale et interministérielle. Cela se traduisait par une définition claire et adéquate des compétences de chaque niveau d'intervention (local, départemental, régional) et par la volonté de se doter de cadres d'action et de concertation ouverts à l'ensemble des acteurs concernés : cellules locales de pilotage, instances départementales d'instruction des dossiers, plateformes régionales de professionnalisation, cellule nationale d'appui à la professionnalisation. Le programme a donné lieu à l'affirmation au sein des services déconcentrés de fonctions d'animation et d'expertise de projet, leur action évoluant de la simple mise en œuvre à l'accompagnement des porteurs de projet. Cette organisation administrative a révélé ses limites dans une seconde phase du programme lorsqu'il a fallu mobiliser des acteurs extérieurs au SPE. L'impératif n'était plus l'instruction de projets mais l'intégration professionnelle des salariés en emploi jeunes, le développement d'instruments de reconnaissance des activités créées et l'aide aux porteurs de projet pour pérenniser ces activités. A ce stade sont apparus les défauts d'implication de certaines institutions.

2 Diagnostic et principes généraux de politique de l'emploi : restaurer une capacité à mobiliser efficacement la main d'œuvre

Le chômage en France n'est pas un problème de coût absolu du travail. Primo, la politique d'allègement général de charges menée depuis 15 ans n'empêche pas 10% de la population active d'être au chômage. Deuisio, apprécier le caractère excessif du coût d'un facteur ne se conçoit qu'en relation à son rendement (en termes de création de valeur) : un emploi rémunéré au Smic ne procurant pas un pouvoir d'achat « excessif », c'est plus du côté de la productivité du travail que réside le problème. De même, imputer le chômage de masse aux institutions du marché du travail est insuffisant : pour parvenir à identifier une défaillance en la matière il faut nécessairement adjoindre une croissance faible¹⁹. Le vrai problème réside dans **l'incapacité de l'économie française à mobiliser efficacement** (et d'ailleurs vertueusement) **sa main d'œuvre**, de mettre l'une de ses ressources clé au service de la création de valeur. Cette incapacité ne se traduit pas seulement par un nombre important de chômeurs de longue durée ; elle se manifeste par des relations sociales et un encadrement chaotiques, un emploi peu désirable et un problème massif de déclassement professionnel²⁰.

¹⁹ Ljungqvist L. and T. J. Sargent (2008), « Two questions about european unemployment », *Econometrica*, Vol. 76, n°1, January.

²⁰ Giret J.-F., E. Nauze-Fichet et M. Tomasini (2006), « Le déclassement des jeunes sur le marché du travail », Insee, *Données sociales – la société française*, édition 2006.

2.1 *Le chômage baisse lorsque la croissance économique est forte*

Le prix d'une absence de stratégie globale de politique de l'emploi est désormais clair²¹. Une action durable sur l'emploi ne peut s'abstraire du processus de création de valeur (qu'elle soit marchande ou non) ; elle doit au contraire s'y articuler. La question de l'emploi des personnes éloignées du marché du travail est soumise à la même nécessité. Un emploi pérenne est un emploi qui n'est pas à lui-même sa propre fin mais un emploi tenant à une création de valeur. Depuis vingt ans, le facteur qui a le plus sûrement fait baisser le chômage, c'est la croissance économique c'est-à-dire la progression de la création de valeur. La politique de l'emploi doit être pensée comme une politique structurelle de croissance et non plus comme une politique d'accompagnement social du chômage.

Une politique de l'emploi ne peut donc se passer d'un questionnement plus général quant à une stratégie de croissance. Hélas, trop de mesures prises depuis trente ans ont été pensées en marge de cette question, cherchant à intervenir « à côté » des enjeux de création d'activité et de valeur notamment dans une perspective de neutralisation d'effets d'aubaine. Les outils de la politique de l'emploi restent insuffisamment adossés à un objectif précis de moyen/long terme. C'est une succession de mesures défensives, souvent malthusiennes et stigmatisantes, mises en œuvre sans effet significatif sur la situation de l'emploi. La France est enlisée dans le traitement social du chômage, attendant passivement le retour d'une croissance forte.

Si l'on en croit Askenazy (2011)²², cela n'avait pourtant rien d'inéluctable. Du moins disposait-on d'un diagnostic permettant de faire de meilleurs choix : c'est ce que suggère un rapport du Commissariat général au Plan (le Rapport Ortoli). Ce document, qui annonçait une mutation profonde de l'économie française et du marché du travail, proposait un ensemble de mesures que l'on qualifierait aujourd'hui de flexicurisantes (dont la fusion Assedic-ANPE) ; il est daté... de 1967²³ !

2.2 *Le diagnostic structurel*

Le travail de prospective²⁴ réalisé par le Centre d'analyse stratégique (CAS) et la Dares en 2007 comportait une touche d'optimisme : les statistiques démographiques laissaient présager un ralentissement de l'expansion de la population active à partir de 2008 d'où de vraisemblables baisses de chômage dans le court terme... La récession a eu raison de ces espoirs ! Aujourd'hui, pas de baisse significative de la population active à l'horizon ni *a fortiori* de pénurie générale de main d'œuvre. Le marché du travail resterait donc fortement sélectif, marqué par la persistance (voire l'amplification) de déséquilibres locaux (quantitatifs et qualitatifs) laissant des segments entiers de main d'œuvre sous-utilisée (femmes, jeunes et seniors). Certains métiers et bassins d'emploi pourraient pourtant parallèlement connaître des difficultés de recrutement. Ces difficultés concerneraient notamment des métiers de cadres « polycompétents » (compétences aisément transférables d'une

²¹ Askenazy impute la persistance, depuis 30 ans, d'un chômage élevé et d'une croissance erratique à l'incapacité des gouvernements successifs d'opter pour une stratégie de développement cohérente avec la nouvelle révolution industrielle qui affleure dès le début des années 1970 : celle des technologies de l'information et de la communication.

²² Askenazy P. (2011), *Les décennies aveugles – Emploi et croissance 1970-2010*, Edition du Seuil, Paris.

²³ Quelques extraits cités par Akenazy (2011, p. 51) : « dans une économie en progrès, une mobilité accrue de l'emploi est inévitable et nécessaire » ; « L'évolution technique, là même où la demande est en accroissement sensible, transforme la structure de l'emploi, par l'appel à une main d'œuvre d'une qualification différente et plus élevée » ; « L'ouverture des frontières renforce et accélère ces mutations [...] elle met en lumière dans certaines branches 'un retard de productivité' ».

²⁴ Chardon O. et M.-A. Estrade (2007), *Les métiers en 2015*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications ».

entreprise à l'autre) ou d'aide et de soin aux personnes fragiles (métiers à faible attractivité). Ces tensions seraient concentrées dans les grandes agglomérations en forte croissance et les zones résidentielles impuissantes à attirer/retenir leur main d'œuvre. Elles pourraient menacer la pérennité ou limiter la croissance des PME dépourvues des ressources nécessaires pour retenir leur main d'œuvre. Le CAS souligne en effet l'existence de marges de manœuvre différentes d'une entreprise ou d'un territoire à l'autre. Dans les grandes entreprises ou la fonction publique, on assisterait à un retour de la promotion interne et à une limitation du déclassement à l'embauche voire à une progression de l'emploi des seniors. L'attraction exercée sur la main d'œuvre renforcerait les difficultés de recrutement structurelles de certains secteurs et territoires. Au total, les mobilités professionnelles positives resteraient à l'horizon 2015 très inégalitaires bénéficiant essentiellement aux plus qualifiés. Rien ne garantit que les actifs les plus éloignés de l'emploi ou les territoires les plus frappés par le chômage voient leur situation s'améliorer : chômage et difficultés de recrutement pourraient ainsi coexister.

2.2.1 Le dualisme du système productif et du marché du travail

Dans ses *Regards prospectifs sur l'Etat stratège* (décembre 2004), le Commissariat général du plan (CGP) étudiait les relations de l'organisation du système productif national aux formes de la mobilisation de la main d'œuvre. L'analyse pointait d'abord un nombre d'emplois faible au regard de quelques standards étrangers. Ce retard apparaissait dans des secteurs d'activité clés : le commerce, la réparation de biens durables, les services aux entreprises, l'éducation et la santé. La comparaison à l'Allemagne et au Royaume-Uni montrait que l'insuffisance du taux d'emploi en France concerne la main d'œuvre qualifiée. L'analyse revenait ensuite sur le dualisme du marché du travail national opposant : une main d'œuvre fidélisée à une main d'œuvre d'appoint, précarisée ; les diplômés aux non diplômés. Cela conduisait à diagnostiquer un défaut de mobilité ascendante en cours de carrière et la nécessité de rendre les activités professionnelles qualifiantes pour que la progression des uns libère des places en bas de l'échelle des qualifications. Le CGP observait également la dualité du système productif bien illustrée depuis par l'impact de la récession dans le secteur automobile. Comparé aux Etats-Unis, la France se caractérise par un grand nombre d'entreprises mais peu d'emplois, combinaison renvoyant à un tissu productif qui comporte beaucoup de petites entreprises et de groupes mais peu d'entreprises de taille intermédiaire. Cela n'est pas sans relation avec le dualisme du marché du travail, les possibilités de mobilité interne étant évidemment plus nombreuses au sein d'un groupe. L'enjeu serait donc moins de maximiser les créations d'entreprises que de mettre en place les conditions de leur développement. Ces tendances se sont renforcées depuis 2004. Les faiblesses commerciales de l'économie française sont désormais claires : ancrage limité aux économies émergentes ; insuffisante spécialisation internationale. Ces faiblesses se conjuguent à d'autres défis liés aux évolutions du contexte international : érosion de l'avance technologique, concurrence des pays à bas salaires, hausse du prix des matières premières et de l'énergie. Tout cela contribue à la disparition accélérée de l'emploi industriel que nous constatons actuellement à tous les niveaux de qualification ainsi qu'au creusement des inégalités entre qualifiés et non qualifiés.

2.2.2 Une main d'œuvre confrontée à des modèles productifs intensifs et sélectifs

Dans ce contexte s'affirment progressivement des modes de production de valeur fondés sur la connaissance et l'apprentissage collectif. Cela implique une montée en complexité des connaissances utilisées et requises des salariés, l'adaptabilité permanente des firmes nécessitant un renforcement des polyvalences et des capacités d'évolution de la main d'œuvre. Le travail est moins spécialisé sur une tâche et davantage sur un champ de compétences. L'affirmation de ce système productif « cognitif », coexistant avec des systèmes plus classiques²⁵ pourrait encore contribuer à la dualisation de l'emploi. En tous les cas, ce modèle fait de la gestion de la main d'œuvre une activité stratégique qui va bien au-delà de l'attraction des talents : il exclut des organisations du travail stables structurées par la production de masse et appelle un effort permanent d'ajustement entre les compétences disponibles et la satisfaction de la demande de biens et services. Cela prend souvent la forme du *productivisme réactif*²⁶.

2.2.3 Une gestion défailante de la main d'œuvre

Or la gestion de la main d'œuvre n'apparaît pas précisément comme une spécialité française. On peut pointer des défaillances en la matière au niveau du recrutement, de la promotion et des conditions de travail.

Le CAS attribue aux pratiques de recrutement un rôle important dans la précarisation de l'emploi en France. Les recruteurs nationaux manifestent des exigences beaucoup plus fortes que leurs homologues européens en matière de diplôme, d'expérience et d'âge²⁷. Les transformations techniques et organisationnelles décrites ci-dessus les conduisent en outre à réclamer des salariés immédiatement opérationnels. Ces exigences procèdent d'une difficulté à construire des espaces d'accueil et d'apprentissage pour les nouveaux entrants. En clair, l'excessive sélectivité au recrutement est une manière de palier les défaillances d'une gestion *ex post* des ressources humaines. En découle une difficulté à organiser les transferts de compétences en interne tenant à l'organisation du travail et aux relations qu'entretient chaque unité de production à son environnement. Philippon (2007)²⁸ dénonce quant à lui une organisation du travail fondée sur une méfiance réciproque entre cadres et employés. Cette méfiance se traduit par des relations sociales hostiles qui entravent l'émergence d'organisations efficaces. L'analyse montre que l'hostilité des relations sociales au sein des entreprises est largement imputable au conservatisme des pratiques managériales qui sont dominées par des règles de reproduction et de protection. Cela se manifeste notamment par : l'absence de délégation de l'autorité (et une surcharge corrélative des responsabilités au sommet des hiérarchies) ; un faible recours à la promotion interne défavorable à l'investissement dans le travail ; la déresponsabilisation à la base. Tout cela fait de la France la championne de l'insatisfaction au travail. Ce motif contraste avec ce qui prévaut dans d'autres pays développés tels que les Etats-Unis, l'Allemagne ou le Danemark qui se caractérisent par un management professionnalisé. On peut faire

²⁵ Lorenz E. et A. Valeyre (2005), « Les nouvelles formes d'organisation du travail en Europe », *Connaissance de l'emploi* Quatre pages de CEE, n°13, mars.

²⁶ Askenazy P. (2004), *Les désordres au travail – Enquête sur le nouveau productivisme*, La République des Idées, Seuil.

²⁷ Marchal E. et G. Rieucan (2005), « Candidat de plus de 40 ans, non diplômé ou débutant s'abstenir », *Connaissance de l'emploi* Quatre pages de CEE, n°11, janvier.

²⁸ Philippon T. (2007), *Le capitalisme d'héritiers – la crise française du travail*, La République des Idées, Le Seuil.

apparaître un avantage comparatif de ces pays en termes de qualité de management, ceux-ci faisant plus facilement émerger des organisations efficaces où le travail de chacun est valorisé. Cet aspect contribuerait aux difficultés qu'ont les PME françaises à croître. Il déterminerait plus généralement : la faiblesse de la demande de travail émanant des entreprises²⁹ ; la faiblesse du taux d'emploi (notamment de celui des seniors) via l'insatisfaction au travail.

Askenazy (2004) analyse le développement en France d'un « malaise au travail » prenant des formes nouvelles (souffrance et harcèlement) et anciennes (pénibilité), un malaise désormais patent si l'on en juge par la multiplication des suicides sur le lieu de travail. La montée de ce malaise a accompagné le développement du productivisme réactif qui transforme le travail sans faire disparaître les contraintes physiques³⁰ et contribue au développement de nouvelles contraintes, plus psychologiques. La pression qu'il exerce sur le bien-être des travailleurs n'est pourtant pas inéluctable. C'est ainsi qu'aux Etats-Unis où la diffusion du productivisme réactif était déjà manifeste à la fin des années 80, la décennie 90 a été marquée par un fort recule des pathologies professionnelles. Le précédent américain révèle donc que les effets conjugués de la régulation et de la concurrence peuvent réconcilier efficacité productive et bien-être au travail. Dans le cadre du productivisme réactif, la qualité des conditions de travail est une clé de l'innovation et non un obstacle à la création libre de richesse.

Tout ce qui précède suggère que derrière le problème de l'emploi se cache un problème de travail et plus précisément d'organisation du travail.

2.3 Quelques principes généraux de politique de l'emploi

Les éléments de diagnostic rassemblés ci-dessus suggèrent que la France dispose de marges de croissance endogène (accroissement de la productivité totale des facteurs) fondées sur une meilleure mobilisation de sa main d'œuvre. L'idée est de rechercher des progrès organisationnels vecteurs de gains de productivité. L'horizon est macroéconomique ; gagner en productivité, c'est augmenter le revenu distribué sans créer d'inflation. Mais l'action à engager est microéconomique. La politique de l'emploi doit être subordonnée à cette action ce qui suppose qu'elle suive un certain nombre de principes généraux, mis en avant par le CGP et plus récemment par le CAS³¹, que nous rappelons et prolongeons ici.

2.3.1 Inscrire la politique de l'emploi dans les évolutions souhaitables du système productif

La politique de l'emploi doit accompagner la croissance des PME et être compatible avec des gains de compétitivité. Elle doit favoriser le développement d'organisations du travail « apprenantes ». Elle doit être cohérente avec les orientations industrielles du pays et l'évolution du système productif vers plus de sobriété énergétique. Cela suppose de renoncer à des dispositifs recherchant une action uniforme. La diversité des situations, d'un métier à l'autre, d'un secteur à l'autre, d'un bassin d'emploi

²⁹ Au regard des besoins de main d'œuvre sous-jacents que révèlent à l'occasion certains dispositifs de la politique de l'emploi (une mise à disposition à titre gratuit dans le cadre de Contrats de sécurisation professionnelle par exemple).

³⁰ Trois quarts des maladies professionnelles restent liées à des TMS résultant de contraintes physiques (cf. enquête SUMER).

³¹ Documents cités.

à l'autre, ne permet pas une réponse uniforme applicable partout. La politique de l'emploi doit donc se déployer en coordination avec des acteurs intermédiaires (branches, territoires, SPE).

2.3.2 Clarifier l'action recherchée sur l'offre de travail

L'accroissement du taux d'emploi des moins qualifiés n'a pas à constituer l'alpha et l'oméga de la politique de l'emploi. En particulier, l'idée de stimuler une offre de travail peu qualifiée par « la contrainte » est à la fois absurde et illusoire. Cette offre émergera dès lors qu'on aura rendu l'emploi peu qualifié « désirable » moins en termes salariaux qu'en termes de conditions de travail et de respect des personnes. L'urgence est moins de forcer l'offre de travail des non-qualifiés dont on peut concevoir qu'une part reste hors du marché du travail, que d'accompagner celle de la catégorie plus large des « disqualifiés », en particulier les jeunes et les femmes diplômés.

2.3.3 Clarifier l'action recherchée sur la demande de travail

Il importe de sortir d'une action centrée sur la baisse du coût du travail qui favorise la baisse de sa productivité. La politique de l'emploi doit au contraire favoriser l'accroissement de la valeur de la main d'œuvre c'est-à-dire le consentement des structures à payer le travail. Cela consiste à remettre la main d'œuvre à la source du processus de création de valeur. Il s'agit, sans peser sur leur flexibilité, d'inciter les entreprises à modifier leur organisation dans un sens qui valorise l'ensemble des compétences de leurs salariés. Cela passe par l'évolution des pratiques de gestion de la main d'œuvre : pratiques de recrutement – rendre les comportements d'embauche cohérents avec les caractéristiques de la main d'œuvre disponible ; organisations du travail – fournir aux entreprises les outils de GRH leur permettant à moyen terme d'assurer la pérennité et le développement de leur activité ; pratiques de promotion – favoriser la mobilité professionnelle ascendante.

3 Proposition de dispositif ciblé d'aide à l'emploi

L'objectif macropolitique « Emploi » passe par une stratégie microéconomique « travail ».

3.1 Principe : valoriser la main d'œuvre disqualifiée

L'action du dispositif proposé n'est pas cantonnée à l'offre de travail : des transformations doivent être encouragées du côté des entreprises, du côté de l'organisation et de la demande de travail.

3.1.1 Rechercher une action structurelle

Le problème auquel est confrontée la politique de l'emploi ne doit plus être envisagé comme statique mais comme dynamique : agir « en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail » exige que l'emploi augmente plus vite que la population active. Dans ce cadre, l'enjeu d'un dispositif d'emploi aidé n'est pas conjoncturel – accompagner l'attente d'une hypothétique accélération de l'activité, mais structurel – élargir le marché du travail c'est-à-dire à la fois l'offre et la demande de travail aux conditions du droit commun.

L'emploi subventionné doit ainsi devenir une composante (parmi d'autres) d'une politique de développement économique c'est-à-dire de création de valeur. Cette articulation comporte deux aspects : faire de l'emploi subventionné un levier de création de valeur ; relier la main d'œuvre

disqualifiée aux activités génératrices de valeur. L'emploi subventionné n'est alors pas une fin en soi mais le moyen de renforcer le lien entre emploi et développement. Il ne s'agit cependant pas d'enrichir en emploi une croissance « exogène » par la baisse de la productivité du travail mais de susciter une croissance « endogène » adossée à une meilleure valorisation du facteur travail. Il ne s'agit pas plus de réduire la sélectivité du marché du travail mais de faire en sorte que cette sélectivité intervienne sur un marché du travail suffisamment élargi pour qu'elle cesse d'être disqualifiante.

3.1.2 *Sortir d'une action aux marges du marché du travail*

Une telle action structurelle nécessite de sortir la politique d'emploi aidé des marges du marché du travail. Intervenir en faveur de l'emploi « des personnes les plus éloignées du marché du travail » ne passe pas nécessairement par une action ciblée sur cette population. De la même façon, l'objectif de développement ne s'accorde pas spontanément au fait de réserver près de 90% de l'emploi aidé (hors apprentissage) au secteur non marchand. Dans le même temps, questionner l'opportunité d'une action focalisée sur les marges du marché du travail ramène au premier plan le problème des effets d'aubaine.

3.1.2.1 *Sortir d'une action concentrée sur les marges de l'offre de travail*

Au plus fort de la dernière crise, en l'absence d'espoirs quant aux possibilités, pour les chômeurs les moins qualifiés, d'accéder à l'emploi « ordinaire », les contrats aidés du secteur non marchand ont ouvertement été présentés comme supports d'activation³² : ils contribuaient à rendre crédible l'exigence de recherche active d'emploi et à dissuader le repli dans l'inactivité. En admettant que l'effet sous-jacent existe bien, il signifie que les 3Md€ annuels réservés aux contrats aidés avaient notamment pour fonction... de maintenir un chômage élevé parmi les personnes les plus désavantagées. Cela laisse songeur ! D'autant plus si l'on examine le sort préoccupant de segments moins désavantagés de l'offre de travail excédentaire (jeunes diplômés ou seniors privés d'emploi par la crise). La politique de l'emploi consacre une part substantielle de ses ressources à imposer l'activité à une main d'œuvre particulièrement difficile à mobiliser aux conditions du droit commun lors même que l'économie française peine à mobiliser efficacement sa main d'œuvre mieux formée.

Cela est généralement justifié par la crainte des effets d'aubaine *i.e.* le souci de ne pas subventionner des appariements qui se réaliseraient sans intervention publique. Nous revenons sur ce point plus bas. A ce stade, contentons-nous d'observer que ce ciblage de la politique d'emploi aidé est en pleine contradiction avec le constat du CGP selon lequel accroître le taux d'emploi des moins qualifiés n'a, dans le cas français, rien de prioritaire. L'optique structurelle privilégiée ici voudrait que l'on considère le champ plus général d'une main d'œuvre *disqualifiée* par l'organisation actuelle de l'activité économique en France. Cette disqualification concerne certes les non diplômés mais va bien au-delà : elle concerne l'ensemble des actifs dont l'accès à l'emploi intervient au prix d'un déclassement, aux premiers rangs desquels... les jeunes !³³

³² OCDE (2009), « La crise de l'emploi, quelles sont les conséquences pour les politiques sociales et de l'emploi ? », *Perspective de l'emploi 2009*.

³³ Cf. Giret, Nauze-Fichet et Tomasini (2006) déjà cité.

3.1.2.2 *Sortir d'une action concentrée sur les marges de la demande de travail*

On l'a vu, pour les personnes, le sens d'un placement en emploi aidé est d'enclencher une dynamique d'emploi ultérieure en se dotant d'une première expérience. Encore faut-il que cette expérience soit valorisable sur le marché du travail « ordinaire » : la qualité de la situation de travail subventionnée est cruciale dans l'efficacité du dispositif. La division marchand / non marchand ne rend pas justice à ce critère. Le secteur non marchand n'est certes pas homogène : certaines associations et collectivités locales manifestent à l'égard de leurs salariés en contrat aidé des attentes propres à d'authentiques situations de travail... mais d'autres recrutent en contrat aidé dans une logique sociale³⁴ i.e. dans le but d'aider des personnes en difficulté sans proposer de véritables situations de travail. Cela explique qu'on ait permis (et même encouragé³⁵) dans le cadre d'un contrat aidé du secteur non marchand, des périodes d'immersion en entreprise. Mettre l'accent sur la qualité de la situation de travail implique donc de ne pas accorder au clivage marchand / non marchand le rôle structurant qu'il tient aujourd'hui.

3.1.2.3 *Sans renoncer à maîtriser les effets d'aubaine*

Sortir l'emploi aidé des marges du marché du travail ramène au premier plan la question des effets d'aubaine. Se concentrer sur le secteur non marchand est une manière de chercher à maximiser « l'effet emploi » du dispositif ; cibler les marges de l'offre de travail, d'épargner au Service public de l'emploi (SPE) une analyse fine (donc coûteuse) de l'opportunité de prescrire un placement en emploi aidé. La question des effets d'aubaine est donc largement liée au fait de rechercher une action de masse. S'il faut choisir entre action de masse et action proprement ciblée, l'optique structurelle décrite ci-dessus plaide fermement pour un ciblage pertinent.

3.1.3 *Donner un sens au subventionnement*

L'ère de disette budgétaire dans laquelle nous sommes impose d'être rigoureux quant à l'opportunité d'une action prenant la forme d'un subventionnement public ; c'est notamment en cela qu'il importe de partir d'un diagnostic clair des défaillances de notre organisation économique. Le principe de la présente proposition est d'user de l'emploi aidé pour répondre à une incapacité française à mobiliser efficacement la main d'œuvre. Cette incapacité est le produit d'un sous-investissement structurel dans les questions de gestion de la main d'œuvre. Il s'agit donc de subventionner des projets de développement (création de valeur) faisant intervenir une organisation du travail intensive en emploi qualifiant ; le subventionnement est justifié dès lors que l'organisation en question comporte une dimension expérimentale. Pour une structure ayant stabilisé son activité, développement et changement organisationnel représentent en effet des risques : une partie de l'action recherchée passe par le subventionnement de prises de risque susceptibles de conduire à terme à un élargissement de la demande de travail. Chaque expérience correspondante a ainsi vocation à être évaluée et capitalisée. Cette perspective est proche de celle de l'opération « Nouvelles qualifications » défendue à la fin des années 80 par Bertrand Schwartz³⁶.

³⁴ Simonin B., « L'usage des emplois aidés par les employeurs du secteur non marchand : logique sociale, logique de gestion », *Premières synthèses* n°06.2, février 2003.

³⁵ Dans le cadre notamment du « CAE-passerelle » initié à l'occasion de la crise.

³⁶ Pour une présentation : Wuhl S. (1998), *Insertion – Les politiques en crise*, Puf, Paris.

3.1.4 Exploiter les propriétés intrinsèques des contrats d'aide à l'emploi

Le contrat aidé est par nature un outil relationnel approprié à une action ciblée. La stratégie proposée repose sur le caractère biface de ce type de mesure qui permet d'agir simultanément sur l'offre et sur la demande de travail. L'action sur l'offre de travail est le motif le plus couramment évoqué consistant à doter les personnes de codes et d'expériences professionnelles valorisables par la suite sur le marché du travail. On pense plus rarement au potentiel de l'emploi aidé en tant qu'action sur la demande de travail. Ce potentiel a pourtant les mêmes ressorts que pour les personnes : apporter une expérience susceptible de transformer l'organisation et le fonctionnement des structures productrices de valeur. La portée relationnelle de l'emploi aidé comporte un troisième avantage, celui de permettre l'instauration d'une discussion directe entre SPE et acteurs de la production de valeur.

L'emploi aidé n'a pas vocation à constituer l'outil d'une action de masse ; son intérêt réside dans la possibilité qu'il offre de mener une action ciblée, particulièrement adapté à un enjeu microéconomique et structurel.

<p>Qualification, travail et création de valeur : un cadre général</p> <p>La mobilisation efficace du travail au service de la création de valeur suppose, de la part de l'entrepreneur-employeur, l'animation d'un processus de qualification. L'idée est qu'à leur entrée au sein d'une structure économique les travailleurs sont largement « sans qualité » <i>i.e.</i> leur contribution potentielle à l'activité de la structure est inconnue. Le processus de qualification réside dans la formalisation progressive de cette contribution. L'« idéologie des talents » assigne à chaque travailleur la charge de sa qualification sans reconnaître le <i>problème de coordination</i> posé par la nature collective du processus de qualification : la qualification d'un travailleur n'est indépendante ni de la demande adressée à la structure, ni de la technologie ni... de la qualification des autres travailleurs. La coordination entre ces différents aspects ne peut venir que de l'entrepreneur-employeur. Dans l'espace marchand, celui-ci articule la création de valeur tenant à la « qualification » de produit³⁷, <i>fonction entrepreneuriale</i>, à la qualification de la main d'œuvre, <i>fonction employeur</i>. Au sein d'une économie salariale de marché, c'est bien la <i>fonction employeur</i>, qui donne sa valeur au travail en le reliant à la création de valeur.</p>

3.2 Esquisse de dispositif offensif d'aide aux employeurs

On qualifie d'offensive une action de politique de l'emploi se proposant d'élargir structurellement le marché du travail c'est-à-dire à la fois l'offre et la demande de travail aux conditions du droit commun.

3.2.1 L'action du dispositif

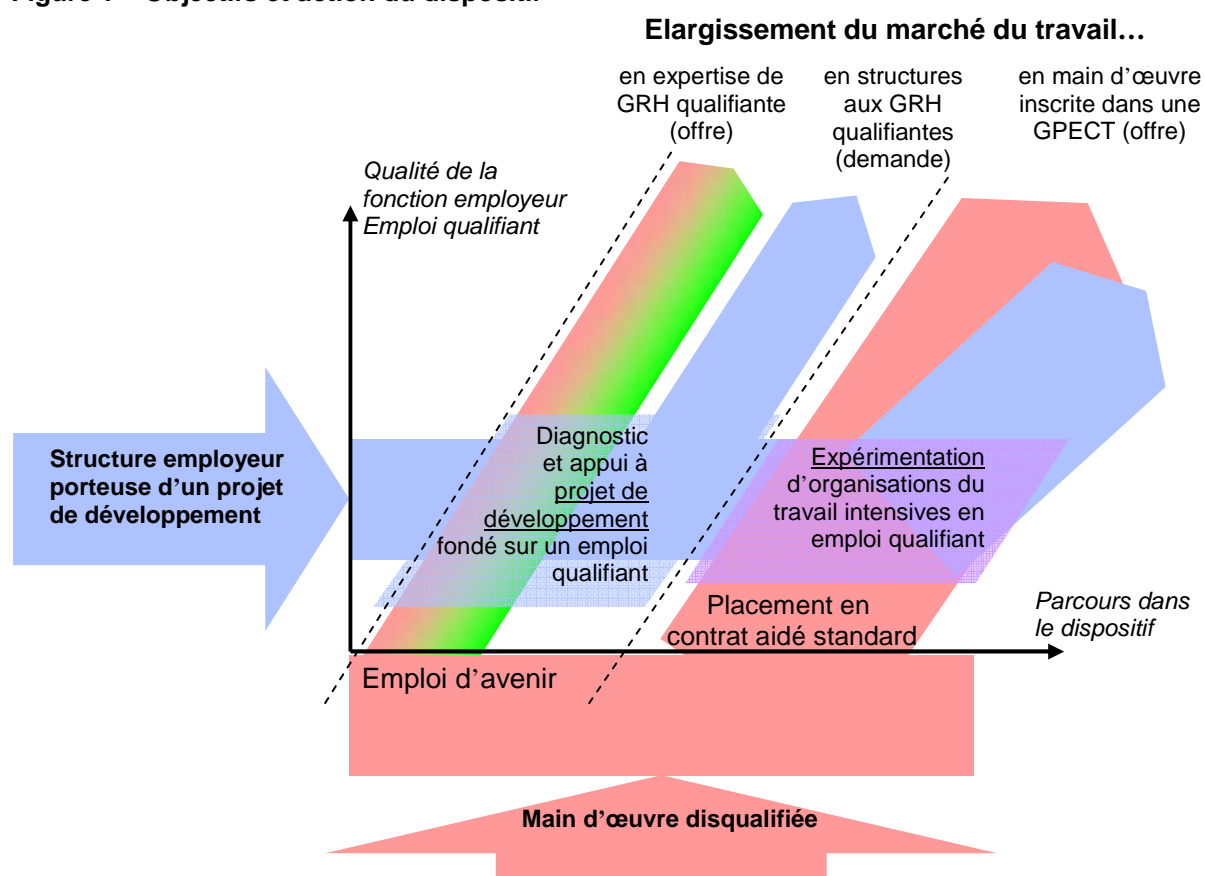
L'action du dispositif (figure) repose sur : (a) un accompagnement des structures dans leur gestion des ressources humaines (diagnostic) et/ou l'élaboration de projets de création de valeur impliquant le développement d'un emploi qualifiant ; (b) le subventionnement de mises en situation de travail de chômeurs non diplômés au sein de structures dont le projet de développement s'y prête ; (c) l'accompagnement des personnes placées.

³⁷ C'est-à-dire en le dotant de la qualité justifiant un consentement à payer additionnel de la part des consommateurs.

Le premier point renvoie à la nécessité d'agir sur les structures employeurs : il s'agit de contribuer à une amélioration de l'exercice de la fonction employeur. Cela touche au problème de la valorisation de la main d'œuvre dans l'activité de la structure et questionne la capacité de l'employeur à favoriser le développement des compétences individuelles et collectives par l'organisation du travail. L'accompagnement proposé pourrait s'appuyer sur une démarche de certification type ISO 9001-2008 (système d'administration de la qualité) ou s'articuler aux objectifs en termes de relations et conditions de travail de la norme ISO 26 000 ; cet accompagnement mériterait également de s'inscrire dans le cadre d'un accord de productivité entre patron et travailleurs : l'enjeu est de permettre des gains de productivité directs (efficacité) ou indirects via l'amélioration du bien-être au travail.

Mais l'appui proposé tiendrait surtout à la définition d'une stratégie de développement d'un emploi qualifiant. Dans ce dernier cas, l'accompagnement de la structure pourra justifier un recrutement expérimental destiné à soutenir le projet de développement mis au point. Cette embauche pourra être subventionnée³⁸ si cela est nécessaire. Le sens du subventionnement repose sur l'intuition que le coût de la main d'œuvre peu diplômée réside moins dans son prix unitaire (Smic horaire) que dans un coût de mise au travail *i.e.* de conception d'une organisation du travail mobilisant efficacement cette main d'œuvre. C'est cette opération qui comporte un risque pour la structure et qu'il s'agit de subventionner.

Figure 1 – Objectifs et action du dispositif



³⁸ L'embauche expérimentale pourra également s'appuyer sur un dispositif de mise en situation de travail intervenant dans le cadre d'un accompagnement Pôle emploi ou d'un Contrat de sécurisation professionnelle.

La perspective du dispositif est bien d'étendre durablement le champ de la main d'œuvre mobilisable aux conditions du droit commun et la quantité de travail effectivement mobilisée, ce en cohérence avec une politique de croissance fondée sur la progression de la productivité et l'accroissement du taux d'utilisation de la main d'œuvre.

3.2.2 *La technologie du dispositif*

Partant de l'action décrite ci-dessus, l'objet de cette section est d'indiquer comment le dispositif pourrait fonctionner. Il s'agirait de jouer de la complémentarité entre Emplois d'avenir et contrats aidés « standard » pour soutenir une action sélective reposant sur l'appui au développement des compétences individuelles et collectives.

3.2.2.1 *La complémentarité des supports*

Le dispositif s'appuie sur la complémentarité entre Emplois d'avenir et contrats aidés standard : le premier support correspond à un subventionnement long (5 ans) d'un poste de travail à temps plein ; le second à un subventionnement court (1 an) d'un contrat de travail. Le premier répond au temps du développement, le second, à celui de l'expérimentation et de l'apprentissage. La complémentarité entre les deux supports tient au fait que les ressources affectées à l'un renforcent le rendement de l'autre.

3.2.2.1.1 *Les Emplois d'avenir : supports de développement*

Les Emplois d'avenir doivent réactualiser et consolider l'inspiration des Emplois jeunes dans le cadre desquels les intéressés étaient à la fois bénéficiaires et acteurs. Il s'agit de répondre au problème du déclassement généré par le chômage de masse et subi de façon disproportionnée par les jeunes diplômés. L'idée est de proposer des postes en rapport avec leurs capacités acquises et d'exploiter pleinement un capital humain que le marché du travail peine à mobiliser efficacement³⁹. L'intention de répondre aux enjeux du déclassement doit tenir compte de ce qui faisait défaut aux Emplois jeunes : une réflexion préalable sur les conditions de sortie du dispositif. Une piste consisterait à privilégier une « approche emploi/métier », nous y revenons plus bas à propos de l'aspect « accompagnement » de la technologie du dispositif.

Bénéficiaires du dispositif, les personnes recrutées en Emploi d'avenir en seraient également des acteurs clés. On rejoindrait en ce sens la fonction « d'agent du développement économique » privilégiée dans le cadre du programme NSEJ : l'intéressé serait l'agent d'un appui « GRH qualifiante » aux structures engagées dans un projet de développement. Son activité relèverait de l'ingénierie de projet sur les thématiques du développement de la fonction employeur et des ressources humaines avec une compétence particulière sur la gestion de RH non diplômée. Il serait concrètement l'un des animateurs de l'accompagnement proposé aux structures.

³⁹ On pense en particulier aux diplômés des filières de sciences humaines. Au niveau licence, pour les sortants du système éducatif en 2004, le Céreq (*Bref*, juin 2008, n°253) constatait : un taux de chômage élevé trois ans après l'entrée dans la vie active (13% contre 5% pour les diplômés d'une licence Mathématiques, Sciences, Techniques) ; une situation dégradée par rapport à la génération 1998 (+4 points de taux de chômage) ; les salaires les plus bas parmi les diplômés de l'enseignement supérieur (salaire mensuel médian de 1 260€ net contre 1 500€). Pour un aperçu sur cet enjeu, voir les actes du colloque « Sciences humaines, de nouvelles ressources pour l'entreprise » organisé par le ministère de l'enseignement supérieur en février 2010 (<http://www.enseignementsup-recherche.gouv.fr/cid50595/sciences-humaines-des-etudiants-bien-percus-et-des-formations-pas-assez-valorisees.html>).

3.2.2.1.2 *Contrats aidés standard : support d'expérimentation et d'apprentissage*

Articuler les contrats aidés standard au dispositif permettrait de traiter les défaillances de la politique actuelle en garantissant la qualité des situations de travail subventionnées. Le fait que les contrats aidés soient peu favorables à l'insertion professionnelle durable tient pour beaucoup à la médiocrité moyenne des situations de travail correspondant aux emplois subventionnés et à l'incapacité du SPE de fournir un accompagnement aux personnes placées. Les inscrire dans le projet de développement d'une structure employeur c'est garantir de vraies exigences de productivité et favoriser un encadrement d'autant plus rigoureux qu'il est intéressé. De fait, la pérennisation du poste du salarié en contrat aidé devient un produit joint du succès du projet de la structure. Dans cette optique, l'emploi pourvu en contrat aidé est le support d'un apprentissage organisationnel et managérial : le salarié n'est pas, comme c'est actuellement le cas, dans un tête-à-tête avec un employeur-tuteur pas toujours à la hauteur⁴⁰, mais inséré dans un dispositif propres à garantir un plein exercice de la fonction employeur. La structure est en effet alors elle-même soumise à un accompagnement et dans une logique d'apprentissage visant à faire progresser son « employeurabilité »⁴¹.

3.2.2.2 *La sélectivité*

Une propriété centrale de la technologie proposée est sa sélectivité. Cet aspect contribue à l'efficacité du dispositif en tant qu'aide à l'insertion professionnelle et permet une maîtrise fine des effets d'aubaine. Cette sélectivité opère en effet sur les structures subventionnées autant que sur les personnes placées en contrat aidé.

3.2.2.2.1 *La sélection des structures*

La stratégie de maîtrise des effets d'aubaine retenue depuis 20 ans dans le cadre de la politique de contrats aidés repose largement sur la définition d'un « secteur non marchand » dont les structures sont réputées ne pas substituer l'emploi subventionné à l'emploi « ordinaire ». Sans approfondir ce point (qui mériterait de l'être si l'on en juge par l'utilisation massive des contrats aidés sur des postes pérennes, notamment dans les hôpitaux) on se contentera d'observer, qu'hors de ce critère, la politique de contrats aidés est très largement dépourvue de sélectivité : une fois l'appartenance au secteur non marchand acquise, toute structure apte à assumer le statut d'employeur, aussi formel soit-il, peut prétendre bénéficier d'un emploi subventionné. L'accès effectif à un subventionnement dépend certes de la conscience professionnelle du prescripteur, Pôle emploi, mais dans le cadre de l'action de masse privilégiée depuis trois ans, les scrupules des agents de Pôle emploi pèsent peu de chose : en pratique, il semble bien qu'on place les personnes « les plus éloignées du marché du travail » au sein des structures « les plus éloignées du marché »... c'est-à-dire d'une demande solvable. Ce soupçon est encore renforcé par le niveau des taux de subventionnement pratiqué en 2009-2010 (entre 75% et 95% du Smic brut en moyenne hors structure d'insertion par l'activité économique) qui finissent par avoir des effets anti-sélectifs c'est-à-dire par sélectionner les structures les moins aptes à autofinancer leur activité.

⁴⁰ Le Rhun B. (2011), *Dares Analyse*, janvier 2011, n°004.

⁴¹ Cf. Duclos (2007), http://www.metiseurope.eu/l-rsquoentrepreneur-ne-fait-pas-l-rsquoemployeur_fr_70_art_128.html.

Une action offensive doit répondre à une exigence de sélectivité émancipée du clivage marchand / non marchand. Il s'agit d'appliquer aux contrats aidés standard la logique de projet qui prévalait dans le cadre du programme NSEJ. Le dispositif proposé subordonne l'accès aux contrats aidés à un accompagnement préalable des structures, accompagnement visant à clarifier un projet de développement et/ou de gain en conditions de travail⁴². L'enjeu est de ne recourir au contrat aidé que si ce projet comporte une dimension avérée d'expérimentation d'organisation intensive en emploi qualifiants pour des personnes en butte au chômage de longue durée. Une manière de garde-fou réside dans le plafonnement à 50% du Smic brut de l'aide de l'Etat.

Ces dispositions peuvent certes entraver l'objectif d'une action de masse. En admettant que cela soit un inconvénient, on peut observer que la logique de projet promue par le programme NSEJ n'a pas empêché le passage de 220 000 jeunes dans le dispositif entre son lancement et la fin 1999 (la loi est votée en octobre 1997)⁴³. L'objection la plus fréquente à la subordination de la politique de contrats aidés à une logique de projet concerne l'amaigrissement des services déconcentrés de l'Etat depuis 2002 qui rendrait inenvisageable l'instruction et l'accompagnement de projets de développement. On revient sur ce point plus bas.

3.2.2.2 *La sélection des postes subventionnés*

Les postes subventionnés sont le support de parcours pour les salariés concernés comme pour les structures. Quant aux structures, il s'agit de privilégier des postes (i) accessibles à une main d'œuvre non diplômée et néanmoins (ii) favorables à des gains de productivité et/ou de bien-être. Côté salarié, les postes subventionnés doivent améliorer les perspectives d'emploi ultérieur des intéressés *i.e.* former une expérience valorisable sur le marché du travail « ordinaire ». L'approche emploi/métier – au sens du Répertoire opérationnel des métiers et des emplois (Rome) développé par Pôle emploi – déjà évoquée à propos des Emplois d'avenir paraît également pertinente concernant les postes pourvus en contrat aidé. L'idée est double. Il s'agit d'un levier permettant d'influencer l'organisation du travail au sein des structures. Mais c'est surtout le moyen de raccorder l'activité des salariés en contrat aidé à une liste de compétences – savoirs théoriques et procéduraux, savoirs de l'action... pour reprendre les descriptions du Rome – permettant de formaliser un parcours, articulé si nécessaire aux possibilités de formation offertes par l'Afpa et prévoyant une attestation d'expérience professionnelle⁴⁴. Cette entrée emploi/métier est aussi une façon d'utiliser le levier du subventionnement en cohérence avec l'évolution prévisible des tensions du marché du travail local ou une démarche de gestion territoriale des emplois et des compétences (GTEC). Cette façon de concevoir le dispositif est stratégique dans la mesure où l'emploi/métier permet de coordonner structurellement offre et demande de travail notamment dans une optique prospective.

⁴² Le dispositif méritera en ce sens d'être coordonné à l'action des inspecteurs du travail qui pourraient suggérer un accompagnement aux structures manifestant des problèmes managériaux ; les représentants syndicaux pourraient également jouer un rôle.

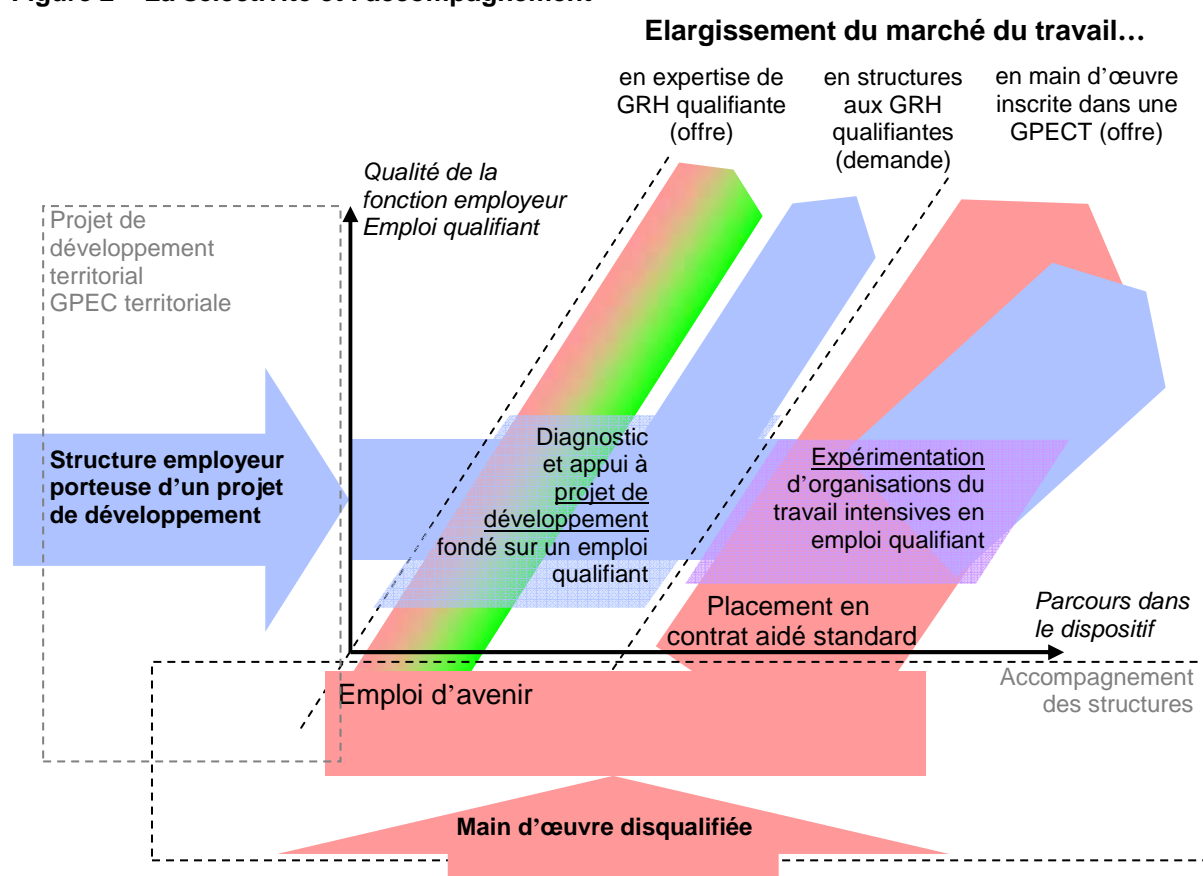
⁴³ Dares, Premières Synthèses, juillet 2000, n°28.2.

⁴⁴ Ces aspects étaient déjà clairement affirmés dans le rapport du Conseil national de l'évaluation (Robineau, 2002). Il s'agissait d'axer « la période de passage en contrat aidé sur l'objectif premier d'accroissement et de reconnaissance des acquis professionnels des personnes » (p. 416) ce qui impliquait : la formalisation du contenu du poste occupé ; l'adaptation de ce contenu à un impératif de reconnaissance des acquis ; la recension des compétences effectivement développées au cours du passage dans la mesure. Le rapport suggérait également que ce passage puisse être l'occasion de suivre une formation sans appeler à en faire une obligation.

3.2.2.2.3 La sélection des personnes

Le succès du dispositif repose largement sur les qualités professionnelles des personnes recrutées ; c'est vrai pour l'Emploi d'avenir autant que pour le poste pourvu en contrat aidé créé au sein des structures. C'est la réalisation du projet de développement qui doit définir ce succès. Le cahier des charges du dispositif pourrait être ainsi formulé : réserver les mesures d'emploi aidé à des personnes effectivement candidates ; réserver les Emplois d'avenir à des diplômés subissant un déclassement (que cela se traduise par un chômage prolongé ou par un salaire inférieur à une référence) ; réserver les contrats aidés standard à des chômeurs non ou mal diplômés. L'expertise de Pôle emploi et des missions locales serait ainsi pleinement sollicitée. Dans ce cadre souple, en cohérence avec un projet de développement et les caractéristiques de la main d'œuvre locale, toute latitude serait laissée aux acteurs de terrain dans le recrutement des personnes.

Figure 2 – La sélectivité et l'accompagnement



3.2.2.3 L'accompagnement

L'ambition du dispositif est d'élargir structurellement la demande et l'offre de travail aux conditions du droit commun. Sa technologie fait intervenir un accompagnement prodigué en cascade : l'appui GRH apporté aux structures contribuant à la qualité de l'accompagnement professionnel apporté aux personnes placées en contrat aidé standard.

3.2.2.3.1 L'accompagnement des structures

Élargir structurellement la demande de travail consiste à doter les employeurs et les organisations des compétences leur permettant de tirer le meilleur profit de la main d'œuvre disponible telle qu'elle est et non telle qu'ils pourraient la rêver.

Le premier temps de l'accompagnement des structures pourra, hors de toute embauche subventionnée, donner lieu à un diagnostic et à un appui à l'élaboration de projet. On a déjà évoqué le fait qu'un cadre utile en ce sens pourrait être une démarche de certification, manière d'affirmer l'objectif de productivité ou de bien-être inhérent au dispositif. On pourra dans ce dernier cas mobiliser les formations proposées par l'Agence nationale pour l'amélioration des conditions de travail (Anact)⁴⁵.

Cet appui doit en tous les cas déboucher sur la problématique spécifique de la GRH qualifiante. L'enjeu, notamment pour les petites structures, est de professionnaliser la fonction employeur. Comme l'observe Duclos (2007), l'entrepreneur ne fait pas l'employeur même si la faculté d'adosser une activité de création de valeur à une main d'œuvre non diplômée constitue certainement un avantage concurrentiel. L'accompagnement des structures pourra ainsi comporter des sessions de formation à la GRH destinées aux employeurs ou aux cadres intermédiaires. La logique de développement des compétences n'a d'ailleurs pas nécessairement à se cantonner aux moins qualifiés et la compétence GRH est un levier susceptible d'élargir la demande de travail... en renforçant la propension à embaucher pour développer son activité.

3.2.2.3.2 *L'accompagnement des personnes*

Le dispositif fixe un objectif ambitieux aux personnes recrutées en Emploi d'avenir, rejoignant l'optique d'ingénierie sociale du programme NSEJ. L'accompagnement proposé doit être polarisé sur cet objectif... donc essentiellement professionnel et technique ; le rendement de cet accompagnement sera d'autant meilleur que le dispositif cible des profils de jeunes diplômés. Au-delà de cet aspect, la situation des personnes recrutées en Emploi d'avenir ne justifie pas un accompagnement externe. On pourra en ce sens se cantonner à proposer aux intéressés une démarche de certification de l'expérience acquise, en particulier, si le cap des trois années d'expérience professionnelle est franchi, une validation des acquis de l'expérience. Cette expérience gagnerait à constituer une « expérience métier » relative par exemple au « Développement des ressources humaines » (code Rome M1502) ou au « Conseil en organisation et management d'entreprise » (code Rome M1402).

L'accompagnement prend une place plus centrale concernant les personnes recrutées en contrat aidé standard, cet étage du dispositif ayant vocation de couvrir les difficultés d'insertion dans l'emploi. La qualité de l'accompagnement professionnel découle d'abord de l'appui GRH apporté à la structure : indirectement, l'accompagnement de la structure est un accompagnement des personnes. Le consensus depuis le rapport du CNE (Robineau, 2002) consiste à faire de la situation d'emploi subventionnée le support d'un parcours pour l'intéressé. La difficulté est de mettre en œuvre concrètement cette exigence. La question de l'accompagnement externe c'est-à-dire de l'inscription du placement en contrat aidé dans un parcours plus général d'insertion sociale et professionnelle, est

⁴⁵ Le catalogue 2012 des formations de l'Anact couvre trois grands thèmes : la prise en compte du travail dans l'organisation, les conditions pour l'allongement de la vie au travail, la prévention et la promotion de la santé. Parmi les formations nouvelles des thématiques telles que : « Agir sur le management pour prévenir les risques psychosociaux » ; « prévenir l'absentéisme » ; « GPEC territoriale : quels enjeux ; quelles modalités d'action sur les territoires ? » (http://www.anact.fr/web/services/8_formation).

traitée plus bas à propos de la place de Pôle emploi dans le dispositif. Concernant le parcours du salarié en contrat aidé au sein de la structure, le dispositif pourra veiller à la qualité des incitations. Le rapport du CNE (Robineau, 2002) prônait des durées de conventionnement plutôt longues (2 à 3 ans) avec une obligation de réexamen périodique de la situation de l'intéressé et de l'opportunité de prolonger le séjour en contrat aidé. Une autre piste serait de prévoir une progression au fil du temps des conditions d'emploi des intéressés (augmentation progressive du temps de travail) selon les efforts déployés notamment en matière de formation⁴⁶. Mais les incitations doivent également favoriser la qualité de l'accompagnement interne. Même lorsqu'il n'est pas l'employeur, le tuteur désigné par la convention de contrat aidé pour assurer l'encadrement du salarié placé serait amené à jouer un rôle actif notamment en matière technique. Ce rôle pourrait donner lieu à une reconnaissance formelle prenant la forme d'une attestation d'expérience d'encadrement voire d'une gratification monétaire.

3.2.3 *Les acteurs et l'organisation du dispositif*

On a décrit ci-dessus la technologie d'un dispositif exploitant la portée relationnelle de l'emploi aidé. Il reste à spécifier les acteurs des relations que le dispositif se propose d'instaurer.

3.2.3.1 *Les échelons opérationnels*

La structure employeur : unité de création directe de valeur La place centrale accordée aux structures tient à leur statut d'unité de création de valeur plus qu'à leur capacité juridique à endosser le rôle d'employeur. De même que la portée du programme NSEJ reposait sur l'émergence d'une demande solvable de « nouveaux services », celle du dispositif proposé repose sur le succès des projets de développement accompagnés. C'est aux structures qu'incombe l'élaboration de modèles économiques permettant la mobilisation efficace d'une main d'œuvre peu qualifiée et le développement de l'emploi. Mais cette élaboration doit rester indexée à l'objectif propre d'une structure économique : la création de valeur... le dispositif repose sur une expertise préalable des structures en la matière. Il importe que cette expertise soit au centre du dispositif et que l'action des opérateurs du SPE y soit subordonnée.

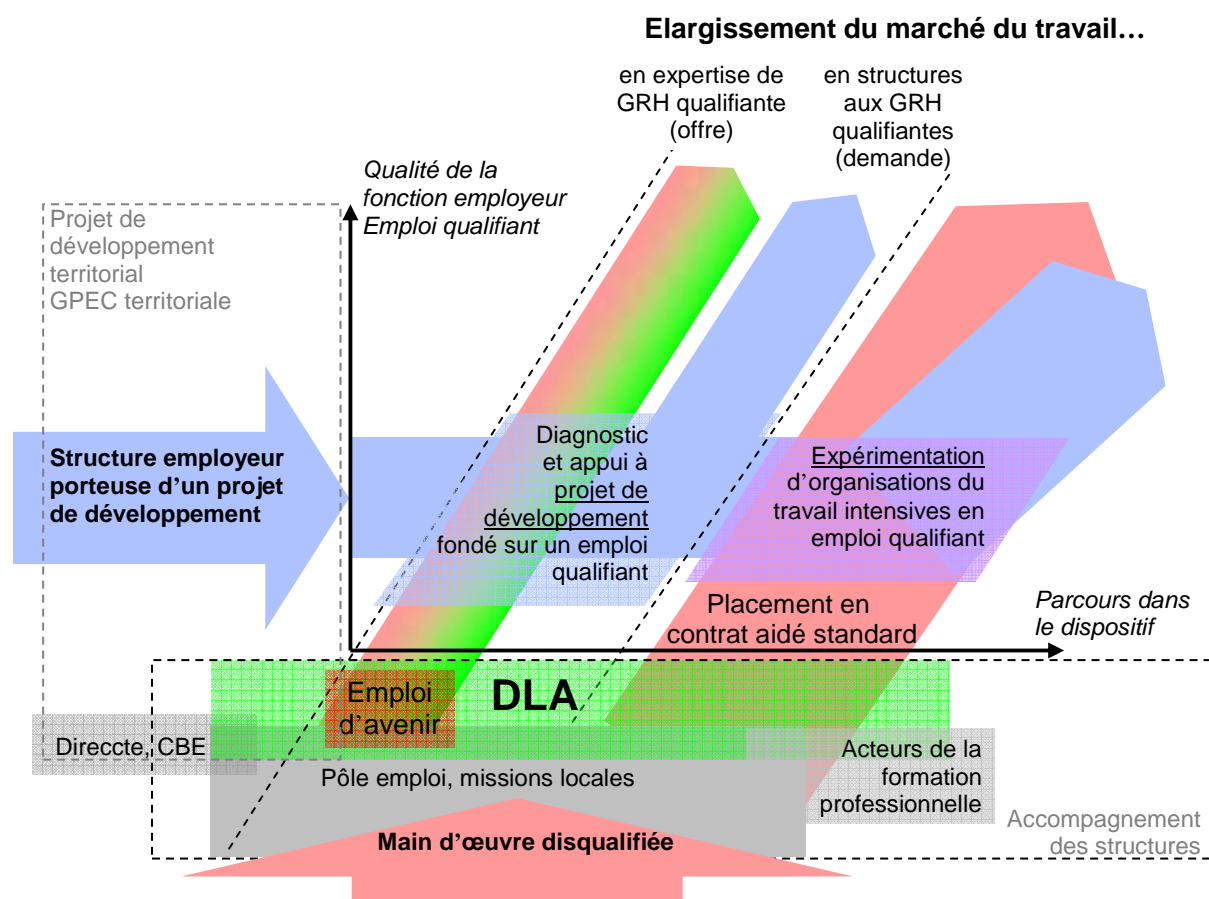
Le dispositif local d'accompagnement (DLA) L'animation du dispositif serait confiée aux DLA qui verraient ainsi leur champ d'action élargi au secteur marchand (au-delà des entreprises d'insertion). Héritage du programme NSEJ, il s'agit de l'opérateur le plus adéquat aux exigences du dispositif en particulier concernant l'appui aux structures et l'articulation entre les enjeux de l'emploi et du développement économique. Le DLA dispose déjà de l'expérience requise en matière d'accompagnement à bas-coût et d'animation territoriale ; il est en outre le mieux placé pour mobiliser un réseau de consultants au service des structures. Les Emplois d'avenir seraient mobilisés pour permettre cet élargissement du champ d'action des DLA. Selon les cas le DLA pourrait tenir un double rôle dans le dispositif. Employeur formel⁴⁷ du salarié en Emploi d'avenir, il assurerait le

⁴⁶ Plusieurs études suggèrent une réticence des salariés en contrat aidé à passer par une étape de formation – DRTEFP Ile-de-France (2007) ; Dares, Premières Synthèses, novembre 2009, n°45.1.

⁴⁷ Diverses modalités d'organisation de l'activité concrète des personnes en Emploi d'avenir pourront être envisagées, en particulier selon la taille des structures accompagnées. Dans le cas d'une petite structure, cette personne interviendrait dans le cadre d'un appui extérieur occupant ses fonctions depuis le DLA. Alternativement, ces fonctions pourront s'exercer dans le

développement d'une expertise et de compétences individuelles en matière de conseil en gestion de RH qualifiante (maîtrise des outils et ressources disponibles). Opérateur d'appui aux structures économiques du territoire, il contribuerait au développement économique en favorisant une mobilisation efficace de la main d'œuvre non diplômée. Le DLA aurait un rôle d'*intégrateur* opérationnel du dispositif à la jonction entre Etat déconcentré, SPE, opérateurs régionaux de la formation professionnelle voire... réseau consulaire.

Figure 3 – L'organisation et les acteurs du dispositif



3.2.3.2 Les échelons administratifs

Directe et Gestion territoriale des emplois et des compétences L'impulsion de l'Etat doit être relayée au plus près des réalités microéconomiques et des projets de développement locaux. L'organisation des services déconcentrés de l'Etat en Directe est de nature à faciliter un déploiement du dispositif dans une logique de projet en renforçant une expertise transversale d'instruction de projets touchant à des questions de conditions de travail, de développement économique et d'emploi. Mais le département, échelon le plus fin de l'action de l'Etat déconcentré (unités territoriales), reste un niveau couvrant des réalités trop disparates. Pour un déploiement du dispositif cohérent avec des orientations locales du développement économique il faut descendre au niveau du bassin d'emploi. On propose que les services de l'Etat déconcentré partagent le pilotage local du dispositif avec les acteurs du développement local (réseau consulaire, partenaires sociaux, élus, etc.) à travers des

cadre d'un groupement d'employeur. Enfin, concernant une structure de grande taille, l'intéressé pourra être entièrement placé au sein de la structure.

instances telles que les comités de bassin d'emploi ou des relais de GPEC territoriale. Ces instances seraient « prescriptrices d'utilisations » des contrats aidés par exemple en définissant une liste de métiers subventionnables cohérente avec un diagnostic de GPEC territoriale. Il convient en ce sens de ne pas reconduire les erreurs commises dans le cadre du programme NSEJ d'une insuffisante coordination avec les institutions clés de la formation professionnelle que sont les Conseils régionaux, les Offices paritaires collecteurs agréés (OPCA), les instances nationales de validation des acquis, etc. Dans le même esprit, une stratégie de développement privilégiant une action sur les conditions de travail sollicitera les Agences régionales pour l'amélioration des conditions de travail (Aract).

Les opérateurs du SPE : Pôle emploi et les missions locales Pôle emploi veille à la cohérence du projet de développement des structures à la composition de la main d'œuvre locale. Il réalise la sélection d'un vivier de travailleurs « disqualifiés » permettant d'alimenter le dispositif en main d'œuvre. La notion de travailleur « disqualifié » n'a en effet rien d'évident. Se référer à cette catégorie non-identifiée est une manière de fixer un rôle important à Pôle emploi et aux missions locales dans le dispositif. C'est en effet dans le suivi quotidien des demandeurs d'emploi ou des jeunes en difficulté d'insertion professionnelle qu'est possible la détection de ce type de profil, la disqualification professionnelle pouvant prendre des formes diverses : compétences en inadéquation avec l'emploi local, CV atypique, personnes exposées à la discrimination, etc. Le caractère indéterminé de la notion permet de sortir d'un ciblage administratif sur catégorie statistique (le chômeur de longue durée, le bénéficiaire de minima sociaux, le jeune, etc.) qui ne répond pas à la souplesse requise.

L'Etat central : pourvoyeur de ressources financières et informationnelles Le rapport du CNE (Robineau, 2002) insiste sur l'opportunité de rapprocher la politique de contrats aidés du terrain en attribuant à la régulation nationale un rôle essentiellement financier et le moins possible réglementaire : la volonté formulée ci-dessus d'ancrer le dispositif à une logique de projet va dans le même sens. Il y a donc lieu de reprendre en l'état une préconisation clé de Robineau (2002) : faire prévaloir une régulation locale renforçant les marges de manœuvre des acteurs de terrains sous réserve de suivi et de rendu compte. Dans la mesure où les stratégies de développement à imaginer doivent tenir compte des caractéristiques des marchés du travail locaux, l'échelle pertinente de pilotage du dispositif est le bassin d'emploi⁴⁸. Cet aspect s'accorde bien avec l'impératif de renoncer à une action de masse indiscriminée. Au-delà du pilotage financier du dispositif, il reste à l'Etat une fonction de recensement et de diffusion des bonnes pratiques. Le dispositif use des leviers de l'organisation du travail et du bien-être au travail à des fins de création de valeur : ce sont là des orientations très générales, le potentiel du dispositif se réalisera sur le terrain en prenant des formes indéterminées *a priori*. La dimension expérimentale du dispositif implique que tous les projets de développement engagés ne se soldent pas par un succès : capitaliser l'expérience permet d'améliorer l'accompagnement des structures (réduire le taux d'échec) et de répliquer les solutions satisfaisantes. Ces aspects relèvent du rôle de l'Etat central. L'Etat peut également intervenir à travers ses capacités de prospective en matière de métiers et de qualifications.

⁴⁸ Pour mémoire, les contrats aidés pourraient très bien faire l'objet d'un pilotage à l'échelle du bassin d'emploi – en particulier, les données de l'Agence de services et de paiements (ASP) sont disponibles au niveau communal.

*

Le dispositif décrit ci-dessus représente un bouleversement assez radical de l'existant : il prend acte de la nature structurelle du problème de l'emploi en France et privilégie une posture offensive visant l'élargissement de l'offre et de la demande de travail aux conditions du droit commun. Bien qu'il ne se définisse pas relativement à une action conjoncturelle de politique de l'emploi, il n'est pas intrinsèquement inapproprié à un contexte de repli transitoire de l'activité : les creux conjoncturels peuvent constituer, pour des structures dotées d'un projet de création de valeur, des moments opportuns d'interrogation de leurs pratiques en matière d'organisation du travail et de GRH. Le dispositif proposé a cependant une implication qu'il est important de ne pas éluder : elle concerne l'activité du secteur non marchand. L'utilisation actuelle des contrats aidés, largement concentrée sur ce secteur, lui est délétère. Dans le secteur public, les contrats aidés sont utilisés pour pourvoir des postes pérennes. Cela est en complète contradiction avec l'esprit de la mesure et complique l'organisation du service public en privant les administrateurs d'une visibilité minimale quant à leurs moyens humains. Dans le secteur associatif, des contrats aidés courts tendent à se substituer à une subvention à moyen terme d'une activité *a priori* d'utilité publique. Les structures associatives sont en particulier spécialement exposées au « stop and go » propre à l'utilisation contracyclique de la mesure : où l'on se trouve subitement doté en ressources humaines en phase de récession pour s'en voir privé en phase de reprise. En proposant de sortir du clivage marchand / non marchand, le dispositif proposé évite un tel rapport entre pouvoirs publics et structures du secteur non marchand... mais, ce faisant, nécessite que l'on reconsidère les modalités du financement public de l'activité non marchande. Le dispositif n'exclut certes pas les structures associatives de son champ ; il ne fait que conditionner l'accès à l'emploi subventionné à un projet de développement. Pour autant, le contrat aidé ne serait plus une subvention déguisée à l'activité des structures, ce qui fragiliserait certaines. En réponse à ce problème, une partie du budget de la politique de l'emploi pourrait raisonnablement être redéployé sur un autre poste de dépense publique correspondant à du « financement long » de structures du secteur non marchand. Cela pourrait paradoxalement être favorable à l'emploi de ce secteur, notamment en permettant la professionnalisation du secteur associatif.