

Thèse pour obtenir le grade de docteur de l'Université de Paris Ouest Nanterre  
Discipline : Sociologie

Présentée par :  
**Claire VIVES**

**L'institutionnalisation du recours aux  
opérateurs privés de placement au cœur des  
conflits de régulation du service public de  
l'emploi  
(2003-2011)**

Thèse sous la direction d'Annette JOBERT  
Directrice de recherche CNRS

Présentée et soutenue publiquement  
le 25 novembre 2013

Devant le jury composé de :

Jean-Claude Barbier	Directeur de recherche CNRS	Président du jury
	<i>CES - Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne</i>	
Marnix DRESSEN	Professeur	Rapporteur
	<i>Université de Versailles Saint Quentin-en-Yvelines</i>	
Jérôme GAUTIÉ	Professeur	Rapporteur
	<i>Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne</i>	
Annette JOBERT	Directrice de recherche CNRS	Directrice
	<i>IDHE – Paris Ouest Nanterre</i>	
Carole TUCHSZIRER	Chargée de recherche	Examinatrice
	<i>Centre d'études de l'emploi</i>	



## **Résumé – Abstract**

### **Résumé :**

Les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage en faisant appel à des opérateurs privés de placement ont une double ambition : accélérer le reclassement des chômeurs et étendre leurs prérogatives en matière d'aide au retour à l'emploi. L'introduction expérimentale de l'externalisation cristallise alors les conflits de régulation du service public de l'emploi entre régime paritaire, opérateur public et services du ministère.

Les enjeux du service public de l'emploi se concentrent sur les évaluations dans la mesure où les acteurs ont la conviction que les résultats pourraient influencer sur l'avenir de l'externalisation. L'absence de démonstration de l'efficacité supérieure des opérateurs privés n'entrave toutefois pas leur institutionnalisation.

La nouvelle configuration institutionnelle issue de la fusion de l'ANPE et des Assédic en 2008 est marquée par une reprise en main par l'Etat. Toutefois, l'externalisation du placement et son institutionnalisation se poursuivent avec de nouveaux objectifs. L'opérateur public se réapproprie l'externalisation pour la mobiliser comme variable d'ajustement, signe de sa position de domination qui confine à un nouveau monopole.

Cette recherche se situe au croisement de la sociologie de l'action publique, de la sociologie des relations professionnelles et de la sociologie économique. Elle montre l'introduction de formes de concurrence au cœur du service public de l'emploi. La régulation concurrentielle pour réaliser la mission de placement, loin de constituer un projet politique en soi correspond à un outil pour mettre en œuvre des conceptions différentes du service public de l'emploi.

### **Abstract :**

Social partners in charge of unemployment benefits follow two ambitions when outsourcing to private providers: to shorten the unemployment period for unemployed persons and to expand their prerogatives on return to employment activities. Introducing outsourcing experiments crystallises conflicts of public employment service regulation between the institution jointly managed by employee and employer representatives, the public operator and the State services.

The main stakes of public employment service regulations revolve around evaluations as the stakeholders are convinced that evaluation results could have a decisive impact on the future of outsourcing.

However, institutionalisation is not hampered despite the fact the claimed greater effectiveness of private providers is not demonstrated.

The merge of ANPE and Unédic give birth to a new institution where the State has more power than before. Despite these changes, institutionalisation of outsourcing carries on with new objectives. The public operator reclaims outsourcing to mobilise private providers as an adjustment variable reflecting its dominant position verging on a new monopoly. This research leans on public policy analysis, industrial relations theory and economic sociology. It demonstrates the introduction of competition within public employment service. Far from being a political plan in itself, competitive regulation to achieve placement is a tool to implement different visions of public employment service.

**Mots clés :**

Action publique, Evaluation, Régulation de l'emploi, service public de l'emploi, régulation concurrentielle, externalisation, paritarisme





*à M.,*



## REMERCIEMENTS

---

Je tiens à remercier François Eymard-Duvernay qui a encadré mon premier travail sur le service public de l'emploi et les débuts de cette thèse. En plus de son apport humain et scientifique, son implication et sa détermination ont permis que cette thèse soit financée dans d'excellentes conditions.

Annette Jobert m'a laissée réaliser « ma » thèse tout en faisant preuve d'une grande disponibilité. Elle a orienté mon regard vers le monde paritaire et m'a aidé à en comprendre la complexité et la richesse en m'invitant à prendre de la hauteur. Son exigence constante mais bienveillante m'a poussée à plus de rigueur.

Jean-Paul Domergue et Isabelle Grandgérard-Rance en m'accueillant au sein de la direction des affaires juridiques de l'Unédic m'ont non seulement offert des conditions de travail et de recherche idéales mais également impliquée dans des activités particulièrement intéressantes. Jean-Paul Domergue a été un « ouvreur de portes » très précieux. Nos échanges ont largement enrichi ma réflexion. Isabelle-Grandgérard-Rance fut une excellente conseillère. Je remercie tous les salariés de l'Unédic croisés au cours de ces années qui ont donné de leurs temps pour me faire découvrir et comprendre le monde paritaire. En plus d'être une mine intarissable d'informations, Stella Delouis fut une collègue avec qui travailler (trop rarement) était un plaisir. L'aide généreuse et le soutien de Caroline Cousin jusqu'aux derniers jours cette thèse ont été très précieux.

Cette enquête a été réalisée dans une période particulièrement troublée et difficile pour les agents et salariés « qui contribuent au » service public de l'emploi (j'inclus donc, conformément à la loi de 2005, les opérateurs privés, le régime d'assurance chômage, les entreprises de travail temporaire etc.). Je remercie les enquêtés pour leur disponibilité et pour m'avoir fait partager leurs analyses alors qu'ils étaient submergés de travail et d'incertitudes.

Je tiens à exprimer ma reconnaissance à Jean-Claude Barbier qui me fait l'honneur d'examiner cette thèse. J'ai pu bénéficier tout au long de ce travail de ses conseils et de sa connaissance. En me donnant la possibilité de participer au programme de recherche européen GUSTO, il m'a permis d'élargir ma recherche sur le service public de l'emploi et de découvrir de découvrir d'autres dimensions du « métier ».

Ce travail s'est enrichi des échanges avec de nombreux chercheurs mais je tiens à remercier tout particulièrement Céline Gratadour, Emmanuèle Reynaud et Fabrice Colomb.

J'y associe, bien sûr, les chercheurs de l'IDHE Nanterre. Le travail collectif au sein du laboratoire fut une source d'interrogations et de réflexions stimulantes. Ils m'ont donné des conditions de recherche stimulantes. Je remercie très chaleureusement Bernard Friot qui a accompagné mes premiers pas d'apprentie chercheuse en encadrant mon mémoire de maîtrise mais surtout en m'associant au travail collectif de ses autres étudiants. Si je n'avais pas alors conscience du caractère rare et précieux de ce lieu d'échanges bienveillants et constructifs, il a incontestablement joué un rôle décisif dans mon envie de poursuivre dans cette voie. Mes remerciements amicaux vont aux doctorants et doctorantes. « Faire partie de l'équipe » fut un soutien incroyable au cours de ces années.

Seul Jean-Marie Pillon peut mesurer tout ce que ce travail lui doit. Que de questions que je ne me serais pas posées sans nos échanges continuels. Je n'ai pu creuser toutes les pistes qu'il m'a permis d'ouvrir mais j'espère que cette thèse ne marque que le début de nos travaux communs.

J'ai été très heureuse de pouvoir partager (certes, un peu pressée par le temps) ce travail de thèse, resté jusque-là pour beaucoup très mystérieux, avec ceux qui m'ont aidée à la finir.

Leur aide a indéniablement permis d'améliorer ce travail, leur soutien m'a donné le sourire dans la dernière ligne droite. Je tiens à remercier Caroline Bardot, Aurélien Casta, Caroline Cousin, Jean-Christophe Galas, Julia Krikorian, Olivier Louail, Céline Pessis, Emilie Sauguet et Jean-Michel Vivés.

Jean-Vincent Koster, Yann Lelann, Jean-Marie Pillon et Samuel Pinaud peuvent mesurer au regard de mes sollicitations constantes à quel point leur aide et leur présence m'ont été précieuses.

Je ne sais pas si j'aurais commencé cette thèse sans Jean-Vincent Koster et Yann Lelann. Je doute que je l'aurais finie sans leur aide et leur soutien quotidiens. J'ai une certitude : ces années n'auraient pas été aussi riches sans eux. Je suis prête pour les choses sérieuses : il y a urgence à « boucler le modèle ».





# SOMMAIRE

---

<b>RESUME – ABSTRACT</b>	<b>3</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>9</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>17</b>
1. CONSTRUCTION DE L'OBJET	20
2. UN OBJET AU CŒUR DES TRANSFORMATIONS DE L'ACTION PUBLIQUE ET DES MANIERES DE L'APPREHENDER	25
3. PRESENTATION DES ENJEUX DE LA THESE : IDENTIFIER LES TRANSFORMATIONS DES REGULATIONS DU SPÉ LIEES AU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT	34
4. LA METHODOLOGIE DE L'ENQUETE : TERRAINS, SOURCES ET METHODES	43
5. PLAN DE LA THESE	52
<b>PARTIE I - DE L'INSTAURATION A LA MISE EN CAUSE DU MONOPOLE : EVOLUTIONS DES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (1945-2001)</b>	<b>57</b>
<b>CHAPITRE 1 - LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS PILIERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS (1945-1967)</b>	<b>61</b>
1. 1945 : UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI PRINCIPALEMENT FONDE SUR LE MONOPOLE DU PLACEMENT	63
2. 1958 : LA NAISSANCE DU REGIME PARITAIRE D'ASSURANCE CHOMAGE : UNE NOUVELLE PRISE EN CHARGE DE L'INDEMNISATION	71
3. 1967 : LA NAISSANCE DE L'AGENCE NATIONALE POUR L'EMPLOI : RENDRE EFFECTIF LE MONOPOLE SUR LE PLACEMENT POUR RENFORCER LES INTERVENTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	91
CONCLUSION DU CHAPITRE	104
<b>CHAPITRE 2 - CRISES INSTITUTIONNELLES ET TRANSFORMATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU LIEN ENTRE INDEMNISATION ET PLACEMENT (1979-1993)</b>	<b>105</b>
1. UN PARTAGE CROISSANT DES PREROGATIVES ENTRE ETAT ET PARTENAIRES SOCIAUX, LA DEMULTIPLICATION DES ACTIONS DU SERVICE PUBLIC (1979-1987)	106
2. APPROFONDISSEMENT DE L'ACTIVATION ET COORDINATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT (1992-1993)	135
CONCLUSION DU CHAPITRE	152
<b>CHAPITRE 3 - MISES EN CAUSE EUROPEENNE ET NATIONALE DU MONOPOLE DE PLACEMENT (1997-2001)</b>	<b>155</b>
1. LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI : OUTIL DE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI ET DE MISE EN CAUSE DE LEUR MONOPOLE SUR LE PLACEMENT	157
2. LE PLAN D'AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI : UN TOURNANT A LA FRANÇAISE DANS LA REGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI MARQUE PAR LES ORIENTATIONS EUROPEENNES	182
CONCLUSION DU CHAPITRE	212
CONCLUSION DE LA PARTIE I	215

**PARTIE II - LES EXPERIMENTATIONS DE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT AU CARREFOUR DES TRANSFORMATIONS DU SPE : L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE (2003-2008)** **217**

**CHAPITRE 4 - L'INTRODUCTION BRICOLEE ET EXPERIMENTALE PAR L'UNEDIC DU « MARCHE » SUR L'ACTIVITE DE PLACEMENT (2003-2006)** **223**

1. MAATWERK : UNE PREMIERE EXPERIMENTATION A L'AVEUGLE	224
2. INGEUS : L'EXPERIMENTATION EMBLEMATIQUE DE L'INTRODUCTION DES OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT	246
3. LA MULTIPLICATION DES EXPERIMENTATIONS, UN SIGNE AVANT-COUREUR DE L'INSTITUTIONNALISATION ?	262
CONCLUSION DU CHAPITRE	269

**CHAPITRE 5 - UN NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA REGULATION CONCURRENTIELLE** **271**

1. DE NOUVELLES REGULATIONS DESTINEES A AUGMENTER L'EFFICACITE DU SPE	272
2. LA CONSTRUCTION AU SEIN DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE D'UN COMPROMIS DECISIF POUR L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT	298
CONCLUSION DU CHAPITRE	332

**CHAPITRE 6 - UN ORDRE INSTITUTIONNEL DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI NON STABILISE : L'EXPERIMENTATION ACCOMPAGNEMENT RENFORCE AU CŒUR DES RECOMPOSITIONS** **335**

1. L'INSTITUTIONNALISATION AMORCEE DU PLACEMENT SIGNIFICATIVE DES TRANSFORMATIONS EN COURS DU SPE	336
2. L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE DANS UN SPE EN PLEINE MUTATION	349
CONCLUSION DU CHAPITRE	370

**CHAPITRE 7 - EVALUER OU COMMUNIQUER ? UNE TENSION AU CENTRE DES EXPERIMENTATIONS D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE** **371**

1. L'ELABORATION DE L'EVALUATION OPP / CVE : UN CONCENTRE DES CONFLITS ET DES ENJEUX LIES AU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT	373
2. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION OPP / CVE : ENTRE RECHERCHE DE FIABILITE ET EXIGENCE DE COMMUNICATION	396
CONCLUSION DU CHAPITRE	411
CONCLUSION DE LA PARTIE II	413

**PARTIE III - REAPPROPRIATION ET INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT DANS UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RECONFIGURE PAR L'ETAT (2008-2011)** **417**

**CHAPITRE 8 - DU PROJET DE PARITARISATION DE L'ANPE AU RETOUR EN FORCE DE L'ETAT : QUEL NOUVEAU CADRE LEGISLATIF POUR LES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ?** **423**

1. LE PROJET DE « PARITARISATION » DE L'ANPE ET SON ECHEC : DE LA MONTEE EN PUISSANCE A L'AFFAIBLISSEMENT DU REGIME PARITAIRE	424
2. DE NOUVELLES REGULATIONS POUR LE SPE ISSUES DE LA REFORME INSTITUTIONNELLE	444
CONCLUSION DU CHAPITRE	467

**CHAPITRE 9 - LA REAPPROPRIATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT PAR POLE EMPLOI (2008-2011)** **469**

<b>1. LA REAPPROPRIATION PAR TRANSFORMATION PROGRESSIVE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE</b>	<b>470</b>
<b>2. LE MARCHE <i>TRAJECTOIRE EMPLOI</i> : APPROFONDISSEMENT DE L'INSTITUTIONNALISATION ET REDEFINITION DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE PAR L'OPERATEUR PUBLIC</b>	<b>500</b>
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>540</b>
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE III</b>	<b>542</b>
<b><u>LE « MARCHE UNIQUE », EPILOGUE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PALCEMENT DANS LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI</u></b>	<b><u>545</u></b>
<b><u>CONCLUSION GENERALE</u></b>	<b><u>547</u></b>
<b>METTRE EN PERSPECTIVES LES EVOLUTIONS DES REGULATIONS DU SPE POUR SAISIR LES ENJEUX DE L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES PLACEMENT</b>	<b>547</b>
<b>PRINCIPAUX RESULTATS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE</b>	<b>550</b>
<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b><u>557</u></b>
<b><u>LISTES DES TABLEAUX</u></b>	<b><u>574</u></b>
<b><u>LISTE DES ENCADRES</u></b>	<b><u>575</u></b>
<b><u>TABLE DES MATIERES</u></b>	<b><u>576</u></b>



## INTRODUCTION GENERALE

---

L'activité de placement des services publics de l'emploi doit-elle être organisée en monopole ? Dans un texte de 1984 consacré au service de l'emploi (SPE), l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE), sans trancher la question, mentionne la pluralité des configurations existantes et rappelle l'importance des contextes nationaux pour comprendre cette diversité.

*« Quant au fait de conférer ou non un caractère de monopole au service public de l'emploi, l'attitude des pays dépend pour une large part de leurs options historiques et philosophiques et non pas des caractéristiques propres du marché du travail. Les bureaux privés de placement à but lucratif se rencontrent plus fréquemment dans les pays qui adhèrent résolument à la philosophie de la libre entreprise et souhaitent limiter au minimum l'intervention des pouvoirs publics. Les pays qui ont une conception plus positive du rôle de l'Etat sont plus enclins, quant à eux, à contrôler strictement l'activité de ces bureaux (...), ou à la restreindre à certains types de profession (...), voire à l'interdire purement et simplement<sup>1</sup>. »*

L'OCDE précise quelques pages plus loin que la possibilité de coexistence entre les bureaux de placement publics et privés ne doit pas masquer l'existence d'une différence intrinsèque entre eux.

*« Les bureaux privés de placement peuvent exercer leur activité sur ce marché en ne se souciant que de leur propre efficacité et de leur propre profit. En revanche, il n'en va pas de même du service public de l'emploi ; c'est l'un des rares moyens par lesquels les demandeurs d'emploi défavorisés peuvent espérer obtenir un travail. Le service de l'emploi doit concilier deux exigences contradictoires : maintenir une image positive auprès des employeurs (pour continuer à recevoir leurs offres d'emploi) et fournir un travail aux demandeurs qui, pour diverses raisons, ont du mal à en trouver un<sup>2</sup>. »*

L'absence d'impératif de profitabilité du service public est donc considérée comme un moyen d'assurer l'égalité de traitement.

Dans les actes d'un séminaire consacré en 2000 aux politiques du marché du travail et au service public de l'emploi, l'OCDE présente l'absence de monopole sur le placement comme un acquis. *« Aujourd'hui, on admet généralement que des organismes de placement privés doivent coexister avec le SPE<sup>3</sup> ». La spécificité de l'intervention publique serait désormais réduite à l'impératif de « corriger les déséquilibres du marché du travail, c'est-à-dire s'abstenir de pourvoir des postes en créant de nouvelles vacances<sup>4</sup> ». Autrement dit, l'activité du service public de l'emploi est de pourvoir les postes non pourvus. Au cours du séminaire, les débats se portent sur*

---

<sup>1</sup> OCDE, 1984, *Le service public de l'emploi dans un marché du travail en évolution*, p. 11.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>3</sup> Secrétariat de l'OCDE, 2001, « Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux » in OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, p. 29

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 21

la pertinence d'introduire une régulation potentiellement concurrentielle sur les prestations du SPE désignées par le terme contestabilité. Ouvrir la possibilité de la concurrence – sans nécessairement que celle-ci se réalise - aurait pour objectif de « *s'assurer que les deniers publics sont dépensés de la manière la plus efficiente qu'il soit*<sup>5</sup> [(...) via la création] *d'un environnement de marché où le fournisseur public sera en concurrence avec des prestataires privés*<sup>6</sup> ».

Alors qu'à peine plus de 15 ans séparent ces deux documents consacrés au SPE, la conception du service public sous-jacente qu'ils expriment est radicalement différente. Auparavant obstacle à l'atteinte de l'égalité entre les demandeurs d'emploi, la concurrence devient vecteur d'« efficacité ». Les termes du débat évoluent également sous l'effet de l'élargissement des missions du SPE. En 1984, la discussion porte sur l'organisation en monopole de l'activité de placement qui, quelles que soient les spécificités nationales, constitue l'activité centrale des SPE. En 2000, il s'agit de déterminer sur laquelle des activités du SPE introduire des formes de concurrence, sachant qu'elles sont désormais au nombre de trois (courtage, gestion des allocations et orientation des demandeurs vers des mesures de réinsertion<sup>7</sup>).

La lecture des préconisations relatives à la régulation concurrentielle au sein du SPE met en évidence les difficultés récurrentes à définir ce service public. En effet, comme le souligne l'OCDE en 1967 et en 1984 :

*« il est difficile d'apporter des réponses claires à un certain nombre de questions pourtant fondamentales :*

- *Quel est le rôle général d'un service de l'emploi ? Est-il pour l'essentiel, d'ordre social ou économique ? S'agit-il de l'exercice d'un contrôle par une autorité ou d'une prestation de service à une clientèle ?*
- *Quelles fonctions précises faut-il confier à un service de l'emploi ? Selon quels critères choisir ? (...)*
- *Comment affecter les ressources disponibles ? Faut-il essayer d'étendre les activités du service de l'emploi à l'ensemble de la population ? Dans le cas contraire, selon quels principes opérer une sélection ?*
- *Quel doit être le lien entre le service de l'emploi et le système d'assurance chômage<sup>8</sup> ? »*

L'absence de réponses arrêtées en la matière est expliquée par le fait qu'il n'y aurait pas d'essence du service public de l'emploi. Les activités et les objectifs qui lui sont donnés dépendent des contextes dans lesquels les SPE déploient leurs interventions et des politiques relatives au marché du travail menées. Nous en retenons l'intérêt pour

---

<sup>5</sup> Secrétariat de l'OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 29

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Nous reprenons ici les trois activités identifiées par l'OCDE au cours de ce séminaire.

<sup>8</sup> OCDE, 1984, *op. cit.*, p. 7.

comprendre le service public et ses évolutions de les resituer dans leurs « contextes structurels<sup>9</sup> » définis par la conjoncture économique, les référentiels, les politiques macroéconomiques, les politiques d'emploi.

Les débats autour de l'introduction pour réguler les prestations du SPE de la « contestabilité » (i.e. la possibilité de mettre en concurrence), dont cette publication rend compte, sont marqués par le contexte dans lequel ils se déroulent. Il se caractérise par la mise en cause générale des services publics, l'abandon de l'idée que les politiques macroéconomiques pourraient viser par des interventions directes sur le marché du travail l'obtention du plein emploi et le développement dans la politique d'emploi des services d'accompagnement vers le retour à l'emploi des chômeurs.

*« La création de cet environnement qui « mettra à égalité » les prestataires publics et privés pose une série de questions difficiles, de nature technique, institutionnelle et politique. (...) Lorsqu'on étudie l'application d'une telle approche au SPE, la première question à se poser est « laquelle des trois fonctions de base du SPE (courtage, gestion des allocations et orientation des demandeurs vers des mesures de réinsertion) se prête à l'introduction de la contestabilité ?<sup>10</sup> » ». L'opérateur public candidate-t-il aux côtés des opérateurs privés ou sont-ils les seuls à délivrer les prestations du SPE ? La coopération et les partenariats [ne sont-ils pas plus à même] de maîtriser les coûts et d'améliorer les performances<sup>11</sup> ? [Comment déléguer la réalisation de prestations] et ne pas rompre le lien entre travail de placement et le contrôle des droits à prestation ? L'arrivée de prestataires privés ne [conduira-t-elle] pas inévitablement à une situation où les chômeurs les plus faciles à placer seraient pris en charge par le secteur privé (qui pratiquerait un « écrémage »), tandis que les plus difficiles seraient laissés aux bons soins du secteur public<sup>12</sup> » ?*

Chacune de ces questions est la déclinaison d'un des nombreux débats en cours sur le périmètre et les modalités d'intervention et de régulation du SPE renvoyant aux interrogations sur l'organisation institutionnelle et la coordination des différentes activités, la mise en œuvre des politiques d'activation, la réalisation de l'égalité de traitement, etc. Etudier l'introduction de formes de concurrence au sein du SPE constitue donc une porte d'entrée particulièrement pertinente pour saisir les principales transformations en cours des SPE.

---

<sup>9</sup> Nous utilisons ici le terme « contexte » dans le sens mobilisé par Anselm Strauss lorsqu'il met en avant le fait que les conditions structurelles influent sur l'appréhension de l'ordre social par les acteurs. Anselm Strauss, 1978, *Negotiations, Varieties, Context, Processes and Social Order*, San Francisco, Jossey-Bass.

<sup>10</sup> Secrétariat de l'OCDE, 2001, *op. cit.*, p. 29.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 30.

# **1. Construction de l'objet**

Les débats relatifs aux régulations du SPE se cristallisent, en France, autour du « recours aux opérateurs privés de placement (OPP) ». Cette introduction et les premières années de développement de cette nouvelle forme de régulation de ces activités constituent l'objet de cette thèse. Parties de l'hypothèse initiale que le recours à des opérateurs privés de placement transforme le SPE dans son ensemble et interroge sa manière de délivrer le service public, nous cherchons à identifier ces transformations. L'objet s'est précisé au cours de la recherche dans trois directions.

## **1.1 Le recours aux opérateurs privés de placement, une forme d'externalisation spécifique au sein du SPE**

Nous avons, dès les premières étapes de la définition de notre sujet de recherche, retenu l'expression « recours aux opérateurs privés de placement » qui est celle employée par les acteurs<sup>13</sup>. Elle contient cependant un implicite problématique en donnant à croire que la catégorie « d'opérateurs privés de placement » serait d'emblée significative et préexisterait aux marchés passés avec eux. Est qualifié d'OPP tout opérateur qui est intervenu sur un des marchés dits « OPP », ce qui ne nous aide pas à caractériser notre objet de recherche, ni à saisir la spécificité de cette forme d'externalisation. L'identification de la spécificité de l'objet est un passage obligé de tout travail de recherche, elle est redoublée dans notre enquête par une exigence dictée par le terrain. Lorsque nous présentons notre objet lors des premiers échanges au sein de l'Unédic ou lors des premiers entretiens, il est fréquent que l'intérêt et la pertinence de cet objet soient contestés au motif qu'il ne serait en rien spécifique ou novateur puisque l'ANPE recourt en masse, depuis de nombreuses années, à des opérateurs externes. Le considérer comme une forme d'externalisation spécifique et en faire l'objet d'une thèse ne pourraient se justifier que par une approche idéologique et rétrograde du service public. Ces positions, qui ne sont certes ni unanimes ni toutes aussi radicales, nous conduisent alors à préciser notre objet pour en défendre la pertinence.

Les OPP sont des opérateurs qui sont liés par un contrat marchand à un donneur d'ordre public après avoir été mis en concurrence pour réaliser des prestations d'accompagnement à finalité de placement. Leur rémunération est partiellement conditionnée aux résultats obtenus sur le reclassement des demandeurs d'emploi.

---

<sup>13</sup> Cette expression est également retenue dans les travaux scientifiques. Citons par exemple : Céline Gratadour, 2009, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi: de la conception à la mise en œuvre. Complexité des institutions, difficultés des évaluations*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences économiques, Université Paris I ; Nathalie Georges, 2007, « Confier les chômeurs au privé, leçons des expériences internationales », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, 2007/2, pp. 178-187.

Définir les caractéristiques de ces prestations permet de distinguer cette forme d'externalisation des deux autres existantes au sein du SPE : la co-traitance et la sous-traitance. La sous-traitance, dans le cadre du SPE, désigne le fait pour l'ANPE de confier la réalisation de prestations ponctuelles à des opérateurs externes. Au-delà du caractère ponctuel des prestations de sous-traitance, celles-ci se distinguent des prestations d'accompagnement à finalité de placement confiées aux OPP par le fait que la sous-traitance ne concerne pas des prestations de placement<sup>14</sup>. La co-traitance renvoie aux relations qui lient l'ANPE puis Pôle Emploi et les missions locales et Cap-Emploi<sup>15</sup>, deux autres institutions qui composent le SPE. Elle consiste à confier l'accompagnement de publics spécifiques à ces opérateurs spécialisés (certains jeunes en difficulté aux missions locales et certains travailleurs handicapés à Cap-Emploi). La question de savoir qui de l'opérateur public du placement ou du co-traitant a la charge du placement a toujours été problématique<sup>16</sup>. L'externalisation de ces prestations d'accompagnement de longue durée se distingue de celles confiées aux OPP par le mode de rémunération : forfaitaire pour les co-traitants, conditionnée aux résultats pour les OPP. Le recours aux OPP est donc spécifique du point de vue de la régulation de la mission de service public de placement dans la mesure où l'activité de placement auparavant protégée du marché en étant régie par un monopole fait l'objet d'une régulation marchande et d'incitations financières.

**Tableau 1- Les différents types d'externalisation**

	Prestations externalisées	Lien donneur d'ordre public / prestataire	Mode de rémunération
Sous-traitance	Prestations ponctuelles	Contrat	Forfait
Co-traitance	Parcours complets d'accompagnement	Convention	Subvention
Recours aux OPP	Accompagnement à finalité de placement	Contrat	Conditionné aux résultats de retour à l'emploi

<sup>14</sup> La sous-traitance concerne des prestations ponctuelles : bilan de compétences, formation à la rédaction d'un CV, formation à l'entretien, formation aux méthodes de recherche d'emploi, etc.

<sup>15</sup> L'Association pour l'emploi des cadres (APEC) a été un troisième co-traitant jusqu'en 2010.

<sup>16</sup> Des agents ANPE détachés étaient initialement présents dans les locaux des co-traitants pour assurer l'intermédiation.

## 1.2 Le recours aux opérateurs privés de placement, un changement à resituer dans l'histoire des régulations du SPE

Pour comprendre comment cette manière de rendre le service public de l'emploi peut advenir, alors qu'elle était impensable par exemple pour l'OCDE quelques années auparavant (cf. *supra*), nous retraçons la genèse de l'introduction du recours aux OPP. Parcourir sélectivement l'histoire du SPE permet de poser des repères au regard desquels saisir les transformations étudiées et leurs enjeux. Les interventions publiques en matière d'emploi antérieures à 1945 ne nous sont pas apparues comme indispensables à la compréhension de notre objet. Lorsque nous entamons ce travail en 2008, les premiers acteurs rencontrés – qui sont des salariés de l'Unédic et des représentants des organisations syndicales et patronales membres du Bureau de l'Unédic - nous renvoient systématiquement à la négociation de la convention d'assurance chômage qui s'est déroulée au tournant des années 2000 et s'est conclue par la création du Plan d'Aide au Retour à l'Emploi (PARE). Placer le recours aux OPP dans la continuité directe du PARE revient à ne pas y voir seulement une expérimentation limitée sur l'activité de placement mais à le resituer dans l'histoire des relations entre les acteurs du régime d'assurance chômage (RAC), de l'opérateur public (ANPE puis Pôle emploi) et du ministère du Travail.

Premièrement, le PARE, et donc le recours aux OPP, proposent de poursuivre le rapprochement entre les activités d'indemnisation et de placement. Le SPE français présente en effet la spécificité<sup>17</sup> d'être historiquement structuré au niveau national autour d'une institution paritaire en charge de l'indemnisation (le Régime d'Assurance Chômage (RAC)), d'un opérateur public en charge du placement (l'Agence nationale pour l'emploi<sup>18</sup>) et des services ministériels qui sont en charge de la politique d'emploi et du suivi de ces deux institutions (DGEFP)<sup>19</sup>. Cette architecture institutionnelle fait de la question de la coordination entre ces deux activités un débat récurrent. Il devient plus aigu à partir de 1992 quand certains représentants des organisations patronales et syndicales souhaitent que l'indemnisation devienne une contrepartie plus stricte de la recherche d'emploi en échange d'un soutien accru aux demandeurs d'emploi pour retourner à l'emploi afin d'accélérer leur reclassement. Le RAC intervient alors davantage sur le retour à l'emploi en proposant progressivement un nombre croissant d'aides aux demandeurs d'emploi indemnisés, empiétant ainsi sur les prérogatives de l'ANPE et des services du ministère. Le PARE constitue un coup d'accélérateur de

---

<sup>17</sup> Il n'est toutefois pas l'unique SPE à avoir une telle configuration. La Suède a eu une organisation similaire.

<sup>18</sup> Avant la création de cette institution en 1967, les directions du travail réalisaient cette activité.

<sup>19</sup> Le nom du ministère de rattachement de ces services ainsi que la dénomination de ces services et leurs prérogatives ont évolué.

l'extension du périmètre d'intervention du RAC et pose de manière conflictuelle la question des périmètres d'intervention respectifs des institutions. Le recours aux OPP approfondit ce processus.

Deuxièmement, en confiant le placement à des OPP, le RAC poursuit également un cheminement engagé au moment du PARE en matière d'intervention sur le placement. Désireux d'accélérer le retour à l'emploi et d'avoir la main sur l'ensemble du parcours des demandeurs d'emploi, certains membres des organisations syndicales et patronales déplorent de n'avoir d'autres choix que de recourir à l'ANPE dont ils mettent en doute l'efficacité. La mise en cause du monopole est donc étroitement liée aux reconfigurations de la coordination entre indemnisation et placement.

A travers ces deux axes de réforme portés au débat au moment de la négociation de la convention d'assurance chômage et réintroduites par la voie expérimentale, certains représentants des organisations syndicales et patronales entreprennent de transformer les régulations entre les institutions du SPE, ce qui ferait évoluer la place de l'institution paritaire et des partenaires sociaux dans le SPE. Pour comprendre les enjeux de ces transformations des régulations et identifier en quoi les expérimentations de recours aux OPP constituent une proposition de régulation alternative du SPE, nous procédons à une reprise sélective de l'évolution des régulations des activités d'indemnisation et de placement depuis 1945.

L'emploi que nous faisons du terme « régulation du SPE » appelle deux précisions. Ce travail porte sur les régulations du placement et de l'indemnisation et leur articulation. Notamment par souci de circonscrire cette enquête, la formation des demandeurs d'emploi, qui est pourtant une des activités majeures du SPE, est exclue. Si la formation est une des activités phares de l'aide au retour à l'emploi, les régulations de cette activité n'interviennent pas directement sur l'articulation entre indemnisation et placement. Dans la mesure où cette régulation s'élabore au niveau national, nous avons également exclu du champ de cette étude les régulations territoriales. Lorsque nous parlons de « régulations du SPE », nous désignons donc les règles de l'indemnisation et du placement qui ont des répercussions sur l'organisation du SPE dans son ensemble mais nous ne désignons pas l'ensemble des régulations du SPE.

Convaincues de l'apport d'une mise en perspective des régulations du SPE depuis 1945, nous avons donc modifié la définition initiale de notre objet. Le RAC a été la première institution à recourir aux OPP mais quelques conseils généraux (pour l'accompagnement des bénéficiaires du RMI) et la DGEFP (pour expérimenter cette forme d'accompagnement avec certaines catégories de jeunes chômeurs<sup>20</sup>) lui ont

---

<sup>20</sup> Ces marchés sont évoqués au chapitre 6.

emboité le pas. L'accompagnement de certains licenciés économiques a également donné lieu à du recours aux OPP mais dans des conditions spécifiques. Alors que notre projet, pour cette thèse, était de faire une analyse exhaustive des différents marchés, nous avons finalement privilégié l'étude du recours aux OPP au sein du RAC puis de Pôle Emploi (PE) pour les demandeurs d'emploi de droit commun<sup>21</sup>. Profitant de notre situation d'observation privilégiée à l'intérieur de l'Unédic, nous avons choisi de faire un travail approfondi sur ces dispositifs qui deviennent ainsi des portes d'entrée pour analyser les transformations des régulations du SPE liées à l'externalisation aussi bien anciennes que récentes. Ce travail permet ainsi de saisir à la fois les enjeux propres à l'institutionnalisation du recours aux OPP, les transformations de l'intervention publique en matière d'emploi et l'évolution sur le temps long du positionnement de l'institution paritaire au sein du SPE et de la place de la démocratie sociale en France.

### **1.3 Le recours aux opérateurs privés de placement, un processus d'institutionnalisation dans un paysage institutionnel chamboulé**

Nous initions le travail portant spécifiquement sur le recours aux OPP en 2003, année de la première expérimentation de cette forme d'externalisation en France. Dans la mesure où notre travail porte sur un objet « vivant », il est nécessaire de déterminer une date de fin. Nous avons choisi 2011, terme du premier marché de recours aux OPP commandité par Pôle emploi.

Au cours de cette période, cinq marchés de recours aux OPP se succèdent de manière ininterrompue dont quatre ont le statut d'expérimentation. Nous montrons que l'augmentation continue des volumes et des durées de ces marchés, la diminution des oppositions suscitées ainsi que le passage de dispositifs expérimentaux à un dispositif de droit commun constituent pour nous des signes de l'ancrage de cette nouvelle forme d'externalisation dans le SPE.

La fin de cette période est marquée par un chamboulement institutionnel : l'annonce surprise en 2007 et la réalisation au pas de charge d'une fusion de l'opérateur public de placement et du réseau opérationnel de l'assurance chômage (Assédict), jusque-là en charge de l'indemnisation. L'institution paritaire perd ses prérogatives opérationnelles et ne peut plus délivrer d'aides au retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi indemnisés. Elle n'est donc plus commanditaire de marché de prestations de placement. Les motivations qui présidaient au recours aux OPP avant la fusion s'inscrivent dans le cadre plus large d'une remise en cause de l'opérateur public.

---

<sup>21</sup> Nous avons donc exclu du champ de cette étude les demandeurs d'emploi au chômage suite à un licenciement économique qui ont, pour certains, des droits spécifiques.

Comment expliquer alors que la présence du recours aux OPP se poursuive après la fusion à l'initiative du nouvel opérateur public, Pôle emploi ? Un autre élément conduit à interroger l'ancrage et le développement du recours aux OPP : alors que des évaluations des expérimentations sont systématiquement réalisées et présentées comme déterminantes pour l'avenir du recours aux OPP, les marchés se succèdent et prennent de l'ampleur sans qu'aucun résultat ne démontre la supériorité des OPP en matière de reclassement des demandeurs d'emploi.

Ces deux constats nous conduisent donc à proposer l'angle d'étude suivant, pour analyser la succession des marchés de prestations d'accompagnement à finalité de placement : faisant l'hypothèse d'une institutionnalisation du recours aux OPP, nous cherchons à en identifier les ressorts et les enjeux. Nous définissons l'institutionnalisation comme un processus résultant des investissements des acteurs pour transformer une institution. A l'issue de ce processus, le changement initié par les acteurs a trouvé sa place et s'inscrit dans le nouvel ordre institutionnel<sup>22</sup>. Etudier l'institutionnalisation conduit donc à être attentive à la fois aux formes successives prises par le recours aux OPP qui constitue en soi une transformation des régulations au sein du SPE et aux évolutions des régulations du SPE dans son ensemble afin de saisir dans quel ordre institutionnel la nouveauté que constitue le recours aux OPP doit trouver sa place<sup>23</sup>.

Nous étudions l'institutionnalisation du recours aux OPP entre 2003 et 2011 en la resituant dans l'histoire des régulations successives des activités d'indemnisation et de placement. Cette étude nous permettra de montrer en quoi le recours aux OPP transforme le SPE et d'identifier les mutations du SPE qui dépassent le recours aux OPP mais que cet objet permet de saisir.

## **2. Un objet au cœur des transformations de l'action publique et des manières de l'appréhender**

Cette thèse s'inscrit dans le cadre de la sociologie de l'action publique dont les travaux constituent un appui pour orienter la manière de questionner notre objet et fournissent des outils pour élaborer des réponses.

---

<sup>22</sup> Jacques Lagroye, Michel Offerlé, 2011, « Introduction générale. Pour une sociologie des institutions », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 11-29.

<sup>23</sup> C'est ainsi que nous sommes amenées à travailler sur la fusion alors qu'il ne s'agit pas de notre objet à proprement parler.

Nous partons de la distinction entre analyse des politiques publiques et sociologie de l'action publique pour saisir l'apport de la sociologie de l'action publique à notre démarche de recherche.

*« Parler d'action publique plutôt que d'analyse des politiques publiques permet, plutôt que d'accorder une primauté « à l'impulsion gouvernementale, à l'action de l'Etat, et aux interventions des autorités publiques [...] de] prendre en compte à la fois des actions des institutions publiques et celles d'une pluralité d'acteurs, publics et privés, issus de la société civile comme de la sphère étatique, agissant conjointement, dans des interprétations multiples, au niveau national mais aussi local et éventuellement supranational, pour produire des formes de régulation des activités collectives<sup>24</sup> ».*

Nous retenons de ce cadre d'analyse l'attention portée à l'identification de la pluralité des acteurs qui contribuent à façonner et réaliser l'intervention publique. Notre démarche d'analyse du processus d'institutionnalisation du recours aux OPP - et plus largement de l'évolution des régulations du SPE - ne doit donc pas se focaliser exclusivement sur le rôle de l'Etat mais intégrer le rôle joué par les partenaires sociaux, l'institution paritaire et les opérateurs privés.

L'émergence de cette approche provient tout autant d'une réorientation des travaux scientifiques que d'une évolution de la réalité étudiée. Les nouvelles manières d'appréhender l'action publique ont permis de saisir de nouvelles réalités tout autant que l'évolution des politiques publiques et du contexte historique ont rendu ce nouveau regard nécessaire. Le contexte était marqué par la mise en cause des politiques keynésiennes et plus largement de la possibilité d'un « *pilotage centralisé par le haut de l'activité économique et du fonctionnement social*<sup>25</sup> ». Dans le même temps, le développement de la décentralisation, de l'intégration européenne et de la globalisation vient relativiser la place du niveau national. Il fallait alors pouvoir saisir

*« la multiplication [des interactions entre acteurs], l'interpénétration des différents niveaux d'action (infranationaux, nationaux et supranationaux), l'érosion des frontières entre public et privé, du changement des modes d'intervention étatiques (libéralisation, régulation, contractualisation, délibération...) et le rôle croissant des politiques procédurales et incitatives<sup>26</sup>. »*

Cette double évolution se vérifie également dans le cas du SPE : si les politiques d'emploi ont longtemps été considérées comme la chasse gardée de l'Etat, il est apparu

---

<sup>24</sup> Jacques Commaille, 2006, « Sociologie de l'action publique » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. Références, pp. 415-423.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 420.

<sup>26</sup> Patrick Hassenteufel, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Armand Colin, Collection U. Sociologie, 2<sup>ème</sup> édition, p. 23.

que d'une part, cette réalité se transforme progressivement<sup>27</sup> et, d'autre part, les travaux scientifiques avaient sans doute surestimés le rôle de l'Etat<sup>28</sup>.

Si nous pensons qu'il est pertinent d'analyser le rôle des différents acteurs dans la détermination de l'action publique du SPE, c'est que nous envisageons l'action publique comme

*« la résultante de stratégies enchevêtrées d'acteurs et de systèmes d'action suivant un schéma décisionnel qui relève d'une accumulation de régulations négociées et s'inscrit plus dans l'horizontalité ou la circularité qu'il n'obéit à une conception linéaire et hiérarchique<sup>29</sup> ».*

Nous faisons donc le choix d'analyser l'action publique comme des processus sociaux conduisant à la réalisation d'actions finalisées<sup>30</sup>. Ce parti-pris ne signifie pas pour autant que la seule « volonté » des acteurs viendrait déterminer leurs interventions. Celles-ci sont en effet contraintes par les institutions dans lesquelles elles se déroulent qui sont

*« un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations [North, 1990]. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective<sup>31</sup> »*

Les conceptualisations de l'institution s'attachent à saisir à la fois ce qui fait qu'elle s'impose comme un cadre facteur de permanence et les possibilités de sa transformation, qu'elle est à la fois une contrainte pour l'action mais aussi une condition de sa possibilité. La comparer à une règle du jeu éclaire ces tensions.

*« La conception de l'institution comme « règle du jeu » implique la manière dont s'exerce la contrainte qui s'y attache. Loin de se réduire à une discipline conduisant à l'intériorisation de purs automatismes, les institutions sont des références pour l'action, à la fois comme guide, mais aussi comme outils permettant aux acteurs une évaluation du cours des activités sociales dans lesquels ils se trouvent engagés<sup>32</sup>. »*

Les institutions et le cadre qu'elles représentent pour les interventions des acteurs sont omniprésents à chaque étape de notre enquête. Le RAC, la DGEFP et l'ANPE sont

---

<sup>27</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *Négociier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons.

<sup>28</sup> Olivier Mériaux, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, Université de Grenoble II. Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), 2009, Les nouvelles dimensions du politique, L.G.D.J., Coll. Droit et société.

<sup>29</sup> Jacques Commaille, 2006, *op. cit.*

<sup>30</sup> Patrice Duran, 2000, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Coll. Droit et société Classics, éditions 2010, pp. 23-24.

<sup>31</sup> Lascoumes, Patrick. Le Galès, « Introduction » in Pierre Lascoumes, Patrick. Le Galès (dir.), 2006, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Edition 2007, p. 15.

<sup>32</sup> Claude Didry, 2012, « Institutions », in Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement et Arnaud Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*, PUF, Quadrige, p. 418.

des institutions et chacune des rencontres faites avec un de ses membres nous a rappelé à quel point l'appartenance à une institution est intériorisée mais également que l'acteur contribue à modeler l'institution. L'analyse des conflits suscités par l'introduction du recours aux OPP et plus largement par les changements de périmètre d'intervention des différentes institutions et la très grande part prise au cours des entretiens par les discours visant à ce que l'interviewé positionne « son » institution par rapport aux autres nous ont conduites à accorder une place centrale à la notion de concurrence institutionnelle.

Notre enquête est orientée par le souci d'enrichir la connaissance du SPE en tant qu'institution mais plus largement de comprendre le fonctionnement institutionnel en général à travers l'analyse du changement. La démarche présentée par Philippe Bezes correspond – beaucoup mieux que nous ne l'aurions exprimé nous-mêmes – au travail que nous cherchons à réaliser.

*« Notre démarche de recherche propose de comprendre les activités réformatrices en rendant compte de leurs modalités de construction et de les expliquer en les réinscrivant dans la configuration institutionnelle au sein de laquelle elles se développent. Il s'agit, d'un côté, de prendre au sérieux les plaidoyers des réformateurs, leurs tentatives, mêmes partielles ou symboliques, et proposer une sociologie de ces initiatives réformatrices qui en appréhende à la fois les formations nationales spécifiques et les limites. Cela conduit, d'un autre côté, à articuler ces stratégies « intentionnelles » aux contraintes qui pèsent sur elles donc à analyser comment les institutions influencent, orientent et parfois limitent les initiatives de transformation<sup>33</sup>. »*

L'identification et l'analyse du changement se font à travers l'étude des discours et interventions des acteurs mais en redonnant toute sa place au cadre institutionnel dans lequel ils se déroulent. Nous portons conjointement l'attention sur l'action et l'institution pour appréhender l'action publique en tant qu'elle « est liée à des intentions en même temps que soumise à des conditions d'exercice<sup>34</sup> ». A l'identique de celle ici exposée, notre démarche vise à :

*« dégager la capacité des autorités publiques à conduire de manière intentionnelle des projets [dont la réalisation est] sinon déterminée, tout au moins conditionnée par des institutions qui constituent les formes et les cadres qui s'imposent à toute activité publique. (...) Définir une approche en termes d'action publique revient à essayer de comprendre comment s'articulent la nature des problèmes qui fondent le recours à l'action et un cadre institutionnel à travers des stratégies d'acteurs dont le résultat ne peut être cependant réellement prévisible<sup>35</sup>. »*

L'angle d'approche défini dans le cadre de la sociologie de l'action publique et l'attention portée à l'institution couplés aux évolutions de l'intervention publique nous conduisent à étudier la délimitation des champs d'intervention respectifs des différentes

---

<sup>33</sup> Philippe Bezes, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Le lien social, PUF, p. 43.

<sup>34</sup> Patrice Duran, 2000, *op. cit.*, pp. 23-24.

<sup>35</sup> *Ibid.*

institutions et la répartition des compétences et des prérogatives entre acteurs<sup>36</sup>. Nous faisons cette analyse de la division du travail au sein du SPE entre les services du ministère (DGEFP), l'opérateur public (ANPE puis PE) et l'institution paritaire. Il nous faut alors saisir les évolutions de la régulation politique. Notre analyse des évolutions de la coordination des activités d'indemnisation et de placement et de la modification de la régulation du placement que constitue le recours aux OPP alimente la compréhension des évolutions des régulations politiques au sein du SPE.

Nous retenons également des travaux de sociologie de l'action publique l'importance de resituer les phénomènes étudiés dans le temps long, « *le recul historique apparaissant nécessaire non seulement à l'appréhension du changement mais aussi à une meilleure spécification de celui-ci*<sup>37</sup> ». Cette approche permet de prendre de la distance avec le discours des acteurs et de mettre en perspective leur rhétorique qui conteste ou exagère le changement. Ce travail « *permet en particulier de voir que certains traits des politiques publiques actuelles, souvent présentés comme « nouveaux » le sont finalement peu ou que leur « nouveauté » n'est pas forcément là où on pourrait le penser a priori*<sup>38</sup> ».

Pour notre recherche, ce recul est nécessaire pour situer le poids des contextes, identifier la manière dont l'approche des politiques macroéconomiques et des politiques de l'emploi en général est déterminante dans la définition des modalités d'intervention du SPE, pour comprendre le rôle structurant du monopole sur l'activité de placement et pour mettre en évidence le fait que les débats sur la division du travail au sein du SPE et sur la place de la régulation sociale sont une reformulation d'interrogations anciennes.

L'analyse des régulations politiques est spécifique dans le cadre de ce travail dans la mesure où une institution du SPE impliquées au côté des services du ministère et de l'opérateur public est le RAC, une institution paritaire. Nous mobilisons pour l'étudier les outils de la sociologie des relations professionnelles qui étudie

*« dans l'univers du travail, l'ensemble des relations qui s'établissent entre les trois catégories d'acteurs : les pouvoirs publics, les salariés et leurs représentants, les*

---

<sup>36</sup> Jacques Commaille en fait un des trois axes du programme de recherche de la sociologie politique de l'action publique. Cf. Jacques Commaille, 2006, *op.cit.*

<sup>36</sup> Jean-Pierre Gaudin, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique.*, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphi, p. 201.

<sup>37</sup> Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, 2002, «Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? retour au terrain et « refroidissement » théorique », in Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, p. 11.

<sup>38</sup> Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel, 2002, «Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? retour au terrain et « refroidissement » théorique », in Joseph Fontaine, Patrick Hassenteufel (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, p. 12.

*employeurs et leurs organisations. [Les relations professionnelles] ont pour objet l'élaboration de règles de contenu comme celles portant sur le salaire, le temps de travail, les garanties d'emploi, et de règles de procédure comme celles relatives à la négociation, aux accords, aux conflits, aux modes de représentation des salariés*<sup>39</sup> ».

Cette approche développe des outils spécifiques pour étudier la genèse des règles élaborées par les acteurs, leur transformation et leur disparition ainsi que les institutions qui les font exister. Elle porte une attention particulière à la négociation dont elles sont issues et qui cristallisent des rapports de pouvoir. Les analyses des relations professionnelles sont un appui pour notre étude des compromis, des négociations et des rapports de force, particulièrement en interne à l'institution, qui débouchent sur de nouvelles régulations du SPE et plus spécifiquement sur le recours aux OPP. Elles permettent de saisir les évolutions de l'intervention publique identifiées précédemment. Laurent Duclos, Guy Groux et Olivier Mériaux les qualifient d'ailleurs de « *domaine emblématique* » des transformations des régulations politiques<sup>40</sup>.

Au sein des relations professionnelles, nous nous focalisons sur un objet spécifique : la régulation paritaire. Elle existe là où l'Etat délègue aux représentants des organisations syndicales et patronales un pouvoir de gestion d'une institution. Les travaux sur le paritarisme interrogent le rôle que l'Etat joue dans ces institutions et étudie la régulation partagée<sup>41</sup>. Les tenants de la thèse du tripartisme<sup>42</sup>, s'opposant à ceux qui contestent l'existence d'un réel pouvoir des partenaires sociaux<sup>43</sup>. La question des relations entre les institutions publiques et le RAC est au cœur de ce travail. Les relations entre ces institutions portent sur la fixation des règles que se donnent les acteurs pour répartir les prérogatives entre institutions. Jean-Daniel Reynaud définit une règle comme « *un principe organisateur. Elle prend la forme d'une injonction, ou d'une interdiction visant à déterminer strictement un comportement. Mais elle est plus souvent un guide d'action, un étalon qui permet de porter un jugement, un modèle qui oriente l'action*<sup>44</sup> ». Dans le cas des interventions du SPE, ces règles définissent à la fois le

---

<sup>39</sup> Antoine Bevort, Annette Jobert, 2008 [2011], *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Coll. U, Armand Colin, p. 5.

<sup>40</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 7.

<sup>41</sup> La seconde concerne la légitimité de ces institutions. Voir infra.

<sup>42</sup> Gilles Nezosi, 2008, « Y a-t-il un pilote dans l'avion ? Le gouvernement problématique de la Sécurité sociale » in Michel Borgetto, Michel Chauvière (dir.), *Qui gouverne le social ? Thèmes et commentaires*, Paris, Dalloz ; Rolande Ruellan, 1996, « Clarification des pouvoirs et rénovation du système », *Droit social*, septembre-octobre (9-10) ; Antoinette Catrice-Lorey, 1997, « La Sécurité sociale en France, institution paritaire ? Un regard historique de long terme », *La Revue de l'IRE*, n° spécial. Le paritarisme, institutions et acteurs (24), pp. 81-105.

<sup>43</sup> Antoinette Catrice-Lorey, 1982, *Dynamique interne de la Sécurité sociale*, Centre de recherche en Sciences sociales du travail, Paris, Economica ; Pierre Rosanvallon, 1998, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat Providence*, Paris, Ed. du Seuil.

<sup>44</sup> Jean-Daniel Reynaud, 1995, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès, p. 4

contenu des interventions et la division du travail entre les différentes institutions. L'analyse de la régulation – qui désigne la manière de « *codifier les règles légitimes ou de les recomposer*<sup>45</sup> » - ne s'arrête pas à l'étude du contenu des règles mais inclut l'analyse de leur élaboration comprenant donc l'étude des compromis et des ajustements sociaux<sup>46</sup>. Ceci conduit à étudier « les divers rapports entre « relations professionnelles » et « politique » et les jeux de substitution ou d'hybridation entre règles contractuelles et règles juridiques<sup>47</sup> ». Nous déclinons cette question qui renvoie à la place de la régulation paritaire dans le SPE et aux frontières mouvantes entre régulations sociale et politique à travers le cas du recours aux OPP.

Comme le précise Gilles Pollet, « *la régulation proprement politique est une composante centrale de la régulation sociale dans les sociétés politiques*<sup>48</sup> ». Si les gouvernements via leurs interventions publiques pèsent sur la régulation, ils ne déterminent pas, à eux seuls, l'ensemble de la régulation politique. Pour la saisir dans sa complexité, il est nécessaire d'analyser les interventions réciproques des acteurs du champ politico-administratifs sur la régulation sociale et des représentants des organisations patronales et syndicales sur la régulation politique. Comme l'explique Olivier Mériaux,

*« l'enjeu, de notre point de vue, n'est pas de cataloguer les modes de régulation en fonction de leur hypothétique nature « politique » ou « sociale ». Ce qui nous importera plutôt sera de rendre compte de cette détermination réciproque et perpétuellement mouvante, entre le politique et les relations professionnelles, entre la constitution des intérêts organisés, les dispositifs institués de médiation et les objectifs des politiques. (...) C'est en identifiant, de manière empirique, les rétroactions entre l'action du politique, les modalités de l'action collective et les représentations sociales dominantes dans le champ considéré que l'on pourra d'une part évaluer les marges de manœuvre de l'action publique et d'autre part mesurer l'impact sur les acteurs collectifs<sup>49</sup> ».*

Les analyses de l'action publique et des relations professionnelles sont donc complémentaires. Toutes deux interrogent le cœur du politique : légitimité, représentation, acteurs et formes de l'action publique<sup>50</sup>.

Notre travail étudie les institutions paritaires en tant que créatrices de normes. Appréhender l'action sur les règles comme une des dimensions de la démocratie situent les analyses de relations professionnelles au cœur des réflexions sur les nouvelles

---

<sup>45</sup> Jean-Pierre Gaudin, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphi, p. 193.

<sup>46</sup> Une autre dimension concerne l'application des règles qui est, en grande partie, exclue du champ de notre étude.

<sup>47</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, *op. cit.*, p. 15.

<sup>48</sup> Gilles Pollet, 1998, « La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques », in Jacques Commaille et Bruno Jobert (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., coll. « Droit et société », pp. 329-330.

<sup>49</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 15.

<sup>50</sup> Jacques Commaille, 2009, « L'action publique et l'éventualité d'une régulation politique managériale » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *op. cit.*, p. 141.

dimensions du « politique<sup>51</sup> » caractérisées par la « *reconnaissance d'une pluralité des sources de régulation, (la) concurrence assumée, voire réorganisée entre divers ordre normatifs, (la) tendance à gouverner par le consentement ou le compromis plutôt que par la contrainte et la prescription, nouvelles formes de légitimités<sup>52</sup>* ». Cette approche permet ainsi, comme le remarquent Laurent Duclos, Guy Groux et Olivier Mériaux d'étudier conjointement deux dimensions souvent disjointes dans l'analyse des politiques publiques : d'un côté celle qui concerne « *l'étude des instruments de l'action publique accompagnant les mutations, les changements ou réformes en cours ; de l'autre, la recherche sur les nouvelles pratiques démocratiques dans la mise en œuvre des politiques publiques<sup>53</sup>* ».

Au cours de cette période, les formes d'intervention de l'Etat en matière d'emploi notamment via le SPE, connaissent des évolutions très importantes. Pour qualifier ces transformations nous devons nous situer entre deux pôles. Alors que certaines analyses concluent à la perte de centralité de l'Etat, à l'érosion de son pouvoir et insistent sur l'illusion d'une unité de l'Etat qui serait en mesure de transformer les comportements, d'autres, constatant le triomphe du néolibéralisme y voient la marque de l'imposition d'une discipline par l'Etat<sup>54</sup>. Eviter les conclusions simplificatrices nécessite de mettre en question la notion d'Etat. Nous pouvons pour cela nous appuyer sur les nombreux travaux de sociologie de l'action publique sur le sujet. Comme plusieurs auteurs l'ont souligné, « *l'Etat, pour prendre une désignation pratique mais dangereusement réificatrice, ne constitue pas un bloc homogène, indivisible et extérieur à la société<sup>55</sup>* ». Les travaux récents en science politique et en sociologie insistent désormais sur la nécessité de ne pas faire « *comme si l'Etat était une réalité bien définie, bien délimitée et unitaire, qui entrerait dans une relation d'extériorité avec des forces externes, elles-mêmes bien définies<sup>56</sup>* ». Dans notre travail, cette déconstruction se traduit par l'attention portée à la division du travail et aux différences dans les positions défendues par les acteurs politiques, les services du ministère et l'opérateur public.

Ce panorama rapide parmi les outils de la sociologie de l'action publique que nous mobilisons met en lumière la multiplicité des « variables » que nous essayons de

---

<sup>51</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, *op. cit.*, p. 14.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 8.

<sup>53</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>54</sup> Patrick Le Galès, Alan Scott, 2008, « Une révolution bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie* 2008/2, Volume 49, pp. 326-327.

<sup>55</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 266.

<sup>56</sup> Pierre Bourdieu, 1992, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, p. 86.

tenir ensemble : pluralité des acteurs, rôle des institutions, historicité des processus, importance des contextes. Le concept de « configuration d'acteurs situés » tel que l'utilise Gilles Pollet<sup>57</sup> semble à même de nous aider dans cette entreprise. Ce concept, élaboré à partir de celui de configuration chez Norbert Elias<sup>58</sup>, permet de rendre compte de la manière dont les relations entre acteurs s'organisent et évoluent en les situant dans leurs contextes (intellectuel, économique, politique). Il est élaboré pour appréhender les relations entre acteurs marquées par leurs interdépendances et leur caractère dynamique. Norbert Elias mobilise la figure du jeu pour montrer à la fois la démarche à suivre et l'apport d'une approche en termes de configuration. Les configurations de jeu sont déterminées par la « personne [des joueurs], les actions et relations réciproques et forme un ensemble de tensions, au sein de la société des individus<sup>59</sup> ». Ce concept de configuration permet de penser les interrelations et les contraintes dans lesquelles sont prises les acteurs mais également leur autonomie.

Gilles Pollet, pour étudier la dynamique historique de la protection et de la concertation sociales, préconise « *une étude fine et précise des configurations d'acteurs contextualisés qui, à travers des formes plus ou moins pérennes de coalitions, fondent le système, le légitime et le font exister au quotidien*<sup>60</sup> ». Nous étudions ces configurations pour comprendre les régulations du SPE qui en sont issues. Dans le cas des acteurs du SPE – comme ceux de la protection sociale étudiés – « *c'est justement ces capacités à former des coalitions pour contrôler en particulier des ressources spécifiques (politiques, sociales, financières, etc.) qui peut être alors au centre de nos analyses, en questionnant les positions et dispositions des acteurs ainsi que les formes de transaction et de coordination qui les lient*<sup>61</sup> ». Ainsi, pour une institution paritaire, il s'agit d'étudier les coalitions qui se forment entre les représentants des organisations syndicales et / ou patronales. Ce qui distingue les différentes configurations d'acteurs concerne la répartition des activités et donc des pouvoirs entre acteurs, posant ainsi la question du contrôle politique et social. Dans le cas du SPE, les acteurs interviennent au sein d'institutions. Ce concept permet ainsi de penser la coexistence de concurrences institutionnelles fortes et structurantes (en vue de faire évoluer les règles qui régissent la division du travail entre institutions) et de coopération entre institutions dans la mesure où elles doivent travailler ensemble. Etudier des configurations d'acteurs situées revient à développer une approche dynamique qui prenne en compte les contextes et

---

<sup>57</sup> Gilles Pollet, 2012, « Sociogenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 103-117.

<sup>58</sup> Norbert Elias, 1981 [1970], *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Editions de l'aube.

<sup>59</sup> Gilles Pollet, 2012, *op. cit.*, pp. 106-107.

<sup>60</sup> *Ibid.*

<sup>61</sup> *Ibid.*

l'historicité des évolutions étudiées. Ainsi, la conjoncture économique est un élément déterminant de même que les référentiels<sup>62</sup> successifs de l'intervention publique.

L'analyse des configurations d'acteurs contextualisées éclaire les régulations élaborées et mises en œuvre par les acteurs pour les caractériser.

### **3. Présentation des enjeux de la thèse : identifier les transformations des régulations du SPE liées au recours aux opérateurs privés de placement**

Le SPE se situe au carrefour des politiques d'emploi, du service public et de la protection sociale. Ces trois dimensions sont interrogées par le recours aux OPP. Dans la mesure où il n'y a pas de définition du SPE *a priori*, il ne peut être défini qu'à partir de l'analyse de ses interventions, elles même interprétées à partir des règles co-élaborées par l'Etat et les partenaires sociaux qui déterminent à la fois le contenu des interventions du SPE et la répartition des prérogatives entre acteurs et entre institutions et qui varient en fonction du contexte institutionnel. L'autonomie dont dispose l'institution paritaire, le pouvoir des partenaires sociaux et la légitimité de ces acteurs à orienter les interventions du SPE sont en constante redéfinition.

C'est dans le cadre de ces interrogations anciennes (cf. *supra*) qu'interviennent les dispositifs de recours aux OPP à l'initiative du RAC pour réguler de manière concurrentielle une partie de l'activité de placement du SPE. L'hypothèse centrale sur laquelle repose notre thèse est que ce recours n'influe pas seulement la régulation d'un segment très limité de l'activité de placement du service public mais qu'il met en question la régulation du SPE dans son ensemble et transforme le SPE.

Le recours aux OPP met en question les deux caractéristiques centrales du SPE que sont ses fonctions de prescripteur et d'opérateur de la politique d'emploi et son statut de service public. Il interroge plus largement, la finalité du SPE ainsi que la place de la régulation sociale en son sein.

#### **3.1 Recours aux opérateurs privés de placement et évolutions des politiques d'emploi**

Les activités et missions du SPE font de cette institution un outil des politiques d'emploi et d'intervention sur le marché du travail. Au premier niveau d'analyse, le

---

<sup>62</sup> Bruno Jobert (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques ».

recours aux OPP s'inscrit dans la lignée d'évolutions en cours et relatives au contenu des interventions du SPE et des politiques d'emploi : il poursuit la mise en cause du monopole du placement (pour contribuer à y mettre un terme), il approfondit la politique d'activation soutenue par le RAC et concrétise les programmes d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. La volonté - initiée dans les années 1990 mais qui prend de l'ampleur - d'établir un lien plus étroit entre la recherche d'emploi (et donc le placement) et l'indemnisation des demandeurs d'emploi est l'élément moteur qui entraîne les évolutions du monopole et de l'accompagnement qui renvoie également aux transformations de la protection sociale.

Les politiques d'activation ont en commun de reconfigurer le lien entre marché du travail et protection sociale et de le systématiser<sup>63</sup>. L'étude de ces reconfigurations est au centre de notre travail sur la régulation et les interventions du SPE. Parce que l'existence de formes de coordination variées entre les institutions en charge de l'indemnisation et du placement est ancienne, les politiques d'activation ne peuvent être uniquement définies comme visant à lier l'indemnisation du demandeur d'emploi et sa recherche d'emploi. L'activation est une notion floue dont le succès est largement du à son utilisation par les institutions internationales (OCDE, UE, etc.). Ce flou permet la diffusion à un ensemble de pays tout en laissant des possibilités de déclinaisons nationales<sup>64</sup>. Parce que l'objectif premier de ces programmes est d'accélérer le reclassement des demandeurs d'emploi en vue de diminuer les dépenses d'indemnisation, nous étudions le recours aux OPP en tant que nouvelle déclinaison de la politique d'activation menée par le RAC dont les interventions en matière de retour à l'emploi sont croissantes. L'activation déployée par le RAC à travers le recours aux OPP se distingue de la politique menée par l'Etat pour deux raisons : à travers la mise en cause du monopole, elle « menace » l'opérateur public et développe l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ciblés selon des critères définis par le RAC.

Le recours aux OPP se distingue des politiques d'activation précédemment menées en ce que, comme le montre la rémunération des prestations, il est centré sur l'activité de placement et met ainsi en cause le monopole.

---

<sup>63</sup> Jean-Claude BARBIER, 2011, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? », *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011, pp.47-58.

<sup>64</sup> Jean-Claude Barbier, 2002, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43-2, pp.307-32 ; Fabrice Colomb, 2012, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Respublica ; Amparo Serrano Pascual, 2009, « Batailles d'idées dans l'espace européen : la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer », *La revue de l'IRES*, n °60, 2009-1, pp. 48-64.

A la différence de nombreux travaux sur les politiques d'emploi qui développent des analyses très précises sur des dispositifs spécifiques, nous replaçons l'étude des marchés de recours aux OPP dans la perspective des évaluations des régulations d'ensemble du SPE entre 1945 et 2011. Ce travail met ainsi en évidence à partir de l'analyse des régulations les liens entre le contenu des interventions du SPE et son architecture institutionnelle. Il permet de saisir la signification évolutive du monopole du placement. Balayant l'idée trop simpliste selon laquelle le monopole n'aurait jamais existé parce que l'opérateur public n'a toujours réalisé qu'une partie limitée des activités d'intermédiation ou l'idée trop limitée selon laquelle sa disparition correspondrait à un mouvement général dans les services publics, étudier l'histoire institutionnelle du SPE permet de complexifier l'analyse. Intégrer les reconfigurations dans la coordination des activités d'indemnisation et de placement permet de montrer les enjeux de la mise en cause du monopole. Ils renvoient aux évolutions des conceptions de l'intervention publique sur le marché du travail : l'intervention publique ne pourrait plus avoir pour vocation de contrôler ce marché au regard des nouvelles caractéristiques de son fonctionnement.

En retour, le recours aux OPP transforme les politiques d'activation dans la mesure où ces prestations ont pour ambition de délivrer un accompagnement dit renforcé (c'est-à-dire comprenant davantage de rencontres et services pour les demandeurs d'emploi que le suivi de droit commun) à certains demandeurs d'emploi sélectionnés. Ce traitement différencié supposé assurer l'équité entre les demandeurs d'emploi n'est pas propre au recours aux OPP. Sur le temps long, il prend la suite des différentes catégorisations des demandeurs d'emploi mises en place pour organiser les interventions du SPE et des politiques d'emploi. La portée de cette sélection des demandeurs d'emploi change de sens à partir du moment où il s'agit d'anticiper des risques. Cette approche est promue dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi qui recommande aux Etats-membres de l'Union de développer un traitement « préventif » et non plus uniquement curatif du chômage<sup>65</sup>. Elle repose sur le postulat que les demandeurs d'emploi ont des risques différenciés et prévisibles de chômage de longue durée en fonction desquels il faudrait adapter les services délivrés. Elle s'inscrit dans un contexte de « rationalisation » des dépenses publiques : la sélection vise à ne pas dépenser pour des demandeurs d'emploi qui n'en aurait pas vraiment besoin. La réalisation d'un tri parmi les demandeurs d'emploi qui donne lieu à des aides différenciées interroge le principe d'égalité de traitement. Si cette nouvelle approche est développée aussi bien par l'Etat que par le RAC, elle connaît des développements

---

<sup>65</sup> Sur la manière d'appréhender les effets de la stratégie européenne pour l'emploi sur les politiques d'emploi des Etats-membres voir chapitre 3.

différenciés dans la mesure où les critères et les méthodes utilisées pour cibler les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'accompagnement renforcé varient. Il y a, au cœur de la démarche du RAC – ce qui fait de l'accompagnement renforcé une déclinaison des politiques d'activation –, la volonté de cibler les demandeurs d'emploi pour lesquels il serait pertinent « d'investir » dans un accompagnement renforcé.

Notre travail vise donc à comprendre comment sont ciblés les demandeurs d'emploi et si les principes de l'intervention demandée aux OPP se distinguent de ceux qui irriguent l'accompagnement des demandeurs d'emploi par l'opérateur public.

### **3.2 Une nouvelle manière de réguler et réaliser la mission de service public du placement**

Le recours aux OPP transforme les interventions du SPE en ce qu'il repose sur une régulation marchande du placement. Cette transformation est-elle uniquement une transformation du statut des opérateurs ou cette évolution du mode de régulation a-t-elle un effet sur la manière de réaliser le service public dans son ensemble ? Pour répondre à cette question non pas sous l'angle des pratiques mais au regard des règles qui orientent les transformations de l'institution nous caractérisons la régulation marchande. Nous nous appuyons pour cela sur les outils développés par la sociologie économique qui s'est développée, notamment en France, autour des analyses des phénomènes marchands.

Pour comprendre les formes prises par la régulation concurrentielle, il faut analyser les caractéristiques de ces marchés dont certaines sont communes à des marchés plus classiques : la structure et le niveau de la rémunération, le ciblage des demandeurs d'emploi (autrement dit les caractéristiques des « consommateurs »), les volumes des marchés, les durées, les caractéristiques de la prestation achetée, etc. Ces marchés se distinguent toutefois des marchés « classiques<sup>66</sup> » par le rôle joué dans leur encadrement et leur définition par les institutions publiques. En raison des spécificités du marché que nous étudions (caractéristiques spécifiques du « consommateur », paiement acquitté par un donneur d'ordre public et réalisation d'une mission de service public), nous nous concentrons sur la manière dont le donneur d'ordre participe à la construction de ce marché à travers l'édiction de règles aussi bien par la puissance publique (la suppression du monopole par exemple) que par le donneur d'ordre public

---

<sup>66</sup> L'approche de la sociologie économique que nous retenons se distingue de la théorie économique « standard » et qu'elle distingue les marchés théoriques des « marchés réels » pour reprendre la distinction faite par Armand Hatchuel (Armand Hatchuel, 1995, « Les marchés à prescripteurs. Crise de l'échange et genèse sociale » in Annie Jacob, Hélène Verin (dir.), *L'inscription sociale du marché*, Paris, L'harmattan). Cette distinction est au fondement de notre étude des caractéristiques des différents marchés.

pour faire fonctionner le marché (lorsque le RAC ou Pôle emploi écrivent les cahiers des charges). Parce que nous appréhendons les marchés comme des constructions sociales et pour comprendre le rôle des institutions publiques, caractériser la régulation marchande ne peut se faire sans replacer ces marchés dans leurs contextes. Nous nous situons ainsi dans l'approche polanyienne enrichie par Mark Granovetter puisque nous considérons que pour produire une analyse sociologique nous devons saisir « l'encastrement social<sup>67</sup> » des marchés et mettre en lumière la « force des liens faibles<sup>68</sup> » c'est-à-dire identifier le cadre relationnel et institutionnel dans lequel se déploie l'action économique<sup>69</sup> ». Ce travail éclaire les objectifs politiques assignés à ces marchés.

Pour Neil Fligstein, le rôle de l'Etat viserait à faire du marché un espace de compétition « juste » pour réduire les incertitudes et assurer une forme de stabilité<sup>70</sup>. Il va même au-delà dans le cas des marchés que nous étudions dans la mesure où il s'agit d'assurer la réalisation d'un service public. Les programmes de recours aux OPP ont en commun d'aboutir à nichier le marché au cœur du service public. Les pouvoirs publics encadrent cette activité par des règles et la financent en retour, dans la mesure où il ne s'agit pas d'un marché solvable. Le changement introduit consiste à ce que les institutions publiques ou paritaires renforcent leur rôle dans la régulation, ce qui serait le signe non pas d'un désengagement mais d'une nouvelle forme d'intervention publique<sup>71</sup>.

Cette nouvelle forme d'intervention n'est pas univoque. Réguler une activité de manière marchande ne suffit pas à caractériser un type d'intervention publique. Nous formulons l'hypothèse suivante : au cours de la période étudiée, le recours aux OPP est mis au service de projets politiques différenciés. Dans la mesure où l'objectif assigné aux OPP est d'accélérer le reclassement des demandeurs d'emploi, la concurrence n'est pas mise seulement au service de l'efficacité du service public mais vise également à renforcer l'activation de la protection sociale, c'est-à-dire l'articulation entre revenus de remplacement et marché du travail.

---

<sup>67</sup> Karl Polanyi, 1944 (1983), *La grande transformation*, Paris, Gallimard.

<sup>68</sup> Mark Granovetter, 1973, « The Strength of Weak Ties: a Network Theory Revisited », *American Journal of Sociology*, vol. 78, n° 6, pp. 1360-1380.

<sup>69</sup> Philippe Steiner, 2005, *La sociologie économique*, Paris, La découverte, p. 38.

<sup>70</sup> Neil Fligstein, 2001, « Le mythe du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 139, pp. 3-12.

<sup>71</sup> Cette thèse est désormais défendue par plusieurs auteurs dont Patrick Hassenteufel. Cf. Patrick Hassenteufel, 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques », in Bernard Badie, Yves Deloye (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard.

En mobilisant la sociologie économique pour comprendre le caractère marchand de notre objet nous interrogeons les règles de fonctionnement de ces marchés et prenons ainsi des distances avec les discours des acteurs. Nous pouvons ainsi identifier en quoi la présence de la régulation marchande qui émerge au cœur du SPE pour réaliser la mission de placement transforme le service public dans son ensemble et comment les différences de projet politique voulu pour le SPE lorsque le RAC et Pôle emploi sont donneurs d'ordre s'incarnent dans la régulation concurrentielle.

### **3.3 L'évaluation de l'efficacité du recours aux opérateurs privés de placement au cœur de l'institutionnalisation**

Que ce soit pour les prestations achetées aux OPP par le RAC ou par Pôle emploi, l'efficacité supérieure attendue des OPP est avancée pour justifier le recours. Cette recherche d'efficacité est à resituer dans le contexte déjà mentionné de « rationalisation des dépenses publiques » mais également d'un chômage de masse. La responsabilité de l'impuissance des politiques d'emploi est fréquemment imputée à l'opérateur public taxé d'inefficacité.

Lors des premiers programmes, la présence des OPP a fait l'objet d'oppositions révélant que la légitimité de tels dispositifs n'est pas acquise. A travers la contestation des OPP, c'est la légitimité du RAC à externaliser ainsi le placement qui est mise en cause. Une définition de la légitimité proposée par Jean-Daniel Reynaud explicite selon nous la construction continue que constitue la quête de légitimation et oriente l'analyse pour comprendre les ressorts de cette contestation.

*« La légitimité est liée à une action : à l'initiative que prend un acteur et à la réponse que lui font ceux à qui elle s'adresse. Elle n'est pas un caractère stable d'une norme ou d'une autorité. Elle s'acquiert et se perd. Elle cherche à se stabiliser dans des structures et des institutions mais ne peut jamais y être complètement enfermée. Toute légitimité a la fragilité et l'instabilité de la légitimité charismatique, non parce qu'elle serait d'inspiration divine, mais parce qu'elle est initiative et action. Toute légitimité cherche à se stabiliser par la tradition et l'institutionnalisation des règles. Elle ne s'impose jamais comme un commencement total. Elle n'aboutit jamais à un ordre totalement stable. Toute légitimité se définit dans une interaction, parce qu'elle exprime l'engagement dans une action collective<sup>72</sup> ».*

Absente *a priori*, la légitimité résulterait de l'action publique, dont on attend qu'elle soit « efficace ». Les nouvelles caractéristiques de l'action publique conduisent à renforcer ce caractère conquis de la légitimité. « L'existence de régulations de plus en plus polycentriques et « pléistocratiques » interdit d'évoquer la légitimité « en soi », comme un « déjà donné » (...). Il s'agit désormais de traiter celle-ci en termes de

---

<sup>72</sup> Jean-Daniel Reynaud, 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, p.303.

*concurrence, de concurrence de légitimité*<sup>73</sup>. » Dans notre thèse, aussi bien les partisans que les opposants au recours aux OPP ont la conviction que démontrer l'efficacité supérieure (des opérateurs privés ou de l'opérateur public) serait une manière de conquérir cette légitimité. Définir et mesurer l'efficacité d'une manière reconnue par tous devient alors un enjeu de premier ordre. Des évaluations sont organisées pour chacune des expérimentations qui ont des caractéristiques variables reflétant les attentes suscitées par les évaluations mais également les dispositifs eux-mêmes. Nous ne considérons pas la démarche évaluative comme un moment du dispositif mais comme étant au cœur de l'action publique. Pour Patrice Duran, parce que l'évaluation est commandée par les décideurs publics pour mieux assurer leurs choix en fournissant une représentation adéquate de leur action, l'étudier est un « *bon analyste des problèmes de l'action publique (qui aide à en) reposer les conditions de production*<sup>74</sup> ». Dans le cas du recours aux OPP, la mesure de l'efficacité est au cœur de l'introduction et du processus de légitimation. Elle est symptomatique du pouvoir croissant accordé à l'argument statistique<sup>75</sup>. L'analyse des caractéristiques des évaluations et des conflits qu'elle suscite permet d'appréhender le rôle que les acteurs leur font jouer dans le processus d'institutionnalisation.

### **3.4 Les caractéristiques et les évolutions du paritarisme saisies à travers le recours aux opérateurs privés de placement**

Le recours aux OPP est introduit par le RAC, une institution paritaire. Pour en comprendre la spécificité, nous retraçons l'origine de son existence et de son pouvoir. Le RAC est une institution de protection sociale et de la démocratie sociale dans la mesure où elle prend son origine dans la délégation par l'Etat aux représentants des salariés et des employeurs de la gestion d'une ressource issue des cotisations salariales. Les représentants qui siègent au sein du RAC tirent leur pouvoir de l'Etat et des adhérents de leurs organisations. La représentativité des partenaires sociaux est consacrée par l'existence de l'institution paritaire, même au-delà des institutions de la protection sociale<sup>76</sup>. Nous employons le terme « partenaires sociaux » pour désigner les

---

<sup>73</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Effectivités, pléistocratie, concurrences de légitimité. Questions de recherche » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *op. cit.*, p. 274.

<sup>74</sup> Patrice Duran, 1996, « Les non-dits de l'évaluation » dans G. Timsit (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Puf, Paris, p. 161-186 ; p. 164.

<sup>75</sup> Alain Desrosières, 2008, *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*, Presses de l'Ecole des Mines de Paris.

<sup>76</sup> Antoine Bévort, 2012, « La tradition sociologique et le modèle social français » in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 74.

représentants des organisations syndicales et patronales qui siègent dans le Bureau et / ou le conseil d'administration des institutions paritaires et des institutions du SPE. Nous reprenons ce terme dans la mesure où il est unanimement utilisé par les personnes rencontrées au cours de notre enquête. Nous ne l'employons pas lorsqu'il s'agit de désigner ces représentants en situation de négociation d'accords collectifs<sup>77</sup>.

Si on définit la démocratie sociale par la gestion majoritaire par les salariés, alors le RAC, caractérisé par un paritarisme strict où le nombre de représentants nommés par les organisations syndicales est identique à celui des organisations patronales, fait figure d'alternative au projet de démocratie sociale<sup>78</sup>. Au-delà des différences que véhiculent les deux notions de démocratie sociale et de paritarisme, toutes deux se rapportent à une sphère du social concédée aux partenaires sociaux par les pouvoirs publics pour une régulation partagée dans laquelle l'Etat est présent. La question du territoire de chacun reste primordiale et objet de luttes mais se pose cependant en des termes différents. Les enjeux du positionnement de l'institution paritaire sont à la fois internes et externes. Les conflits autour du recours aux OPP l'illustrent parfaitement. Etat et institution paritaire sont toujours étroitement imbriqués. A la différence du système de formation professionnelle qui, dès le départ, est construit en laissant une place prépondérante aux partenaires sociaux<sup>79</sup>, le SPE est lui construit autour d'une hybridation entre régulation par l'Etat et régulation sociale mais avec un rôle prépondérant de l'Etat. Les différentes reconfigurations sont des compromis significatifs des rapports de force en constante redéfinition. Si les partenaires sociaux et l'institution paritaire sont intervenus sans interruption au moins depuis 1958, leurs rôles respectifs n'ont cessé de se modifier et le degré et les formes de l'intervention ont continuellement variés. Ces interrogations sur les contours de l'intervention des partenaires sociaux via l'institution paritaire rappellent que « *les institutions représentatives et paritaires constituent des composantes essentielles [de la démocratie sociale qui renvoie] aux formes de participation de tous les acteurs à la conduite et à la définition des affaires économiques et sociales de la cité*<sup>80</sup> ». Pour ces raisons, ces questionnements autour de la représentativité des partenaires sociaux, de l'autonomie de ces institutions vis à vis de l'Etat et de leur légitimité renvoient à l'avenir de l'Etat social et des formes prises par la démocratie<sup>81</sup>. Le recours aux OPP ouvre une nouvelle configuration de la division du travail en matière de placement au sein du SPE et une nouvelle définition du champ d'intervention de l'institution paritaire.

---

<sup>77</sup> Nous présentons ses implicites et les débats qu'il suscite au cours du chapitre 1.

<sup>78</sup> Bernard Friot, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute.

<sup>79</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*

<sup>80</sup> Antoine Bevort, Annette Jobert, 2008, p. 139.

<sup>81</sup> Antoine Bevort, Annette Jobert, 2008, p. 139.

Etudier les relations entre les « politiques » - à savoir les représentants des organisations patronales et syndicales - et les salariés de l'institution – désignés par l'expression « services » -, la formation des compromis et le fonctionnement des négociations sont les axes forts de cette étude. Les travaux existants sur le fonctionnement des institutions paritaires sont peu nombreux, particulièrement dans le cas de l'assurance chômage<sup>82</sup>. Comme le montre Louise Lartigot-Hervier à partir d'une revue de la littérature,

*« le pouvoir syndical est rarement l'objet de l'étude du changement. Il manque, dans les travaux comparatifs récents sur les Etats-providence, des analyses systématiques et comparatives sur le rapport entre social policy making, gestion des institutions du Welfare et changement des systèmes de protection sociale<sup>83</sup> ».*

Dans la mesure où représentants des organisations syndicales et patronales participent à la fixation des règles de l'indemnisation et à l'élaboration d'une politique d'emploi, notre travail vise à éclairer la conciliation des intérêts du capital et du travail lors de la négociation des accords collectifs et dans le cadre de l'institution paritaire. Il pose également la question de leur légitimité et de leur représentativité.

La fusion, que nous approchons à travers l'analyse de la poursuite de l'institutionnalisation de l'externalisation du placement, redéfinit en profondeur la répartition des prérogatives et des missions au sein du SPE entre Etat et partenaires sociaux. Nous formulons l'hypothèse suivante : à rebours des autres institutions paritaires qui souffrent d'un affaiblissement, le RAC voit ses prérogatives augmenter au sein du SPE et ce, jusqu'à la fusion. L'existence même des expérimentations de recours aux OPP est une manifestation de cette montée en puissance. Cette tendance est interrompue avec la fusion qui réduit le champ des prérogatives du paritarisme et des partenaires sociaux en matière d'intervention au sein du SPE. Pourquoi une telle inversion de tendance – au demeurant souvent niée par les acteurs du RAC eux-mêmes ? Dans le même temps, le RAC voit sa légitimité affaiblie / contestée par le fait que sous l'effet de la montée du chômage et de l'emploi dit « atypique » au regard de la

---

<sup>82</sup> On citera tout de même la thèse de Louise Lartigot-Hervier, (Louise Lartigot-Hervier, 2012, *La peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*, thèse pour le doctorat de sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris) et les travaux de Dominique Andolfatto et Dominique Labbé dont Dominique Andolfatto, Dominique Labbé, 2007, *Les syndiqués en France*, Rueil-Malmaison, Ed. Liaisons ; Dominique Andolfatto, Dominique Labbé, 2011, *Histoire des syndicats, 1906-2010*. Nouvelle éd. Augmentée, Paris, Ed. du Seuil. Il existe également un travail historique : Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion,

<sup>83</sup> Louise Lartigot-Hervier, 2012, *op. cit.*, p. 31.

norme du CDI à temps plein, le RAC – qui n’a jamais couvert l’ensemble des chômeurs – indemnise moins de 50 % des demandeurs d’emploi<sup>84</sup>.

Le recours aux OPP, parce qu’il introduit une forme d’inégalité de traitement entre demandeurs d’emploi mais qui est justifiée par la nécessité d’améliorer les comptes du régime pour en garantir la pérennité, pourrait fournir une nouvelle déclinaison de l’attaque récurrente portée à la protection sociale de reproduire les inégalités existantes dans le monde salarial. Nous verrons que si l’accusation existe pour l’indemnisation en elle-même, elle est rare pour le recours aux OPP. Nous étudierons l’existence et la portée de ce discours au sein du SPE.

A travers l’étude de la place des partenaires sociaux dans le SPE, ce travail éclaire l’évolution de la place faite à la régulation sociale en France et les interrogations sur sa légitimité.

#### **4. La méthodologie de l’enquête : terrains, sources et méthodes**

Notre statut de doctorante CIFRE<sup>85</sup> pendant trois années au sein de la direction des affaires juridiques de l’Unédic a façonné l’enquête en nous offrant la possibilité d’être au cœur du SPE.

##### **4.1 Une enquête en position de participation observante depuis le cœur du SPE**

J’ai été présente<sup>86</sup> à l’Unédic du 1<sup>er</sup> septembre 2008 au 31 août 2011, ce qui m’a permis de réaliser ce travail de mise en perspective / création d’intelligibilité globale du SPE en même temps qu’une étude fine de l’introduction du recours aux OPP.

Les contacts pour négocier la convention CIFRE ayant été pris avec la direction des Affaires juridiques, j’y ai été affectée dès le début de mon contrat. Il a été convenu avec le directeur de cette direction et son adjointe (ma supérieure hiérarchique directe) que mes activités ne seraient pas en lien avec le recours aux OPP pour une raison simple : à cette période, l’Unédic n’avait quasiment plus d’activité dans le domaine et

---

<sup>84</sup> Cette proportion est encore plus limitée si on prend une autre définition que la définition du chômeur au sens du BIT.

<sup>85</sup> Il s’agit d’une Convention Industrielle de Formation par la Recherche d’une durée de trois ans.

<sup>86</sup> A la différence du reste de la thèse, nous utilisons volontairement la première personne du singulier dans les passages expliquant notre démarche de recherche.

les activités restantes consistaient uniquement à répondre à des questions juridiques sur l'exécution des contrats transférés depuis à Pôle emploi (PE). Je pensais initialement que travailler sur les OPP m'aurait facilité l'accès au terrain mais cette situation a finalement présenté deux avantages majeurs. Premièrement, cela permettait lorsque je réalisais les entretiens de ne pas être – ou d'être moins – assimilée à l'Unédic et à ses positions et interventions sur le recours aux OPP. Deuxièmement, ceci m'a laissé une totale liberté de recherche par rapport à mes supérieurs au sein de l'Unédic qui n'ont jamais cherché à s'immiscer dans l'orientation de cette thèse<sup>87</sup>.

Mes tâches consistaient à contribuer à la réalisation des publications de l'Unédic sur les systèmes d'assurance chômage en Europe<sup>88</sup>. En plus de l'intérêt à mieux connaître le fonctionnement des autres pays, ce travail m'a permis de saisir la manière dont les exemples étrangers sont mobilisés au sein du RAC.

Au cours de la dernière année de mon contrat, j'ai pris part aux travaux internes préparatoires à la négociation de la seconde convention tripartite entre l'Unédic, l'Etat et Pôle emploi. Initialement chargée d'une étude sur « l'encadrement des performances des opérateurs publics dans les SPE suisse, belge et néerlandais », j'ai participé aux travaux d'évaluation de la mise en œuvre de la première convention tripartite<sup>89</sup> destinés à identifier les demandes de l'Unédic lors de la négociation de la deuxième convention. Cette mission a très largement enrichi mon travail puisqu'elle m'a donné accès à des informations sur la négociation de la première convention, sur le positionnement de l'Unédic au sein du SPE suite à la fusion, sur le positionnement de l'Unédic vis-à-vis du recours aux OPP et sur le fonctionnement général du SPE avant et après la fusion.

Bien que mes activités à l'Unédic étaient sans lien direct avec le recours aux OPP – il ne s'agit donc pas à proprement parler d'une observation participante mais plutôt d'une situation de participation observante pour reprendre l'expression de Loïc Wacquant<sup>90</sup> -, être salariée pendant trois ans à l'Unédic a pesé sur la construction de l'objet en m'incitant à le resituer dans l'histoire du SPE dans son ensemble et a enrichi les résultats.

---

<sup>87</sup> Cette situation était d'autant plus avantageuse que j'ai pu réaliser la majeure partie de l'enquête sur mon temps de travail à l'Unédic.

<sup>88</sup> Trouver les références dans un CV.

<sup>89</sup> L'IGAS a réalisé l'évaluation officielle de cette convention mais la direction de l'Unédic souhaitait préparer la négociation en élaborant certaines données propres.

<sup>90</sup> Loïc Wacquant, 2002 (2000), *Corps et âmes. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Agone, p. 10.

Ma présence a été une immersion au sein d'une organisation spécifique : une institution paritaire. Outre qu'elle a facilité l'accès à un certain nombre de documents (fonds d'archive, intranet, échange avec des collègues), elle m'a aidé à en comprendre le fonctionnement (notamment les relations entre les « services » et les « politiques »), à connaître son histoire et à m'imprégner du mode de pensée et de la culture institutionnelle de ses membres. Ceci s'est fait notamment à travers les discussions quotidiennes avec mes collègues de travail. Etant présente au moment où l'Unédic redéfinissait ses missions suite à la fusion, j'ai participé à deux séminaires destinés à faire travailler l'ensemble du personnel de l'institution sur la définition des nouvelles missions. J'ai ainsi pu compléter ma connaissance des conséquences pour l'institution paritaire de la fusion et des pistes esquissées pour la reconstruction. Ces connaissances ont irrigué la troisième partie de la thèse.

Bien que le recours aux OPP n'était plus un objet de travail et d'intérêt pour mes collègues lorsque j'étais moi-même salariée, j'ai pu échanger abondamment sur le déroulement des expérimentations. Mon appartenance à l'institution m'a permis de tisser, dans la durée, des relations de confiance et d'accéder ainsi à des informations de qualité.

Les nombreux avantages de cette position au cœur du SPE auraient pu entraîner deux biais dans cette recherche que je me suis attachée, autant que possible, à limiter.

Dans les données collectées, il y a un déséquilibre entre celles issues et portant sur l'institution paritaire et celles portant sur le reste du SPE : en plus de ma présence de trois années, j'ai réalisé 96 entretiens dont 31 avec des personnes appartenant à l'institution paritaire et j'ai utilisé les archives du RAC. Afin de valoriser les données collectées grâce à mon positionnement privilégié au sein du RAC, mon travail propose d'éclairer le fonctionnement de l'institution paritaire davantage qu'il ne le fait pour l'opérateur public ou les services du ministère. Ceci me semble d'autant plus intéressant que, s'il existe des travaux sur l'administration, les travaux sur les institutions paritaires sont plus rares<sup>91</sup>. Cependant, une partie des résultats de cette recherche portent également sur le SPE dans son ensemble. J'ai donc veillé à collecter des données sur les autres institutions principalement via des entretiens et des lectures. La richesse des données sur le RAC m'apparaît donc comme un enrichissement de données sur les autres institutions qui auraient pu se suffire à elle-même.

---

<sup>91</sup> Laurent Duclos, 2006, *Paritarisme(s) et institution(s). La représentation du rapport Capital Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : le cas de l'électricité et des allocations familiales*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Institut d'études politiques de Paris ; Louise Lartigot-Hervier, 2012, *op. cit.*

Le second biais possible est un éventuel biais interprétatif lié au fait que j'étais au sein du SPE rattachée à l'Unédic. Ce risque me semble d'autant plus limité que j'ai toujours veillé à ne pas m'identifier à l'institution. De plus, j'étais présente à mi-temps et j'ai toujours considéré que mon contrat était un outil pour la recherche sans volonté d'un avenir professionnel à l'Unédic. La période pendant laquelle l'enquête a été réalisée, parce qu'elle était une période de redéfinition des institutions, a facilité l'identification des différences entre elles. La distanciation était facilitée par le fait que je réalisais en parallèle des entretiens avec les membres d'autres institutions du SPE qui me permettaient lors des discussions à l'Unédic de chercher à identifier dans les discours les marques de l'appartenance à cette institution.

Comme nous l'avons précisé (cf. section précédente de l'intro), notre choix d'accorder une place centrale au concept d'institution a directement été inspiré par le terrain. Ce travail réflexif a inspiré mes réflexions sur l'importance du positionnement institutionnel et sur l'idée que les positions défendues par les membres d'une institution dépendaient largement de celles défendues au sein des autres.

## **4.2 Présentation des différentes méthodologies mobilisées**

Nous allons maintenant présenter l'ensemble des méthodologies mobilisées pour réaliser cette enquête. Réaliser un travail de sociologie de l'action publique implique une diversité des méthodes qui s'enrichissent mutuellement<sup>92</sup>. Chacune a un apport spécifique et toutes bénéficient du croisement des données.

### **➤ Présentation du travail d'entretiens**

Les entretiens constituent à la fois une composante majeure de nos données et un complément qui permet d'éclairer les sources documentaires mobilisées. Nous avons conduit 96 entretiens au total. Un tableau figurant en annexe les présente et des organigrammes aident à situer dans les institutions du SPE les personnes interrogées<sup>93</sup>.

Les entretiens visaient à répondre à des questionnements divers : éclairer le sens que les acteurs eux-mêmes donnent à leur action, expliciter les compromis trouvés au moment de l'élaboration des textes législatifs et conventionnels, obtenir des précisions sur le contenu et l'élaboration des documents contractuels, connaître le déroulement des

---

<sup>92</sup> Patrick Hassenteufel, 2008, *op. cit.*

<sup>93</sup> Le tableau figure en annexe II et les organigrammes assortis de notices de présentation des institutions en annexes X, XI et XII.

évaluations<sup>94</sup>. Dans le cadre du travail sur l'assurance chômage, les entretiens ont permis – autant que possible – de pallier l'impossibilité d'assister aux négociations<sup>95</sup> en collectant des informations sur les positions défendues par les différentes organisations mais surtout sur la vision des différents protagonistes au sujet de l'élaboration des compromis.

Les entretiens sont riches d'enseignement sur les modalités d'intervention des acteurs : interroger les représentants des organisations syndicales et patronales révèle leur méconnaissance des dimensions techniques précises des dispositifs mais permettent de prendre connaissance de la manière dont ils resituent un événement dans l'histoire de l'institution ou dans d'autres sphères de la régulation sociale. Les entretiens permettent également de saisir certaines des régulations informelles entre les institutions et la manière dont apparaissent et sont réglés les conflits liés à la mise en œuvre des textes réglementaires.

Nous avons interrogé des représentants syndicaux et patronaux ayant siégés au sein du RAC et des cadres dirigeants des trois institutions nationales (DGEFP, RAC, opérateur public) dont l'activité professionnelle était étroitement liée au recours aux OPP. La sélection des personnes s'est faite d'abord par recommandation (au sein de l'Unédic) puis nous avons cherché à interroger l'ensemble des personnes ayant une position ou une fonction similaire au sein des trois institutions du SPE ou des organisations syndicales et patronales<sup>96</sup>.

Dans la mesure où ces entretiens visent à éclairer la fabrique de règles, nous avons interrogé essentiellement des personnes ayant participé le plus directement possible à leur élaboration et donc ayant des positions hiérarchiquement élevées. Nous les avons identifiées à partir de l'étude des organigrammes et des interrogations des interviewés. Les personnes étaient interrogées en tant que membres / représentantes d'une institution / organisation à un moment donné. .

Dès les premiers entretiens, la question m'a été posée par certains enquêtés de savoir comment leur parole serait utilisée dans mon travail et comment ils apparaîtraient et seraient reconnaissables. La solution finalement retenue est la suivante : nous avons choisi d'indiquer le mandat lié au SPE des responsables syndicaux et patronaux et le

---

<sup>94</sup> Plusieurs de ces points ont pu être abordés au cours d'un même entretien lorsque la personne avait été impliquée dans plusieurs activités.

<sup>95</sup> Elles se sont, pour la plupart, déroulées avant le début de notre enquête et elles constituent des espaces quasiment inaccessibles aux personnes extérieures.

<sup>96</sup> Pour les membres du bureau de l'Unédic sur la période 1999-2008, nous avons rencontré au moins un membre par organisation à l'exception de l'Union Professionnelle Artisanale (UPA) qui n'a jamais donné suite à nos multiples sollicitations et en dépit des recommandations.

nom de leur organisation sans préciser leur nom. Concernant les salariés ou agents, nous ne précisons pas non plus leur nom et indiquons uniquement la ou les fonctions au titre desquelles nous avons souhaité les interviewer. Dans la mesure où la plupart des enquêtés occupe des postes situés en haut de l'échelle hiérarchique, indiquer leur fonction et le moment où ils l'occupent (même si nous avons volontairement été imprécise parfois sur les dates auxquelles la fonction est occupée) les rend facilement identifiables.

Ce choix fait en termes d'anonymisation se démarque pour partie de recommandations en matière de déontologie scientifique.

*« Les manuels d'initiation à l'enquête sociologique s'accordent ainsi pour promouvoir une pratique présentée comme constitutive du travail scientifique et l'on peut lire, dans la plupart des ouvrages pédagogiques, des recommandations méthodologiques qui renvoient l'anonymisation à une règle professionnelle<sup>97</sup> ».*

Ne pas donner le nom ne suffit donc pas à garantir l'anonymat. *« L'ethnographie produit des données contextuelles situées dans le temps et l'espace. Les modes de reconnaissance résistent aux seuls changements de nom et l'anonymisation ne garantit pas nécessairement l'anonymat<sup>98</sup> ».* En effet, le choix retenu conduit à ce que certaines personnes puissent être reconnaissables – certes uniquement par des fins connaisseurs du SPE. Enlever les indications – dont la fonction ou l'appartenance à une organisation patronale ou syndicale déterminée – qui aurait permis d'assurer l'anonymat, aurait supposé de gommer les variables qui, dans la méthodologie que je choisis, font sens sociologiquement. Nous aurions fait un choix différent si nous avions eu un doute sur le risque que ces conditions de restitution portent préjudice aux personnes. Ces risques nous semblent limités voire inexistantes en raison du délai écoulé depuis l'entretien et de la diffusion faible ou absente de la thèse auprès des enquêtés.

L'aspect sensible des thématiques abordées pour les acteurs s'est manifesté au cours de nombreux entretiens par une demande d'interrompre l'enregistrement et / ou de ne pas être cités nommément<sup>99</sup>. Nous avons vérifié au cours de cette enquête un élément bien connu : plus la position occupée est élevée dans la hiérarchie, plus la personne fait preuve de liberté de parole avec l'enquêtrice. De même que les personnes qui n'avaient plus au moment de l'entretien de fonctions ou mandats au sein du SPE étaient également beaucoup plus libres de leur parole (19 entretiens sur 79). Que ce soit pour les représentants des organisations syndicales ou patronales, ou pour les salariés et

---

<sup>97</sup> Sébastien Roux, 2010, « La transparence du voile. Critique de l'anonymisation comme impératif déontologique », in Sylvain Laurens, Frédéric Neyrat (dir.), *Enquêter : de quel droit ? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Editions du croquant, pp.139-154, p. 139.

<sup>98</sup> *Ibid.*, p. 146.

<sup>99</sup> Les conflits et oppositions vifs suscités par le recours aux OPP sont d'autres manifestations de ce caractère sensible (cf. partie II).

agents, lorsque sur des passages d'entretiens, il nous a été spécifiquement demandé de les « anonymiser » ou de « garder ça pour nous », nous avons respecté cette demande. Nous pensons qu'il est préférable que ces informations ne soient pas données aux lecteurs plutôt que de revoir notre choix d'anonymisation.

Le souci de ne pas apparaître nommément rappelle à quel point, dans le cadre des entretiens, il est nécessaire de veiller à ne pas faire comme si les personnes interrogées exprimaient la voix unique et non controversée de l'institution, de l'organisation ou du service auquel la personne appartient.

➤ **Un travail d'analyse sociologique d'un corpus de textes législatifs et réglementaires**

Notre travail vise à étudier les régulations du SPE et leurs transformations. Autrement dit, il s'agit des règles qui définissent les activités et les missions du SPE avec notamment l'identification des services délivrés aux demandeurs d'emploi et de leurs obligations et la répartition des activités entre institutions. Pour réaliser ce travail, nous prenons comme point de départ la réalisation d'une analyse approfondie du cadre réglementaire défini dans des textes législatifs / juridiques (lois, circulaires, décrets) et conventionnels (conventions d'assurance chômage, conventions bi et tripartites entre institutions du SPE). Il existe bien sûr un écart entre les prescriptions contenues dans ces textes et la mise en œuvre. Leur étude permet de saisir les compromis sur lesquels se sont accordés les acteurs de ce que devrait être le SPE, autrement dit, ils sont porteurs d'une conception politique commune.

➤ ***Un travail d'analyse documentaire : archives et la littérature grise***

Le corpus de littérature grise constitué dans le cadre de ce travail comprend les rapports politico-administratifs qui concernent le SPE d'une part et des données issues des archives de l'Unédic d'autre part. Ces rapports permettent de saisir la manière dont sont posés les problèmes relatifs à la régulation du SPE : identification de la situation à transformer, propositions de réformes et difficultés anticipées. Les textes législatifs renseignent en plus sur les compromis retenus.

Concernant les archives de l'Unédic, pour l'analyse sur le temps long, les rapports d'activité de l'institution édités annuellement sont une source idéale car ils rappellent les temps forts de l'année écoulée, la situation financière du régime, les interventions menées en direction des demandeurs d'emploi, l'évolution de l'organisation de l'institution et de son personnel. Nous avons également consulté les documents relatifs aux épisodes que nous avons identifiés comme structurants pour notre étude. Par

exemple, le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi en 1993, les lois relatives au SPE et à la réalisation du programme appelé « convergence » qui a consisté à revoir le découpage institutionnel des Assédict.

Pour le travail sur les expérimentations d'externalisation du placement nous avons fait une lecture exhaustive de tous les documents qui se rapportaient directement au recours aux OPP : procès-verbaux des réunions de bureaux, dossiers préparatoires reçus par ceux qui y siègent contenant des données statistiques<sup>100</sup> et notes sur les dossiers discutés, les contrats et certains documents fournis aux prestataires et les dossiers personnels de certains salariés lorsqu'ils avaient été conservés. Bien que l'archivage ne soit pas toujours exhaustif dans ce type d'institution<sup>101</sup>, particulièrement dans une période de forte perturbation comme la fusion où de nombreux salariés sont partis sans archiver, ce fond a été une ressource précieuse pour comprendre l'élaboration et le déroulement des différentes expérimentations de recours aux OPP.

Si ces sources documentaires ont permis de recueillir des données inédites, elles contiennent des lacunes. Tout ne figure pas dans les documents et, particulièrement, les objets de conflits ou du moins ceux-ci sont-ils édulcorés. Ceci est particulièrement vrai pour les procès-verbaux de Bureau qui sont une retranscription partielle des échanges. Leur longueur en est la preuve : alors que chaque réunion dure au moins 2h30 et souvent beaucoup plus, elle donne lieu à 15 pages peu denses de compte-rendu. Surtout, les conflits y sont retranscrits de manière euphémisée. Nous n'y avons trouvé aucune trace des tensions mentionnées lors des entretiens. Cette absence rappelle que ces textes, même non diffusés à l'extérieur, sont porteurs d'un discours de l'institution. Nous avons cherché à travers les entretiens et les discussions informelles à combler autant que possible ces lacunes.

### ➤ *Un travail d'analyse des documents contractuels*

L'étude des régulations et l'identification des formes prises par la régulation concurrentielle s'appuie sur une analyse approfondie des documents contractuels. Pour saisir la spécificité des différents dispositifs d'externalisation et les formes prises par la régulation concurrentielle, il est nécessaire d'examiner les caractéristiques des marchés :

---

<sup>100</sup> Il s'agissait principalement du suivi des « flux » de bénéficiaires : nombre de demandeurs d'emploi orientés, nombre de demandeurs d'emploi ayant accepté de suivre l'accompagnement, abandons en cours d'accompagnement, etc.

<sup>101</sup> Contrairement aux archives des administrations, les archives disponibles à l'Unédic ne sont pas classées selon un plan numéroté. Elles ont été entièrement reclassées suite à la fusion mais après notre arrivée. Les cartons sont thématiques mais il est difficile d'estimer si les documents constituent un traitement exhaustif du thème et il est fréquent de trouver des documents dont il est difficile d'identifier précisément le statut.

identité du donneur d'ordre, définition de la prestation, structure de la rémunération, définition des publics bénéficiaires, formes de la concurrence, etc.

Ces caractéristiques sont énoncées de manière officielle dans les documents contractuels qui régissent ces marchés. L'avis de marché lance le marché et en précise les principales caractéristiques (durée, volume, structuration des lots, etc.), le règlement de la consultation organise la concurrence et le cahier des charges définit la prestation à réaliser. Les opérateurs répondent via une proposition qui prend une valeur contractuelle s'ils sont retenus dans laquelle ils décrivent le service qu'ils délivreront aux demandeurs d'emploi. Un contrat est finalement signé avant le démarrage du marché entre le donneur d'ordre et l'opérateur. Par leurs dimensions prescriptives et contractuelles, ces textes établissent des règles pour encadrer le travail réalisé par les OPP. C'est au travers de ces règles que les donneurs d'ordre expriment leurs exigences dans la délégation des missions de service public que constituent l'accompagnement et le placement. L'étude de ces documents permet d'identifier ce que le donneur d'ordre ne pourra contrôler dans le cadre de la délégation. Les entretiens ont permis d'éclairer l'élaboration de ces règles.

Les documents qui composent l'appel d'offre sont publics. Ce n'est pas le cas des réponses faites par les opérateurs ni des contrats. Si, pour ces deux derniers types de documents, nous n'avons pu y accéder pour les marchés dont Pôle emploi était donneur d'ordre, notre présence au sein de la Direction des Affaires Juridiques nous a permis d'avoir l'ensemble des documents relatifs aux marchés dont l'Unédic était donneur d'ordre.

➤ ***Explorer du côté des OPP : avoir une vue sur l'ensemble des dimensions du recours aux OPP***

Dans le but de multiplier les points de vue sur les dispositifs d'externalisation du traitement du chômage et prendre de la distance avec les discours tenus au sein des institutions du SPE, ces différentes analyses sont éclairées et mises en perspective à l'aide d'entretiens semi-directifs et d'observations réalisées auprès des acteurs privés dont les marchés public ici analysés étaient l'objet. Nous avons également eu l'occasion d'assister à deux réunions dites de « comité de pilotage » du marché commandité par Pôle emploi.

Pour des raisons financières et pratiques, les opérateurs se trouvaient principalement en Ile-de-France<sup>102</sup>. Nous avons interrogé 15 salariés d'opérateurs et réalisé 5 journées d'observations. Sans réaliser une étude systématique, il nous a paru indispensable d'avoir des connaissances sur ces opérateurs et sur le contenu de leur

---

<sup>102</sup> A l'exception d'un opérateur intervenant sur le marché « Accompagnement renforcé » situé en région Rhône Alpes.

travail pour incarner les politiques dont nous analysons l'élaboration par les institutions publiques.

➤ **Une enquête réalisée dans un contexte spécifique marquée par la fusion**

La dimension diachronique de l'étude soulève un certain nombre de questions, particulièrement dans notre cas où l'enquête s'est déroulée juste après la grande transformation institutionnelle que constitue la fusion et où notre objet est « coupé » par ce chamboulement institutionnel. De plus, du côté des acteurs, seule la fusion occupait leur esprit et du côté de la réception du travail, rien n'intéressait hors de la fusion.

Interroger à un moment « t » les acteurs, c'est s'exposer à une forme d'amnésie institutionnelle : les nouveaux questionnements tendent à effacer les anciens et les nouvelles manières d'appréhender les problèmes tendent à gommer les anciennes. Les acteurs parlent du passé mais pas dans les mêmes termes qu'ils ne l'auraient fait au moment des événements sur lesquels je les interrogeais. Par exemple, il était fréquent que les propos tenus par les acteurs soient transformés par la fusion. Ceci est visible par exemple lorsqu'on compare les propos tenus en entretien avec ceux tenus au cours des réunions de Bureau et inscrits dans les procès-verbaux.

Avec la fusion, les propos tenus sur le passé sont largement influencés par le présent. Les acteurs tendent à gommer les ruptures : les situations racontées sont présentées comme des étapes par rapport à une intrigue générale reconstruite en fonction du présent. Leurs propos sont également influencés par leur trajectoire professionnelle personnelle souvent marquée par la fusion. Nous avons pu constater par exemple à travers les propos tenus par les salariés du RAC restés à l'Unédic et à travers ceux des salariés partis à Pôle Emploi qu'ils ne portaient pas le même regard sur la fusion et même sur la période antérieure.

Afin d'atténuer les distorsions liées au caractère diachronique du matériau recueilli, nous avons veillé à les remettre dans leur contexte socio-politique. Des extraits d'entretiens sont insérés dans le corps du texte pour illustrer la vision des acteurs.

## **5. Plan de la thèse**

Cette thèse est organisée en trois parties et 9 chapitres. L'exposition est chronologique.

Au cours de la première partie, nous analysons les formes successives prises par le monopole du placement et l'évolution de son positionnement au sein du SPE, de l'instauration à sa mise en cause entre 1945 et 2001. Nous montrons qu'elles sont

étroitement liées aux transformations des régulations d'ensemble du SPE. Première pierre du SPE après la Seconde Guerre mondiale, un monopole sur l'activité de placement est instauré en 1945 pour contribuer à l'intervention publique sur le marché du travail. Ensuite, pour accompagner les demandeurs d'emploi victimes des mutations économiques, un système d'indemnisation du chômage dont la gestion est confiée aux partenaires sociaux est mis en place en 1958 puis un opérateur public est créé en 1967 pour rendre l'outil d'intervention sur le marché du travail que constitue le monopole plus effectif (chapitre 1). Notamment sous l'effet du changement durable de conjoncture et de l'apparition du chômage de masse, l'intervention publique entre 1979 et 1993 est profondément revue. L'abandon de l'objectif de plein emploi s'accompagne du développement de politiques d'emploi exclusivement destinées à orienter le comportement des demandeurs d'emploi. Auparavant outil pour la recherche d'emploi, l'indemnisation est désormais considérée comme un obstacle. Coordonner les activités de placement et d'indemnisation pour activer les demandeurs d'emploi et les dépenses devient une orientation majeure de l'intervention publique. Elle redéfinit les contours du monopole qui est toujours détenu par l'ANPE mais avec une reconnaissance des interventions d'une pluralité d'acteurs, dont les partenaires sociaux (chapitre 2). La mise en cause directe du monopole vient d'abord du niveau européen. En 1997 est créée la stratégie européenne de l'emploi. Cette politique européenne de l'emploi qui fait de la régulation concurrentielle du placement un des leviers de l'activation est une source d'inspiration pour les politiques d'emploi françaises. Cette approche de l'activation est partagée par les partenaires sociaux lors de la négociation qui donne naissance au PARE en 2001. Promouvant l'idée que l'indemnisation est une contrepartie de la recherche d'emploi, certains représentants des organisations patronales et syndicales souhaitent étendre leurs prérogatives en matière d'aide au retour à l'emploi mettant en cause le champ d'intervention de l'opérateur public et son monopole sur le placement. Les éléments caractéristiques du recours aux OPP sont déjà en débat : fin du monopole, activation renforcée des demandeurs d'emploi et redéfinition du rôle des partenaires sociaux. Même si les partenaires sociaux échouent à l'inscrire dans cette convention, celle-ci ouvre une nouvelle période pour l'intervention publique en matière d'emploi (chapitre 3).

Le recours aux OPP, introduit par voie expérimentale, apporte une nouvelle réponse à ces débats sur les régulations du SPE, aussi bien du point de vue du contenu que des modalités de conduite de l'action publique. Les deux parties suivantes retracent le processus d'institutionnalisation de ce recours depuis son introduction. La fusion qui introduit une rupture dans la manière de penser et d'organiser la régulation du SPE marque la séparation entre les deux parties.

La deuxième partie est consacrée à l'analyse de l'introduction de la régulation concurrentielle et de l'amorce du processus d'institutionnalisation (2003-2008). Après avoir étudié l'introduction de la régulation concurrentielle qui est marquée par de fortes incertitudes quant au sens de ces expérimentations et surtout quant aux suites qui leur seront données (chapitre 4), nous étudions l'amorce de l'institutionnalisation permise par la transformation du cadre réglementaire. Nous montrons que pour les organisations gestionnaires favorables à l'externalisation, l'introduction de la régulation concurrentielle est à la fois une finalité dont la visée est d'accroître l'efficacité du SPE et un outil pour étendre les prérogatives de l'institution paritaire et développer une autre conception du SPE (chapitre 5). Cette ambition suscite des oppositions qui se manifestent lors de la mise en œuvre de la quatrième expérimentation. La mise en cause de l'opérateur public suscite des résistances et la légitimité du RAC à avoir la main sur l'ensemble du parcours des demandeurs d'emploi est contestée (chapitre 6). Dans cette période de redéfinition du SPE, les évaluations sont une ressource utilisée par les pro et les anti-institutionnalisation. L'analyse de l'élaboration et de la mise en œuvre de ces évaluations permet d'éclairer le rôle de la légitimité dans le processus d'institutionnalisation (chapitre 7).

La troisième partie porte sur la poursuite de l'institutionnalisation du recours aux OPP après la fusion (2008-2011). La régulation de l'activité de placement est modifiée davantage sous l'effet de la réforme institutionnelle que d'évolutions réglementaires. Après avoir présenté le projet de réforme non retenu de l'architecture institutionnelle défendu par certains représentants des organisations syndicales et surtout patronales, nous nous focalisons, dans l'analyse de la réforme réalisée, sur la compréhension de la nouvelle répartition des activités et des missions des différentes institutions. Les institutions publiques ont désormais pour mission d'assurer la concurrence sur le placement, reconnu comme une activité économique (chapitre 8). Malgré les différences dans l'architecture institutionnelle, le recours aux OPP se situe initialement dans la continuité des expérimentations menées par le RAC. Le processus d'institutionnalisation se poursuit par réappropriation progressive de cette forme d'externalisation par son nouveau commanditaire : Pôle emploi. L'opérateur public mobilise les OPP en fonction de ses besoins et contraintes. Au moment de la détermination des nouvelles orientations du recours aux OPP comme des caractéristiques du nouveau marché, l'Unédic et la DGEFP tentent d'intervenir pour peser ainsi sur l'opérateur public. Devenu une variable d'ajustement pour l'activité de PE, le recours aux OPP devient une manière parmi d'autres de réaliser le service public et perd toute portée émulative (chapitre 9).





## **PARTIE I - DE L'INSTAURATION A LA MISE EN CAUSE DU MONOPOLE : EVOLUTIONS DES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI (1945-2001)**

---

Le monopole du placement a en commun avec d'autres monopoles publics de reposer sur l'idée fondatrice du service public à la française selon laquelle la mise hors marché d'une activité est seule à même d'assurer l'égalité entre les usagers. En l'occurrence, dans le cas de l'activité de placement, la régulation concurrentielle ferait courir le risque que les demandeurs d'emploi les plus vulnérables se trouvent exclus du marché du travail. Plus largement, la régulation par un monopole a, lors de sa création en 1945, vocation à contribuer à la participation de tous sur le marché du travail parce qu'elle est considérée comme un des leviers de l'intervention publique pour atteindre le plein emploi. Ce monopole est, à d'autres égards, tout à fait spécifique : les institutions publiques dans ce domaine n'ont toujours réalisé qu'une part limitée des actions d'intermédiation. Si le monopole de placement n'a jamais eu vocation à ce que l'ensemble du placement soit réalisé par une institution publique, l'opérateur public s'est trouvé parfois enjoint « d'augmenter sa part de marché » pour pouvoir aider davantage les demandeurs d'emploi en difficulté. Au-delà de cette situation paradoxale pour une institution supposée bénéficier d'un monopole, la puissance publique était considérée comme le régulateur principal d'une activité devant échapper à la concurrence. Cette approche est progressivement abandonnée à tel point qu'en 2001, l'idée est émise, lors de la renégociation de la convention d'assurance chômage au tournant des années 2000, que, pour réaliser la mission de service public de placement, les opérateurs devraient être mis en concurrence. La concurrence étant alors présentée comme une garantie d'efficacité. La mise en cause du monopole du placement au cours d'une négociation portant sur l'indemnisation peut surprendre. Le travail effectué au cours de cette première partie vise à expliciter comment les régulations du SPE se reconfigurent pour aboutir à une articulation étroite entre indemnisation et placement où le placement devient partie intégrante des politiques d'activation.

Dans le cas du SPE le monopole ne signifie jamais réalisation intégrale du placement. Il faut donc définir ses contours et sa signification. Parler de monopole soulève plusieurs questions : un monopole de « qui » ? sur « quoi » ? sous quelles formes ? pour quoi faire ? Les réponses apportées, variables au cours de la période, ne

peuvent être pensées indépendamment de l'articulation du placement avec les autres activités du SPE.

Lorsque l'indemnisation est déléguée aux partenaires sociaux en 1958, elle est appréhendée comme un outil favorisant le retour à l'emploi (aussi bien social qu'économique). Elle est complémentaire de l'activité de placement. Au sein du SPE, coexistent des institutions publiques et paritaires dont les champs d'intervention sont initialement distincts. Les acteurs paritaires ont la responsabilité de l'indemnisation alors que les institutions publiques sont, elles, en charge du placement et de l'aide au retour à l'emploi. S'il ne faut pas exagérer le caractère tranché de cette répartition dans la mesure où dès la création de ces institutions l'Etat continue de financer le revenu de remplacement de certains demandeurs d'emploi et le régime paritaire finance des mesures d'aide au reclassement, progressivement le brouillage dans la division du travail s'amplifie sous l'effet des évolutions de l'intervention publique en matière d'emploi. L'objectif de plein emploi est remplacé par l'idée que la puissance publique doit chercher à faciliter les ajustements sur le marché du travail. Dans cette optique, le SPE a pour fonction d'intervenir auprès des demandeurs d'emploi pour les inciter à retourner sur le marché du travail et les y aider. L'indemnisation est appréhendée comme une des « rigidités » qui pourraient maintenir le chômeur hors de l'emploi. L'intervention publique aurait pour mission d'en faire un levier d'incitations en la conditionnant à une recherche active d'emploi. Cette approche s'inscrit dans le référentiel d'activation partagé par l'Etat et certains partenaires sociaux à partir des années 1990. Cependant, l'existence d'une institution en charge du placement et d'une autre en charge de l'indemnisation avec à leur tête deux catégories d'acteurs pose des problèmes spécifiques. A partir du moment où il est question de lier indemnisation et placement, qui a la main sur l'élaboration de cette politique ? qui la met en œuvre ? Certains représentants des organisations syndicales et patronales voudraient s'arroger l'ensemble des prérogatives pour prendre en charge les demandeurs d'emploi indemnisés, ce à quoi l'Etat s'oppose au nom de ses compétences régaliennes en matière de contrôle de la recherche d'emploi et au nom de l'égalité de traitement. Ceci fait toutefois apparaître que l'Etat n'est pas seul décisionnaire en matière de politique d'emploi. Ces questions qui renvoient aux périmètres d'intervention des différentes institutions et aux pouvoirs des différents acteurs donnent lieu à des compromis successifs qui sont autant de formes d'articulation distinctes entre indemnisation et placement.

Nous souhaitons, au cours de cette partie, vérifier cette hypothèse : le passage du monopole comme fondement du SPE à l'idée que la concurrence sur le placement serait source d'efficacité ne traduit pas seulement un changement d'approche de la régulation

de l'activité de placement. Elle découle des évolutions de l'intervention publique en matière de chômage et est indissociable des transformations de la régulation du SPE.

A partir d'une lecture des travaux relatifs à l'histoire du SPE, des entretiens réalisés<sup>1</sup> et de l'« histoire incorporée » du SPE dans le cadre de notre expérience de doctorante au sein de l'Unédic, les trois chapitres qui composent cette partie proposent une analyse des évolutions des régulations du SPE. Au cours d'un parcours sélectif dans l'histoire du SPE, nous présentons les différentes configurations d'acteurs situées<sup>2</sup> en vue d'identifier les éléments conjoncturels, institutionnels, idéologiques qui structurent la régulation de l'activité de placement au sein de l'intervention publique en matière d'emploi. Cela permettra pour la suite de comprendre l'idéal concurrentiel comme le fruit de l'évolution des référentiels de l'intervention publique, du contenu de la politique d'emploi et des rapports de pouvoir au sein du SPE. Pour comprendre pleinement les enjeux de l'évolution de la régulation de l'activité de placement, nous analysons également la réalisation de la mission d'indemnisation et l'articulation entre les deux activités. L'apport de ce travail réside dans la réalisation d'une histoire croisée des régulations de l'indemnisation et du placement.

Cette première partie de thèse caractérise le monopole de 1945 à 2001 pour expliquer le passage de la régulation monopolistique de l'activité de placement comme fondement du SPE à l'idée que la régulation concurrentielle de cette mission de service public pourrait être une source d'efficacité pour le SPE dans son ensemble. Notre présentation de l'histoire des régulations du SPE entre 1945 et 2002 se structure en trois temps. Entre 1945 et 1967, l'approche de la gestion du chômage évolue mais se situe dans le cadre du référentiel keynésien. En réponse aux effets de la reconversion de l'économie française, un régime d'indemnisation du chômage est instauré en 1958 et sa gestion est confiée aux partenaires sociaux dont le rôle en matière d'intervention sur le retour à l'emploi n'est pas précisément défini. Pour rendre le monopole effectif alors qu'il réalise une part très faible de l'intermédiation, une nouvelle forme institutionnelle lui est donnée avec la création de l'ANPE en 1967. Indemnisation et placement sont appréhendés comme deux interventions complémentaires pour accompagner les chômeurs mais il n'existe pas de lien institutionnel entre elles (chapitre 1). De 1979 à 1993, l'abandon progressif du référentiel keynésien, jugé impuissant à lutter contre le chômage, reconfigure les politiques de l'emploi et l'approche du chômage qui n'est plus expliqué par le niveau de l'activité économique mais par des défauts d'ajustement liés

---

<sup>1</sup> Les données relatives à la période étudiée au cours de cette première partie et évoqués au cours des entretiens concernent principalement le PARE et, plus rarement, des faits antérieurs.

<sup>2</sup> Gilles Pollet, 2012, « Sociogenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 103-117.

aux rigidités sur le marché du travail. Dans cette optique, l'indemnisation est un obstacle potentiel au retour à l'emploi qui peut être évité en faisant du revenu de remplacement une contrepartie de la recherche d'emploi. Réguler conjointement indemnisation et aide au retour à l'emploi est progressivement perçu comme une condition de l'efficacité de la politique d'emploi. Dans la mesure où l'architecture institutionnelle du SPE français est bâtie sur la prise en charge de l'indemnisation par le régime paritaire et celle du retour à l'emploi par les institutions étatiques, cette répartition est mise en cause, brouillant la définition du rôle et des activités de chacun (chapitre 2). La logique d'activation repose sur l'établissement d'un lien entre revenu de remplacement et activité sur le marché du travail ou pour l'intégrer et vise, dans le cas du SPE, l'accélération du reclassement pour limiter les dépenses d'indemnisation. L'approfondissement de cette logique se traduit par la mise en cause du monopole sur le placement et l'injonction à développer le recours à des opérateurs externes. Ces orientations sont largement promues au niveau de l'Union Européenne dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi. Certains représentants des organisations patronales et syndicales souhaitent une intervention accrue sur l'aide au retour à l'emploi comme levier de diminution des dépenses. Les formes de l'intervention publique en matière de chômage poursuivent leurs évolutions bien que certaines propositions soient écartées par le gouvernement. Certains représentants des organisations syndicales et patronales auraient souhaité avoir la main sur l'ensemble du parcours des allocataires et contourner ainsi l'ANPE, ce qui aurait requis la suppression de son monopole (chapitre 3).

## **CHAPITRE 1 - LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS PILIERS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI FRANÇAIS (1945-1967)**

---

En quoi consiste l'intervention publique en matière de politiques d'emploi dans une période où le niveau de chômage est faible et où les principaux ressorts pour atteindre l'objectif de plein emploi confié à l'Etat sont la politique macroéconomique et la mise en place d'un système de protection sociale ? Alors qu'on pourrait attendre des interventions publiques limitées dans le cadre du SPE, c'est au cours de la période allant de 1945 et 1967 que sont mises en place les principales institutions nationales. Cette construction, qui s'étale sur une vingtaine d'années, imprime sa marque bien après 1967 en posant le cadre institutionnel de l'action publique en matière de traitement du chômage. Il s'agit ici d'en retracer, à grands traits, les origines.

Le SPE est d'abord construit autour d'un monopole de placement qui est initialement un des leviers d'intervention sur le marché du travail mais dont le positionnement au sein du SPE et les formes évoluent. L'Etat n'est pas, pour autant, le seul à intervenir en matière de politique d'emploi : les partenaires sociaux se voient confier à partir de 1958 la gestion de la mission d'indemnisation et interviennent dans la politique de l'emploi selon des modalités et des degrés variables au cours de cette période. Alors que la création d'un système d'indemnisation du chômage comme composante du système de protection sociale est écartée en 1945 notamment pour éviter de donner davantage de pouvoir à une CGT déjà très puissante, le CNPF et la CGT-FO sont étroitement associés à l'élaboration d'un système paritaire d'indemnisation à la fin des années 1950. Par contre, en 1967, les représentants des organisations syndicales et patronales occupent une position relativement marginale au sein de l'opérateur public de placement nouvellement créé. Ces positions différentes occupées par les partenaires sociaux montrent que les configurations d'acteurs des politiques d'emploi ne sont pas figées. Qui sont ces « partenaires sociaux » ? Comment leurs interventions dans la politique d'emploi s'articulent-elles avec celles de l'Etat ? Comment expliquer les modalités variables de cette implication ?

Sur l'ensemble de la période, le monopole public du placement est posé comme un levier d'intervention publique. Les moyens et possibilités d'intervention du monopole se diversifient faisant perdre au monopole sa centralité au sein du SPE. Si l'implication directe des partenaires sociaux dans la gestion de l'opérateur public de

placement est écartée, la politique d'emploi repose à la fois sur l'indemnisation et le placement dont nous préciserons les formes évolutives de l'articulation.

Nous faisons l'hypothèse que la création des trois institutions du SPE (monopole, régime d'indemnisation et opérateur public de placement) est une réponse politique apportée aux évolutions de la conjoncture. L'intervention publique cherche à agir sur une situation qui change. Alors que l'expression « Trente Glorieuses » tend à donner une image uniformisante et lisse de cette période, celle-ci est au contraire marquée par des conflits, des transformations de l'appareil productif et du chômage<sup>1</sup>. Dans ce contexte, Etat et partenaires sociaux n'ont pas de vision unique des mesures à prendre, ni du rôle qu'ils veulent jouer ou du champ d'intervention des différentes institutions. Nous analysons les régulations du SPE pour appréhender les ressorts de l'intervention publique.

Ce chapitre retrace l'évolution des modalités de l'intervention publique dans le cadre du SPE entre 1945 et 1967. En 1945, année de l'instauration du monopole sur l'activité de placement, le SPE se confond avec ce monopole dans la mesure où celui-ci est considéré comme l'outil de la politique DE l'emploi<sup>2</sup> destiné à participer à la régulation du marché du travail aux côtés des politiques POUR l'emploi qui visent, elles, à atteindre un niveau d'activité suffisant pour parvenir à l'objectif de plein emploi dont l'Etat a la responsabilité. L'intégration de la couverture du risque chômage par la Sécurité sociale est écartée (section 1). Sa prise en charge se modifie cependant en 1958 avec la création d'un régime paritaire d'indemnisation du chômage destiné notamment à amortir les conséquences sociales des plans de conversion de l'appareil productif et à accompagner les travailleurs dans leur reconversion. Se pose alors la question de la participation de cette institution naissante, et donc des partenaires sociaux, à l'aide au retour à l'emploi. Si les règles inscrites dans l'Accord National Interprofessionnel qui régit l'institution ne fixent pas de contenu précis en la matière, les partenaires sociaux qui en sont gestionnaires manifestent une volonté d'intervention tout en affirmant la responsabilité de l'Etat sur l'emploi qui continue à disposer du monopole comme levier de l'intervention publique (section 2). Cependant, celui-ci est jugé peu opérant et la volonté s'exprime au sein du gouvernement d'avoir un outil pour mieux accompagner les demandeurs d'emploi. Si l'Etat reste en charge de la politique d'emploi et du monopole et les partenaires sociaux de l'indemnisation, la puissance publique continue à formuler des recommandations en matière d'indemnisation et l'idée d'un Etat seul

---

<sup>1</sup> Remi Brouté, 2010, « La genèse des restructurations en France, le tournant des années soivante », in Claude Didry, Annette Jobert (dir.), *L'entreprise en restructuration. Dynamiques institutions et mobilisations collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Economie et société, pp. 45-56.

<sup>2</sup> Cf. encadré *infra* pour la distinction entre politique de l'emploi et politique pour l'emploi.

responsable de la politique d'emploi commence à être battue en brèche. La complémentarité des interventions sur l'indemnisation et sur le placement est cependant renforcée dans la mesure où l'indemnisation est appréhendée comme une réponse bénéfique aussi bien du point de vue social qu'économique aux conséquences du chômage (section 3).

## **1. 1945 : un service public de l'emploi principalement fondé sur le monopole du placement**

De la Seconde Guerre Mondiale à la récession de 1974-1975, le maintien du plein emploi relève de la politique macroéconomique largement réfléchi lors de l'élaboration des différents plans. En 1945, la politique d'emploi est un outil au service de cette politique macroéconomique dont l'Etat a la responsabilité. Afin d'assurer la reconstruction et un haut niveau d'activité économique, il importe que tous les actifs soient occupés. Le monopole du placement est considéré comme un outil d'intervention directe sur le marché du travail contribuant à l'objectif de plein emploi qui est lui considéré comme étant la meilleure protection pour les travailleurs contre le chômage. Le chômage n'est alors pas reconnu comme un risque pris en charge par la protection sociale : le revenu de remplacement est faible et uniquement assistanciel. L'Etat est l'acteur largement dominant en matière d'intervention publique sur le marché du travail puisque la politique d'emploi est, à ce moment-là, une politique économique et que les représentants des organisations syndicales et patronales n'interviennent dans ce domaine qu'à titre consultatif.

### **1.1 Le monopole : un outil pour atteindre le plein emploi**

Nous présentons ici les motivations qui président à l'instauration du monopole de placement en les situant par rapport aux autres outils d'intervention publique pour atteindre leur objectif commun : le plein emploi. Nous caractérisons le monopole au regard de sa forme, de sa fonction et de son positionnement au sein du SPE.

#### **1.1.1 Des politiques macroéconomiques orientées vers l'objectif de plein emploi**

Au sortir de la guerre, l'urgence est à la reconstruction et il y a un consensus autour de l'idée que l'intervention publique doit améliorer les conditions de vie de

l'ensemble de la population<sup>3</sup>. Les objectifs formalisés dans le premier plan (1947-1950, prolongé jusqu'en 1953) prévalent dès 1945 : reconstruire le pays et élever sensiblement le niveau de vie de la population. L'intervention « directe » sur le marché du travail contribue à atteindre l'objectif de plein emploi : la tâche est d'affecter toutes les forces de travail disponibles pour faire face aux pénuries de main-d'œuvre.

La guerre avait déjà constitué un tournant dans l'intervention de l'État sur le marché du travail puisque la nécessité d'une intervention s'était renforcée avec les pénuries de main-d'œuvre masculine durant le régime de Vichy. Le changement qui intervient à la fin de la guerre ne concerne pas tant les outils de la politique d'emploi que la croissance des moyens qui lui sont consacrés et l'orientation des dispositifs au service d'une politique macroéconomique de croissance et de plein emploi<sup>4</sup>. Les interventions publiques sur le marché du travail et, parmi celles-ci, les interventions destinées à faciliter le placement ne peuvent se comprendre qu'en référence à l'approche de la politique macroéconomique. Cette approche est qualifiée de « convention keynésienne » qui désigne la situation nouvelle où « *la gestion globale du marché du travail [est transférée] à l'État [qui est] investi de la mission de veiller au plein emploi*<sup>5</sup> ». Ces interventions sur le marché du travail pour atteindre le plein emploi sont de nature diverse. Certaines relèvent directement de la politique de l'emploi (essentiellement des politiques d'intermédiation à cette période) alors que d'autres, plus larges, sont des politiques pour l'emploi (nationalisations, investissements publics, création de la Sécurité sociale etc.). Ces interventions sont également complétées par des politiques de redistribution des revenus via des prestations sociales qui contribuent également à l'objectif de plein emploi<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Bruno Palier, 2002, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, Quadriga.

<sup>4</sup> Jacques Freyssinet, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006, p. 9.

<sup>5</sup> Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, 1999 [1986], *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, Quadriga, p. 160.

<sup>6</sup> Cette citation de Jacques Donzelot résume très clairement comment dans l'approche keynésienne, politique sociale et politique économique s'imbriquent et se renforcent mutuellement. « *Entre l'économique et le social, la « théorie générale » [de John Maynard Keynes] permet d'établir un lien n'impliquant dans son principe aucune subordination de l'un à l'autre, car c'est par un mécanisme circulaire qu'elle propose de les rattacher. Cette théorie fait en effet du social le moyen de « renflouer » l'économique lorsque celui-ci risque de pâtir d'un affaiblissement de la demande, et aussi de le relayer en quelques sortes par l'injection artificielle mais efficace d'une capacité accrue d'achat et d'emploi dans la société. De cet économique ainsi maintenu en état constant de bon fonctionnement, elle fait tout autant le moyen d'alimenter la poursuite d'une politique sociale dont les garanties qu'elle procure aux travailleurs servent à les maintenir en état de disponibilité pour la production, au lieu de les laisser sombrer éventuellement en deçà d'un seuil de misère qui les rend inaptes à renouer avec l'activité économique lorsque celle-ci peut repartir*<sup>6</sup>. » Jacques Donzelot, 1994, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Deuil, Essais, 1994 [1984], p. 170.

### **Encadré 1 - Politique de l'emploi / politique pour l'emploi**

Les contours de la politique de l'emploi sont difficiles à établir. La différence entre politique DE l'emploi (sens restreint) et POUR l'emploi (sens large) donne des repères.

La politique pour l'emploi désigne tous les instruments de politique économique et sociale d'intervention publique destinés à agir sur le niveau ou la qualité de l'emploi : politique budgétaire et monétaire, politique de l'éducation, protection sociale... La politique de l'emploi a une visée plus restreinte puisqu'elle regroupe les dispositifs mis en œuvre pour prévenir ou corriger les déséquilibres sur les marchés du travail ou en réduire les effets.

Les travaux de John Maynard Keynes constituent le sous-bassement théorique de la politique macroéconomique dont l'objectif est d'atteindre le plein emploi et qui attribue un rôle déterminant aux différentes interventions sur le marché du travail. Cette théorie, élaborée en opposition aux théories économiques libérales et marxistes, est porteuse d'une conception du chômage.

### **Encadré 2 - Le chômage une catégorie pour représenter et agir sur le monde social**

Dans la lignée d'un certain nombre de sociologues et d'économistes<sup>7</sup>, nous appréhendons le chômage comme une catégorie « opératoire » c'est-à-dire qui a vocation à la fois à représenter le monde et agir sur celui-ci. Dire qu'après la Seconde guerre mondiale, cette catégorie est reconnue et stabilisée ne doit pas occulter le fait qu'elle ne reflète pas une réalité déjà là mais résulte d'une construction historique et sociale et ne cesse d'évoluer en lien plus ou moins étroit avec la réalité qu'elle désigne.

L'émergence de cette catégorie a lieu essentiellement à la fin du XIX<sup>e</sup> et au début du XX<sup>e</sup> siècle et dès sa naissance, sa fonction de représentation du monde est indissociable de sa fonction dans l'intervention publique : la question sociale au XX<sup>e</sup> siècle se formule essentiellement autour de la catégorie « chômage ».

La catégorie est à la jonction de dimensions sociales, juridiques et économiques et son émergence résulte de la convergence entre ces trois points de vue. Du point de vue juridique, le chômage ne peut exister que lorsque l'emploi salarié peut être défini de manière claire. Du point de vue économique, l'existence de cette catégorie repose sur l'idée que le chômage est un indicateur d'une sous utilisation du facteur travail dans une optique où la mobilisation des facteurs de production peut être optimisée et est destinée à créer des richesses. Du point de vue social, la catégorie émerge au moment où le chômage est considéré comme une cause de privation de ressources qui peut déboucher sur une marginalisation sociale.

Les raisons à l'origine de l'émergence de la catégorie de chômeur sont donc communes à celles qui motivent l'intervention publique en matière d'emploi pendant les Trente Glorieuses. Un statut et plus tardivement un revenu sont donnés à ceux qui sont reconnus comme chômeurs. Faire du chômage une catégorie statistique revient à objectiver cette situation et à faire de la situation de chômage une probabilité et donc un risque « social ». Une telle approche ouvre la voie à la possibilité d'une indemnisation de type assurantiel.

Lorsque la catégorie de chômage ne parvient plus à représenter le monde, elle ne permet plus non plus d'intervenir sur celui-ci. Etudier la constitution (puis les mises en cause) de cette catégorie éclaire l'action publique en matière d'emploi et réciproquement, les analyses des politiques d'emploi permettent d'appréhender les évolutions de la catégorie.

Dans l'approche développée par la convention keynésienne, la politique macroéconomique peut, grâce à la science économique, atteindre et maintenir un état de plein emploi par la fixation d'un objectif de volume de la production qui permettrait

---

<sup>7</sup> Pour nous en tenir aux principaux : Jérôme Gautié, 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, n° 46, mars 2002, pp.60-76 ; Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, 1999 [1986], *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, Quadrige ; Christian Topalov, 1994, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel.

d'éliminer le chômage involontaire. La formulation alors mobilisée de la science économique joue un rôle déterminant : la politique macroéconomique est pilotée à partir de modèles macroéconométriques<sup>8</sup>. Ceux-ci représentent en équations le fonctionnement d'ensemble de l'économie. Le chômage y est une variable parmi d'autres dont la consommation des ménages ou l'investissement des entreprises. Intervenir sur cette variable via la politique d'emploi permet de créer de la croissance. Les caractéristiques de l'économie française (exode rural, forte salarisation, etc.) donnent une emprise très large à la notion de plein emploi et renforce les attentes et les possibilités de la politique d'emploi.

### **1.1.2 Quelle mobilisation du monopole au profit du plein emploi ?**

La logique de l'économie dirigée alors en vigueur fonde les interventions dans le cadre de la politique de l'Etat dans le cadre d'une politique de main-d'œuvre. C'est également la position défendue par les organisations syndicales et patronales de la fin de la Seconde Guerre mondiale au milieu des années 1970 : elles s'accordent sur l'idée que le gouvernement a la responsabilité d'intervenir sur la situation globale de l'emploi par une politique macroéconomique active. Cette position n'est pas contradictoire avec la participation de ces organisations à des instances tripartites consultatives qui traitent de la politique d'emploi (conseil économique et social, commissions de préparation des plans, etc.). Parallèlement à ce rôle consultatif, les organisations syndicales et patronales interviennent directement sur la prise en charge du hors-emploi (cf. infra).

Concernant le contenu des politiques d'emploi, dans la mesure où le chômage est considéré comme uniquement frictionnel - il s'élève alors à 0,6 %<sup>9</sup> - et où le problème jugé premier est celui des pénuries de main-d'œuvre, elles visent surtout à assurer la « fluidité » du marché du travail. Les interventions directes sur le marché du travail pour lutter contre ces pénuries concernant notamment la réintégration des prisonniers et déportés consistent à améliorer la coordination entre offres et demandes d'emploi pour une reprise la plus rapide possible de l'économie complètement désorganisée au sortir de la Seconde Guerre mondiale. L'instauration d'un monopole du placement est un outil pour les interventions de la puissance publique en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail.

---

<sup>8</sup> Bernard Gazier, 2009, *John Maynard Keynes*, Paris, PUF, QSJ, p. 102.

<sup>9</sup> Cf. Annexe III, tableau 5.

Revendication du mouvement ouvrier depuis environ un siècle mais à rebours des interventions publiques menées jusque-là en matière de placement, l'inscription dans la loi d'un monopole intervient par l'ordonnance du 24 mai 1945. Martine Muller rappelle que

*« Au XIX<sup>e</sup> siècle, le principe de la liberté du commerce exigeait que la mise en contact des offres et des demandes d'emploi soit du domaine de l'initiative privée ; des bureaux de placement payants se chargeaient de recruter la main-d'œuvre dont un employeur avait besoin ou de trouver un emploi à un travailleur en chômage. Ces bureaux étaient parvenus à établir par de multiples moyens un système d'exploitation raffiné des travailleurs en quête d'emploi ; la violente hostilité des organisations syndicales à l'égard de ce système rendit nécessaire une certaine évolution. En premier lieu, apparurent des bureaux de placement gratuits créés par les groupements patronaux ou par les organisations ouvrières. D'autre part, les pouvoirs publics furent progressivement amenés à intervenir directement dans le placement, d'abord au niveau de la commune, puis au plan départemental, régional et national<sup>10</sup> ».*

L'ordonnance du 24 mai 1945 dispose que : *« tout placement de travailleurs devra obligatoirement se faire par l'intermédiaire des services de la main-d'œuvre. Cette organisation du placement entraîne nécessairement la suppression de tout office ou bureau de placement payant<sup>11</sup> ».* Sont également interdits les nouveaux bureaux de placement privés gratuits et une autorisation est requise pour publier les offres et demandes d'emploi. Le monopole du placement est attribué aux services régionaux et départementaux d'accès à l'emploi. Un décret du 22 avril 1946 confie l'activité de placement aux services extérieurs du travail et de la main-d'œuvre, services rattachés au ministère du travail. Il prévoit la dissolution des offices de placement précédemment établis à l'échelon local ainsi que des offices de placement privés<sup>12</sup>.

Le contenu de cette ordonnance sur le monopole est un « outil » pour faciliter le rapprochement de l'offre et de la demande. L'obligation faite aux employeurs de notifier les emplois vacants aux services de la main-d'œuvre et aux travailleurs de passer par les bureaux de placement est censée permettre de réaliser les ajustements nécessaires qui consistent à orienter les personnes disponibles dans les secteurs où existent des pénuries d'emploi. Il ne s'agit pas de faire en sorte que l'ensemble des activités d'intermédiation soit réalisé par la puissance publique mais qu'elle dispose de davantage d'informations notamment sur les cas problématiques de demandeurs d'emploi qui ne trouvent pas d'offre ou d'employeurs qui ne parviennent pas à pourvoir

---

<sup>10</sup> Henri Hatzfeld, Jacques Freyssinet, 1964, *L'emploi en France. Initiation économique*, Les éditions ouvrières, Economie et Humanisme, p. 37.

<sup>11</sup> Cité in Marie-Charlotte Caron, 2004, *Le problème du chômage face à l'incertitude du monopole du placement des demandeurs d'emploi de l'ANPE*, Mémoire pour l'obtention du DEA de droit du travail, Université Lille II, p. 29.

<sup>12</sup> Comme nous le montrons au cours de cette première partie, ces dispositions ne seront jamais appliquées.

les emplois vacants. Le monopole est donc un outil conjoncturel au service de l'objectif de plein emploi permis par un niveau élevé de l'activité économique.

L'instauration du monopole doit être analysée au regard du rôle de la politique de l'emploi dans la politique macroéconomique mais également eu égard au mouvement de développement des services publics qui se déroule au même moment. Si le service public de l'emploi - pour lequel l'instauration du monopole du placement constitue la première pierre - a des spécificités, il présente des points communs avec les autres services publics alors en plein essor. A ce stade, le service public de l'emploi n'a pas de définition législative, il n'en demeure pas moins que la construction qui s'amorce s'inscrit dans la dynamique à l'œuvre de développement d'interventions publiques massives structurantes notamment parce qu'elles constituent un modèle d'intégration spécifique à la société française. Cette dynamique consiste à soustraire « *un ensemble d'activités sociales (...) à l'initiative privée parce que, posées comme nécessaires à la satisfaction de l'intérêt général*<sup>13</sup> ». La satisfaction de l'intérêt général a alors une visée sociale mais également économique puisqu'il s'agit par ce biais de permettre à l'Etat d'orienter le développement économique.

L'instauration d'un monopole sur l'activité de placement n'est certes qu'une intervention publique parmi d'autres et n'apporte qu'une contribution limitée à l'atteinte de l'objectif de plein emploi mais elle s'inscrit dans le mouvement de développement des services publics et est significative de la manière dont la puissance publique estime pouvoir intervenir sur le marché du travail.

## **1.2 Le refus d'une nouvelle branche de la Sécurité sociale pour garantir un revenu de remplacement aux chômeurs**

L'analyse de l'organisation de la prise en charge publique du revenu en cas de chômage permet de compléter la compréhension de la signification du monopole et de son positionnement au sein du SPE après 1945. Pour les pouvoirs publics, les solutions à apporter au problème du chômage consistent moins à traiter ses conséquences qu'à intervenir pour l'éradiquer ou le limiter. Cette approche s'explique certes par le faible niveau de chômage mais également par l'échec à mettre en place des assurances sociales contre le chômage.

---

<sup>13</sup> Michel Borgetto, Robert Lafore, 2000, *La république sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, Coll. La politique éclatée, pp. 154-156.

En France, la protection des travailleurs sans emploi ne fait pas partie des risques couverts par la Sécurité sociale. Pourtant, le choix fait au sortir de la guerre aurait pu être différent. Le Conseil national de la résistance préconisait « *un plan complet de Sécurité sociale visant à assurer à tous les citoyens les moyens d'existence dans tous les cas où ils seraient incapables de se les procurer par le travail*<sup>14</sup> ». Ce risque n'est finalement pas inclus dans la Sécurité sociale par l'ordonnance du 4 octobre 1945 qui définit l'organisation générale de cette institution nouvelle. En dépit du fait que les ordonnances de 1945-1946 prévoient l'entrée ultérieure de l'assistance aux chômeurs dans le champ du régime général de Sécurité sociale et que plusieurs recommandations et projets voient le jour dans les années 1950 pour y intégrer ce risque, ceci ne sera jamais réalisé. Plusieurs éléments expliquent que la prise en charge du revenu de remplacement ne soit pas assurée par la Sécurité sociale. Du point de vue de la protection sociale dans son ensemble, la priorité est mise sur la branche famille<sup>15</sup>. Concernant le chômage : tout d'abord, l'idée est à ce moment-là prégnante qu'il faut lier revenu de remplacement et placement et donc confier la responsabilité du revenu de remplacement aux services de la main-d'œuvre qui assurent le placement. Dans ce contexte de pénurie de main-d'œuvre le chômage est considéré comme volontaire. L'impossibilité de prévoir et de calculer le risque de chômage est également mise en avant pour justifier l'organisation de cette couverture en dehors de la Sécurité sociale. La faiblesse du niveau de chômage en France – à l'exception de quelques années entre 1930 et 1937 et à la différence de la plupart des pays occidentaux – est une des explications phares au fait que la prise en charge du revenu de remplacement pour les chômeurs n'ait pas été une revendication primordiale comme a pu l'être la protection contre la maladie et la vieillesse<sup>16</sup>. Les pénuries de main-d'œuvre qui interviennent après la guerre confortent le choix du maintien de l'ancien système d'aide public. La priorité est alors donnée à l'orientation des chômeurs vers les emplois vacants plutôt qu'à l'indemnisation du chômage. Dans cette approche, l'objectif de plein emploi est considéré comme le moyen à privilégier pour assurer la protection contre le risque de chômage, aussi bien pour des raisons économiques que sociales. Plusieurs projets existent dans le courant des années 1950 pour rompre avec la logique d'assistance pour l'aide aux chômeurs. Tous sont écartés, ce qui conduit Christine Daniel et Carole

---

<sup>14</sup> Conseil National de la Résistance, 1944, « Programme du Conseil National de la Résistance », 15 mars 1944.

<sup>15</sup> Nicole Kerschen, 1995, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 » in *La Protection sociale en perspectives, Revue française de science politique*, Presse de science politique, vol. 45, n° 4, pp. 570-595 ; Yann Lelann, 2013, *Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie, Université Paris X Nanterre, Chapitre 1.

<sup>16</sup> Comité d'histoire de la sécurité sociale (dirigé par Alain Barjot), 1988, *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes. Tome III – 1945-1981*, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, p. 336.

Tuchszirer à conclure que « *se forge alors une doctrine (...) de rejet des principes de l'assurance et de défense du maintien d'un système d'assistance pour l'aide aux travailleurs sans emploi*<sup>17</sup> ». Un des fondements de cette doctrine réside dans la conviction que l'assistance est cohérente avec la politique de mobilisation de la main-d'œuvre.

Pour ces raisons, jusqu'à la création du régime d'assurance chômage (RAC) en 1958, le régime antérieur d'aide publique aux travailleurs sans emploi est maintenu malgré une prise en charge partielle des chômeurs. Il se caractérise par une logique d'assistance et de contrôle de la recherche d'emploi. Cette assistance relève depuis la loi du 11 octobre 1940 d'un financement public d'allocations forfaitaires sous condition de ressources et de durée de résidence dans la commune où le chômeur sollicite son inscription dans les services du chômage<sup>18</sup>. Cette aide est distribuée par les services départementaux de la main-d'œuvre et financée en partie (entre 5 et 20 %) par les municipalités. Les conditions d'éligibilité sont restrictives : le taux de couverture oscille entre 34,1 en 1950 et 20 % en 1958. Concernant ce système d'aide public, le versement est suspendu si le bénéficiaire est absent à une convocation des services de main-d'œuvre, refuse un emploi ou une formation ou fraude.

Le choix d'une prise en charge assistancielle de l'indemnisation du chômage, en désaccord avec l'esprit du plan de Sécurité sociale, fait naître une tension entre la reconnaissance du droit d'obtenir un travail ou un revenu de remplacement et le fait que ce revenu de remplacement relève alors de l'assistance. La Constitution de 1946, en affirmant dans son préambule que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi*<sup>19</sup> » se situe dans la lignée de l'approche dirigiste qui a fait naître le monopole du placement en reconnaissant la responsabilité de l'État à l'égard du plein emploi<sup>20</sup>. Cette affirmation du devoir et du droit d'obtenir un emploi « *parachève l'émergence du chômage moderne*<sup>21</sup> », selon la formule d'Alain Supiot, en reconnaissant le chômeur comme sujet de droit et en associant à la situation de chômage un statut juridique, encadré par des garanties et des obligations. L'affirmation de ce principe politique devrait s'accompagner d'éléments de protection des chômeurs (indemnisation, aides à l'accès à l'emploi, etc.) en contrepartie d'obligations de recherche d'emploi. Or, dans la prise en charge du revenu de remplacement pour les chômeurs, la traduction de ce principe n'est pas pleinement réalisée. Le traitement du chômage fait l'objet de peu

---

<sup>17</sup> Christine Daniel, Carole Tuchszirer, 1999, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, p. 171.

<sup>18</sup> Bernard Friot, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute, p. 189.

<sup>19</sup> Constitution de 1946.

<sup>20</sup> Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, 1999 [1986], *op. cit.*, p. 161.

<sup>21</sup> Alain Supiot, 1994, *Critique du droit du travail*, PUF, Coll. Les voies du droit, p. 222.

d'interventions publiques qui ont surtout la particularité de ne pas être modifiées lors de l'élaboration du système de protection sociale. A l'opposé de l'instauration d'une indemnisation assurantielle et protectrice, l'idée est présente notamment au sein du gouvernement qu'ils doivent être incités à travailler : le niveau d'indemnisation est délibérément faible et les bénéficiaires de l'aide publique ont une obligation de rechercher un emploi.

\*\*\*\*\*

De nouvelles institutions sont créées en 1945 pour contribuer à l'objectif de plein emploi via les interventions sur le marché du travail. Le SPE repose alors essentiellement sur la régulation du placement par un monopole. Alors que l'intermédiation était auparavant considérée comme une « activité privée », au moment où l'Etat se donne pour mission d'assurer le plein emploi, le placement est mis hors marché pour en faire un levier de l'intervention publique sur le marché du travail au service de l'intérêt général. Le revenu de remplacement est une aide publique d'assistance dont la couverture et le montant sont faibles. Ces caractéristiques sont justifiées par la conjoncture. Les partenaires sociaux sont présents dans le domaine de la politique de l'emploi uniquement à titre consultatif dans la mesure où celle-ci est directement reliée à la politique macroéconomique.

## **2. 1958 : La naissance du régime paritaire d'assurance chômage : une nouvelle prise en charge de l'indemnisation**

Bien qu'inscrite dans le cadre du référentiel keynésien, la création d'un régime paritaire d'indemnisation des demandeurs d'emploi en 1958 modifie l'intervention publique en matière de traitement du chômage. L'amorce de conversion de l'appareil productif français ne suffit pas à expliquer le terme mis à la logique d'assistance au profit de l'assurance, ni le choix gouvernemental de confier la gestion de cette ressource aux organisations syndicales et patronales dans le cadre d'une institution paritaire. Nous déployons notre analyse selon deux axes pour comprendre les caractéristiques et enjeux de la création du régime d'assurance chômage (RAC). Le premier porte sur le statut paritaire de l'institution qui gère l'indemnisation. Il se distingue à la fois d'une gestion par l'Etat et d'une gestion dans le cadre de la Sécurité sociale. Ce choix interroge aussi bien les caractéristiques de ceux qui gèrent cette ressource que l'équilibre des pouvoirs entre eux. Nous analysons le choix de l'institution paritaire comme une déclinaison du fait que « *les oppositions entre gestion ouvrière de la Sécurité sociale versus gestion*

*paritaire sont un bon exemple de ces luttes institutionnelles et de pouvoir qui révèlent des formes de régulation et de concertation sociales différentes et même largement antagonistes*<sup>22</sup> ». Le second axe renvoie à l'existence, ou pas, de prérogatives des partenaires sociaux en matière d'aide au retour à l'emploi dans le cadre de cette institution, ce qui viendrait mettre en cause le rôle exclusif de l'Etat en matière de politique d'emploi. Ces interventions prennent essentiellement la forme d'aides à la reconversion. L'Etat conserve le monopole sur l'activité de placement. Celui-ci voit cependant son positionnement au sein du SPE transformé puisque l'indemnisation est désormais partie-prenante.

## **2.1 La conjoncture plaide en faveur d'un nouveau système d'indemnisation**

La mise en place d'un système de protection contre le chômage ne relevant pas uniquement de l'assistance apparaît tardivement en France au regard d'autres nations occidentales. Améliorer la protection contre le risque chômage était pourtant une revendication ancienne des organisations syndicales. Cette situation est expliquée par une industrialisation plus tardive qui décale dans le temps la nécessité d'un dispositif collectif de protection contre un des risques majeurs de la société industrielle : la perte d'emploi<sup>23</sup>.

### **➤ *L'accélération des mutations de l'économie française***

Les mutations de l'économie française, plus que de la conjoncture, vont modifier les modalités de prise en charge financière du chômage. Au premier abord, l'évolution de la conjoncture ne justifie pas un tel changement. Le chômage reste très faible de 1950 à 1974 et toujours inférieur à 3 %. Il se fait toutefois plus prégnant à partir de la seconde moitié des années 1950. La baisse entre 1955 (1,9 %) et 1962 (1,2 %) s'explique par la baisse du chômage féminin (qui passe de 3 à 2 %) qui demeure supérieur au chômage masculin. C'est en 1962 que l'écart entre les taux de chômage masculin et féminin est le plus faible, suite à une croissance du taux de chômage masculin (qui passe de 1,3 % à 1,8 %<sup>24</sup>), reflet des mutations de l'économie française qui s'accroissent. Les acteurs sociaux anticipent un nombre croissant de restructurations. Cette anticipation est à l'origine de réflexions sur les évolutions de l'intervention

---

<sup>22</sup> Gilles Pollet, 2012, « Sociogenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 116.

<sup>23</sup> Vincent Drouin, Xavier Greffe, 1985, *L'assurance chômage. Filet de sécurité ou parapluie percé ?*, Paris, Economica, p. 5.

<sup>24</sup> Cf. Annexe III, tableau 5.

publique à envisager en matière de prise en charge des conséquences du chômage. Les taux de croissance élevés<sup>25</sup> des Trente Glorieuses ne doivent pas masquer le fait qu'elles sont également une période de licenciements nombreux<sup>26</sup>. L'économie française est entrée dans une période d'industrialisation marquée par une évolution technique particulièrement rapide. La nécessité d'adaptation ou de reconversion d'entreprises voire de secteurs dans leur ensemble est renforcée par la libéralisation des échanges. Concernant la construction européenne, les effets sont de deux natures. D'une part, elle rend nécessaire l'adaptation de certains secteurs industriels pour faire face à la concurrence dans le cadre du marché commun. D'autre part, pour l'harmonisation des charges sociales, il est demandé à la France de combler son retard sur ce point et de mettre en place un système d'allocation-chômage<sup>27</sup>. Jacques Rueff, économiste libéral alors très reconnu, est nommé en 1959 avec Louis Armand, par décret, à la tête d'un « comité auprès du premier ministre chargé de proposer des réformes de nature à mettre fin aux situations de fait ou de droit qui constituent d'une manière injustifiée un obstacle à l'expansion économique<sup>28</sup> ». Ce comité conclura à la nécessité de « changements structurels permanents » pour lesquels l'Etat a la responsabilité de prévoir les adaptations nécessaires et « d'informer les agents économiques, de faciliter les reconversions, de les rendre socialement acceptables par la création de dispositifs adéquats<sup>29</sup> ».

Alors que dans la période précédente, l'attribution d'un revenu de remplacement peu protecteur avait notamment pour fonction de garantir la recherche d'emploi, garantir la « stabilité des ressources<sup>30</sup> » des salariés devient un objectif qui s'inscrit dans le cadre cognitif keynésien toujours prédominant. Dans cette perspective, assurer un niveau de revenu pour les chômeurs est ainsi perçu comme un outil ayant une dimension sociale mais participant également aux mécanismes macroéconomiques de stabilisation de l'activité. Le raisonnement est le même que celui fait en 1945 lors de la mise en place du système de protection sociale. Ce soutien à la demande apparaît d'autant plus nécessaire aussi bien pour l'Etat, les milieux patronaux et syndicaux qu'est anticipée une crise conjoncturelle pour la fin des années 1950<sup>31</sup> et que la vague

---

<sup>25</sup> Cf. Annexe III, tableau 1.

<sup>26</sup> Bernard Friot, José Rose, 1996, « L'emploi en débat » in Bernard Friot, José Rose, *La construction sociale de l'emploi*, Paris, L'Harmattan, pp. 9-46.

<sup>27</sup> Bernard Oudin, 1959, « La convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation-chômage », *Droit Social*, n°6, Juin 1959, p. 370.

<sup>28</sup> Décret n° 59-1284.

<sup>29</sup> Remi Brouté, 2010, « La genèse des restructurations en France, le tournant des années soivante », in Claude Didry, Annette Jobert (dir.), *L'entreprise en restructuration. Dynamiques institutions et mobilisations collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Economie et société, p. 49.

<sup>30</sup> Préambule de la convention du régime d'assurance chômage du 31 décembre 1958.

<sup>31</sup> Christine Daniel, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *Revue de l'IREES*, n° 24, printemps-été 1997, p. 134.

des restructurations qui s'annonce doit faire l'objet de dispositifs publics pour amortir leurs conséquences sociales.

En 1958, avec le plan Jeanneney, l'État prend en charge la première grande opération de restructuration qui intervient avec la crise de surproduction charbonnière. Ce plan préfigure les plans sociaux successifs dans les secteurs de base (charbonnages, mines de fer, sidérurgie, etc.) qui entrent alors dans une crise permanente. Les mutations technologiques s'accélérent et requièrent la mise en place de processus d'adaptation de la main-d'œuvre pour accompagner les transferts massifs entre secteurs. L'action du ministère du Travail se diversifie : elle s'étend d'une politique du marché du travail à une politique d'accompagnement des restructurations qui poursuit des objectifs multiples : favoriser l'adéquation de la main-d'œuvre par la formation, la transparence du marché du travail et la mobilité ; gérer les conséquences sociales des restructurations par la prévention des licenciements et le versement de garanties de ressources aux chômeurs<sup>32</sup>. Le placement n'est plus la seule activité de ce ministère.

➤ *La gestion de l'indemnisation confiée aux « partenaires sociaux »*

Parallèlement à ces réflexions menées au niveau de l'Etat pour faire évoluer la prise en charge du chômage, des négociations sont entreprises entre organisations patronales et syndicales. Après avoir été décrédibilisé à la Libération pour son attitude durant la collaboration, le grand patronat retrouve de la voix à la fin des années 1950. Au sein de celui-ci, l'Union des industries métallurgiques et minières<sup>33</sup> (UIMM) alors très puissante voit dans la couverture du risque chômage le moyen de faciliter la mobilité de la main-d'œuvre sur le marché du travail et d'accompagner le processus de restructurations industrielles en cours. La création d'un revenu de remplacement serait un moyen de mutualiser les coûts de la reconversion et de détendre le climat social.

Syndicats, pouvoirs publics et certaines fractions du patronat s'accordent sur le constat d'un « retard » de la France en matière de protection contre le chômage et sur les bénéfices à attendre de la création d'un revenu de remplacement qui se distingue du revenu d'assistance. En indemnisant mieux le non emploi, couvrant davantage de demandeurs d'emploi et contribuant à l'accompagnement des restructurations, ce revenu est anticipé comme étant un outil de la politique macroéconomique et de la politique d'emploi toujours orientées vers l'objectif de plein emploi. Les essais – certes

---

<sup>32</sup> Christophe Guitton, 2005, « La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi : retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoires et territorialisation », in Thierry Berthet (dir), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques d'emploi en question*, Presses Universitaires de Bordeaux, Coll. Le territoire du politique, Série Politiques du Social, p. 55.

<sup>33</sup> Cette fédération garde le même sigle mais change de nom en 2001 et devient l'Union des industries et métiers de la métallurgie.

infructueux - pour instaurer des assurances sociales contre le chômage sont significatifs de la légitimité prêtée aux organisations syndicales et patronales pour en assurer la gestion. Cependant, les modalités institutionnelles font débat notamment la question de savoir qu'elle sera l'organisation syndicale dominante. Sous l'impulsion de la CGT-FO et du CNPF, le projet devient conventionnel et paritaire.

Le choix de déléguer la mission d'intérêt général que constitue l'indemnisation du chômage dans un contexte de forte conflictualité renvoie à un des fondements de la démocratie sociale : il s'agit de confier aux intéressés la gestion d'une ressource en vue d'apaiser les conflits entre capital et travail. La gestion paritaire – stricte ou non – consiste au sein d'institutions financées par des cotisations salariales à ce que les représentants des intéressés aient le pouvoir de la gestion sans que la tutelle de l'Etat ne s'y substitue. Elle vise à organiser la construction de compromis entre représentants du « travail » et à ceux du « capital » selon la formule célèbre d'André Bergeron, « *le paritarisme, c'est une conception opposé à la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble, entre gens qui s'opposent par ailleurs*<sup>34</sup> ». Ce rôle dans la régulation sociale est lié à la fois aux progrès sociaux permis par la protection sociale et à la « contribution [apportée] « à l'organisation de la cohésion sociale et à la légitimation de l'ordre social »<sup>35</sup> ». Ces institutions qui gèrent la délégation faite par l'Etat consacrent la représentativité des partenaires sociaux. Une telle charge leur est confiée en vertu d'un échange politique : l'Etat cherche ainsi à légitimer ses propres interventions en mobilisant la capacité supposée de ces organisations à « *agréger des soutiens afin d'accroître la légitimité et l'effectivité de l'action publique*<sup>36</sup> ». Les conditions concrètes de l'échange politique varient en fonction des formes données à l'institution.

### ➤ *Le choix du paritarisme*

Sans entrer dans les détails de la genèse de l'accord qui donne naissance au régime d'assurance chômage, nous souhaitons retracer les grandes lignes de ses origines. Le RAC naît d'initiatives à la fois syndicales et gouvernementales. L'analyse du travail de co-élaboration du régime par l'Etat et les organisations syndicales et patronales en amont de la signature de l'accord est une première dimension de notre travail pour comprendre les prérogatives respectives de l'Etat et des partenaires sociaux et les différences dans leurs modalités d'intervention.

---

<sup>34</sup> André Bergeron, *Les Echos*, 26 juin 1995.

<sup>35</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, p. 152.

<sup>36</sup> Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, « Pour une économie du paritarisme », *Revue de l'IREs*, n° 24, printemps-été 1997, p. 45.

Côté syndical, la CGT-FO est tenue pour initiatrice de la convention de 1958 puisqu'elle défend l'instrument de la négociation collective et dessine lors d'un comité confédéral national le canevas institutionnel de la future assurance chômage<sup>37</sup>. Cette décision fait suite à une « pré-négociation » avec le CNPF qui joue également un rôle de premier plan. Cette pré-négociation confirme le refus depuis la Libération d'assurer la prise en charge du non emploi dans le cadre de la Sécurité sociale et marque le choix de l'institution paritaire « contre la démocratie sociale » pour reprendre l'expression de Bernard Friot<sup>38</sup>. Alors que la CGT remporte 40 % des voix lors des élections aux caisses de Sécurité sociale de 1947 dans des institutions où les syndicats disposent de trois quart des sièges, mettre en place ce système paritaire est une manière de contrer son pouvoir. Le paritarisme est utilisé par le CNPF comme un moyen de prouver qu'une autre forme de protection sociale, extérieure à la Sécurité sociale mais offrant également des droits aux salariés peut se développer<sup>39</sup>. Il avait déjà réussi à imposer le modèle paritaire dans les régimes de retraites complémentaires instaurés à partir de 1947. La gestion paritaire, parce qu'elle donne un nombre égal de représentants aux organisations syndicales et patronale se constitue en alternative au projet d'une démocratie sociale<sup>40</sup>. Ce choix du paritarisme contre la démocratie sociale est également soutenu par le gouvernement dans une période où le « partenariat social » connaît ses premières heures. Il s'agit pour les gouvernements d'impulser un certain nombre de négociation jusqu'au début des années 1970 qui verront à la fois « *l'accès au salariat des ouvriers dont les employés tout en enterrant la démocratie salariale initiée vingt ans plus tôt dans la gestion du régime général*<sup>41</sup> ».

De premières discussions informelles ont lieu entre le CNPF et la CGT-FO en 1957 en vue de créer un régime paritaire de couverture du chômage qui se poursuivent par des contacts officiels. Intervient ensuite le 1<sup>er</sup> août 1958, dans un contexte de récession annoncée, une allocution télévisée du général de Gaulle alors président du Conseil faisant appel aux organisations patronales et syndicales pour créer un fonds de

---

<sup>37</sup> Son secrétaire général, André Bergeron, est d'ailleurs à l'origine du terme paritarisme. Il l'emploie pour la première fois le 19 avril 1961 dans la revue *Force Ouvrière* lorsqu'il écrit que « *la bonne gestion des Assedic est un succès qu'il faut porter au compte du paritarisme* ». Il donne sa définition de ce terme dans l'édition du 26 juin de *Les Echos* : « *La paritarisme (...) est un concept opposé à ce lui de la lutte des classes marxiste-léniniste. On y gère ensemble entre gens qui s'opposent par ailleurs* ». Cité in Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 43.

<sup>38</sup> Bernard Friot, 1997, "Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale", *Revue de l'IREES*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 107-130.

<sup>39</sup> Christine Daniel, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *Revue de l'IREES*, n° 24, printemps-été 1997, p. 140.

<sup>40</sup> Bernard Friot, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.

<sup>41</sup> Bernard Friot, 1998, *op. cit.*, p. 195.

salaire garanti. Les négociations qui débouchent sur l'accord du 31 décembre 1958 donnant naissance au régime paritaire d'assurance chômage confirment l'imbrication étroite de la négociation collective et de l'intervention des pouvoirs publics dans la mesure où les négociations ne démarrent réellement qu'après l'intervention du président du Conseil et trouve un terme à la date donnée comme ultimatum par la puissance publique. L'accord est signé, côté patronal, par le Conseil National du Patronat Français (CNPF) et, côté syndical par la CFTC, la CGT-FO et la CGC. L'article 10 prévoit une possibilité d'adhésion pour les confédérations syndicales nationales<sup>42</sup> non signataires : la CGT se rallie à l'accord le 19 janvier 1959 et la CGSI<sup>43</sup> est également signataire. L'agrément de l'Etat est donné le 12 mai 1959. La présentation des grandes étapes de la négociation met en lumière l'imbrication étroite dans la naissance du régime d'assurance chômage de la négociation collective interprofessionnelle et des discussions, officielles ou officieuses, entre l'Etat et certaines de ces organisations. Selon l'expression de Christine Daniel, l'Etat est toujours « derrière le rideau ».

La convention sur l'indemnisation du chômage, en assurant la gestion de l'indemnisation et en créant une institution paritaire, marque un élargissement de la protection sociale gérée par les partenaires sociaux et un tournant dans l'intervention des représentants des salariés et des employeurs dans la politique d'emploi. Les organisations syndicales et patronales intervenaient au niveau des entreprises et des branches professionnelles dans le cadre de la négociation collective mais ils n'avaient jusque-là qu'un rôle consultatif dans la politique nationale de l'emploi. L'accord qui donne naissance au RAC prend la forme d'une convention qu'il faut analyser dans ses différentes dimensions. Cette convention crée une institution paritaire, organise la délégation aux partenaires sociaux d'une partie de la mission d'indemnisation et redéfinit le partage des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux sur l'aide au retour à l'emploi.

## **2.2 Le régime d'assurance chômage, une institution paritaire issue d'une convention**

L'accord signé par les organisations syndicales et patronales définit les caractéristiques du système d'indemnisation et les règles de fonctionnement de

---

<sup>42</sup> Les critères de représentativité, jusqu'en 1966 sont ceux inscrits dans la circulaire Parodi du 28 mai 1945 : ancienneté, effectifs suffisants, cotisations, indépendance à l'égard du patronat, attitude patriotique pendant la guerre, loyauté dans l'application de la législation sociale.

<sup>43</sup> La Confédération Générale des Syndicats Indépendants, créé après la Seconde guerre mondiale, est présente dans le secteur de l'automobile, à la Poste et parmi les agents de la ville de Paris. Elle disparaît à la fin des années 1970.

l'institution qui administre l'indemnisation. Nous nous concentrons ici sur le fonctionnement de l'organisation instituée par cette convention. L'analyse de ses caractéristiques au regard de l'administration de la Sécurité sociale et des différentes formes de paritarisme permet de caractériser la régulation paritaire de l'indemnisation du chômage.

Les cotisations des employeurs et des salariés collectées sont gérées par des structures de statut associatif (Unédic et Assédic) dont les membres des instances de direction sont pour moitié des représentants du CNPF et pour moitié des représentants des syndicats de salariés appartenant aux centrales jugées représentatives à la Libération (CGT, CFTC, CGC et CGT-FO) aussi bien au niveau de l'Unédic que des Assédic (institutions chargées localement d'assurer le service des prestations). Outre l'égalité dans le nombre de représentants, l'institution diffère des caisses de Sécurité sociale par le mode de désignation : les administrateurs ne sont pas élus directement par les salariés mais sont nommés par leurs organisations. Privés de la légitimité électorale des représentants, la ressource est plus facilement assimilable à une allocation distribuée par une administration publique.

Les relations statutaires entre Unédic et Assédic ont évolué au fil des années, de même que l'organisation territoriale du régime. Retenons que les Assédics sont les institutions territoriales et l'Unédic l'organisme centralisateur. Le découpage des Assédic suit à l'origine une logique à la fois géographique et professionnelle. Les statuts du RAC sont définis et régis par une convention collective interprofessionnelle, établie entre représentants nationaux des employeurs et les confédérations syndicales représentatives. Le principe de décentralisation est très présent en 1958. L'Unédic s'assure du respect de l'égalité de traitement des demandeurs d'emploi mais chaque Assédic a la charge de la réalisation des missions du régime (collecte des contributions et indemnisation, attribution des aides individuelles) et est autonome en matière d'organisation du travail, d'investissements à effectuer, de la politique du personnel.

Le choix de la forme paritaire se répercute sur les modes de représentation et sur le rôle joué par les différentes confédérations. Ainsi, la CGT est initialement absente des négociations dans la mesure où ses positions sont radicalement différentes de celles des autres syndicats sur les modalités institutionnelles et juridiques du régime. Elle défend depuis 1954 un projet où l'assurance chômage serait un droit garanti par la loi pour tous les travailleurs. Considérant que le chômage résulte du travail lui-même, il devrait être intégralement pris en charge par les employeurs. L'assurance chômage serait incluse dans la Sécurité sociale et gérée par les organisations syndicales et ouvrières. Lors de l'amorce des négociations, le refus du paritarisme est affirmé avec force mais avec l'avancée des négociations, l'attitude de la centrale syndicale devient plus ambiguë. Mi-novembre 1958, elle demande sans succès à participer aux négociations qui ont débuté

en octobre. Demande refusée par le patronat et la CGT-FO qui prétextent des négociations déjà trop avancées. Ne souhaitant pas rester en marge de l'institution, la confédération adhère donc au régime le 9 janvier 1959. Elle prend même une part active dans son fonctionnement : participation aux conseils d'administration des Assédic, demandes adressées à l'Etat de faire le nécessaire pour le fonctionnement du régime, front syndical contre le patronat pour demander une augmentation des allocations et de leur durée et association aux autres syndicats pour défendre l'autonomie du champ paritaire lorsqu'il est menacé. La volonté de la CGT d'être présente s'explique notamment par le fait que les prérogatives dont disposent les partenaires sociaux sont importantes dans une institution gérée selon les règles du « paritarisme pur ».

### **Encadré 3 - Paritarisme pur et paritarisme de participation**

Deux formes de paritarisme sont classiquement distinguées : le paritarisme pur et le paritarisme de participation.

Le paritarisme « pur » *« repose sur la négociation entre partenaires sociaux, et se fonde en conséquence sur la convention collective nationale interprofessionnelle ; logiquement, employeurs et salariés, se partagent la gestion et leurs pouvoirs y sont très étendus, notamment en matière de fixation des contributions financières qui alimentent les organismes et sur les prestations que ces derniers versent ; le contrôle de l'Etat n'est pas absent, mais dans l'épure théorique, il s'exerce en amont, via le mécanisme de l'agrément de la convention collective constitutive qui est requis pour lui faire produire tous ses effets de droit<sup>44</sup> ».*

L'Etat n'est qu'un « *acteur subsidiaire qui a impulsé plus ou moins fortement le mouvement et qui est susceptible de pallier les éventuelles déficiences du système<sup>45</sup>* ». Les régimes de retraite complémentaire et le RAC entrent dans cette catégorie.

Le paritarisme de participation est considéré comme étant octroyé par la puissance publique dans des institutions qui fonctionnent à l'initiative de l'Etat. Il consiste à introduire des représentants des employeurs et des salariés, à leur confier des compétences gestionnaires plus ou moins étendues, mais toujours placées sous tutelle publique. Appartiennent à cette catégorie les organismes de Sécurité sociale où les partenaires sociaux siègent seuls dans les conseils à l'exclusion de l'Etat et les structures dont les conseils sont tripartites comme l'ANPE ou l'AFPA.

Les partenaires sociaux, dans le cadre de la prise en charge de l'assurance chômage qui leur est déléguée par l'Etat, disposent d'un pouvoir normatif. A la différence des instances de concertation et de consultation qui ont pour ambition de structurer des débats entre organisations syndicales et patronales en présence de l'Etat, les organismes paritaires sont des institutions où l'Etat, en déléguant certaines de ses prérogatives, délègue également un pouvoir normatif<sup>46</sup>. Pour Jean-Daniel Reynaud, ce pouvoir normatif confère une spécificité aux organisations syndicales et patronales par rapport aux autres groupes de pression puisqu'il leur permet *« par accord, [de] décider eux-mêmes des règles applicables dans un vaste domaine [... et de régler], par*

<sup>44</sup> Robert Lafore, 2001, « A propos de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 : où en est le paritarisme ? », *Droit Social*, n° 4, avril 2001, p. 349.

<sup>45</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, "Formes et dynamiques de la régulation paritaire", *Revue de l'Ires*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp.19-42, p. 29.

<sup>46</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 9.

*délégation des pouvoirs publics, une partie importante des relations de travail*<sup>47</sup> ». Via les institutions paritaires - la création, par la signature d'un accord national interprofessionnel, du système d'indemnisation en est un exemple - les organisations syndicales et patronales sont à l'origine de nouvelles normes et donc sont des acteurs de l'intervention publique. Il importe maintenant de s'arrêter sur ce que « produit » la régulation sociale dans le cadre de l'institution paritaire. Les partenaires sociaux élaborent et négocient un projet d'accord qui est ensuite signé ou pas par les différentes organisations. Si l'accord est signé par un nombre suffisant d'organisations et agréé par le Ministère du travail, une nouvelle règle prévaut. Les organisations syndicales et patronales peuvent donc créer leurs propres lois et règles de fonctionnement issues de la négociation collective mais dans un cadre défini par le législateur<sup>48</sup>. D'où les expressions « politique contractuelle » ou « norme conventionnelle » pour désigner ces textes. La proximité est forte avec les conventions collectives. Le mécanisme d'extension instauré par la loi de 1936 prévoit que lorsqu'il y a un arrêté d'extension du ministère du Travail, une convention conclue par les organisations syndicales les plus représentatives deviennent impérativement applicable dans une branche et une région déterminées. « *Par ce mécanisme de l'extension, les pouvoirs publics donnent par délégation un pouvoir normatif à ce qui a l'apparence d'un contrat*<sup>49</sup> », faisant de la convention collective une « *loi de la profession*<sup>50</sup> ». Le même mécanisme d'agrément se retrouve pour les textes conventionnels d'assurance chômage soulignant ainsi l'imbrication avec l'Etat dans la création de norme faisant ainsi dire à Christine Daniel :

*« Créatrices d'une sphère autonome de production de normes juridiques, (...) la négociation sociale et la gestion paritaire restent dans le même temps dépendantes d'une intervention, tant juridique que politique, de l'Etat. Ces ambiguïtés, constitutives du paritarisme à la française, expliquent peut-être en partie sa fragilité et sa sensibilité aux crises de tous ordres, notamment financières*<sup>51</sup>. »

Aux rôles d'auteurs de la norme s'ajoute également celui de « gestionnaires du social » qui alimentent également la différence de rôle pour les organisations lorsqu'elles ont une position dans une organisation paritaire ou dans la négociation collective. Dans le premier cas, les organisations au sein de l'institution paritaire sont dans un rôle de « *fonctionnaire du social, exerçant des tâches d'intérêt général*<sup>52</sup> ». Cela distingue l'institution paritaire d'une structure privée et en fait une institution

---

<sup>47</sup> Jean-Daniel Reynaud, 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin, p. 117.

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Annette Jobert, 2000, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Toulouse, Octares, Coll. Travail et activité humaine, pp. 34-35.

<sup>50</sup> *Ibid.*

<sup>51</sup> Christine Daniel, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage », *op. cit.*, p. 133.

<sup>52</sup> Pierre Rosanvallon, 1988, *La question syndicale*, Calmann-Lévy, p. 113.

quasi-publique. Dans le second cas de figure, les organisations sont des acteurs autonomes qui participent à une régulation via la négociation.

**Encadré 4 - Paritarisme et négociation collective, administrateurs et négociateurs : des distinctions lourdes d'enjeux**

Comprendre le fonctionnement du RAC nécessite de faire la distinction entre le rôle des négociateurs et celui des administrateurs et entre la négociation collective et le paritarisme.

Le RAC est une institution dont les règles de fonctionnement sont inscrites dans un Accord National Interprofessionnel dont la durée d'application est illimitée et qui met en œuvre un Accord National Interprofessionnel d'une durée limitée<sup>53</sup>. Négociateurs et administrateurs peuvent statutairement être les mêmes personnes et le sont souvent dans les faits. Cependant, leurs prérogatives sont différentes. Les négociateurs sont mandatés par les organisations syndicales et patronales représentatives qui élaborent l'ANI d'assurance chômage. Les administrateurs sont désignés par leurs organisations pour mettre en œuvre les conventions et donc le mandat se limite aux dispositions prises dans l'ANI. Leur rôle est donc moins politique que celui des négociateurs ou du moins, leurs interventions politiques sont encadrées par l'ANI déjà signé. Ainsi, si une décision concerne un point non défini par l'accord, les administrateurs doivent consulter leurs organisations d'appartenance.

Les « administrateurs » interviennent dans le champ du paritarisme alors que négociateurs sont impliqués dans la négociation collective. Ainsi, le paritarisme « *est un produit de la politique contractuelle, mais concerne seulement sa mise en œuvre*<sup>54</sup> ».

La reconnaissance de ce pouvoir normatif qui, dès 1958, fait des organisations syndicales et patronales des acteurs de l'intervention publique entre en contradiction avec un certain nombre d'analyses faites en sciences politiques sur le fait que la « perte de centralité » de l'Etat serait un phénomène nouveau. Nous pensons que l'exemple de la régulation de l'indemnisation du chômage et plus largement de l'aide au retour à l'emploi vient renforcer les conclusions tirées par Olivier Mériaux à partir de son travail sur la formation professionnelle continue pour qui la nouveauté réside plus dans le fait que la science politique perde son approche étatocentrée que dans une nouveauté des phénomènes étudiés :

*« quiconque est un peu familier avec les problématiques des relations industrielles sera surtout frappé du temps mis par la science politique pour s'apercevoir que le monde du travail produit, par la négociation collective ou le paritarisme, une forme de gouvernement industriel (pour reprendre la vieille expression des Webb) dont les normes suppléent, complètent, s'intègrent et parfois se heurtent à celles produites par l'Etat<sup>55</sup> ».*

Le pouvoir détenu par cette institution paritaire explique la tension à laquelle est soumise la CGT : elle ne souhaite pas rester extérieure à cette institution sans toutefois vouloir prendre le risque d'être « assimilée » aux normes produites dans une configuration où les institutions paritaires sont, en France, nécessairement « favorables » au patronat. En effet, en raison de la division syndicale, ce mode de

<sup>53</sup> Jusqu'en 1984, les règles de fonctionnement du RAC et d'indemnisation du chômage étaient inscrites dans le même ANI. L'inscription dans deux ANI est destinée à assurer la pérennité des institutions.

<sup>54</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *Négociateur l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, p. 78.

<sup>55</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 14.

gestion garantit une position de domination au patronat. A l'origine, la technique paritaire

*« traduit l'un des objectifs majeurs du droit français : œuvrer à l'instauration d'un équilibre véritable dans les relations collectives entre employeurs et salariés, en permettant à ces derniers de négocier ou de coopérer sur un pied d'égalité, malgré la subordination inscrite dans le contrat de travail<sup>56</sup> ».*

Cependant, se trouver sur un pied d'égalité avec les organisations patronales requiert pour les syndicats de renoncer à mobiliser leur pouvoir de grève notamment au profit de positions institutionnelles dans lesquelles ils espèrent obtenir des bénéfices indirects. Pour ces raisons Alessandro Pizzorno présente la création des institutions paritaires comme un « *échange politique*<sup>57</sup> » (cf. *supra*) et insiste sur la nécessité de distinguer paritarisme et négociation collective.

*« Les syndicats occupent, en réalité, une position de force dans le champ politique quand ils maîtrisent, comme peuvent le faire d'autres intérêts organisés, des ressources déterminantes pour la réussite ou l'échec de l'action publique, et notamment la capacité à orienter des pratiques, à agréger des soutiens, à produire du consensus et du consentement. L'incertitude pesant sur les effets de l'action publique, sur sa réception par les groupes destinataires, et l'impératif de légitimation qui pèse sur l'action du politique justifient que les groupes d'intérêts soient associés à la formulation et la mise en œuvre des politiques publiques<sup>58</sup> ».*

La possibilité pour les partenaires sociaux de créer des normes et d'intervenir sur le marché du travail s'exerce dans un cadre défini par la puissance publique. Au premier niveau, elle détermine leurs espaces d'intervention. En l'occurrence, en 1958, l'intervention des partenaires sociaux en matière d'emploi est faible et c'est à l'initiative du gouvernement que leur est déléguée la gestion de l'indemnisation du chômage qui donne lieu à la naissance de l'institution paritaire. Même dans une situation de « paritarisme pur », l'Etat n'est pas absent du fonctionnement de cette institution. Il est notamment présent via la procédure d'agrément. Cet agrément est rendu nécessaire par le droit du travail qui en fait la condition pour qu'une convention s'applique au niveau interprofessionnel et dans l'ensemble des entreprises<sup>59</sup>. Par l'agrément, l'Etat dispose « *d'un instrument décisif (...) pour inclure dans une institution privée des finalités d'intérêt général*<sup>60</sup> ». Par le mécanisme d'agrément, l'indemnisation est donc rendue accessible à l'ensemble des travailleurs salariés. Cet impératif explique l'existence d'un contrôle étroit du Ministère des Finances et du Ministère du Travail sur ces organismes

---

<sup>56</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 123.

<sup>57</sup> Alessandro Pizzorno, 1978, « Political exchange and collective identity in industrial conflict » in Colin Crouch, Alessandro Pizzorno (dir.), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol. 2, Mac Millan, pp. 277-298.

<sup>58</sup> Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, *op. cit.*

<sup>59</sup> Article L. 352-2.

<sup>60</sup> Robert Lafore, 2001, *op. cit.*, p. 350.

mis en place par un décret du 12 novembre 1959. L'Etat est en position d'exiger l'existence d'un agrément dans la mesure où il apporte sa garantie financière à l'institution paritaire. Cet impératif d'intérêt général permet de faire le lien entre la dimension salariale de l'indemnisation et sa dimension d'intérêt général.

*« Les dispositifs paritaires constituent des formes institutionnelles spécifiques de relations entre les acteurs sociaux dans le champ des relations professionnelles dont l'objet est la réalisation d'une mission née autour de la relation salariale et élevée au rang d'intérêt général<sup>61</sup> ».*

Ces deux dimensions sont la preuve que si la régulation paritaire se distingue de la régulation par l'Etat, elle n'en demeure pas moins une régulation publique.

L'importance du rôle de l'Etat est considérée comme un trait caractéristique du système français de relations professionnelles. *« Si l'on considère bien les pouvoirs publics dans leur rôle législatif et réglementaire, il [l'Etat] ne se borne pas à participer à l'élaboration des règles : il arbitre, il tranche, il impose, il garantit<sup>62</sup> ».* Nous étudions en effet une institution paritaire, le RAC, et l'implication des partenaires sociaux dans la politique d'emploi. Or, dans la mesure où le RAC naît de la délégation par l'Etat aux partenaires sociaux de la mission d'indemniser le non emploi et où l'Etat occupe un rôle majeur dans la politique d'emploi, la configuration nous semble différente. L'Etat n'est pas le troisième homme de cette relation mais se trouve à égalité voire au premier plan.

L'intervention de la puissance publique se fait à plusieurs niveaux : de manière évidente, via la procédure d'agrément mais également via des interventions en cours de négociation des conventions. Elle est également présente à travers la mission d'intérêt général confiée aux organismes gestionnaires : les négociations des partenaires sociaux sont toujours encadrées par la nécessité d'assurer la viabilité financière du régime. En dernier ressort, l'Etat est garant de cette viabilité, ce qui constitue un élément supplémentaire de l'imbrication entre Etat et pouvoirs publics. De plus, le RAC s'insère dans une architecture de politiques publiques établie par l'Etat et sa situation financière est directement liée à la conjoncture et à la manière dont s'opère le partage entre demandeurs d'emploi indemnisés par l'Etat et par l'Unédic<sup>63</sup>. Ainsi, les syndicats se voient contraints de durcir les conditions d'indemnisation et / ou l'Etat d'intervenir pour rétablir l'équilibre financier. A l'inverse, il ne faut pas non plus omettre les situations où l'Etat fait appel aux partenaires sociaux pour financer certains dispositifs qu'il souhaite mettre en œuvre.

---

<sup>61</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, *op. cit.*, p. 19.

<sup>62</sup> Jean-Daniel Reynaud, 1990, « Le système et la règle », in Jean-Daniel Reynaud, François Eyraud, Catherine Paradeise et Jean Saglio (dir.), *Les systèmes de relations professionnelles. Examen critique d'une théorie*, Editions du CNRS, Paris, 1990, p. 329.

<sup>63</sup> Nous étudions ces situations de manière approfondie au chapitre suivant.

Les interventions de la puissance publique concernent également la création du cadre dans lequel s'exerce le paritarisme. En définissant les critères de représentativité, l'Etat confère donc à certaines organisations une légitimité à intervenir. Elle crée un cadre qui permet la création d'un compromis et donne la possibilité d'une intervention.

*« Le paritarisme revient donc à institutionnaliser les multiples interdépendances liant syndicats, patronat et Etat, la gestion paritaire permettant aux premiers l'accès à des ressources qui renforcent les organisations, à la puissance publique la garantie de comportements prévisibles et stables<sup>64</sup> ».*

Il ne s'agit pas pour autant d'affirmer une autorité unilatérale de l'Etat qui nierait la capacité de la négociation à produire des règles et celle du paritarisme à gérer des institutions. Il est possible de parler pour le RAC de « *gouvernance à trois*<sup>65</sup> » où les interventions (formelles ou informelles) de la puissance publique sont permanentes mais parler de tripartisme serait pour autant erroné dans la mesure où il n'existe pas d'instance tripartite de décision. L'analyse du rôle des partenaires sociaux est souvent appréhendée au travers de la question de leur « autonomie ». Au vu de ce que nous avons dit précédemment, cela ne nous semble pas être l'approche la plus fructueuse en raison de la présence indiscutable de l'Etat dans l'institution paritaire. La participation de l'Etat à la gestion d'institutions paritaires n'atténue pas la signification fondamentale de la participation des syndicats, à savoir l'attribution d'une fonction publique de régulation sociale à ces derniers<sup>66</sup>.

Le texte conventionnel qui crée le RAC fait des organisations syndicales et patronales des acteurs de l'intervention publique. L'examen du contenu de cet accord éclaire sur les interventions menées en matière de traitement du chômage.

### **2.3 La délégation au régime d'assurance chômage de la mission d'indemnisation**

La convention qui crée le RAC et définit les caractéristiques du revenu de remplacement organise la délégation de la mission de service public d'indemnisation. Elle s'inscrit ainsi dans le cadre de la protection sociale dans la mesure où elle lie protection contre le risque chômage et salaire. Elle présente cependant des spécificités. Cette mission était auparavant réalisée de manière jugée insatisfaisante par l'Etat et cette délégation n'est que partielle puisque le régime mis en place est complémentaire à l'aide publique. Cette complémentarité est toutefois spécifique dans la mesure où le

---

<sup>64</sup> Robert Lafore, 2001, *op. cit.*, p. 352.

<sup>65</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, pp. 76-77.

<sup>66</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, *op. cit.*, p. 21.

régime d'assurance chômage « a été conçu sans lien avec les régimes d'aides publique aux chômeurs [et où (...)] l'assistance chômage ne saurait être considérée comme un régime de base<sup>67</sup> ».

L'indemnisation distribuée par le régime paritaire à partir de 1959 est une assurance chômage obligatoire qui couvre l'ensemble du territoire et la majorité des branches. Lors de sa création, conformément aux principes des assurances sociales, ce dispositif vise à assurer au travailleur une garantie de revenu dont le niveau est lié à celui du salaire d'activité. Les partenaires sociaux fixent les taux de cotisation des salariés et des employeurs ainsi que le montant et la durée de l'allocation distribuée aux bénéficiaires. Ce système ne se substitue pas aux allocations publiques. Les deux prestations sont en théorie cumulables et un taux maximum d'indemnisation est fixé. Le système mis en place s'inspire étroitement des procédés mis en œuvre pour les régimes de retraite complémentaires : par sa référence au salaire dans le niveau de cotisation et le montant des prestations, par son caractère obligatoire, interprofessionnel et complémentaire au régime légal, dans le choix de la gestion paritaire etc.<sup>68</sup>

Les premières années d'existence du régime sont marquées par un « excédent » de ressources : les moyens de financement étaient initialement assurés par un prélèvement de 1 % sur les salaires des travailleurs couverts par le régime. Ce pourcent est prélevé à 80 % sur les cotisations des employeurs à 20 % sur celle des salariés. Dans la mesure où ce taux fournit très rapidement des ressources largement supérieures au besoin, la cotisation est abaissée à 0,25 % au 1<sup>er</sup> janvier 1962. Les réserves ont cependant continué à croître. Elles auraient permis d'indemniser 500 000 chômeurs pendant un an en 1963 alors qu'il y avait moins de 40 000 allocataires en 1962. Les finances du RAC sont sensibles aux évolutions de la conjoncture, encore plus que toute autre institution de protection sociale. En effet, lorsque le niveau de chômage est faible, le RAC perçoit beaucoup de cotisations et a peu de demandeurs d'emploi à indemniser. Au contraire, lorsque le chômage croît, les recettes du régime diminuent mais le nombre d'allocataires augmente. Le RAC est confronté aux mêmes questions de manière récurrente : où trouver des ressources en période de crise et que faire des excédents en période d'expansion ?

L'articulation entre indemnisation distribuée par le RAC et aide publique est déterminante pour saisir les rôles respectifs de l'Etat et des partenaires sociaux. La modification de l'une ne peut donc être faite sans penser aux conséquences sur l'autre,

---

<sup>67</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, 2007, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, p. 439.

<sup>68</sup> Comité d'histoire de la sécurité sociale (dirigé par Alain Barjot), 1988, *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes. Tome III – 1945-1981*, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale, p. 336.

signe de l'imbrication étroite entre prérogatives de l'Etat et des partenaires sociaux. Cependant, les logiques d'intervention sur le marché du travail via l'indemnisation sous-jacentes aux deux allocations diffèrent profondément. Le régime d'indemnisation par le RAC relève plutôt de la logique de l'assurance alors que l'aide publique est présentée comme un revenu d'assistance. Les deux systèmes d'aide reposent sur un principe contributif mais il est plus restrictif dans le cas des aides publiques où il faut avoir travaillé six mois dans les douze derniers mois contre trois mois pour l'Unédic. Les deux régimes se distinguent également par le fait que celui des aides publiques est soumis à condition de ressources et que le montant des allocations publiques est forfaitaire alors qu'il est proportionnel au salaire antérieur pour les « allocations spéciales », nom donné aux indemnités du RAC. Le régime conventionnel est doublement lié au statut de salarié (par la cotisation et par la prestation qui sont indexées sur le salaire) alors que le régime d'aide publique ne l'est pas. Ainsi, le régime d'indemnisation est un régime d'assurance et non pas d'assistance.

La délégation de la mission d'indemnisation ne se fait pas sans susciter quelques craintes de la part des services de l'Etat. Ces raisons contribuent d'ailleurs à ce que les marges de manœuvre laissées aux partenaires sociaux en matière d'aide au retour à l'emploi soient limitées.

## **2.4 Quelles prérogatives du régime d'assurance chômage sur le retour à l'emploi ?**

Une autre interrogation déterminante pour cerner ce qui relève de l'intervention de l'Etat et des partenaires sociaux est celle du rôle du RAC dans le retour à l'emploi. Dès la création du régime, la question se pose de la définition de son champ d'intervention : les organisations syndicales et patronales via l'institution paritaire interviennent-elles au-delà de l'indemnisation ? sont-elles légitimes à le faire ? Ces questions font écho aux débats posés lors de la mise en place de la Sécurité sociale lorsque la volonté était exprimée d'instituer une authentique démocratie sociale qui ne se limite pas à la gestion mais qui concerne également la participation des travailleurs à la détermination des conditions de travail, la gestion des entreprises, la représentation des usagers dans les grandes services publics nationaux<sup>69</sup>.

### **➤ *Des divergences entre organisations et au sein des organisations***

---

<sup>69</sup> Lafore et Borgetto, 2000, *op. cit.*, p. 190.

Dans le cas du RAC, la question porte sur les prérogatives en matière d'aide au retour à l'emploi et fait débat dans les services ministériels mais également au sein même de chacune des organisations représentatives des employeurs et des salariés et ce jusqu'à aujourd'hui.

*« Cette première source d'indétermination (paritarisme ou « tripartisme asymétrique masqué » ?) est étroitement dépendante d'une seconde, celle qui porte sur la légitimité d'une intervention de l'UNEDIC, au-delà de l'indemnisation des chômeurs, dans des dispositifs de la politique de l'emploi. Le problème se pose très tôt car la conjoncture économique, plus favorable qu'il n'était prévu en 1958, engendre d'importants excédents. Au sein de l'UNEDIC, les avis sont partagés avec, aux extrêmes, d'une part la CGT-FO, qui défend une politique de pure indemnisation et renvoie à l'État la responsabilité de la politique de l'emploi, d'autre part la CFTC (puis CFDT) qui considère légitime et souhaitable le financement d'actions préventives ou curatives contre le chômage. L'appareil d'État est tout aussi divisé : l'administration du ministère du Travail défend sa pleine compétence dans la politique de l'emploi, tandis que celle des Finances voit d'un bon oeil une participation financière (et donc accepte un droit d'initiative) de l'UNEDIC. Les arbitrages sont difficiles et évolutifs<sup>70</sup>. »*

Ces divergences internes, qui sont une constante des institutions rendent l'analyse de ces interrogations et des réponses apportées particulièrement complexe. Au moment de la création du RAC, le CNPF est mandaté par ses adhérents uniquement pour négocier sur la protection sociale complémentaire. L'accord ne peut donc, au moins dans sa formulation explicite, porter que sur l'indemnisation du chômage. Pour autant, pour Marcel Meunier, président de la commission sociale du CNPF, les objectifs sont de

*« favoriser les mouvements de main-d'œuvre à travers une indemnisation des périodes de transition entre deux emplois, mais aussi développer une concertation dans le domaine de l'emploi avec les syndicats qualifiés de « libres » (...). Parallèlement, le CNPF fait de l'indemnisation du chômage l'instrument d'une régulation conjoncturelle du marché du travail<sup>71</sup>. »*

Cette ambiguïté de positionnement apparaît dans l'intitulé même du régime : « régime national interprofessionnel d'allocations spéciales ». Le régime n'est donc pas explicitement désigné comme un régime d'assurance. Il y a un flou dans le texte de l'accord sur la possibilité pour le RAC d'intervenir au-delà de l'indemnisation. D'un côté, les possibilités d'intervention au-delà de l'indemnisation sont ouvertes dès la convention du 31 décembre 1958. Elle mentionne dans son article 5 : « Indépendamment de la gestion du Régime, l'Unédic et les Assédic [...] auront à satisfaire aux objectifs généraux de la présente Convention concernant les problèmes de l'emploi<sup>72</sup> ». Les statuts de l'Unédic (art. 2) précisent qu'elle a entre autres pour objet :

---

<sup>70</sup> Jacques Freyssinet, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006, p. 28.

<sup>71</sup> Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, pp. 187-188.

<sup>72</sup> Unédic, 1983, *Le Régime d'Assurance chômage*, p. 274.

*« de procéder à toutes études et recherches dans le domaine de l'emploi sur le plan national et international ;*

*de prendre toutes initiatives convenables dans le domaine de l'emploi, et notamment sur le plan du reclassement des chômeurs, de la réadaptation professionnelle et de la formation professionnelle des adultes<sup>73</sup> ».*

Des interventions larges dans le domaine de l'emploi sont donc envisageables. Pour les syndicats, le RAC est avant tout une institution destinée à sécuriser le revenu salarial et à leur permettre de contribuer à la politique d'emploi – avec bien évidemment des divergences entre eux sur ce que doit être le contenu de cette politique. Une des lignes de fracture se situe sur la question de la responsabilité (exclusive ou partagée) de l'Etat dans la politique d'emploi. Le RAC peut d'autant plus être un outil au service des mutations industrielles - fonction principalement assignée par le patronat en vue d'apaiser le climat social et d'externaliser et de mutualiser cette fonction pour les entreprises – que le chômage est faible et donc la situation du régime excédentaire. L'élaboration d'un compromis s'en trouve facilitée.

#### ➤ *Une absence d'unanimité au sein de l'Etat*

Entre les institutions publiques constituant « l'Etat », des divergences existent et il faut trouver un équilibre au cœur de cette tension pour définir un partage des tâches entre institutions, partage dont on pressent déjà qu'il sera mouvant mais qu'il faut définir pour la période présente. Par l'ordonnance du 7 janvier le gouvernement rappelle que le versement d'allocations doit être l'objet « exclusif » des accords. Pourtant, dès 1959 des interventions sur le retour à l'emploi sont anticipées.

*« Est-ce à dire que l'organisation administrative paritaire mise sur pied par la convention du 31 décembre 1958 n'aura effectivement d'autre rôle à jouer ? Cela paraît tout à fait improbable. (...) Il reste certain que l'objet de base de l'accord du 31 décembre réside dans son aspect « indemnité », mais avec un aspect plus général de collaboration avec les pouvoirs publics dans le domaine de l'emploi se manifestera sans doute à cette occasion<sup>74</sup>. »*

L'auteur explique ce texte gouvernemental par la nécessité de borner les initiatives du RAC et de répondre à l'hostilité des services du ministère du Travail à une intervention des partenaires sociaux au-delà de l'indemnisation. Certains responsables du ministère du Travail voient dans la création de l'Unédic un démembrement du service public bien que ce dernier assurait mal, jusqu'à présent, l'indemnisation dans le cadre de l'aide publique<sup>75</sup>. Le fait que le prélèvement obligatoire d'une cotisation, sa

---

<sup>73</sup> Unédic, 1983, *op. cit.*, p. 298.

<sup>74</sup> Bernard Oudin, 1959, « La convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation-chômage », *Droit Social*, n°6, Juin 1959, p. 374.

<sup>75</sup> Martine Muller, 1991, *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 128.

répartition et sa distribution soient des prérogatives des partenaires sociaux réalisées indépendamment de la puissance publique est perçu par certains comme un affaiblissement du ministère du travail et ce d'autant plus que des portes sont ouvertes pour des interventions des partenaires sociaux au-delà de l'indemnisation.

Ces craintes de voir les organisations syndicales et patronales trop présentes sont éclairées par Bernard Oudin lorsqu'il met également en avant l'effet de levier que constitue la naissance de la régulation paritaire pour l'intervention des partenaires sociaux en matière de retour à l'emploi. Les élaborations communes qui naissent dans cette instance vont se déployer bien au-delà.

*« Il est certain que les problèmes de l'emploi offrent un terrain fécond de discussions entre salariés et employeurs et que si des vues communes se dégagent, elles pourront se manifester partout où existent des commissions paritaires consultatives : à la commission de la main-d'œuvre au commissariat au plan, dans les comités régionaux d'expansion économique, auprès des commissions départementales de la main-d'œuvre, etc.<sup>76</sup> »*

Pour les organisations syndicales et patronales favorables au paritarisme, le fait que les institutions paritaires soient des lieux d'échange et de décision (création de normes) est un des leurs apports qui peut justifier l'adoption de compromis en apparence désavantageux. Les activités de délibération qui s'y déroulent seraient une des raisons d'être de ces institutions<sup>77</sup>.

Ce flou sur la question de l'intervention des partenaires sociaux sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi pour désamorcer l'opposition de ceux qui voient dans la création du régime un affaiblissement de la puissance publique dans la politique d'emploi est significatif du fait qu'au moment de la naissance du RAC les rôles ne sont pas précisément définis entre Etat et partenaires sociaux. Ce n'est qu'un premier conflit portant sur les oppositions relatives aux interventions des représentants des employeurs et des salariés dans le champ de la politique d'emploi. A partir de ce moment-là, cette question est récurrente et les compromis se redéfinissent au cours de chaque période. Dans les premières années, le compromis prévoit différentes contributions du RAC à la politique de gestion du chômage. A l'allocation de subsistance s'ajoute avant 1962 l'allocation de formation versée aux chômeurs qui entrent dans un centre de formation professionnelle. Un Fonds social est également créé dans chaque Assédic qui finance des aides versées directement aux demandeurs d'emploi en cas de problèmes sociaux, déployant ainsi les activités du régime au-delà de l'indemnisation. Une autre caractéristique révèle la stature publique du régime et sa fonction d'acteur dans la politique de gestion du chômage : il a un rôle de

---

<sup>76</sup> Bernard Oudin, 1959, *op. cit.*, p. 374.

<sup>77</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 16.

documentation statistique et de recherche puisqu'il fournit des données détaillées sur la situation individuelle des chômeurs et réalise des enquêtes approfondies (sur l'efficacité de la formation professionnelle, sur les conséquences d'un licenciement collectif sur un bassin d'emploi, etc.).

La question du rôle respectif de l'Etat et des partenaires sociaux se pose également dans l'articulation entre revenu de remplacement et activité de placement. Il n'y a pas d'articulation directement établie entre l'indemnisation distribuée par le RAC et les activités de recherche d'emploi menées avec les services départementaux de la main-d'œuvre. Un lien très limité s'esquisse dans le cadre du nombre restreint d'interventions du RAC sur le retour à l'emploi. Ces interventions sont des mesures d'incitation vis-à-vis de ceux qui ne se reclassent pas : ils sont encouragés par les dispositifs du RAC. On est donc à l'opposé des mesures de contrôle (dégressivité, radiation des listes) qui existent dans le cas du régime d'aide publique. Le principe justificatif à ce développement de la prévention et de l'incitation est celui du coût de la recherche d'emploi. La mise en place de ce droit s'explique surtout par la situation financière du régime excédentaire dans un contexte de chômage limité. Le monopole du placement demeure et les pouvoirs publics en ont toujours l'entière responsabilité. Cependant, dans un contexte de multiplication des reconversions, la question du placement se pose désormais en articulation avec les mesures d'accompagnement de la reconversion et d'indemnisation de la période de transition, deux points sur lesquels les prérogatives de l'Etat sont partagées avec les partenaires sociaux.

\*\*\*\*\*

La création de l'institution paritaire reflète de nouvelles modalités de traitement du chômage par la reconnaissance de la volonté que l'intervention publique garantisse la stabilité du revenu après la perte d'emploi. Cette garantie supposée amortir les conséquences sociales des restructurations s'inscrit dans le cadre des politiques menées pour accompagner le mouvement de conversion de l'économie. La gestion de cette nouvelle intervention publique est déléguée aux représentants des organisations syndicales et patronales qui négocient la convention et administrent l'institution paritaire. Leurs prérogatives ne se cantonnent pas à la gestion puisqu'ils définissent les règles de fonctionnement de l'institution et les paramètres de cotisation et d'indemnisation. Cette nouvelle institution témoigne du pouvoir de création de normes par les partenaires sociaux et de leurs interventions naissantes en matière de politique d'emploi mais également de l'imbrication entre les compétences respectives de la régulation sociale et de la régulation par l'Etat au sein du SPE. Ces prérogatives dans le domaine de l'aide au retour à l'emploi dont on perçoit déjà qu'elles auront des frontières

mouvantes laissent inchangé le monopole de placement. Ces deux activités sont alors présentes et indépendantes au sein du SPE, ce que la création d'un opérateur public du placement géré par l'Etat ne viendra pas modifier.

### **3. 1967 : La naissance de l'Agence Nationale Pour l'Emploi : rendre effectif le monopole sur le placement pour renforcer les interventions du service public de l'emploi**

A la fin des années 1960, dans un contexte où les restructurations se multiplient, les pouvoirs publics se montrent désireux d'intervenir davantage et mieux sur le marché du travail. En effet, l'instauration d'un monopole public du placement n'a pas suffi à donner à l'Etat les moyens d'intervenir directement sur le marché du travail : il ne permet pas d'aider les chômeurs en difficulté à retrouver un emploi. L'ambition de revoir l'intervention sur le marché du travail ne concerne pas uniquement la régulation du placement en monopole mais conduit à réinterroger l'ensemble de la politique d'emploi. Le rapport Ortoli rassemble l'ensemble des questionnements. Si cette période conduit à des formulations novatrices et ambitieuses de la politique d'emploi, toutes ne seront pas suivies d'effet. La mise en application d'une partie des recommandations pose les bases d'une reconfiguration de l'intervention publique en matière de chômage marquée par la réaffirmation d'une intervention accrue sur le marché du travail et les premiers développements de l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

#### **3.1 De nouvelles modalités d'intervention sur le marché du travail favorisées par la conjoncture**

##### **➤ *Les évolutions de la conjoncture***

Loin de la fable des « Trente Glorieuses », il est possible de déceler dès la fin des années 1960 des signes de changements de la situation de l'emploi<sup>78</sup> et d'orientation pour les interventions publiques. La période 1945-1974 est marquée par une croissance économique rapide (comprise entre 2 et 8 %<sup>79</sup>) et un chômage limité (toujours inférieur à 3 %). On peut cependant distinguer deux phases. La première, de 1946 à 1962, voit une faible augmentation de la population active : de 19,4 à 19,9 millions. Le taux

---

<sup>78</sup> Bernard Friot, José Rose, 1996, « L'emploi en débat » in Bernard Friot, José Rose, *La construction sociale de l'emploi*, Paris, L'Harmattan, p. 10.

<sup>79</sup> Cf. Annexe III, tableau 1.

d'activité diminue de 48,5 à 43 %. Au cours de la seconde période, après 1962, la population active augmente rapidement pour plusieurs raisons : arrivée à l'âge d'activité de classes d'âge plus nombreuses, modernisation des entreprises et du secteur agricole, ouverture des frontières, etc. L'augmentation du chômage (qui passe de 1,2 % en 1962 à 2,7 % en 1968<sup>80</sup>) va de pair avec une diminution de sa durée. Jusqu'en 1965, des craintes de pénurie de main-d'œuvre existent et coexistent à partir de 1958 avec les premières restructurations.

L'approfondissement des caractéristiques de la conjoncture à l'origine de la création du RAC en 1958 contribue à expliquer les changements apportés à la politique d'emploi : la conjugaison de restructurations industrielles plus nombreuses et des politiques de lutte contre l'inflation conduit à l'apparition d'un chômage structurel en augmentation. La lutte contre l'inflation apparaît désormais comme la condition du plein emploi<sup>81</sup>. Ainsi, de février à novembre 1966 le nombre de demandeurs d'emploi passe de 140 000 à 165 000. La nécessité des restructurations est attribuée à la mise en place du Marché commun qui, en imposant l'ouverture extérieure de l'économie française, constitue à la fois un moteur de la croissance et une source de contraintes nouvelles. Le chômage qui se développe est lié au fait que lors du transfert massif des salariés des secteurs en déclin (mines, agriculture) vers les secteurs en croissance (automobile, biens de consommation, électronique)<sup>82</sup>, un certain nombre d'entre eux connaissent une période longue de chômage. L'apparition du chômage structurel est analysée comme l'allongement d'épisodes de chômage qui auraient si non été considérés frictionnels.

➤ ***Une volonté de renforcer l'intervention publique en matière d'emploi***

L'année 1967 constitue une charnière pour les politiques d'emploi restées longtemps peu développées. Elles ont consisté jusqu'à présent essentiellement en une politique de lutte contre les pénuries de main-d'œuvre avec les politiques d'immigration et de formation professionnelle<sup>83</sup> pour lutter contre les pénuries qualitatives avec une inflexion en 1958 et les premières interventions relatives à l'accompagnement des restructurations. A partir de 1963 et la création du Fonds National pour l'Emploi, elles

---

<sup>80</sup> Cf. Annexe III, tableau 5.

<sup>81</sup> Fabrice Colomb, 2012, *Les politiques d'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res publica ».

<sup>82</sup> Laure Gayraud, 2006, *op. cit.*, p. 254.

<sup>83</sup> Les politiques de recours à la formation préexistaient aux nouvelles orientations des politiques d'emploi qui se développent au tournant des années 1960 mais celles-ci sont alors amplifiées et redéfinies. La création de l'AFPA en 1966 en est une des manifestations. Paul Santelmann, 2006, *La formation professionnelle continue*, Paris, La documentation Française, coll. Les études de la documentation française.

entrent dans une nouvelle phase et deviennent essentiellement des politiques d'accompagnement des restructurations jusqu'à la fin des années 1980. Après la création de l'Unédic en 1958, le FNE s'inscrit dans le cadre des recommandations faites dans le rapport Rueff-Armand qui incite les pouvoirs publics à créer des dispositifs d'accompagnement et d'amortissement social des restructurations<sup>84</sup>. Il est notamment né pour combler les carences en matière d'aide aux chômeurs. Il ne s'agit pas d'un organisme doté d'une personnalité juridique propre mais du regroupement d'un ensemble de crédits budgétaires alloués aux restructurations et mis à la disposition du Ministre du travail. Le FNE dispose de plusieurs instruments destinés à faciliter la reconversion des salariés par des ajustements structurels ou géographiques pour qu'ils s'adaptent à des emplois nouveaux dans les secteurs de l'industrie et du commerce : les allocations de conversion professionnelle, les primes de transfert de domicile, les allocations temporaires dégressives en cas de reprise d'un emploi moins bien rémunéré, les allocations spéciales aux travailleurs âgés de plus de soixante ans dont le reclassement paraît impossible<sup>85</sup>. Les conventions de coopération signées par l'Etat avec les entreprises en restructuration qui opèrent des licenciements collectifs constituent la principale originalité du FNE<sup>86</sup>. Ces conventions prévoient également la mise en place des premières préretraites<sup>87</sup>.

Même si le FNE « *constitue plus un effort de coordination et d'unification qu'un ensemble de mesures nouvelles*<sup>88</sup> », sa création marque un changement cognitif puisque les politiques d'emploi prennent acte de l'existence d'une situation de sous-emploi :

*« Le gouvernement reconnaît l'insuffisance des outils des politiques de main-d'œuvre pour réguler les effets des transformations industrielles. Alors que la recherche de l'adaptation de la main-d'œuvre correspondait à un choix politique de refus de l'existence du sous-emploi, celui-ci est désormais admis progressivement comme une conséquence inévitable de l'évolution de l'économie<sup>89</sup>. »*

Ces transformations des modes d'intervention sur le marché du travail par la mise en place de nouveaux leviers d'accompagnement se font dans un premier temps alors que l'organisation et les dispositions relatives aux activités de placement restent

---

<sup>84</sup> Remi Brouté, 2010, *op. cit.*, p. 54.

<sup>85</sup> DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La documentation française, 1996, p. 22.

<sup>86</sup> Fabrice Colomb, 2010, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université Paris I, p. 201.

<sup>87</sup> Cette politique s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide à la restructuration et à la concentration de l'appareil productif puisqu'elle vise à faciliter la reconversion des secteurs en difficultés via une aide à la sortie définitive d'activité. Cf. Anne-Marie Guillemard, 1986, *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, PUF, Coll. Sociologies, p. 221

<sup>88</sup> Henri Hatzfeld, Jacques Freyssinet, 1964, *op. cit.*, p. 198.

<sup>89</sup> Fabrice Colomb, 2010, *op. cit.*, p. 202.

inchangées. Le ministère du Travail a notamment la responsabilité du placement. Il comprend une direction générale du Travail et de l'Emploi ; celle-ci à son tour comprend une sous-direction de l'Emploi qui est, au niveau national, le principal organe administratif compétent en matière d'emploi. Sa déclinaison locale, la direction départementale du Travail et de la Main-d'œuvre, dispose d'un service départemental de la main-d'œuvre, a des compétences larges : placement des travailleurs, contrôle de l'emploi, aide aux travailleurs sans emploi, contrôle de la main-d'œuvre étrangère, reclassement, formation professionnelle, etc. L'action des services départementaux est coordonnée au niveau régional par les inspecteurs divisionnaires du travail. Les moyens dont disposent les services publics compétents en matière d'emploi sont hors de proportion avec les tâches qui leur incombent.

A la veille de la naissance de l'ANPE, la situation de monopole de l'opérateur public n'a pas d'existence effective et surtout, aucune efficacité reconnue. En 1964, Nicolas Hatzfeld et Jacques Freyssinet établissent que « *les pouvoirs publics ne jouent qu'un rôle accessoire*<sup>90</sup> » en matière de placement. Les principes de l'ordonnance de 1945 n'ont jamais été respectés. Les bureaux de placement privés payants auraient du être supprimés mais leur maintien est admis pour les professions du spectacle et pour les professions domestiques et si la création de nouveaux bureaux de placement payants est impossible, les bureaux existants ont poursuivi leur activité<sup>91</sup>. De plus, la publicité par voie de presse des offres et demandes d'emploi reste autorisée et représente une part importante de l'activité. Quant aux bureaux publics de main-d'œuvre, ils sont davantage occupés par des tâches administratives et statistiques que d'intermédiation et souffrent d'un manque de moyens matériels et humains. Dans ces conditions, leur efficacité est relativement faible et les employeurs n'y recourent que lorsqu'ils ne parviennent pas à recruter directement et donc pour des emplois de mauvaise qualité pour lesquels ils ne trouvent que du personnel qui n'a pas réussi à trouver un emploi par ses propres moyens. Dès cette période se pose donc la question des difficultés structurelles et de la mauvaise réputation du placement public qui s'auto-entretiennent. Le placement relève pour une large part de l'initiative privée. Les pouvoirs publics s'accommodent de cette situation tant que le niveau de chômage reste faible mais la montée du chômage change la donne<sup>92</sup>.

Un tournant se produit dans l'histoire du Ministère du Travail en 1966 lorsque suite à un redécoupage des périmètres ministériels, celui voit son champ

---

<sup>90</sup> Henri Hatzfeld, Jacques Freyssinet, 1964, *op. cit.*, p. 37.

<sup>91</sup> Martine Muller, 1991, *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, L'Harmattan, Logiques sociales, p. 116.

<sup>92</sup> Jean Marimbert, 2004, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, p. 14.

« réunir (...) toutes les attributions des ministères sociaux afin d'avoir une vision d'ensemble du champ du social – y compris le travail, l'emploi et la formation professionnelle – [pour] contribuer au développement de la protection et des droits sociaux de l'ensemble de la population par une meilleure répartition des fruits de la croissance<sup>93</sup> ».

Il est confié à Jean-Marcel Jeanneney. Ce redécoupage ministériel est significatif de la volonté de renforcer ce ministère jusqu'à présent relativement faible notamment par rapport aux ministères directement en charge des questions économiques. Jusque là, ce ministère se cantonne à la conception et l'application d'une législation protectrice des droits des travailleurs et à la direction des services déconcentrés.

### ➤ *Le rapport Ortoli et les ordonnances de 1967*

Commandé à François-Xavier Ortoli en 1966 alors qu'il est à la tête du Commissariat au Plan, entouré notamment de Jacques Delors, Guy Métails et Marie-Thérèse Join-Lambert, le rapport Ortoli joue un rôle décisif dans l'élaboration des réformes. Intitulé *Sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, le rapport est remis en avril 1967. Ce travail fait date dans l'histoire des politiques d'emploi dans la mesure où il influence de manière déterminante le contenu des ordonnances de 1967 et, au-delà, il marque durablement les projets de modernisation du SPE<sup>94</sup>.

La principale innovation du rapport Ortoli dans la manière d'approcher l'intervention publique sur le marché du travail réside dans le

« dessin d'une nouvelle vision des pouvoirs publics sur le traitement du chômage, où la réforme de l'indemnisation du chômage est intégrée dans une refonte plus générale du placement et de la politique de l'emploi, au service du plein emploi et d'une gestion sociale de la mobilité de la main-d'œuvre<sup>95</sup> ».

Dans la mesure où la mobilité des travailleurs est désormais perçue comme une exigence incontournable parce que liée aux mutations de l'économie, les pouvoirs publics devraient mettre en place une « *infrastructure de l'adaptation* » et assurer un niveau d'expansion économique soutenu pour que l'objectif toujours présent de plein emploi soit accessible mais également pour que cette mobilité « *soit bien une source de progrès pour la collectivité et de promotion pour l'individu et non une occasion de*

---

<sup>93</sup> *Histoire du Ministère du Travail*, 2008, Plaquelette réalisée à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne, p. 17.

<sup>94</sup> Jacques Freyssinet, 2008, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation Emploi*, Regards croisés sur les relations formation – emploi, n°101, janvier – mars 2008, p. 202.

<sup>95</sup> Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, p. 221.

*misère et de révolte*<sup>96</sup> ». Cette citation illustre à la fois l'arrivée d'un nouveau référentiel des politiques d'emploi et la crainte des effets de la montée du chômage.

Le caractère flou du partage des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux apparaît dans le rapport : des recommandations sont formulées en matière d'indemnisation alors que l'institution paritaire en assure la gestion et les partenaires sociaux définissent les règles et, dans le même temps, il est affirmé que l'Etat ne peut être le seul intervenant dans la politique d'emploi.

*« Nous devons lutter contre le sentiment d'irresponsabilité qui baigne les opérations de conversion ou d'adaptation. L'Etat ne peut être considéré comme portant seul la charge des transformations à accomplir. [...] Une place importante doit être laissée, à côté des interventions qui relèvent directement de l'Etat, aux larges possibilités qu'offre la politique conventionnelle*<sup>97</sup> ».

Ces propos témoignent d'une part du fait que les entreprises ont pu avoir des comportements « irresponsables » et d'autre part de la volonté de faire intervenir les partenaires sociaux pour les associer aux actions de conversion. Le rapport Ortoli préconise un changement dans le positionnement de l'État vis-à-vis de la négociation collective dans la politique d'emploi. Cette idée se pose en rupture avec la période qui a suivi la Libération où l'État était seul responsable du plein emploi et poursuit les évolutions initiées par la création du RAC. La répartition des prérogatives en matière d'intervention sur l'aide au retour à l'emploi est toujours en cours de définition. Cette volonté nouvelle d'avoir une régulation conjointe du champ de l'emploi se traduit, par exemple, par la préconisation d'une institution de reclassement des demandeurs d'emploi à gestion tripartite.

Suite au rapport Ortoli, quatre ordonnances sont publiées le 13 juillet 1967. La première concerne la création de l'ANPE, la seconde les formations de reconversion pour les salariés des secteurs menacés de fermeture ou de restructuration et, les deux dernières, les traitements et indemnités des personnes licenciées. Ces quatre ordonnances, parce qu'elles ont pour objectif de limiter les conséquences sociales des restructurations et d'agir à la fois sur l'indemnisation et le reclassement, constituent un tournant dans l'intervention publique en matière d'emploi. Fabrice Colomb parle à leur sujet d'une « *nouvelle hiérarchie des priorités politiques*<sup>98</sup> ».

---

<sup>96</sup> Jacques Freyssinet, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006, p. 19.

<sup>97</sup> Rapport Ortoli, 1967, p. 18 cité in Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, p. 222.

<sup>98</sup> Fabrice Colomb, 2010, *op. cit.*

### 3.2 La création de l'ANPE : une institution en-deçà des ambitions initiales

Pour remédier à la prise en charge défaillante de l'activité de placement par les institutions publiques, le rapport préconise la création d'un Office national de l'emploi avec un statut d'établissement public et commercial qui mettrait en œuvre une politique de prospection et de placement à même de réaliser de meilleures interventions sur le marché du travail. Cette proposition n'est que partiellement réalisée.

#### ➤ *Les contours du nouvel opérateur public*

Dans le rapport Ortoli, l'organisme de placement à créer est envisagé comme un outil de la politique volontariste à mener pour faire face sans renoncer au plein emploi à l'exigence nouvelle mais incontournable de mobilité des travailleurs. Cette structure doit accompagner les adaptations nécessaires et permettre une bonne organisation du marché du travail en étant « *un appareil de placement, d'orientation et de conseil développé, efficace et accueillant, un appareil de formation étendu, souple, facile d'accès, des procédures simples et suffisamment générales d'aide à la conversion et à la mobilité*<sup>99</sup> ».

Alors que la possibilité est envisagée lors du travail préparatoire, au moment de la rédaction du rapport, Jacques Delors – qui en est le principal rédacteur – recule sur la gestion tripartite de l'établissement, évoquant des réticences lors des consultations préalables mais il maintient qu'elle demeure « *souhaitable* » et propose « *un réexamen en 1970*<sup>100</sup> ». La possibilité d'associer davantage les partenaires sociaux à la régulation du SPE est donc, au moins à titre provisoire, écartée. Cette hésitation est à la fois le signe de la répartition par définition indéterminée des prérogatives entre Etat et RAC et du choix de ne pas attribuer davantage de marges d'intervention aux partenaires sociaux.

L'institution créée par l'ordonnance est appelée « Agence Nationale pour l'Emploi » (ANPE). Cet « *établissement public national doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière, [est] placé sous l'autorité du ministère des affaires sociales* » (art. 1). Le recul sur l'autonomie préconisée pour cet établissement est manifeste dans le statut de l'institution qui est une agence et non pas un office. Cela « *marque sa dépendance vis-à-vis de l'autorité publique, [L'établissement] est placé sous l'autorité du ministre des affaires sociales, alors qu'un établissement public relève*

---

<sup>99</sup> Rapport Ortoli, 1967, p. 15 cité in Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, pp. 221-222.

<sup>100</sup> Martine Muller, 1991, *op. cit.*, p. 138. La proposition ne sera pas non plus retenue en 1970. C'est seulement en 1980 qu'un conseil d'administration tripartite sera introduit (Décret du 13 janvier 1980).

*en règle générale d'une relation de tutelle*<sup>101</sup> ». Cette Agence nationale pour l'emploi est administrée par un comité de gestion, présidé par le directeur général du travail et de l'emploi, assisté par un directeur administratif et technique qui ne prendra le titre de directeur général de l'ANPE qu'après le décret de mai 1972. Les échelons territoriaux de l'agence – centres régionaux et sections locales sont placés sous l'autorité respectivement des directeurs régionaux et des directeurs départementaux du travail et de la main-d'oeuvre. Sans le définir, l'article 2 de l'ordonnance qui crée l'ANPE utilise le terme SPE :

*« l'agence participe à la gestion du service public de l'emploi ». Elle est en charge du placement, de l'orientation et de la prospection. La formation professionnelle des adultes et la gestion des actions du FNE n'entrent pas dans ses prérogatives. En grande majorité le personnel qui rejoint l'ANPE a déjà une expérience dans l'administration du travail car la plupart d'entre eux viennent du ministère du Travail ou des anciens bureaux de main-d'œuvre*<sup>102</sup>. »

### ➤ *Les oppositions internes à la puissance publique*

La création de l'ANPE est perçue par le corps des inspecteurs du travail et leur syndicat comme un démantèlement du service public qui, notamment par peur d'une diminution de leurs attributions, préconisaient d'attribuer à leurs services les moyens humains et financiers dont ils ont toujours manqués plutôt qu'à l'établissement public nouvellement créé<sup>103</sup>. A sa création, l'ANPE compte 3 120 agents. Les fonctions d'encadrement sont assurées par des fonctionnaires de ce ministère désireux de réaliser une promotion professionnelle<sup>104</sup>. L'Inspection du travail a jusqu'à présent peu investi et valorisé la fonction emploi même si elle en avait la responsabilité. Cependant, elle s'oppose aux propositions qui tendent à accorder ce qu'elle considère comme une autonomie trop grande à la nouvelle institution. La création de cet établissement ne doit donc pas être uniquement analysée au regard du partage des prérogatives entre puissance publique et partenaires sociaux mais également entre les services ministériels et l'opérateur. L'option retenue est relativement ambivalente puisque d'un côté elle consiste à créer un établissement public au lieu de renforcer l'administration mais l'autonomie de celui-ci est relativement circonscrite. Les attributions données à cet établissement sont également limitées : compétente sur l'organisation du marché du

---

<sup>101</sup> Jean Marimbert, 2004, *op. cit.*, p. 17.

<sup>102</sup> L'article 7 de l'ordonnance dispose que « le personnel de l'agence est constitué par des fonctionnaires des services du travail et de la main-d'œuvre affectés à l'établissement, des fonctionnaires détachés de leur administration d'origine ; par des agents contractuels de droit public ou privé ».

<sup>103</sup> Boris Dänzer-Kantoof, Véronique Lefebvre, Félix Torres, 2006, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du Travail 1906-2006*, La documentation Française, p. 160.

<sup>104</sup> Myriam Charlier, 2002, *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction. L'exemple des opérateurs de l'emploi*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Nancy II, p. 151.

travail, elle n'a aucune prérogative en matière de formation professionnelle des adultes ni de gestion du FNE<sup>105</sup>. Le Ministère garde donc la main pour pouvoir lui aussi intervenir directement sur le marché du travail. La naissance de l'opérateur public témoigne de la volonté de donner une existence effective au monopole du placement et donc de le réaffirmer en tant qu'outil de la politique d'emploi. Au moment où l'idée que l'Etat ne peut agir seul sur l'emploi monte en puissance, l'installation d'un nouvel opérateur montre que cette idée n'est en rien synonyme d'un désengagement de la puissance publique. Cependant, les contours de son intervention changent, ce qui n'est pas sans susciter de conflits. Ces conflits sont la preuve qu'il est impossible d'appréhender « l'Etat », « la puissance publique » comme une entité homogène et qu'il faut au contraire « ouvrir la boîte noire » pour analyser

*« un ensemble de champs administratifs à l'intérieur desquels des agents et des groupes d'agents gouvernementaux ou non gouvernementaux luttent en personne ou par procuration pour cette forme particulière de pouvoir qu'est le pouvoir de régler une sphère particulière de pratiques (...) par des lois, des règlements, des mesures administratives (subventions, autorisations, etc.), bref tout ce qu'on met sous le nom de politique (policy) ».*<sup>106</sup>

Les relations entre l'opérateur et son ministère de tutelle ne cesseront d'être marquées par une part de conflictualité.

### ➤ **Les prérogatives attribuées aux partenaires sociaux**

Les prérogatives qui incombent aux partenaires sociaux sont à la fois un sujet de ces oppositions et elles en dépendent directement puisque les pouvoirs publics jouent un rôle clé dans la détermination de leurs marges de manœuvre. Les partenaires sociaux peuvent d'ailleurs être amenés à jouer stratégiquement des conflits qui opposent les différentes composantes de la puissance publique. Comme l'écrit Olivier Mériaux pour la formation professionnelle continue, le fait que ni la puissance publique, ni les partenaires sociaux ne soient une entité homogène est en partie à l'origine des recompositions croissantes dans le partage des prérogatives.

*« Le politique, comme les syndicats et le patronat, ne constitue pas un acteur monolithique aux objectifs clairement définis et cohérents. Les conflits de compétences entre appareils administratifs, les luttes pour la maîtrise des lieux et des instruments du pouvoir, l'établissement de compromis sur les finalités de l'action publique induisent là encore une dose d'incertitude et d'instabilité ».*<sup>107</sup>

La réflexion autour de l'évolution des prérogatives des partenaires sociaux ne peut se faire sans tenir compte du contexte de publication des ordonnances. En 1967,

---

<sup>105</sup> Jacques Freyssinet, 2008, *op. cit.*, p. 203.

<sup>106</sup> Pierre Bourdieu, 1992, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil, p. 86-87, cité in Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 266.

<sup>107</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 256.

l'opposition entre syndicats et Etat est forte en raison de l'opposition des premiers aux ordonnances sur la Sécurité sociale destinées à réformer la place de la régulation paritaire en instaurant une forme de tripartisme. Ces considérations invitent donc à préciser que si la puissance publique est prête à partager certaines prérogatives avec les partenaires sociaux en matière d'emploi, elle réduit les prérogatives syndicales dans la protection sociale.

Le projet de « grand service de l'emploi » tripartite reste lettre morte : la création de l'ANPE est le produit d'un compromis doublement restrictif, très en retrait sur les propositions du rapport<sup>108</sup>. Les partenaires sociaux sont présents uniquement au sein du « comité consultatif », donc sans pouvoir décisionnel. Il est présidé par le délégué à l'emploi, comprend cinq représentants de départements ministériels (économie, agriculture, industrie, aménagement du territoire, formation professionnelle), quatre représentants des organisations professionnelles d'employeurs et quatre représentants des organisations syndicales de travailleurs et deux représentants de l'Unédic. Le refus de mettre en place un opérateur public géré de manière tripartite doit être considéré comme une contestation de la légitimité des partenaires sociaux à intervenir sur les dimensions de la politique d'emploi directement relatives au placement, mais pas uniquement. Les choix faits en termes d'institutions à créer se comprennent en fonction des rapports de force de l'époque entre les différents acteurs. S'y opposent les gestionnaires du RAC qui souhaitent défendre leur autonomie aussi bien que les fonctionnaires du ministère du Travail, « *attachés à la maîtrise publique de la politique de l'emploi*<sup>109</sup> ». L'idée d'une forte responsabilité de l'État est encore ancrée au sein des organisations syndicales et patronales. L'ANPE modifie la régulation du SPE dans la mesure où sa création implique une redistribution des activités de placement au détriment des services de l'administration et en vue de mieux réaliser cette activité en lui consacrant davantage de moyens. Cette reconfiguration de la régulation est cependant limitée au vu de l'éventail restreint des activités qui lui sont confiées et du fait que le Ministère conserve l'essentiel des prérogatives pour intervenir sur le marché du travail puisque cet établissement bénéficie d'une autonomie limitée et que les partenaires sociaux ne sont pas associés à ses instances de direction. Le placement reste donc l'apanage de la puissance publique.

---

<sup>108</sup> Martine Muller, 1991, *op. cit.*, p. 139.

<sup>109</sup> Jacques Freyssinet, 2008, *op. cit.*, p. 203.

### 3.3 Une nouvelle signification porteuse d'ambiguïtés pour l'indemnisation

Si le rapport Ortolí et les ordonnances de 1967 sont connus pour être à l'origine de la création de l'ANPE, ils contiennent également des dispositions relatives à l'indemnisation. La coexistence de recommandations concernant les deux activités est significative du fait qu'elles constituent alors les deux pans de l'activité du SPE<sup>110</sup>. À côté de la création d'un appareil de placement comme outil pour la politique volontariste à mener pour concilier plein emploi et adaptation nécessaire, le rapport préconise la mise en place de « *garanties sociales substantiellement améliorées pour tous ceux qui sont appelés à changer d'emploi, notamment, mais pas seulement, dans le cadre de conversions ou de concentrations*<sup>111</sup> ». Le rapport envisage l'indemnisation comme un outil pour protéger les travailleurs contre les risques liés au nouveau fonctionnement du marché du travail en accompagnant financièrement la période de reconversion ou au moins de recherche d'emploi.

Critiquant l'existence d'un double système d'indemnisation, le rapport propose la fusion du RAC et de l'aide publique en raison des inégalités et des défauts de couverture que ce système entraîne<sup>112</sup>. Il préconise également l'extension du nouveau régime unifié à tous les travailleurs sans condition de ressources ou de résidence mais uniquement de salariat, un relèvement de l'indemnité de chômage, le maintien d'un régime d'assistance à des taux augmentés et sans condition de ressources.

Ces propositions se distinguent des politiques suivies jusque-là par les pouvoirs publics qui voulaient s'assurer de ne pas mettre en place des politiques désincitatives à la reprise d'emploi. Selon l'expression de Fabrice Colomb, c'est la période du « *chômeur victime*<sup>113</sup> ». Le chômage est désormais appréhendé comme lié aux restructurations industrielles et donc involontaire et transitoire. Le rapport Ortolí situe l'indemnisation du chômage dans une « *infrastructure de l'adaptation* ». Confirmant l'importance de ce dispositif de politique publique, accompagner la mobilité est la fonction assignée à l'indemnisation : la garantie d'un revenu de remplacement proche du niveau de salaire anciennement perçu est considérée comme de nature à créer les meilleures conditions pour le reclassement.

---

<sup>110</sup> Aux côtés de la formation qui est exclue du champ de notre analyse (cf. introduction générale).

<sup>111</sup> Rapport Ortolí, 1967, p. 15 cité in Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, pp. 221-222.

<sup>112</sup> Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion, p. 223.

<sup>113</sup> Fabrice Colomb, 2010, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université Paris I, p. 201.

Un autre élément à retenir du rapport est le périmètre de ses propositions : s'il n'est pas surprenant que François-Xavier Ortoli fasse des recommandations sur l'indemnisation puisqu'il lui a été demandé de proposer de réformes du régime de l'aide publique, ses préconisations, en revoyant le système d'indemnisation, impliquent également des transformations du système d'assurance géré paritairement. Il propose de faire de l'aide publique le premier étage d'un régime de base destiné à être complété par une assurance obligatoire. Ceci met en évidence le fait que l'indemnisation du chômage n'est pas considérée comme le pré carré des partenaires sociaux.

Les préconisations du rapport Ortoli se traduisent dans un premier temps par la réforme de l'aide publique en juillet 1967 mais elles sont pour partie mises en œuvre lors de la réforme de janvier 1979 (cf. chapitre suivant).

Au moment d'élaborer l'ordonnance relative à l'indemnisation, Jacques Chirac, alors secrétaire d'Etat aux Affaires sociales chargé des problèmes de l'emploi défend une position sur le chômage plus nuancée que celle d'Ortoli en posant les limites d'une telle indemnisation :

*« Le chômage ne saurait être considéré ni comme totalement anormal, ni comme péjoratif à l'égard des travailleurs. Il convient dès lors, (...) de débarrasser l'aide de l'Etat de son caractère anachronique d'assistance, de garantir au chômeur un revenu de remplacement décent. (...) Il convient cependant de se garder de tout excès. Une action sur les conditions de ressources ne saurait aller jusqu'à provoquer des abus criants (...). De même, doit être écartée l'institution d'un régime exagérément attractif qui aboutirait à une cristallisation dans l'état de chômage<sup>114</sup> ».*

Cette position qui est à mi-chemin entre l'approche auparavant adoptée et celle développée par Ortoli dans son rapport est sous-jacente aux quatre ordonnances. L'ordonnance qui réforme l'aide publique généralise l'assistance chômage et étend le champ d'application professionnel de la convention du 31 décembre 1958. Désormais, *« tout employeur occupant un ou des salariés (...) est tenu d'assurer contre le risque de privation d'emploi le ou les salariés dont il utilise les services<sup>115</sup> »*. Ceci va se traduire par une augmentation du taux de couverture du RAC de 12 %. La quasi-totalité des salariés du secteur privé se trouve protégée. Les salariés du secteur agricole demeurent, eux, exclus en raison de la forme de leur rémunération. Cette réforme aboutit à un système d'indemnisation où l'allocation versée par le RAC et l'aide publique n'ont pas fusionné comme le préconisait Ortoli mais se sont rapprochées : elles partagent les mêmes objectifs et ont des réglementations et des champs d'application similaires. On assiste à un approfondissement de l'interpénétration des champs de compétences du

---

<sup>114</sup> Jacques Chirac cité in Christine Daniel, Carole Tuchszirer, 1999, *op. cit.*, p. 225

<sup>115</sup> Cité in Jean-Paul Domergue, 2005, « L'assurance chômage » in *Comité d'histoire de la sécurité sociale, La sécurité sociale, son histoire à travers les textes 1981-2005*, tome VI, La documentation française, p. 369.

gouvernement et des partenaires sociaux particulièrement marquée dans le domaine de l'indemnisation<sup>116</sup>.

L'ordonnance du 13 juillet 1967 fait obligation à tout employeur privé d'adhérer au RAC ce qui conduit à ce que l'ensemble des salariés du secteur privé soit couvert par l'assurance chômage. Les ordonnances de 1967 introduisent également des modifications en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Pour éviter tout anachronisme, il faut préciser qu'il n'y a pas à proprement parler de dispositif de contrôle avec une organisation aboutie avant 1979<sup>117</sup>. Il existait cependant des dispositions relatives au contrôle qui se trouvent modifiées par les ordonnances du 13 juillet 1967. Elles enlèvent aux services extérieurs du ministère du travail les activités de contrôle pour les attribuer à l'ANPE censée contrôler « *la réalité de la situation de chômage* » c'est-à-dire, dans un contexte de relatif plein emploi, s'assurer qu'ils n'exercent pas une activité rémunérée qui viendrait s'ajouter à l'indemnisation. Des sanctions peuvent être prononcées si « *l'administration dispose de ce qu'elle considère comme une preuve du manque de volonté de travailler (refus d'emploi)* »<sup>118</sup>.

\*\*\*\*\*

Même si les dimensions les plus en rupture avec les politiques menées précédemment inscrites dans le rapport Ortolí que constituent notamment la question du tripartisme de l'ANPE et l'accompagnement des mobilités ne trouvent pas de traduction dans la réalité, les ordonnances de 1967 ouvrent une nouvelle période dans l'intervention publique sur le marché du travail. Indemnisation et placement ne sont pas pensés ensemble d'un point de vue organisationnel mais sont complémentaires pour aider les salariés confrontés aux mutations de l'économie. La réalisation de réformes simultanées en porte la marque. Face aux difficultés liées aux nouvelles formes prises par le chômage, l'idée émerge que la puissance publique ne peut pas seule faire face à cette situation et que les entreprises aussi bien que les partenaires sociaux ont un rôle à jouer. Cependant elle ne se traduit pas encore dans les textes juridiques puisque les

---

<sup>116</sup> Bernard Friot, 1998, *op. cit.*, p. 192.

<sup>117</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, pp. 24-25.

<sup>118</sup> *Ibid.* Le « contrôle des chômeurs » recoupe l'ensemble des pratiques institutionnelles destinées à vérifier la situation des bénéficiaires d'un revenu de remplacement perçu en cas de chômage et à vérifier leur volonté effective de trouver un emploi. Ces pratiques, étroitement liées aux procédures d'indemnisation du chômage, consistent à sanctionner les bénéficiaires « *dont les comportements sont jugés frauduleux, abusifs, et plus largement non conformes au système - variable - des attentes sociales formulées à leur égard* »<sup>118</sup> (Vincent Dubois, 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et pratiques nationales », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 73). Les pratiques de contrôle apparaissent avec la naissance de la catégorie de chômage comme catégorie d'action publique avec les régimes d'indemnisation. Ces contrôles existaient donc au XIX<sup>e</sup> siècle dans les caisses de secours syndicales dont les dirigeants étaient soucieux de n'indemniser que les travailleurs à la recherche d'un emploi méritants et qui faisaient des efforts jugés suffisantes pour retrouver un emploi.

ordonnances, que ce soit à travers la création de l'ANPE ou les dispositions relatives à l'indemnisation, ne diminuent pas – bien au contraire – les prérogatives du ministère qui reste l'unique prescripteur en matière de placement et qui n'a pas perdu prise sur l'indemnisation. La naissance du nouvel opérateur est une réaffirmation de la construction du SPE autour du monopole du placement que l'on souhaite rendre, par cette nouvelle organisation, plus efficace.

## **Conclusion du chapitre**

Les interventions publiques pour répondre entre 1945 et 1967 au problème du chômage ne constituent pas une réponse unifiée. La mise en place de différentes institutions du SPE qui perdureront par la suite en témoigne. Elles marquent l'existence de différentes configurations de régulation. Au cours de cette période, la puissance publique construit les outils pour intervenir sur le marché du travail, interventions qui deviennent plus nombreuses et changent de nature lorsqu'augmentent les restructurations de l'économie française et que la politique d'emploi se donne comme objectif de les accompagner et d'en atténuer les conséquences sociales. Le plein emploi demeure un objectif sur l'ensemble de la période, ce qui ne signifie pas qu'il a une réalité.

Une partie de la mission de service public d'indemnisation du chômage est confiée par délégation aux partenaires sociaux. Cette prise en charge reste cependant étroitement imbriquée avec l'aide publique, signe de l'implication conjointe de l'Etat et des partenaires sociaux en la matière. Si cette délégation porte est significative de la légitimité accordée aux partenaires sociaux, celle-ci ne concerne pas l'ensemble de la politique d'emploi : le refus de mettre en place un opérateur public à gestion tripartite en est la preuve. Dès cette période, le partage des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux est mouvant et parfois conflictuel. Si l'idée émerge au milieu des années 1960 que l'Etat ne peut être tenu pour seul responsable de la politique d'emploi, elle connaît une traduction assez faible en 1967.

Alors que le monopole attribué à la puissance publique en 1945 en matière de placement se voulait un outil pour contribuer au plein emploi, il s'avère peu efficace pour améliorer le fonctionnement du marché du travail. Ses moyens et ses possibilités d'intervention sont accrues avec la naissance de l'ANPE en vue d'améliorer la diffusion de l'information pour mieux accompagner les reconversions. Ce renforcement va de pair avec la montée en puissance de l'indemnisation comme seconde mission clé du SPE dont les crises de financement polariseront largement l'attention au cours de la période suivante.

## CHAPITRE 2 - CRISES INSTITUTIONNELLES ET TRANSFORMATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU LIEN ENTRE INDEMNISATION ET PLACEMENT (1979-1993)

---

Un changement de référentiel de politique publique, souvent désigné par l'expression « tournant néo-libéral », s'opère à la fin des années 1970 et au cours des années 1980 en France et en Europe. Cet abandon du keynésianisme politique se traduit par l'adoption du principe de réduction des déficits publics et donc des dépenses notamment en matière d'indemnisation où les prestations deviennent moins généreuses et davantage conditionnées<sup>1</sup>. L'instauration de contreparties plus strictes s'inscrit dans les politiques d'« activation de la protection sociale » qui donnent la priorité à la reprise d'activité<sup>2</sup>.

La mise en œuvre de cette politique requiert de nouvelles interventions du SPE. Posée aussi bien au niveau institutionnel que du demandeur d'emploi, la question de la coordination des activités d'indemnisation et de placement, comme composante de l'activation, apparaît au premier plan. Cette articulation se pose en France de manière spécifique. Si les contours de ce partage des tâches ont toujours été fluctuants, l'architecture institutionnelle du SPE repose sur des institutions étatiques en charge du placement et des activités liées à la recherche d'emploi et, sur une institution paritaire qui a la responsabilité de l'indemnisation d'une partie des demandeurs d'emploi. La coordination présentée comme progressivement nécessaire implique donc de coordonner des activités, des institutions et des acteurs différents. L'apparition de la crise et du chômage de masse pose cette question avec une acuité nouvelle dans la mesure où elle se traduit pour le RAC par une diminution de ses ressources et une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi à indemniser.

Entre stabilité institutionnelle et changements d'approche de la gestion du chômage, quelles sont les évolutions connues par le monopole du placement ? Dans une démarche où les interventions du SPE visent à coordonner les différentes actions menées en direction des demandeurs d'emploi pour accélérer leur reclassement, le placement devient un outil de l'indemnisation. Quel sens peut alors avoir le monopole ?

---

<sup>1</sup> Jean-Claude Barbier, Ngombo Samba Sylla, 2001, *Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, 119 p, p. 87.

<sup>2</sup> Vincent Dubois, 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et pratiques nationales », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 80.

Comment ce mode d'intervention publique s'articule-t-il avec les interventions en matière d'indemnisation et d'accompagnement ?

En 1979 à 1984, les anciens équilibres sont mis en crise et les régulations du SPE se transforment : les règles d'indemnisation sont profondément modifiées par deux fois entraînant des redéfinitions des prérogatives des acteurs des institutions publiques et des partenaires sociaux. En 1984, le SPE est défini dans une circulaire qui clarifie la répartition des activités suite aux lois de décentralisation. La multiplication du nombre d'acteurs conduit à ce que le SPE soit défini dans une circulaire en 1984 et une réforme de la régulation du placement intervient en 1986-1987. Elle reconnaît que l'ANPE n'est pas le seul opérateur à réaliser cette activité mais affirme son rôle de coordination (Section 1). En dépit de ces textes destinés à clarifier la division du travail tout en organisant la coopération, les régulations du SPE sont toujours en redéfinition. En 1992 et 1993, la situation financière très dégradée du RAC pose la question de la persistance du régime. Si un nouvel accord est finalement trouvé, il se caractérise par le durcissement des conditions d'indemnisation et par le lien plus étroit établi entre indemnisation et recherche d'emploi. Si la fusion au sein d'une même institution des activités d'indemnisation et de placement est écartée, la répartition des tâches entre institutions est modifiée et des dispositions sont prises pour organiser la coordination des activités au sein du SPE. Cette période voit, par crises successives, émerger l'idée que lier indemnisation et placement permettrait d'assurer l'efficacité du SPE (section 2).

## **1. Un partage croissant des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux, la démultiplication des actions du service public (1979-1987)**

Sans faire une analyse exhaustive des transformations du système d'indemnisation, l'étude de deux crises de l'institution paritaire qui éclatent en 1979 et 1982 permet d'appréhender les transformations issues de ce nouveau contexte de l'intervention publique notamment en matière d'intervention sur le marché du travail et de relations entre Etat et partenaires sociaux. L'indemnisation est une des principales facettes de l'intervention « publique » et un outil du retour à l'emploi posé comme complémentaire aux interventions d'accompagnement et de placement. Elle est, à ce moment-là, pensée avec une certaine indépendance vis-à-vis du placement.

Si les crises de régulation de l'indemnisation de 1979 et 1982-1984 s'inscrivent dans le même contexte, les réformes qui en découlent ont des significations bien

différentes. Ces deux réformes du RAC visent à apporter des solutions aux difficultés de financement du régime consécutives à l'augmentation du chômage. Si les réponses apportées à la crise de 1979 portent davantage la marque de l'approche de la politique d'emploi qui prévalait au cours de la période précédente, dès 1982, la présence du référentiel monétariste est perceptible. Signe que les interventions sur le marché du travail relevant directement de la politique de l'emploi prennent une importance croissante au sein de l'intervention publique en la matière, une définition du SPE est donnée dans une circulaire en date de 1984. Elle est également révélatrice des transformations des institutions étatiques en charge de l'emploi qui voient leur nombre croître et apparaît dans le même temps la volonté du ministère d'organiser et de coordonner le travail des différentes institutions intervenantes. La redéfinition du monopole du placement en 1986 /1987 s'inscrit dans ce même contexte de mutations des interventions du SPE.

## **1.1 La réforme de 1979 : fusion entre assurance et assistance**

L'analyse de la crise et de la réforme du RAC de 1979 est une première entrée pour saisir les évolutions de l'intervention publique en matière de politique d'emploi et particulièrement dans le domaine de l'indemnisation du chômage. Si les questions soulevées restent pour l'essentiel identiques puisqu'elles se déclinent à travers l'opposition entre assistance et assurance et à travers la division du travail entre Etat et partenaires sociaux, les réponses apportées modifient la régulation de l'indemnisation et, plus largement, celle du SPE.

### **1.1.1 Nouvelle conjoncture et transformations des politiques de l'emploi**

A partir de 1976-1977, l'idée se répand au sein des acteurs de la politique macroéconomique que la dynamique économique diffère et nécessite de nouvelles réponses. L'année 1974 a constitué une rupture : la croissance chute de manière vertigineuse et est négative. Si elle remonte et reste positive ensuite, les niveaux de l'après-guerre ne sont plus jamais atteints<sup>3</sup>. A partir de cette date, le chômage augmente plus vite, ne diminue quasiment jamais<sup>4</sup> et sa durée s'allonge<sup>5</sup>. Il ne s'agit pas d'une crise uniforme mais d'une succession de cycles conjoncturels marqués : reprise assez

---

<sup>3</sup> Cf. Annexe III, tableau 1.

<sup>4</sup> A l'exception des périodes de reprise économique de 1987 à 1990 et en 1994-95.

<sup>5</sup> Cf. Annexe III, tableaux 1, 5, 6, 8 et 11.

vive après la récession de 1975, nouveau ralentissement au début des années 1980, reprise dans la deuxième moitié de la décennie, ralentissement au début des années 1990 et forte récession en 1993.

Ce que le premier choc pétrolier révèle, ce sont avant tout les déséquilibres qui marquaient la croissance et l'internationalisation de l'économie française au cours de l'après-guerre. Suite au ralentissement de la croissance qui entraîne une augmentation de l'intervention publique et des transferts sociaux, les déficits publics se creusent. Les politiques de relance de 1975 et 1982 échouent, marquant définitivement l'échec de l'interventionnisme keynésien jugé inefficace dans une économie internationalisée. L'ambition n'est plus de mener une politique destinée à assurer le plein emploi mais d'assurer la compétitivité nationale<sup>6</sup>. Le principe de libre fonctionnement des marchés est perçu comme solution à différents maux, principe dont l'application est également souhaitée pour le marché du travail. Le plein emploi n'est plus un objectif en soi mais est considéré comme le résultat souhaitable d'enchaînements vertueux suscités par la politique macroéconomique.

Face à la montée du chômage, la nécessité se fait jour d'améliorer la connaissance de la situation de l'emploi et des conditions de fonctionnement du marché du travail. L'appareil d'analyse, d'étude et de prévision s'approfondit. De nouvelles explications du chômage et de la manière d'y remédier apparaissent. L'approche dominante en Europe et dans les pays de l'OCDE reprend le diagnostic dressé par les économistes orthodoxes<sup>7</sup>. Le modèle de régulation issu de la Seconde Guerre mondiale serait devenu inefficace et des réformes structurelles seraient nécessaires pour rétablir le fonctionnement concurrentiel du marché du travail qui serait entravé par des rigidités institutionnelles. Il s'agit de rompre avec des politiques qui auraient jusqu'à présent créé artificiellement des emplois. En France, cette politique est incarnée par la nomination de Raymond Barre au poste de Premier ministre en 1976 qui promeut largement la création d'entreprises comme solution au chômage. L'approche néoclassique du chômage devient dominante. Le travail y est considéré comme n'importe quel bien et fait donc l'objet d'échange sur un marché où se confrontent offre et demande. Le salaire d'équilibre est le prix et le produit d'un ajustement entre offre de travail des individus et la demande de travail des entreprises. L'existence de chômage structurel résulterait d'un ajustement imparfait entre offre et demande causé par l'existence d'entraves aux mécanismes concurrentiels qui empêcheraient la fluctuation du salaire (présence de syndicats, convention collective, protection sociale, allocations chômage,

---

<sup>6</sup> Robert Salais, Nicolas Baverez et Bénédicte Reynaud, 1999 [1986], *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1980 aux années 1990*, PUF, Quadrige, pp. 176-180.

<sup>7</sup> OCDE, 1978, *Stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main-d'œuvre*.

réglementation du travail). Sans ces rigidités, l'existence de chômeurs ferait baisser le salaire d'équilibre. De cette formulation générale a découlé la théorie en termes d'insiders/ outsiders par Assar Lindbeck et Dennis Snower en 1988<sup>8</sup>. Les insiders profiteraient de leurs positions pour négocier un salaire supérieur au salaire d'équilibre. Dans cette perspective, les politiques de réformes structurelles sont encouragées pour permettre au salaire de fluctuer et de se rapprocher de son niveau d'équilibre<sup>9</sup>. Il en découle une importante rupture dans la politique d'emploi :

*« La politique de l'emploi accompagnait une croissance forte au voisinage du plein emploi. Elle s'efforçait d'éliminer ou de réduire les pénuries de main-d'œuvre, sources de tensions inflationnistes, et de faciliter un mouvement accéléré de restructurations industrielles et de réallocation de main-d'œuvre, source de chômage frictionnel. Désormais, elle doit faire face à un chômage massif et persistant, dont on ne peut attendre la disparition de la seule reprise d'une croissance rapide et durable. La politique de l'emploi est mise en demeure d'une part, de favoriser la création d'emplois sous contrainte de compétitivité dans un contexte de libéralisation et de mondialisation des marchés, d'autre part, de gérer d'une manière socialement tolérable une population considérable et hétérogène de demandeurs d'emploi<sup>10</sup>. »*

Au cours de cette période, toutes les dépenses des politiques de l'emploi augmentent fortement mais leurs poids relatifs se modifient<sup>11</sup>. Elles sont principalement consacrées à indemniser les chômeurs et à former les demandeurs d'emploi. La part des financements consacrés à la formation chutent alors que celle consacrée aux mesures d'incitation au retrait d'activité augmentent fortement. Entre 1977 et 1981, la politique d'emploi se structure autour de trois axes (auxquels s'ajoutent l'indemnisation) : l'accompagnement du redéploiement de l'industrie, la réduction de la population active et l'insertion professionnelle des jeunes.

Si elles sont loin d'être indiscutables, les catégories de dépenses actives et passives sont mobilisées pour analyser la structure des dépenses de politiques d'emploi. Les dépenses passives désignent les revenus de remplacement pour les personnes sans emploi (indemnisation du chômage et incitation au retrait d'activité). Les dépenses actives regroupent les dépenses de politique d'emploi dont celles qui financent le SPE. L'évolution de la part respective des dépenses actives et passives dépend de la conjoncture, des caractéristiques de l'indemnisation du chômage et de la politique d'emploi menée. Au début de la période, les dépenses actives dominent, en raison de la part des dépenses consacrées à la formation professionnelle, mais l'augmentation du chômage conduit dès 1975 à un décollage de la dépense passive. Dans le même temps,

---

<sup>8</sup> Assar Lindbeck, Dennis J. Snower, 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, The MIT Press.

<sup>9</sup> Bernard Conter, 2007, Plein emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 32.

<sup>10</sup> Jacques Freyssinet, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006, p. 30.

<sup>11</sup> Cf. Annexe III, tableaux 15, 16 et 17.

l'indemnisation du chômage devient plus rigoureuse et les politiques d'emploi cherchent à ralentir la progression du chômage et à en atténuer les conséquences. Ces solutions de politique économique constituent une hybridation entre le référentiel keynésien et le référentiel de marché.

De plus, parallèlement à l'augmentation du chômage, les frontières entre emploi, chômage et inactivité se brouillent sous l'effet de trois facteurs principaux : les modifications des modes de gestion de la main-d'œuvre, les évolutions des comportements des travailleurs en raison du chômage massif et les effets des politiques d'emploi<sup>12</sup>. Ainsi, en raison des politiques d'incitation au retrait d'activité, le taux d'activité des 55-64 ans connaît une forte baisse après 1981<sup>13</sup>. Dès 1974 mais particulièrement à partir de 1984-1985, se développent les « formes particulières d'emploi » en référence à l'emploi salarié à temps plein et à durée indéterminée. Ce développement est à la fois une donnée exogène et une résultante de la politique de l'emploi<sup>14</sup> et de la régulation du marché du travail avec, par exemple, les évolutions législatives qui encadrent le travail intérimaire. Ce brouillage des frontières met en défaut la pertinence statistique des indicateurs du chômage. Si l'attachement à ces chiffres demeure, leurs difficultés croissantes à rendre compte de la réalité constituent un signe supplémentaire de la mise en cause progressive de la convention keynésienne de plein emploi.

#### **Encadré 5- Les principales évolutions législatives relatives au travail intérimaire**

L'essor du travail intérimaire est allé de pair avec une évolution des règles qui l'encadrent<sup>15</sup>. Cette relation d'emploi est ainsi passée, en trente-cinq ans, d'une situation de non-droit à un statut qui fait des entreprises de travail temporaire des opérateurs du SPE.

L'encadrement législatif de cette activité a pour caractéristique de venir souvent ratifier des pratiques qui débordent les dispositions existantes, signe que cet encadrement est moins rigoureux qu'il n'y paraît. Le travail intérimaire doit en partie son développement à la tendance à l'assouplissement de l'encadrement législatif qui se propage au sein de l'Union européenne et dans le monde.

L'évolution législative est significative de la reconnaissance progressive de l'utilité économique et de son acceptabilité sociale.

##### • *Loi 72-1 du 3 janvier 1972*

Cette loi constitue le socle, encore en vigueur aujourd'hui, de la réglementation du travail temporaire. Elle précise les droits des travailleurs intérimaires. Elle encadre ainsi des pratiques qui se développaient en dehors de toute réglementation alors que le travail temporaire (assimilé au marchandage) était jusque-là interdit. Les confédérations syndicales réclamaient son interdiction mais, sous l'effet de l'extension du phénomène, ils ont manifesté une volonté de réglementation alors que le patronat était demandeur d'une normalisation des pratiques.

<sup>12</sup> Jacques Freyssinet (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française, p. 49.

<sup>13</sup> Cf. Annexe III, tableaux 4 et 15.

<sup>14</sup> Cf. Annexe III, tableau 14. Au début des années 1980, ce développement reste toutefois contenu et l'emploi en CDI reste la norme.

<sup>15</sup> Cet encadré s'appuie principalement sur Dominique Glaymann, 2007, *L'intérim*, Paris, La Découverte, Repères ; Marie-Thérèse Join-Lambert (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphithéâtre, 2ème édition, p. 143.

- *Loi 79-8 du 2 janvier 1979 relative aux entreprises de travail temporaire*  
Cette loi complète la précédente en fixant des obligations aux entreprises de travail temporaire
- *Les ordonnances du 5 février 1982 relatives aux contrats à durée déterminée et au travail temporaire*  
Alors que le Programme commun de la gauche prévoyait l'interdiction du travail temporaire, en 1982, c'est finalement l'option de la restriction des cas de recours qui est retenue via l'imposition de nouvelles règles pour les entreprises de travail.
- *Loi 85-772 du 25 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre social et ordonnance 86-948 du 11 août 1986 modifiant les dispositions du code du travail relatives au CDD, au travail intérimaire et au travail à temps partiel*  
Ces textes ont successivement élargi les possibilités d'utilisation en assouplissant les règles précédemment introduites.
- *Loi 90-613 (« loi Soisson ») du 12 juillet 1990 favorisant la stabilité de l'emploi par l'adaptation du régime des contrats précaires*  
Faisant suite à l'accord national interprofessionnel du 24 mars 1990, elle pose le CDI comme la norme d'emploi en France et précise les conditions de dérogation et limite les cas de recours.
- *Loi 2005-32 du 18 janvier 2005 (« loi Borloo »), loi de programmation pour la cohésion sociale*  
Loi décisive au même titre que celle de 1972, elle élargit le rôle et les fonctions qu'elle accorde au travail intérimaire. Les entreprises de travail temporaire peuvent désormais recruter pour des missions d'intérim, des CDI ou des CDD et pour former des salariés. Elles sont intégrées au SPE, signe de la « marchandisation » du système d'emploi<sup>16</sup> » (cf. chapitre 5).

### 1.1.2 Un partage renouvelé des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux

Les mécanismes de prise en charge des chômeurs ont évolué entre 1958 et 1979<sup>17</sup> dans le sens d'un « mouvement continu d'amélioration et d'extension des protections accordées aux salariés qui perdent leur emploi (... en répondant) à la volonté d'adapter les évolutions du régime conventionnel aux changements observés sur le marché du travail<sup>18</sup> ». Une nouvelle négociation s'ouvre en 1979.

#### ➤ *Le déroulement de la négociation*

Elle a deux ambitions : remédier à la situation de grave crise financière pour le RAC consécutive au ralentissement économique et diminuer les disparités de situation entre les chômeurs. Son déroulement est inédit : l'accord entre partenaires sociaux intervient après la loi et vient la préciser.

Se déroulent parallèlement des négociations « classiques » entre partenaires sociaux et une réflexion des pouvoirs publics dans le cadre d'une mission confiée au conseiller d'Etat Bernard Jouvin destinée à trouver un équilibre financier pour le RAC

<sup>16</sup> Dominique Glaymann, 2007, *L'intérim*, Paris, La Découverte, Repères, p. 30.

<sup>17</sup> Nous n'avons pas analysé en profondeur ces évolutions dans la mesure où elles n'entraînent pas de changements significatifs de la régulation de l'indemnisation, ni de l'intervention des partenaires sociaux sur le retour à l'emploi.

<sup>18</sup> Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, p. 184.

et une nouvelle répartition des charges financières entre Etat et régime paritaire. Faute d'accord entre les partenaires sociaux, les négociations entre organisations syndicales et patronales s'interrompent. Le gouvernement reprend la main et un projet de loi est adopté le 13 décembre 1978. Cette loi constitue le cadre de la négociation. Elle définit quatre allocations et leurs publics mais ne fixe ni le montant des cotisations, ni celui des prestations, ni le taux de dégressivité pour l'allocation spéciale. L'accord du 27 mars 1979 précise l'ensemble de la réglementation du système d'indemnisation à présent articulé autour de cinq prestations<sup>19</sup>. La définition du régime d'indemnisation par la loi et l'accord qui fusionne aide publique et indemnisation par les cotisations est donc le résultat d'une élaboration commune entre les pouvoirs publics et les organisations syndicales et patronales.

➤ ***Fusionner aide publique et allocation pour assurer l'équilibre financier***

La loi et l'accord réalisent le projet élaboré de longue date de fusionner l'aide publique aux travailleurs sans emploi et l'aide distribuée par le RAC<sup>20</sup>. A partir de cette date, le projet de fusion n'est plus uniquement justifié par les avantages que cela entraînerait dans le sens d'une simplification pour les demandeurs d'emploi mais également parce qu'elle apparaît comme une solution pour assurer l'équilibre financier du RAC qui doit faire face à une hausse de ses dépenses et une baisse de ses recettes en raison de la montée du chômage.

Le gouvernement s'attache à préserver lors de la discussion de la loi une grande marge de manœuvre aux partenaires sociaux. A l'inverse, pour les hauts fonctionnaires impliqués dans la réalisation de ce projet, l'ambition de cette réforme est de renforcer le rôle de l'Etat en matière de politique d'indemnisation, preuve supplémentaire des tensions internes à la puissance publique. Cette réforme fait l'unanimité parmi les organisations gestionnaires du RAC. Le patronat se réjouit de cet accord qui augmente la contribution financière de l'Etat tout en maintenant aux partenaires sociaux la prérogative de fixer le niveau des cotisations. Côté syndical, CGT-FO et CGC y voient une extension du champ d'intervention du paritarisme puisque le RAC gère désormais l'ensemble de l'indemnisation. La CGT et la CFDT se réjouissent, elles, de cette augmentation de l'engagement financier de l'Etat, condition *sine qua non* au maintien du même niveau de prestation compte tenu de la volonté patronale de ne pas augmenter les cotisations.

En dépit du durcissement des conditions d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi, les nouvelles caractéristiques du système d'indemnisation sont toutefois

---

<sup>19</sup> Ces cinq prestations sont l'allocation de base, l'allocation spéciale pour les licenciés économiques, la garantie de ressources, les allocations forfaitaire et les allocations de fin de droits.

<sup>20</sup> Cette fusion faisait partie des préconisations du rapport Ortoli en 1967 (cf. chapitre 1).

qualifiées à plusieurs égards de « progressistes ». En instaurant un guichet unique<sup>21</sup>, il constitue un progrès administratif. En supprimant la référence à l'assistance et toute conditionnalité en fonction du niveau de ressources, il « *contribue à construire un statut du demandeur d'emploi référencé à un statut salarié homogène, qui s'éloigne radicalement du statut du pauvre*<sup>22</sup> ». L'opposition entre assistance (qui compte à la fois une dimension morale renvoyant au devoir de bienfaisance et une dimension politique de contrôle des classes dangereuses) dont bénéficie celui qui ne peut vivre de son travail et assurance dont bénéficie celui qui acquiert des droits à partir de son travail n'est pas nouvelle mais la connotation négative de l'assistance s'est accrue avec le développement des assurances sociales renforçant les inégalités entre ceux qui sont soumis à la bonne volonté d'autrui et contrôlés et ceux qui bénéficient de la solidarité de personnes ayant le même statut<sup>23</sup>.

La manière dont est surmontée cette première grosse crise du RAC est significative de l'ancrage de cette institution paritaire dans le paysage institutionnel du SPE. Si les prérogatives de l'Etat et des partenaires sociaux sont à nouveau redistribuées en matière d'indemnisation, la légitimité des partenaires sociaux à contribuer au traitement des conséquences du chômage n'est finalement pas mise en cause et sort même renforcée puisqu'ils interviennent sur l'indemnisation d'un nombre plus grand de demandeurs d'emploi. Les imbrications des interventions des partenaires sociaux et de l'Etat sont plus étroites puisqu'ils cofinancent l'indemnisation.

### **1.1.3 Les transformations du traitement du chômage**

#### **➤ *L'évolution de la signification de l'indemnisation***

Dans un mouvement significatif de l'hybridation des référentiels, parallèlement à l'abolition de la distinction entre assurance et assistance, la perception de l'indemnisation change. Alors que jusqu'à présent l'indemnisation était perçue comme un outil du retour à l'emploi, l'idée monte en puissance que le revenu de remplacement pourrait constituer un obstacle. Ce changement d'approche vis-à-vis du revenu de remplacement se traduit dans le durcissement des conditions d'indemnisation pour les demandeurs d'emploi : la durée d'indemnisation est moindre et les dispositions relatives au contrôle de la recherche d'emploi sont plus contraignantes. Si l'obligation de

---

<sup>21</sup> L'expression renvoie ici à l'existence d'un lieu unique pour l'indemnisation du demandeur d'emploi. Elle prendra ensuite une signification différente désignant l'existence d'un lieu unique pour les services relatifs au placement et à l'indemnisation.

<sup>22</sup> Christine Daniel, Carole Tuchszirer, 1999, *op. cit.*, p. 272.

<sup>23</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, pp. 67-68 ; Robert Castel, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard ; Colette Bec, 2007, *De l'état social à l'état des droits de l'homme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica.

recherche d'emploi liée à la perception d'un revenu de remplacement existait de longue date, la nouveauté de la convention de 1979 réside dans l'introduction de la « recherche active d'emploi » comme critère d'accès à l'indemnisation et donc comme élément de la définition officielle de ce qu'est un chômeur. Un système de contrôle de la recherche d'emploi<sup>24</sup> destiné à vérifier le caractère effectif de la recherche et qui peut déboucher sur une exclusion de l'indemnisation est mis sur pied. Les prérogatives entre Etat et partenaires sociaux en matière de contrôle sont redistribuées<sup>25</sup>. Le nouveau système prévoit une collaboration entre organismes – à savoir l'ANPE, RAC et services déconcentrés du ministère - jugée d'ailleurs indispensable à l'efficacité du contrôle mais la responsabilité en revient finalement aux services déconcentrés (à savoir les directions départementales) du ministère du travail qui vont progressivement mettre en place des « services de contrôle de la recherche d'emploi (SCRE) ». Le contrôle sort ainsi de sa routine administrative et la charge de la preuve s'inverse. Il revient désormais aux chômeurs de fournir les éléments qui attestent de l'effectivité de leur recherche d'emploi.

➤ ***Renforcer le pilotage de la politique d'emploi***

Les changements relatifs à la politique d'emploi se traduisent également par un renforcement des capacités de pilotage de cette politique avec la création en juin 1975 de la Délégation à l'emploi au sein du ministère du Travail. Elle est chargée de « *préparer, d'animer, de coordonner et de mettre en œuvre la politique de l'emploi et de la formation professionnelle des adultes*<sup>26</sup> ». Sa création marque la volonté d'ajouter à l'action administrative classique du ministère du Travail, une fonction de conception et d'animation de la politique de l'emploi. L'ANPE est placée sous la tutelle de ce service ministériel. En vue de développer l'intervention publique en matière d'emploi, les moyens de l'opérateur public sont renforcés dans le cadre du VI<sup>e</sup> plan [1971-1975] parallèlement à la fixation d'objectifs. Cependant, dès 1975 est posée la question de l'efficacité « impossible » de cette institution. Marie-Thérèse Join-Lambert, inspectrice générale des affaires sociales, dans le premier bilan qu'elle dresse de l'ANPE pointe le fait qu'en raison de sa fonction de service public, elle a la charge des offres d'emploi les plus difficiles à pourvoir et des chômeurs les plus difficiles à reclasser ce qui alimente les discours sur ses piètres performances<sup>27</sup>. La réforme de l'indemnisation est censée permettre l'amélioration de la situation de l'opérateur public en allégeant ses missions.

---

<sup>24</sup> Les nouvelles dispositions sont codifiées dans le décret 79/858 du 1<sup>er</sup> octobre 1979.

<sup>25</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 18.

<sup>26</sup> Pierre Laroque (dir.), 1980, *Les institutions sociales de la France*, La documentation française, p. 96.

<sup>27</sup> Jacques Freyssinet, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006, p. 21.

La charge de la constitution des dossiers d'indemnisation est désormais assurée par les Assédic et le contrôle des bénéficiaires transféré aux Directions départementales du travail. Son activité devient exclusivement centrée sur les tâches de placement des demandeurs d'emploi. La gouvernance de l'opérateur public est également modifiée : il devient un établissement public à caractère industriel et commercial ce qui se répercute sur les modalités de gestion de son budget. Dans la lignée du rapport Ortolini mais sans le réaliser pleinement, le conseil d'administration de l'établissement devient tripartite (administration, organisations patronales, organisations syndicales)<sup>28</sup>. Ces évolutions sont destinées à assurer « *une meilleure insertion des services de placement dans le tissu économique et social*<sup>29</sup> ». Cependant, ce tripartisme est essentiellement formel puisque l'opérateur demeure sous la tutelle du ministère du travail.

L'ensemble de ces transformations témoigne d'une approche renouvelée de la politique d'emploi. Les institutions de l'indemnisation et du placement voient la répartition de leur rôle clarifiée puisque le RAC s'occupe de l'indemnisation de l'ensemble des demandeurs d'emploi, l'ANPE se concentre sur le placement avec des moyens accrus, les services déconcentrés du ministère sont chargés du contrôle et la nouvelle Délégation à l'emploi de la tutelle de l'opérateur public et de l'impulsion de la politique d'emploi. Cette répartition institutionnelle plus claire s'accompagne d'une implication accrue des partenaires sociaux en matière d'emploi et d'une imbrication plus grande de leurs prérogatives avec celles de l'Etat. Rendre compte de cette évolution ne doit pas occulter le fait que les institutions publiques (opérateur et services du ministère) restent largement dominantes en matière de politique d'emploi. En dépit de ces changements, indemnisation et placement restent finalement juxtaposés au sein du SPE.

## **1.2 La réforme de 1982-1984 : la dualisation du régime**

La fusion des régimes menée en 1979 ne permet pas de rétablir à moyen terme la situation financière du RAC. La poursuite de la dégradation de la situation du chômage se répercute sur les finances du RAC et conduit à une réforme qui répartit à nouveau les prérogatives entre Etat et partenaires sociaux.

---

<sup>28</sup> Les nouvelles règles de fonctionnement de l'institution prévoient la création de comités consultatifs tripartites au niveau départemental.

<sup>29</sup> Pierre Laroque (dir.), 1980, *op. cit.*, p. 665.

## 1.2.1 Un enlèvement dans la crise qui se répercute sur les politiques de l'emploi

Le volontarisme de 1981 se décline en matière de politique macroéconomique et de politique d'emploi. A côté des mesures de relance macroéconomique, les mesures de politique d'emploi portent sur la création d'emplois publics et la réduction du temps de travail. Les mesures de gestion de la population actives (jeunes et travailleurs âgés) sont revues. Cependant, à partir de juin 1982 et encore plus clairement de mars 1983, les politiques de relance et de création d'emplois sont remplacées par une politique de rigueur centrée sur le principe de « désinflation compétitive » qui se répercute sur la politique d'emploi. Le chômage de longue durée est identifié en 1982 comme « le problème le plus grave » parmi les difficultés sur le front de l'emploi. Le SPE se voit confier un rôle de premier plan.

*« Fin 1981, 460 000 demandeurs étaient inscrits à l'ANPE depuis plus d'un an, contre 359 000 fin 1980. Le cap des 600 000 chômeurs de longue durée pourrait être dépassé fin 1982. Dès lors, si l'amélioration du service public de l'emploi ne peut prétendre à elle seule être une réponse au problème actuel du chômage, elle est un élément déterminant pour faciliter l'insertion professionnelle, en particulier celle des publics sensibles, et réduire la durée du chômage<sup>30</sup>. »*

Cet extrait témoigne du fait que les changements dans les modalités d'intervention du SPE ne sont pas uniquement liés à l'abandon de l'objectif de plein emploi et aux transformations des politiques macroéconomiques. Elles s'expliquent également par les transformations des caractéristiques du chômage qui requièrent d'autres réponses de la part du SPE.

La « flexibilité du travail » et les « formes particulières d'emploi<sup>31</sup> » poursuivent leur développement. Le corollaire est le développement du chômage récurrent et de longue voire très longue durée<sup>32</sup> et d'un « halo du chômage » autour du noyau central des chômeurs BIT constitué des « personnes qui ne satisfont pas à toutes les conditions pour être classées « chômeur ». Elles forment le halo du chômage, avec toute une gradation de situations<sup>33</sup> ». Le chômage touche les actifs de manière différenciée et particulièrement les personnes non ou peu qualifiées, les jeunes et les femmes<sup>34</sup>. En dépit des difficultés rencontrées par les femmes sur le marché du travail, leur part dans

---

<sup>30</sup> Cabinet du Ministre du Travail, Compte-rendu de la réunion du 30 mars 1982 du Comité Supérieur de l'Emploi, « Mise en place du service public de l'emploi ».

<sup>31</sup> L'expression désigne les statuts d'emploi et les types de contrat qui se distinguent de la norme de l'emploi salarié à temps plein et à durée indéterminée.

<sup>32</sup> Christophe Guitton, 1992, « Chômage, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », in Patricia Bouillaguet, Christophe Guitton (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Groupe TEN, MIRE, Syros, coll. Alternatives, p. 441.

<sup>33</sup> Michel Cézard, 1986, « Le chômage et son halo », *Economie et statistique*, n° 193-194, vol. 193, pp. 77-82.

<sup>34</sup> Annexe III, tableaux 6, 8 et 10.

la population active ne cesse d'augmenter depuis les années 1960<sup>35</sup>. Cette tendance est européenne mais présente des disparités nationales. La spécificité française tient à l'ampleur et à la rapidité de cette augmentation. Ainsi, alors qu'elles sont 6,6 millions en 1962 à être actives, elles sont 9,6 millions en 1982. Pour autant, les femmes sont plus touchées par le chômage. Déjà en 1974, le chômage touche 1,8 % des hommes et 5,1 % des femmes<sup>36</sup>. Ce sur-chômage des femmes perdurera jusqu'à la crise économique actuelle et recoupe des inégalités dans l'emploi. Les évolutions les plus marquantes du marché du travail peuvent être lues à travers la situation des femmes : la population active progresse, l'économie se tertiarise, les emplois et le temps de travail deviennent plus flexibles, le chômage et le sous-emploi augmentent<sup>37</sup>.

Les évolutions des caractéristiques du chômage couplées au changement dans la manière de l'analyser sont marquées par le développement d'une approche microsociale du chômage où celui-ci est considéré comme un risque individuel d'exclusion professionnelle et sociale. Ces changements amorcent le tournant de l'activation des dépenses passives<sup>38</sup>.

#### **Encadré 6 - La variété des formes prises par les politiques d'activation**

La notion d'activation est souvent mobilisée pour analyser les réformes des politiques sociales menées dans les pays de l'OCDE depuis le début des années 1990.

Des imprécisions d'au moins deux natures différentes sont liées à l'usage de ce terme. Premièrement, il est employé aussi bien dans le domaine universitaire que politique (ce qui peut lui donner un caractère normatif). Deuxièmement, il importe de distinguer les mesures d'activation des dépenses des mesures d'activation des demandeurs d'emploi.

En raison de la diversité des situations nationales et des domaines de politique publique concernés, une définition générale tend nécessairement à simplifier la réalité. Cependant, le point commun en termes de contenu des politiques d'activation des dépenses et des personnes est d'introduire ou de renforcer le lien étroit entre le droit à la protection sociale et l'activité professionnelle en incitant davantage, selon des méthodes diverses, à occuper un emploi. Ce lien trouve différentes traductions : renforcement des obligations faites aux bénéficiaires de prestations monétaires, fiscalisation des dépenses sociales se substituant au financement par les cotisations, remplacement des cotisations par des crédits d'impôt. Quels que soient les publics concernés (chômeurs, handicapés, exclus), l'objectif commun est d'augmenter les taux d'emploi dans un contexte de diminution des dépenses de protection sociale. Les domaines de la protection sociale concernés au premier chef sont l'indemnisation du chômage, les politiques de l'emploi, les prestations d'assistance et de solidarité, puis les préretraites et les retraites. La couverture maladie est exclue.

Deux idéaux-types de politiques d'activation sont mobilisés pour catégoriser la diversité des mesures. La conception libérale de l'activation est opposée à la conception social-démocrate. La première consiste plutôt à activer les chômeurs alors que la seconde vise l'activation des dépenses. La première se caractérise par un développement des incitations financières destinées à rendre le travail plus rémunérateur (« make work pay ») et la situation de chômage moins « avantageuse » en diminuant le niveau d'indemnisation et en accroissant les sanctions. Le

<sup>35</sup> Annexe III, tableau 2.

<sup>36</sup> Cf. Annexe III, tableau 5.

<sup>37</sup> Catherine Marry, 2012, « Genre », in Antoine Bévort, Annette Jobert, Michel Lallement et Arnaud Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF, Quadrige, p. 344.

<sup>38</sup> Bernard Balzani et al., 2008, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport final pour la DARES, p. 58.

chômeur a la responsabilité de retrouver un emploi. Dans la conception social-démocrate de l'activation, les dépenses consacrées aux formations et prestations d'accompagnement s'accroissent, signe que l'Etat a la responsabilité d'aider le chômeur à retrouver un emploi. Aucune situation nationale ne correspond bien sûr exactement à ces idéaux-types dans la mesure où « *les mesures d'activation s'encastrent dans des cohérences sociétales et culturelles*<sup>39</sup> » spécifiques et où on observe des variétés à l'intérieur de chaque pays en fonction des périodes notamment.

A l'activation s'ajoutent la territorialisation et l'individualisation des interventions publiques en matière d'emploi (cf. infra). Le développement de l'activation n'est pas synonyme de disparition des mesures destinées à influencer sur le volume global d'emploi et sur les contours de la population active : les aides aux emplois marchands sont renforcées<sup>40</sup>, la création du contrat emploi solidarité (CES) unifie et transforme le statut des personnes qui effectuent des activités d'intérêt général et le recours aux préretraites est multiplié par plus de trois entre 1980 et 1983<sup>41</sup>.

Ce contexte macroéconomique très dégradé ne peut être sans effet sur les finances du RAC. Le régime est excédentaire en 1979 et en 1980 mais devient déficitaire dès 1981 en raison de l'augmentation du chômage et du nombre de préretraites. Cette dégradation s'accroît en période de récession mais avec l'apparition du chômage structurel prend un caractère chronique. L'intervention rendue à nouveau nécessaire par la crise de 1982 pour redresser les finances du RAC conduit à diffuser l'idée d'une inadaptation du régime. Il ne s'agit pas d'une mise en cause « globale » de la légitimité des partenaires sociaux à intervenir en matière d'indemnisation mais plutôt d'une mise en doute par les pouvoirs publics de leur capacité à prendre les décisions qui s'imposent et à transformer le régime pour l'adapter à l'existence d'un chômage structurel en augmentation. La négociation commence en 1982 et se déroule dans un contexte économique et financier similaire à celui de 1979.

### **1.2.2 Un nouveau système d'indemnisation composé de plusieurs types de revenu**

Le RAC est dans une situation financière intenable mais l'Etat ne souhaite pas combler le déficit et le CNPF refuse d'augmenter les cotisations. Face à ce blocage de la situation financière, le CNPF et la CGPME dénoncent la convention et l'Etat doit donc prendre en charge la crise financière du régime, signe supplémentaire de l'imbrication des responsabilités entre Etat et partenaires sociaux en matière de financement de

---

<sup>39</sup> Jean-Claude Barbier, 2011, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? », *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011, pp.47-58, p. 49.

<sup>40</sup> Cf. Annexe III, tableau 17.

<sup>41</sup> Norbert Holcblat, 1998, « La politique de l'emploi en France », in Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, p. 79. Cf. Annexe III, tableau 16.

l'indemnisation du chômage. L'Etat, qui ne peut se défaire, se trouve contraint de prendre en main la gestion du régime.

Des négociations s'engagent ensuite mais face à leur échec l'Etat impose, par décrets<sup>42</sup>, des mesures d'économie drastiques afin d'assurer l'équilibre financier jusqu'à ce qu'un accord soit signé. Alors que le gouvernement aurait pu faire le choix de garder la main sur la gestion du régime paritaire, les partenaires sociaux retrouvent leurs prérogatives dès 1984. La crise n'est pas dépassée par une mise en cause du régime mais par son contournement ponctuel : l'Etat gère le régime par décret pendant une période de deux ans. Cette stratégie est significative de l'attachement des pouvoirs publics au régime paritaire et à la légitimité accordée aux partenaires sociaux pour intervenir dans la politique d'emploi, au moins via l'indemnisation<sup>43</sup>.

### ➤ *Les nouvelles caractéristiques de l'indemnisation*

Ce décret introduit une nouveauté qui sera présente dans le régime jusqu'en 2009 : l'existence de « filières ». Outre qu'elles créent de la segmentation entre les demandeurs d'emploi indemnisés, les filières lient durée des cotisations et de l'indemnisation. Ce lien est inédit au sein du RAC. Auparavant, les durées d'indemnisation variaient uniquement en fonction de l'âge du demandeur d'emploi. L'introduction d'un principe de proportionnalité, même non strict, marque l'entrée d'un élément d'une logique d'assurance marchande. Ce critère conduit à l'exclusion de l'indemnisation des personnes « victimes » du nouveau fonctionnement du marché du travail (allongement de la période d'insertion des jeunes, développement de l'emploi précaire). L'accord signé réintroduit une séparation entre le régime d'assurance, privé, conventionnel, et contributif, et le régime dit « de solidarité » dont la ressource porte davantage les caractéristiques de l'assistance. L'Etat prend les décisions relatives à cette ressource et la finance mais elle est distribuée par les institutions du RAC<sup>44</sup>. Cette convention rompt avec les précédentes en ce qu'elle met un terme à la période d'élargissement des conditions d'accès à l'indemnisation, de recours aux préretraites et d'amélioration du niveau des prestations en vue de limiter les dépenses. Si, comme en 1979, une crise financière était à l'origine de la négociation, la réponse apportée diffère profondément. Alors que l'unification de 1979 avait pour effet de réduire les inégalités entre demandeurs d'emploi, la dualisation introduite en 1984 les institue en introduisant une distinction claire entre ceux qui sont indemnisés et les autres qui perçoivent l'aide publique. Le rétablissement d'une frontière nette entre régime financé et géré par l'Etat

---

<sup>42</sup> Décrets du 4 et du 24 novembre 1982.

<sup>43</sup> Antoine Bévort, Annette Jobert, 2008, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Coll. U, Armand Colin, p. 135.

<sup>44</sup> Unédic, 1986, *Le Régime d'assurance chômage*, p. 1

et régime paritaire peut être interprété comme la volonté de « *l'Etat [de] récupérer la maîtrise de ses dépenses et [de] laisser aux signataires la pleine responsabilité financière des coûts de leurs accords*<sup>45</sup> ». Ceci se comprend au regard du contexte de politique de rigueur menée à partir de 1982-1983. Pour la première fois, l'équilibre financier est recherché non seulement en augmentant les recettes mais également en diminuant les prestations et en restreignant les conditions d'accès aux demandeurs qui n'ont que de courtes références de travail. Cela clôt la période où le RAC jouait un rôle d'amortisseur des conséquences sociales des restructurations via un régime favorable pour les licenciés économiques et finançant massivement les préretraites.

➤ ***Une nouvelle répartition des rôles entre Etat et partenaires sociaux***

Le partage des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux se trouve profondément modifié par cette nouvelle convention pour deux raisons. D'une part, le RAC perd momentanément toute prérogative en matière d'intervention sur le retour à l'emploi. D'autre part, Etat et partenaires sociaux se partagent différemment et de manière beaucoup plus « stricte » les demandeurs d'emploi dont ils ont la charge de l'indemnisation.

Concernant le partage des prérogatives relatives à l'aide au retour à l'emploi, la convention de 1984 constitue une parenthèse dans l'intervention du régime dans la politique d'emploi. Alors que le régime était jusque-là un instrument de politique d'emploi et un levier par lequel les partenaires sociaux intervenaient – certes de manière limitée - sur l'aide au retour à l'emploi des allocataires, cette convention réduit la fonction du RAC à la seule indemnisation. L'Etat se voit transférer la charge financière des préretraites, des contrats de solidarité, des aides aux chômeurs créateurs d'entreprise et les indemnités de formation disparaissent. Les pouvoirs publics assurent à nouveau seuls la responsabilité de la politique active de l'emploi. Il s'agit seulement d'une parenthèse puisque l'Unédic interviendra à nouveau – de sa propre initiative ou en réponse à la sollicitation des pouvoirs publics – pour reclasser les demandeurs d'emploi.

Avec cette convention qui ouvre une période où les partenaires sociaux n'ont la charge que des travailleurs « intégrés » et temporairement au chômage, le patronat se satisfait d'un retour à la démarche originelle de protection des travailleurs stables par un haut niveau d'indemnisation en cas de licenciement, ce qui permet d'apaiser le climat social. La prise en charge des conséquences sociales des déséquilibres persistant sur le marché du travail incombe, elle, à l'Etat. Plus qu'une contestation de la légitimité des partenaires sociaux à intervenir sur l'aide au retour à l'emploi, cette période illustre

---

<sup>45</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 126.

l'impossibilité des organisations syndicales et patronales à trouver un consensus alors que le précédent est caduc.

- Les dispositions relatives au contrôle permettent de saisir une autre dimension du partage des prérogatives entre Ministère et partenaires sociaux. Selon Vincent Dubois, la stratégie implicite de l'administration du ministère du travail en charge des contrôles consiste à « *éviter de renforcer les contrôles pour ne pas se surajouter aux restrictions imposées par ailleurs aux chômeurs*<sup>46</sup> ». C'est en tout cas ce qui prévaut en matière de prises de position publiques du gouvernement où « *en appeler au renforcement du contrôle et-ou fournir l'occasion d'être taxé de " sévérité " à l'égard des chômeurs par ce biais constitue (encore), pour un ministre du Travail ou un Premier ministre, un risque plutôt qu'une source possible de crédit politique*<sup>47</sup> ».

- ***La segmentation de la prise en charge du revenu de remplacement pour les demandeurs d'emploi***

La réforme de 1984 introduit un nouveau changement qui sera durable dans la prise en charge du chômage : la segmentation des demandeurs d'emploi entre ceux qui sont indemnisés par le régime d'assurance et ceux qui bénéficient du régime d'assistance appelé « régime de solidarité » introduisant un système à deux vitesses. Cette réforme introduit, à l'initiative du patronat, une prestation de solidarité prise en charge par l'Etat parfaitement hybride entre assurance et assistance.

*« En 1984, l'Etat et les partenaires sociaux ont réagi en essayant de délimiter deux sphères d'influence séparées : l'une réservée aux partenaires sociaux, censée être financée par les cotisations, et l'autre à l'Etat. Pour accomplir cette séparation, les différentes formes d'indemnisation ont, elles aussi, été réparties. Ainsi, la protection sociale contre le chômage et la population des chômeurs indemnisés ont été scindées en deux. Durant ce processus, un nombre croissant de chômeurs se sont retrouvés sans aucune indemnisation*<sup>48</sup>. »

Elle est, comme les prestations d'assistance, forfaitaire et financée par l'impôt, elle est toutefois soumise à une condition de carrière professionnelle préalable. La frontière entre le régime financé par les cotisations salariales et celui financé par le budget de l'Etat est fluctuante. Le caractère instable des frontières entre prestations se retrouve également entre la garantie de ressources versée aux chômeurs âgés de plus de 60 ans qui est financée par l'Etat et les durées supplémentaires d'indemnisation accordées par le RAC à cette population. L'allocation formation-reclassement est considérée comme une prestation relevant de l'assurance alors qu'elle est majoritairement financée par l'Etat. Ces exemples illustrent l'imbrication étroite des

---

<sup>46</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 40.

<sup>47</sup> *Ibid.*

<sup>48</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *Revue de l'Ires*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp.19-42, p. 33.

compétences entre Etat et partenaires sociaux en matière de financement du revenu de remplacement qui met en défaut la distinction habituellement établie entre assistance (ou solidarité) et assurance. Dans cette situation, la distinction entre assurance et solidarité se fonde sur des logiques politiques régulièrement mises en question<sup>49</sup>. La mutation des modèles d'emploi et de chômage avec la multiplication des situations intermédiaires entre la norme du CDI à temps plein et l'inactivité contribuent à rendre poreuses les frontières entre assistance et assurance.

Ce système dual est complété en 1988 par un troisième type de revenu de remplacement pour les demandeurs d'emploi : le Revenu Minimum d'Insertion (RMI). Le RMI est comme la prestation de solidarité financé par l'impôt mais il relève exclusivement d'une logique d'assistance. Les partenaires sociaux ont la charge des « travailleurs momentanément privés d'emploi » et l'Etat celle des chômeurs de longue durée ou des jeunes n'ayant jamais cotisés<sup>50</sup>. Bien que ce ne soit pas son ambition initiale, le RMI devient le revenu de remplacement des personnes qui ne peuvent accéder aux prestations d'assurance ou de solidarité.

#### **Encadré 7 - La création du Revenu Minimum d'Insertion**

Le Revenu minimum d'insertion est créé en 1988 par le gouvernement Rocard. Il relève d'une logique nouvelle en rompant avec la notion de revenu de remplacement. Pour la première fois, le principe d'un seuil de revenu minimum accessible à tout individu dans le besoin et dans l'incapacité de travailler est adopté. Le RMI est conçu comme une prestation de solidarité nationale<sup>51</sup> censée répondre à ce qui est alors appelé la « nouvelle pauvreté ». Les bénéficiaires du RMI vont rapidement s'avérer plus nombreux et avec un profil différent de celui attendu dans la mesure où « le lien avec la montée du chômage non indemnisé et les restrictions du champ de l'indemnisation du chômage n'était alors pas clairement établi<sup>52</sup> ».

A côté de la garantie de ressource issue d'un droit individuel, est instauré un accès à l'insertion avec une obligation de moyens similaire à l'intégration des personnes handicapées<sup>53</sup>. Un double objectif est assigné au RMI : atténuer le processus de précarisation en accordant aux familles les plus démunies un minimum de ressources et déclencher une dynamique d'insertion professionnelle en mettant en œuvre au niveau local et départemental des programmes d'insertion. Relevé de la logique de l'insertion par le travail promue par les associations françaises du secteur social, il constitue un développement beaucoup plus précoce de l'activation que ne le connaîtront la Grande-Bretagne ou l'Allemagne<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> Christophe Guitton, 1992, « Chômage, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », in Patricia Bouillaguet, Christophe Guitton (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Groupe TEN, MIRE, Syros, coll. Alternatives, p. 444.

<sup>51</sup> Pour cette raison, il est soustrait à la compétence des départements en charge de l'aide sociale. Le pilotage intégral du RMI leur sera transféré par la loi du 18 décembre 2003. Il est jusque-là financé par l'Etat.

<sup>52</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, 2007, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, p. 442.

<sup>53</sup> Christophe Guitton, 2006, « L'Etat social est-il soluble dans la décentralisation ? », Etat et Régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique, Colloque du 11 au 13 mars 2006, p. 15.

<sup>54</sup> Jean-Claude BARBIER, 2011, *op. cit.*, p. 50.

Cette segmentation entre les revenus de remplacement a des conséquences sur les prestations d'aide au retour à l'emploi accessibles aux bénéficiaires et sur la représentation du chômage et de la pauvreté (cf. infra). Le fait que l'indemnisation du chômage soit aujourd'hui transversale aux trois régimes existants – assurance, solidarité, assistance – détermine les modes d'accès au revenu et à la protection sociale. La segmentation des demandeurs d'emploi devient un mode de régulation des interventions. Les programmes des différentes politiques de l'emploi sont menés par les instruments mis en place dans le contexte de la convention keynésienne de plein emploi : AFPA, ANPE, UNEDIC (de manière discontinue) et FNE. La seule transformation majeure concerne l'organisation du ministère du Travail avec le rattachement en 1986 de la Délégation à la formation professionnelle à la Délégation à l'emploi<sup>55</sup>.

Les négociations de 1982 qui s'ouvrent sur l'idée d'inadaptation du régime s'achèvent en 1984 par sa dualisation. On peut se demander si la solution retenue n'est pas de choisir de ne répondre qu'aux besoins de certains demandeurs d'emploi, ce qui fait parler à Vincent Drouin et Xavier Greffe du RAC comme d'un « parapluie percé » plutôt que comme un « filet de sécurité »<sup>56</sup>. Comme la réforme de 1979, celle de 1984 est significative de l'imbrication entre régime paritaire et régime public mais également du poids de la situation financière dans les évolutions de ces régimes : les conceptions budgétaires influencent le cadre juridique qui détermine la catégorisation des publics. Cette catégorisation est elle-même faite en fonction des dépenses anticipées. On débouche sur une situation où des chômeurs relèvent de l'assistance alors qu'ils étaient auparavant des assurés sociaux percevant des prestations d'assurance. L'imbrication étroite ne s'accompagne pas d'une concertation entre acteurs sur la répartition des publics. Les rétrécissements de la couverture de l'indemnisation comme de l'aide publique « *se produisent d'autant plus « à l'aveugle » qu'aucune instance réunissant les acteurs publics et sociaux de l'indemnisation ne réfléchit dans la transparence et préalablement aux négociations paritaires, sur les fondements de l'indemnisation et la répartition des charges entre l'« assurance » et la « solidarité»<sup>57</sup>.* » La réforme de 1984 marque un tournant très important commun à d'autres ressources de la protection sociale.

*« Séparer assurance et solidarité signifie d'abord sur les assurances sociales ne peuvent plus être solidaires. Renforcer la contributivité des assurances sociales obligatoires, augmenter la part des cotisations salariales dans le financement de la Sécurité sociale, ne*

---

<sup>55</sup> DARES, *40 ans de politique de l'emploi*, La documentation française, 1996, p. 27.

<sup>56</sup> Vincent Drouin, Xavier Greffe, 1985, *L'assurance chômage. Filet de sécurité ou parapluie percé ?*; Economica.

<sup>57</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, 2007, *op. cit.*, p. 441.

*plus faire peser la charge de la solidarité sur les régimes contributifs, c'est éliminer peu à peu la dimension collective et redistributive de la protection sociale*<sup>58</sup>. »

Cette réforme n'est pas non plus sans conséquence sur la signification de l'assistance. La diversification des formes du revenu de remplacement s'accompagne d'une multiplication du nombre d'acteurs qui interviennent sur l'aide au retour à l'emploi.

### **1.3 Une multiplication d'acteurs mais un monopole qui perdure**

En raison des changements d'approche dans les politiques d'emploi, le monopole n'a plus la fonction de contribuer à l'atteinte du plein emploi. Pour autant, il est maintenu et même renforcé via l'augmentation des moyens donnés à l'opérateur public pour faire face à la crise. Cependant, dans le même temps, le service public de l'emploi et particulièrement l'opérateur public sont taxés d'inefficacité aussi bien à l'égard des entreprises que des demandeurs d'emploi, comme tenus en partie pour responsables de la situation sur le front de l'emploi.

La circulaire de 1984 est directement destinée à faire en sorte que les réponses apportées soient plus adaptées. Elle témoigne des transformations en cours de l'intervention publique en matière d'emploi et a pour ambition de répartir les tâches et d'assurer la coordination pour améliorer l'efficacité. Le changement de fonction du monopole renvoie à une transformation du traitement du chômage dont nous décryptons ici les grandes lignes.

#### **1.3.1 Les missions locales : un nouvel opérateur emblématique des transformations de l'intervention publique en matière d'emploi**

L'approche de la politique d'emploi se transforme radicalement. L'abandon de l'objectif de plein emploi va de pair avec la progression de l'idée que l'Etat n'est pas le seul responsable de la politique d'emploi. Durant cette période, se développent, avec l'appui du pouvoir central, les interventions au niveau local. La mise en place du réseau des missions locales et des Permanences d'Accueil, d'Information et d'Orientation (PAIO) à partir de 1982 – et donc avant le texte législatif sur la décentralisation – est précurseur des nouvelles modalités de traitement du chômage.

L'idée de créer les missions locales trouve son origine dans le rapport sur l'insertion des jeunes établi par Bertrand Schwartz en 1981. Il établit le constat suivant :

---

<sup>58</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, p. 271.

le taux de chômage des jeunes est très élevé, la qualité de leurs emplois se dégrade, la crise accroît les inégalités et les situations de « désespérance » se multiplient. Les propositions faites s'inscrivent dans un périmètre très large puisqu'elles ne se limitent pas au domaine de l'emploi et de la formation mais concernent également l'association des jeunes à la vie de la cité, la création d'un nouveau cadre de vie et leur participation à des programmes de solidarité internationale<sup>59</sup>. L'originalité principale du rapport Schwartz réside dans le fait de promouvoir un traitement global des problèmes rencontrés par les « jeunes », posant les dimensions professionnelles et sociales comme indissociables et impossibles à hiérarchiser. Cette approche du traitement du chômage se généralisera à l'ensemble des demandeurs d'emploi à partir des années 2000.

Ces structures sont créées à l'initiative des collectivités territoriales et sont une composante essentielle du processus de territorialisation de la politique d'emploi. Les missions locales et PAIO mettent en œuvre des politiques nationales mais ont également pour fonction de faire naître des initiatives locales en mobilisant les acteurs du territoire. Ainsi, chacune propose des services qui lui sont propres. Disposant d'une délégation de mission de service public, les missions locales sont la première institution créée pour recevoir une population ciblée de demandeurs d'emploi : initialement, les jeunes de 16 à 25 ans. La création des missions locales est marquée par une évolution des politiques sociales qui combinent deux tendances : la mise en cause des politiques sectorielles jugées inefficaces parce que ne prenant pas en compte l'individu dans leur globalité et la nécessité d'élaborer des politiques à un niveau territorial. La diffusion des expériences locales est une dimension centrale de la démarche qui rencontre un certain écho à l'étranger. Cette approche constitue une transformation profonde de l'intervention publique en matière d'emploi.

Les missions locales sont également les premières structures à être mises en place pour répondre au problème émergent du chômage de longue durée. Leur mise en place coïncide avec le développement du secteur de l'insertion. Dominique Balmay définit l'insertion par la coexistence de quatre critères : « *le rapprochement des registres de l'action sociale et de la politique de l'emploi, le principe d'un soutien durable et régulier aux personnes, l'individualisation de la relation au bénéficiaire, l'inscription dans un territoire*<sup>60</sup> ». Les politiques d'insertion aménagent des conditions spécifiques d'entrée sur le marché du travail pour certaines populations via par exemple des contrats de travail dérogatoires du droit commun : contrats de travail aidés dans le secteur non marchand, création des entreprises d'insertion par l'activité économique. Cet objectif

---

<sup>59</sup> Bertrand Schwartz, 1981, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Editions Apogée.

<sup>60</sup> Dominique Balmay (dir.), 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours aux opérateurs externes*, p. 56.

d'insertion apparaît au début des années 1980 et se distingue des objectifs jusque-là confiés aux politiques d'emploi : reclassement, formation, conversion. Ces politiques d'insertion sont originellement destinées aux jeunes mais s'étendront ensuite aux chômeurs de longue durée (dont les bénéficiaires du RMI). Cette période voit le brouillage des frontières entre politiques d'emploi et les autres domaines de l'action sociale.

La spécialisation de cet opérateur et l'approche globale des problèmes rencontrés par les jeunes qu'il développe sont des outils supposés être à l'origine de meilleures réponses que l'ANPE. Cela permet également de répondre à l'augmentation du « chômage des jeunes » considérée comme un problème politique de premier plan sans augmenter les effectifs de l'opérateur public. Le positionnement des missions locales par rapport à l'opérateur public doit être précisé. En effet, il est attendu des missions locales qu'elles réalisent une part du travail de l'ANPE mais elles n'ont pas pour vocation de s'y substituer. Pour preuve, elles n'ont pas de fonction d'intermédiation et l'ANPE conserve le monopole dans sa relation à l'entreprise. Des agents ANPE sont présents au sein des missions locales pour réaliser les activités d'intermédiation, signe de la compatibilité entre existence d'autres opérateurs d'accompagnement et monopole du placement. L'idée est alors déjà présente que l'amélioration des performances du SPE doit venir d'une structure extérieure à l'opérateur public. Cependant, il s'agit d'acteurs associatifs qui ne mettent pas directement en cause le monopole.

L'approche initiée au sein des missions locales qui accorde un rôle crucial à l'accompagnement et aux problématiques sociaux économiques des personnes accompagnées se diffuse progressivement dans le droit commun de l'aide au retour à l'emploi des chômeurs.

### **1.3.2 Les nouveaux modes d'intervention de l'opérateur public**

La naissance du RAC mais également la transformation de l'opérateur public contribuent au développement de nouvelles modalités de traitement du chômage dont un axe fort est l'évolution de la relation entre l'ANPE et l'Etat. L'ANPE est à partir 1967 le principal opérateur public de placement des demandeurs d'emploi et de la mise en œuvre de la politique d'emploi. Cette institution est jugée, de manière chronique, comme étant inefficace. Les rapports politico-administratifs commandés à ce sujet expliquent les fondements de ces impressions tout en mettant en lumière les difficultés voire le caractère insoluble des problèmes auxquels doit faire face l'ANPE. En 1978, le rapport Farge dresse un diagnostic sévère sur les performances de l'opérateur public et propose de le transformer pour remédier à son inefficacité en matière de placement. Le

rapport fait des préconisations propres à l'activité de placement et d'autres relatives à la coordination des différents services et organismes chargés des problèmes d'emploi. Sur le placement, le rapport préconise de sortir des listes les personnes dont « *la capacité ou les chances de placement sont quasi nulles* » et qui détourne l'Agence de sa mission de placement. Une organisation dans laquelle l'opérateur public serait déchargé des tâches de gestion du chômage lui permettrait également de se recentrer sur le placement<sup>61</sup>.

Un autre rapport intervient en 1989 réalisé par Marie-Thérèse Join-Lambert et Philippe Lacarrière. Si le constat est approchant, les préconisations diffèrent. Il questionne l'efficacité de l'opérateur public et les relations au sein des institutions et acteurs publics, illustrant à quel point la sphère publique n'est en rien un bloc homogène. Le constat dressé déplore les mauvais résultats de l'ANPE en termes de part dans les embauches auxquelles elle contribue et de qualité d'accueil et de services rendus aux demandeurs d'emploi. Sa part est évaluée à 15 % rappelant une fois de plus la spécificité des contours du monopole dans le cas de l'activité de placement. En raison de la montée du chômage, l'objectif assigné à l'ANPE ne peut plus être le seul niveau de chômage. L'efficacité de l'ANPE est donc évaluée au regard du volume d'intermédiation réalisé. Le rapport dénonce également la complexité dans la répartition des responsabilités, le manque de marge de manœuvre dont dispose l'agence et les conditions d'exercice de la tutelle sur l'ANPE par le ministère. Celle-ci serait à la fois trop technique, pointilleuse et déresponsabilisante notamment faute d'être orientée par un document qui fixerait annuellement ou pluri-annuellement des objectifs qui romprait avec la seule exigence de mise en œuvre de dispositifs<sup>62</sup>. De ce constat et de ces préconisations va découler le premier « Contrat de progrès » signé entre l'Etat et l'ANPE le 18 juillet 1990 qui vise à réguler les rapports entre cette administration et sa tutelle. Ces contrats en définissant les engagements en matière d'objectifs à atteindre et les réorganisations du travail à opérer organisent l'emploi des moyens mis à disposition par l'Etat. Il ouvre une période de transformations des relations entre l'Etat et l'ANPE caractérisée par l'existence d'engagements réciproques en termes d'objectifs et de moyens<sup>63</sup>. Chaque contrat de progrès s'organise autour d'un objectif phare : revoir le plan interne de développement pour mettre en place des services immédiats aux demandeurs d'emploi (1<sup>er</sup> contrat de progrès signé en 1990), augmenter la « part de marché » de l'agence dans le domaine de l'intermédiation (2<sup>ème</sup> contrat de progrès signé

---

<sup>61</sup> En 1982, le pointage par correspondance remplace le pointage physique.

<sup>62</sup> Jean Marimbert, 2004, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, p. 21.

<sup>63</sup> Myriam Charlier, 2002, *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction. L'exemple des opérateurs de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université de Nancy II, p. 157.

en 1994). On est donc là aussi en présence d'un texte qui, par la fixation d'objectifs, cherche à orienter les interventions de l'opérateur.

### **1.3.3 Définir le SPE et coordonner ses interventions : la circulaire de 1984.**

Les compétences en matière de politique d'emploi sont partagées entre différentes institutions publiques. Cette répartition est d'ailleurs revue par les textes législatifs organisant la décentralisation. Si l'absence de définition du SPE aurait pu, à elle seule, justifier l'existence de la circulaire de 1984, son origine est à chercher principalement dans la nécessité de mettre en œuvre la décentralisation en précisant la répartition des compétences.

#### **Encadré 8 - Les lois de 1982-1983 sur la décentralisation**

Tenu pour un Etat centralisé, la France connaît le premier acte de la décentralisation en 1982-1983<sup>64</sup>. Lors de ce premier acte en 1982-1983, les régions se voient notamment attribuer des compétences dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage et du développement économique (Lois Defferre). Les départements reçoivent des compétences dans le domaine de l'action sociale et les municipalités ont la charge des politiques dites « de proximité » (transports, services collectifs). Cependant, la répartition finalement mise en œuvre ne respecte pas cette division et souffre d'un manque de lisibilité<sup>65</sup>. Partant du constat de perte de légitimité de l'intervention publique liée à la crise de l'Etat-providence, sont préconisés de nouveaux modes d'intervention publique plus à même de réguler les problèmes sociaux en faisant du niveau local le niveau pertinent de redéfinition de l'action publique. La territorialisation entraîne « l'adaptation de l'organisation institutionnelle de l'État via la déconcentration des politiques publiques (corollaire de la décentralisation)<sup>66</sup> ».

Concernant les politiques d'emploi dans leur ensemble, il est préférable de parler de territorialisation plutôt que de décentralisation, pour rendre compte du fait qu'elles demeurent une compétence de l'Etat, même lorsque la territorialisation prend son essor dans la première moitié de la décennie 1980. Elles restent élaborées et pilotées par le niveau central et mises en œuvre de manière déconcentrée par le service public de l'emploi local.

La circulaire du 7 mars 1984 est emblématique des transformations de l'intervention publique en matière d'emploi. Emanant de la délégation à l'emploi et destinée à organiser la répartition des compétences en vue d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique, ce texte commence par définir le SPE. Avoir inscrit la définition du SPE dans une circulaire plutôt que dans un texte de loi fait dire à

<sup>64</sup> Le second interviendra en 2004 et le troisième en 2013.

<sup>65</sup> Christophe Guitton, 2006, *op. cit.*, p. 11.

<sup>66</sup> Laure Gayraud, 2006, *La politique d'emploi des personnes handicapées. Genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire (le cas de la Gironde)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de l'éducation, Université Bordeaux 2, p. 265.

Marimbert que « *le SPE est d'emblée une construction pragmatique exprimée dans une simple circulaire (...), sans base réglementaire*<sup>67</sup> ». Son objectif est de « *créer une unité d'action entre institutions*<sup>68</sup> ».

Les trois objectifs fixés à l'organisation du SPE dans la circulaire sont les suivants :

*« améliorer la question des services rendus aux usagers (...) demandeurs d'emploi, salariés et entreprises, renforcer l'efficacité des mesures décidées en faveur de l'emploi, compte tenu de la nécessité d'une gestion rigoureuse des finances publiques (...) prendre en compte les effets de la politique de décentralisation*<sup>69</sup> ».

Les remarques faites précédemment sur la multiplication des intervenants dans le domaine de la politique d'emploi et le constat fait selon lequel l'Etat n'assume plus seul la responsabilité de la politique d'emploi doivent être précisés notamment au regard de la justification du terme « service public de l'emploi » dans la circulaire.

*« L'expression service public de l'emploi rend compte de la reconnaissance par les pouvoirs publics de leurs responsabilités en matière d'aide aux travailleurs involontairement privés d'emploi, et plus généralement à l'ensemble des actifs en même temps que d'appui aux employeurs et particulièrement aux entreprises engagées dans un effort pour l'emploi. Elle marque également l'unité d'action qui doit animer les institutions qui partagent une référence juridique commune, le code du travail, mais qui se sont différenciées au cours des dernières décennies*<sup>70</sup> ».

Cette justification du terme met en évidence la pluralité des intervenants mais également leur statut « public » et laisse entrevoir la nécessité d'une coordination largement développée dans la suite de la circulaire.

Dès l'introduction de la circulaire, le SPE est défini par la coordination entre ses différentes composantes : « *l'organisation du SPE assure la cohésion des services et organismes intervenant à titre principal sur le marché du travail*<sup>71</sup> ». La circulaire propose une présentation du SPE qui précise notamment le rôle assigné à chacune de ses composantes et l'organisation de leurs articulations. Les partenaires sociaux sont relativement absents de ce texte. Plusieurs explications à cela. D'abord, à travers ce texte, la délégation à l'emploi cherche avant tout à coordonner les différents intervenants publics sur lesquels elle a une forme d'autorité dans le nouveau contexte de la décentralisation qui réorganise l'intervention publique. De plus, cette circulaire intervient dans une période où les interventions des partenaires sociaux hors de l'indemnisation sont rares.

---

<sup>67</sup> Jean Marimbert, 2004, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française, p. 22.

<sup>68</sup> *Ibid.*

<sup>69</sup> Circulaire N° C/DE 11/84 du 7 mars 1984.

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> *Ibid.*

La circulaire reconnaît la pluralité d'intervenants en matière de politique d'emploi et la nécessité de les coordonner mais la primauté donnée au ministère est affirmée. Primauté sur le service public de l'emploi qui n'a qu'une fonction de mise en application et non pas d'élaboration et primauté sur les partenaires sociaux et les acteurs locaux :

*« Le service public de l'emploi est chargé de l'application de la politique de l'emploi que conduit le ministère chargé de l'emploi (...). Notamment, le service public de l'emploi assure les missions suivantes : mettre en œuvre les mesures propres à promouvoir l'emploi et à réduire le chômage, en coordination avec les autres départements ministériels, en liaison avec les partenaires sociaux et en prenant en compte les besoins locaux<sup>72</sup> ».*

Parmi différentes missions du service public de l'emploi présentées, certaines sont réalisées par les institutions paritaires : *« assurer des revenus de remplacement aux travailleurs privés d'emploi, (...) faciliter la réponse aux problèmes de main-d'œuvre des entreprises par (...) l'accompagnement des opérations de reconversion<sup>73</sup> ».* Le fait que cela figure dans la définition est à la fois la preuve de la contribution reconnue de l'institution paritaire au SPE et la position surplombante du ministère. Cette primauté vaut également pour les actions au niveau local. La lecture de la circulaire rend évident le fait que les dispositions prises en 1982 sont des mesures de déconcentration et non pas de décentralisation. En effet, il est question d'appliquer et de coordonner au niveau local mais les politiques à mettre en œuvre sont celles décidées au niveau national et aucune prérogative n'a été supprimée au niveau national. La nouveauté réside dans l'octroi de nouvelles compétences aux régions et aux collectivités territoriales.

La circulaire définit le SPE par ses missions et ses acteurs<sup>74</sup>. A celle de mettre en œuvre la politique d'emploi, s'ajoute celles relatives à l'aide au retour à l'emploi (*« faciliter l'accès à l'emploi » par les opérations d'intermédiation, « assurer des revenus de remplacement (...) assister et contrôler les efforts de recherche d'emploi, favoriser l'insertion professionnelle de publics placés en situation de vulnérabilité sur le marché du travail<sup>75</sup> »*). Enfin, la dernière mission est relative aux interventions de soutien aux entreprises : assistance à l'embauche, prévention des licenciements et accompagnement des opérations de reconversion et tâches liées aux aides à l'emploi. Pour réaliser ces missions, le SPE, dirigé par la délégation à l'emploi, rassemble plusieurs institutions : « les services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE) chargés de la coordination des actions au niveau territorial », l'ANPE et l'AFPA. Les organismes gestionnaires du RAC sont « étroitement associés » au SPE, pour reprendre

---

<sup>72</sup> Circulaire N° C/DE 11/84 du 7 mars 1984.

<sup>73</sup> *Ibid.*

<sup>74</sup> La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 retiendra les mêmes critères pour élaborer la définition du SPE.

<sup>75</sup> Circulaire N° C/DE 11/84 du 7 mars 1984.

l'expression utilisée. La circulaire définit le SPE autrement que comme un regroupement d'institutions :

*« ainsi défini, le SPE ne représente pas une nouvelle structure administrative dotée de compétences juridiques propres. Il ne se réduit pas non plus à la vision administrative étroite d'une simple juxtaposition des institutions ou services précédemment cités. Il désigne la mise en synergie des différents organismes en cause et non l'addition statique de leurs potentiels, en même temps qu'il doit conduire à une plus grande ouverture vers d'autres interlocuteurs, publics ou privés<sup>76</sup> ».*

L'idée de contribution des opérateurs privés au travail du service public est déjà présente. La « mise en synergie » est une autre manière d'exprimer la nécessaire coordination par la puissance publique des différentes composantes. On voit apparaître une tension entre la nécessité de fusionner pour définir une orientation claire et celle de laisser à chacun ses prérogatives pour profiter de leurs spécificités respectives. La tension entre intégration et coordination est exprimée explicitement :

*« le Gouvernement entend mener à bien la construction ainsi exposée par une double démarche, consistant à renforcer chacun des éléments constitutifs de l'ensemble en même temps qu'à tisser des liens toujours plus précis et opératoires entre ces mêmes éléments<sup>77</sup> ».*

Dans la circulaire de 1984, le rôle des partenaires sociaux est reconnu mais ils sont posés comme étant « associés » et non pas comme directement partie prenante. Le développement des compétences au niveau local doit également se décliner dans l'implication accrue à ce niveau de la participation des partenaires sociaux :

*« La concertation avec les partenaires sociaux existe déjà au niveau national – comité supérieur de l'emploi, conseil d'administration de l'ANPE, assemblée générale de l'AFPA – et cette étroite association des organisations professionnelles et syndicales les plus représentatives constitue une caractéristique de la politique de l'emploi conduite par les pouvoirs publics.*

*Alors que le Gouvernement entreprend de déconcentrer largement les responsabilités et les moyens de l'Etat en direction des services extérieurs et qu'un mouvement analogue s'opère en faveur des échelons territoriaux de l'ANPE et de l'AFPA, il est apparu souhaitable de prolonger aux niveaux régional et départemental cette concertation avec les partenaires sociaux, conformément à la demande exprimée par ceux-ci<sup>78</sup> ».*

Cet extrait illustre à la fois la reconnaissance du rôle des partenaires sociaux dans la politique de l'emploi qui est à ce moment-là, uniquement consultatif.

Tout en mettant en avant la pluralité des institutions qui y contribuent, cette circulaire tente de définir le SPE à partir de ce qui en constitue son unité d'action et promeut un accroissement de la coordination pour renforcer l'efficacité. Elle est une illustration de la fonction régulatrice de l'inscription d'une définition dans un texte

---

<sup>76</sup> Circulaire N° C/DE 11/84 du 7 mars 1984.

<sup>77</sup> *Ibid.*

<sup>78</sup> *Ibid.*

conventionnel : dire ce qu'est le SPE revient à orienter les interventions de cette institution.

### **1.3.4 La réforme de l'ANPE en 1986/1987 : redéfinition du monopole et premier rapprochement avec le régime d'assurance chômage**

Une réforme de l'ANPE portant plus spécifiquement sur le placement intervient en 1986-1987<sup>79</sup>. Elle vise à adapter les dispositions inscrites dans l'ordonnance du 24 mai 1945 sur le placement et dans la création de l'ANPE au « contexte économique actuel ». La réforme du service public du placement poursuit quatre objectifs : « *démultiplier les actions du service public du placement, faciliter l'intervention des collectivités locales dans le domaine de l'emploi, adapter le service public du placement aux réalités locales et favoriser le rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic*<sup>80</sup> ». Les dispositions relatives à la dimension territoriale du service du placement, dans la lignée de la circulaire de 1984, sont significatives du développement de l'action pour l'emploi au niveau local (intervention dans le cadre des travaux d'utilité collective et des programmes d'insertion locale) et de la reconnaissance des interventions des différents niveaux de collectivités dans des actions d'insertion sociale. Il s'agit également de poursuivre le mouvement de déconcentration interne de l'ANPE autour de ses échelons régionaux.

Cette réforme redéfinit également le monopole du placement qui n'est pas abrogé pour répondre au fait que les dispositions de l'ordonnance du 24 mai 1945 étaient peu respectées et « *apparaissent mal adaptées à la nécessaire fluidité du marché de l'emploi*<sup>81</sup> ». Le service public du placement est assuré par l'ANPE qui demeure le pivot du service public. Cependant, d'autres organismes peuvent y concourir après avoir passé convention avec l'ANPE et avoir éventuellement été agréés par l'Etat. Ces organismes peuvent être des établissements publics, des organismes gérés paritairement par les organisations syndicales d'employeurs et de travailleurs et les associations ainsi que les communes. Le secteur privé lucratif est absent. Cette procédure vise à coordonner les interventions de l'ANPE et de ces organismes et à s'assurer du respect des principes fondamentaux du service public.

---

<sup>79</sup> Cette réforme est inscrite dans l'ordonnance du 20 décembre 1986 relative au placement des demandeurs d'emploi mise en application par le décret du 24 juin 1987 et la circulaire du 17 juillet 1987 donnant les « instructions relatives au service public du placement - réforme de l'ANPE ».

<sup>80</sup> Circulaire CDE n° 44 du 17 juillet 1987. Instructions relatives au service public du placement – Réforme de l'ANPE.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Le dernier point concerne la « poursuite du rapprochement de l'ANPE et de l'Unédic ». Partant du constat que leurs « objectifs sont complémentaires » et leurs usagers en grande partie communs », il s'agit « d'accroître leur collaboration réciproque ». Les actions déjà engagées sont la mise en place d'un fichier informatisé des demandeurs d'emploi commun (GIDE) et le passage d'une convention concernant la gestion des conventions de conversion. Les axes donnés pour accroître le rapprochement concernent la participation des représentants du RAC aux instances nationales et locales de l'agence dans l'idée que les mêmes représentants doivent siéger à l'ANPE (nationalement et localement), à l'Unédic et dans les Assédic. L'ANPE conserve la responsabilité de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi mais les inscriptions sont possibles également dans les Assédic. Une convention sera passée pour « *définir la contribution respective des deux institutions à l'accueil, à l'information et à l'orientation des personnes à la recherche d'un emploi*<sup>82</sup> ».

Cette réforme qui transforme le statut de l'ANPE pour en faire un établissement public administratif plus autonome fait suite à une période d'incertitude. A son arrivée en 1986, le nouveau gouvernement Chirac parle de supprimer l'ANPE et de la remplacer par des bourses régionales de l'emploi. Même écarté, ce projet est significatif de la faible légitimité de l'institution. Les agents craignent les effets de cette réforme. Le syndicat CFDT de l'ANPE exprime ainsi sa crainte que les nouvelles dispositions relatives au placement organisent une « concurrence déloyale » et conduisent à ce que les placements les plus faciles soient réalisés à l'extérieur de l'ANPE et que celle-ci soit ensuite accusée d'inefficacité et « liquidée ». L'organisation réclame le retrait de ce projet pour « *sauver le service public qui seul (...) donne des droits et a des obligations envers tous ses usagers [et pour] préserver l'avenir de l'ANPE*<sup>83</sup> ». La création d'un statut pour les personnels de l'agence en 1981 a pourtant apporté des protections au personnel dont la part de contractuels ne cessait d'augmenter. En 1978, l'agence compte 10,2 % de fonctionnaires contre 89,8 % de contractuels<sup>84</sup>.

---

<sup>82</sup> Circulaire CDE n° 44 du 17 juillet 1987. Instructions relatives au service public du placement – Réforme de l'ANPE.

<sup>83</sup> Tract de la CFDT en date du 26 novembre 1986 intitulé « Tentative de meurtre par ordonnance !!! ».

<sup>84</sup> Myriam Charlier, 2002, op. cit., p. 153.

**Tableau 2 - Evolution du nombre de demandes d'emploi par agent ANPE de 1977 à 1989<sup>85</sup>**

Année	effectif permanent	DEFM toutes catégories en milliers	Nombre de demandes d'emploi par agents
1977	7850	1144,9	146
1978	8255	1328,3	161
1979	8408	1468,9	175
1980	8700	1632,0	187,6
1981	9244	2014,4	218
1982	10 533	2140,6	203
1983	11 226	2251,6	200,5
1984	11 529	2564,6	222,5
1985	11 557	2547,8	220,5
1986	11 591	2689	232
1987	11 720	2676,6	228,4
1988	11 802	2645,9	224
1989	11 953	2585,8	216,4

Source : bilans des ressources humaines ANPE - DARES -  
Ministère du travail, de l'emploi et de la formation  
professionnelle, DSTE

Ce texte introduit l'idée de rapprocher l'ANPE et le RAC par la coordination et définit un positionnement ambigu de l'ANPE dont on reconnaît qu'elle n'a pas le monopole du placement. Ce monopole n'est cependant pas abrogé et un rôle de pivot et de coordination du SPE lui est attribué. Cette redéfinition du monopole ne s'accompagne pas d'introduction de la concurrence. L'ANPE conserve un monopole sur le fichier des demandeurs d'emploi et sur le contrôle de la main-d'œuvre disponible. Le monopole est exclusivement défini par rapport au fonctionnement du marché du travail et indépendamment d'un quelconque lien entre indemnisation et placement.

\*\*\*\*\*

Les crises de 1979 et 1982-1984 sont révélatrices de l'imbrication entre Etat et partenaires sociaux dans la gestion de l'indemnisation du chômage. Lorsque les crises financières deviennent importantes au point de se transformer en crises institutionnelles, l'Etat prend le relai de la gestion. Ces épisodes sont révélateurs de l'autonomie relative des partenaires sociaux mais également de leur ancrage et de leur légitimité. L'autonomie a deux dimensions indissociables : financière (mode de détermination des recettes et des dépenses) et juridique (nature des relations entre la loi et la convention collective).

Parallèlement à ces crises de l'indemnisation qui conduisent à en redéfinir les règles, l'intervention publique sur l'aide au retour à l'emploi s'intensifie. De nouveaux acteurs apparaissent et de nouvelles compétences sont octroyées à des institutions territoriales. Soucieux de garder la main, le pouvoir central tente d'organiser la

---

<sup>85</sup> *Ibid*, p. 261

coordination de ces activités et redéfinit le monopole qui est réaffirmé et garde un rôle pivot dans un contexte de multiplications des acteurs qui interviennent pour le retour à l'emploi.

## **2. Approfondissement de l'activation et coordination de l'indemnisation et du placement (1992-1993)**

A chaque crise de l'institution paritaire, le partage de prérogatives entre Etat et partenaires sociaux se redéfinit modifiant ainsi les régulations du SPE. 1992 et 1993 en fournissent de nouveaux exemples sur fond d'évolutions des interventions en matière d'accompagnement et de placement.

Même sans l'étudier de manière continue, signalons qu'entre 1984 et 1992 les politiques d'emploi ont poursuivi d'importantes évolutions. L'idée que l'indemnisation est un obstacle au retour à l'emploi monte en puissance et s'accompagne de la diffusion des principes d'activation. Les réflexions en termes d'efficacité du service public de l'emploi qui reposerait sur une coordination accrue des différentes interventions se font également plus nombreuses. L'ambition d'articuler plus étroitement indemnisation et placement va de pair avec les prérogatives croissantes des partenaires sociaux en matière de politiques d'emploi. Autant d'éléments qui redéfinissent les contours du monopole de placement.

### **2.1 Attentes accrues envers le service public de l'emploi et renforcement de ses missions**

Alors que la crise économique sévit, les nouvelles approches de la politique macroéconomique et du chômage conduisent à envisager à la fois des interventions accrues pour aider au reclassement des demandeurs d'emploi et une réduction des dépenses consacrées à l'indemnisation. Les institutions publiques et le RAC déploient leurs interventions selon des orientations dans les grandes lignes similaires.

#### **2.1.1 Evolution de la conjoncture et transformations de l'approche du chômage**

La période 1988-1993 connaît une situation de l'emploi contrastée : les années 1988 et 1989 sont marquées par une évolution positive de l'emploi total, le mouvement se ralentit en 1990, s'inverse en 1991 et se dégrade largement en 1992 et 1993 où

200 000 emplois disparaissent par an. Le niveau de chômage connaît une très forte augmentation et le seuil des trois millions de chômeurs est franchi en 1993<sup>86</sup>.

Au moment de la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage qui s'ouvre en 1992, le référentiel keynésien a été complètement abandonné ce qui se traduit au premier niveau par une transformation des politiques macroéconomiques désormais marquées par la rigueur budgétaire et la modération salariale. Le plein emploi n'est plus un objectif considéré comme directement réalisable de l'intervention publique qui se donne pour mission d'assurer la compétitivité des entreprises. Le plein emploi découlerait d'enchaînements vertueux fondés sur les résultats positifs des entreprises<sup>87</sup>. Ces orientations sont inscrites dans les traités européens au début des années 1990 (ouverture du Marché unique en 1992, traité de Maastricht en 1993). Alors que les transformations de la politique macroéconomique interviennent de manière plus précoce dès la fin des années 1970, les réformes de la protection sociale destinées à ajuster les politiques sociales avec les nouvelles normes économiques interviennent à partir des années 1990. Les réformes des politiques d'emploi s'inscrivent dans ce cadre.

Les explications du chômage et des solutions envisagées pour y remédier s'inscrivent également dans un nouveau paradigme. Le chômage n'est plus appréhendé comme ayant des causes collectives. Il est désormais expliqué par les effets des politiques sociales sur les arbitrages des agents économiques et ceux des institutions du marché du travail sur le coût du travail. Une nouvelle vision du marché du travail s'affirme : son fonctionnement serait affecté par des rigidités, le niveau du coût salarial, particulièrement pour les non qualifiés serait une des causes du chômage. Les nouvelles politiques d'emploi se donnent pour objectifs de contrer les effets désincitatifs sur la volonté des sans-emploi de reprendre une activité, de faire baisser le coût du travail et d'accroître la concurrence sur le marché du travail par l'affaiblissement de la protection de l'emploi des travailleurs intégrés et l'amélioration de l'employabilité des chômeurs<sup>88</sup>.

Qualifiée par Christine Daniel de « révolution silencieuse<sup>89</sup> », l'année 1992 marque un tournant dans les politiques d'emploi. Elle est parquée par des modifications profondes du RAC, le programme « 900 000 chômeurs de longue durée » qui mobilise largement le SPE et l'apparition d'une mesure d'abattement de 30 % des cotisations patronales de Sécurité sociale pour les contrats à temps partiel (lors d'une nouvelle embauche ou d'un passage à temps partiel accepté par le salarié). Cette démarche d'abattement constitue un renversement dans la mesure où l'exonération est

---

<sup>86</sup> Cf. Annexe III, tableau 6.

<sup>87</sup> Bruno Palier, 2008, « De la demande à l'offre, les réformes de la protection sociale en France », in Anne-Marie Guillemard, *Où va la protection sociale ?*, Paris, PUF, Le lien social, pp.119-138, p. 125.

<sup>88</sup> Christine Erhel, 2009, *Les politiques de l'emploi*, QSJ, PUF.

<sup>89</sup> Christine Daniel, 1998, « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit Social*, janvier.

conditionnée aux caractéristiques de l'emploi et non pas à celles de la personne qui l'occupe, c'est-à-dire que « *la réduction du coût du travail n'a plus pour objet de compenser un handicap sur le marché mais d'agir sur le volume d'emploi proposé*<sup>90</sup> » en vue « d'enrichir la croissance en emploi ». Cette politique d'abaissement du coût du travail s'amplifiera en 1993 et constituera un des piliers de la politique d'emploi jusqu'à aujourd'hui<sup>91</sup>. S'ajoute à cela une aide aux emplois familiaux qui prévoit une réduction d'impôt pour les particuliers employeurs en vue de solvabiliser une demande supposée importante dans le domaine des services où existeraient des « gisements d'emploi ». Ces mesures prennent le pas sur les dispositifs ciblés qui certes continueront à voir leurs effectifs croître mais dont « l'apogée idéologique » prend fin en 1992.

La limitation du recours aux politiques passives et leur réorientation pour les rendre incitatives s'inscrivent dans le renforcement de l'activation des politiques d'emploi déjà amorcée mais dont l'essor reste à venir<sup>92</sup>. La part des dépenses consacrées au financement du retrait d'activité diminuent tout comme celle des dépenses d'indemnisation alors que la part des dépenses actives augmente<sup>93</sup>. Après les mesures d'activation des dépenses prises dans les années 1980, la décennie 1990 est celle de l'activation des chômeurs qui s'incarnent dans l'arrêt des mesures de préretraites et la diminution de la durée des indemnités.

L'activation contient l'idée d'une concurrence sur le marché du travail<sup>94</sup> qui apparaît clairement dans l'introduction de la publication de l'OCDE *Perspectives de l'emploi* de 1993 citée par Christine Erhel:

*« les politiques actives peuvent faire reculer le chômage structurel [...] [notamment en donnant aux « candidats à l'embauche » (c'est-à-dire aux chômeurs de longue durée et aux personnes en quête d'un premier travail) de meilleurs moyens de soutenir la concurrence pour l'obtention d'un emploi et affaiblir ainsi le pouvoir de négociation des travailleurs « intégrés » aux entreprises dans le processus de formation des salaires<sup>95</sup> ».*

Cette approche de l'activation ouvre également la porte aux thèses de dualisation du marché du travail selon lesquelles la protection des emplois des « stables » se ferait

---

<sup>90</sup> Norbert Holcblat, 1998, « La politique de l'emploi en France », in Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, p. 82.

<sup>91</sup> Yannick L'Horty, 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte, Coll. Repères.

<sup>92</sup> Jean-Claude Barbier, 2011, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? », *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011, pp.47-58.

<sup>93</sup> Cf. Annexe III, tableau 15.

<sup>94</sup> Cette concurrence différencie donc les mesures d'activation du lien qui existe de longue date entre revenu de remplacement et recherche d'emploi puisque ce dernier vise au contraire à garantir la viabilité des systèmes d'indemnisation du chômage pour éviter une forme de concurrence déloyale représentée par des chômeurs non indemnisés qui exerceraient une pression à la baisse sur les salaires.

<sup>95</sup> Cite in Christine Erhel, 2009, *Les politiques de l'emploi*, QSJ, PUF, p. 49.

au détriment de l'emploi des chômeurs, comme nous l'avons vu précédemment à travers le travail d'Assar Lindbeck et Dennis Snower<sup>96</sup>.

### **2.1.2 Nouvelles caractéristiques du chômage et nouvelles modalités d'intervention du SPE**

Au milieu des années 1980, la structure du chômage se modifie avec la persistance du chômage de longue durée dont la spécificité est de ne pas diminuer (ou de diminuer moins vite) lors des périodes de reprise économique<sup>97</sup>. L'idée émerge alors que son traitement nécessite des interventions spécifiques pour remédier au cumul des « handicaps » par certains demandeurs d'emploi qui rend leur sortie du chômage difficile. Les analyses du chômage en termes de « file d'attente » publiées dès les années 1980<sup>98</sup> sont appropriées par les politiques publiques. Dans la mesure où, contrairement à la file d'attente habituelle, l'ordre d'entrée ne détermine pas le rang de sortie, les interventions sur le marché du travail visent à modifier l'ordre de la file d'attente des chômeurs en produisant des effets contre-sélectifs quitte à sortir les personnes à insérer du droit commun pour favoriser leur embauche. Les interventions sur le marché du travail ne sont plus destinées, dans une approche macroéconomique, à agir sur un « stock » de chômeurs mais elles sont centrées sur les individus pour modifier le « flux » de demandeurs d'emploi. Cette approche, apparue au milieu des années 1980, irrigue à la fois la négociation de la convention d'assurance chômage et la détermination du contenu des services délivrés aux demandeurs d'emploi.

L'augmentation des dépenses de politiques d'emploi dites « actives » au détriment des dépenses dites « passives » est consacrée au financement de « l'industrialisation » de l'intervention publique pour faire face au chômage de masse et à l'augmentation du chômage de longue durée. L'activité des SPE se transforme avec la mise en place de programmes de grande ampleur déployés nationalement, comme les contrats emplois solidarité par exemple. Cette phase d'industrialisation est concomitante à l'apparition de la problématique de l'individualisation du traitement du chômage. La notion de parcours individuel est alors érigée en norme d'action pour l'intervention publique. Le terme « individuel » doit être précisé. Le caractère individuel vient de ce que la combinaison des composantes qui relèvent de dispositifs déployés en masse est supposée être, si non inédite, au moins adaptée aux demandeurs d'emploi. Le paradoxe entre développement de l'industrialisation et de l'individualisation n'est qu'apparent :

---

<sup>96</sup> Assar Lindbeck, Dennis J. Snower, 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, The MIT Press.

<sup>97</sup> Cf. Annexe 3, tableaux 11 et 12.

<sup>98</sup> L'article de référence en la matière est publié par Robert Salais : Robert Salais, 1980, « Le chômage, un phénomène de file d'attente », *Economie et statistique*, n° 123, pp. 67-78.

c'est au contraire leur concomitance qui permet de « concilier les impératifs du traitement de masse et les exigences de la diversité<sup>99</sup> ». La modulation de l'agencement des différentes mesures permet de faire du « traitement de masse au cas par cas<sup>100</sup> » ». Lors de l'apparition de la notion, l'individualisation est destinée aux demandeurs d'emploi les moins en difficultés à qui l'autonomie permettrait de laisser une liberté de choix. Ensuite l'individualisation à destination des chômeurs en difficultés a vocation à offrir des services renforcés (accueil, orientation, suivi personnalisé, etc.).

### **2.1.3 L'intervention croissante des partenaires sociaux en matière d'aide au retour à l'emploi**

A partir de 1986 les mesures d'aide au retour à l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisés se font plus nombreuses : les activités réduites, les conventions de conversion, l'allocation formation reclassement, les conventions de coopération, l'allocation de remplacement pour l'emploi. Les conventions de conversion sont créées par l'ANI du 20 octobre 1986. Elles consistent à octroyer aux entreprises qui embauchent un salarié licencié pour motif économique une aide financière et un financement partiel de la formation de ce salarié. L'allocation formation-reclassement (AFR) est, elle, créée par l'ANI du 26 février 1988. Financée par l'Unédic et l'Etat, elle permet aux demandeurs d'emploi indemnisés qui entrent de façon précoce en formation de conserver leur indemnisation durant leur formation. Voir dans l'enchaînement de ces dispositifs la réalisation d'un projet précis des partenaires sociaux serait une réinterprétation a posteriori. A l'inverse, ne reconnaître aucun lien entre elles serait également erroné. Jacques Freyssinet explique l'absence de cohérence apparente par le fait qu'au cours de cette période le RAC répond à des sollicitations des pouvoirs publics ou d'autres domaines de la négociation collective mais est rarement à l'initiative<sup>101</sup>. Les différentes aides au reclassement professionnel sont la marque d'une extension des prérogatives du RAC au-delà de l'indemnisation. Cette expansion peut être « conquise » ou octroyée par l'Etat.

Le développement des préretraites comme outil pour diminuer la population active et surtout le chômage des plus de 55 ans au début des années 1980 est un exemple d'intervention destinée à aider au retour à l'emploi mise en place en réponse à une sollicitation des pouvoirs publics. Ces mesures entraînent des transferts de

---

<sup>99</sup> Gayraud Laure, 2006, *op. cit.*, p. 269.

<sup>100</sup> Christophe Guitton, 2005, « La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi : retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoire et territorialisation », in Thierry Berthet (dir.), *Un emploi près de chez vous ?*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, pp. 51-86.

<sup>101</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 182.

ressources de l'assurance chômage vers les régimes de préretraites ou de retraites. De manière plus générale, les sollicitations de l'Etat mobilisent les ressources financières de l'Unédic pour financer un dispositif qu'il souhaite mettre en place. L'Unédic renforce ainsi sa légitimité à intervenir sur le retour à l'emploi. Elle se trouve associée à la création d'emploi par l'intermédiaire d'autres mesures<sup>102</sup> et contribue également à l'insertion professionnelle via des dispositifs qui s'adressent à des chômeurs non indemnisés (allocation formation-reclassement, contrats de qualification, etc.). Ceci aboutit incontestablement à un brouillage des frontières entre les prérogatives du RAC et de l'ANPE aussi bien qu'entre celles des partenaires sociaux et de l'Etat. Cet exemple montre que dans le cas de l'indemnisation du chômage, l'échange théorisé par Alessandro Pizzorno<sup>103</sup>, ne concerne pas uniquement des ressources symboliques permettant d'accéder à une forme de légitimité mais également les ressources financières issues des cotisations des salariés et des employeurs.

C'est dans ce contexte de crise économique et d'élaboration de nouvelles modalités d'intervention publique sur le marché du travail que s'ouvre, en 1992, la négociation d'assurance chômage alors que la situation financière du régime est jugée très mauvaise.

## **2.2 L'activation, point nodal de la convention d'assurance chômage négociée en 1992**

La négociation de 1992 est un temps fort de l'histoire du RAC à plusieurs titres. Parce que le régime, proche de la faillite, est menacé dans son existence même, sa « survie » est significative de son ancrage dans le paysage institutionnel du SPE français. Cette négociation marque l'entrée du régime dans l'ère de l'activation des dépenses. Ces transformations ont également une dimension institutionnelle puisqu'au cours de cette négociation, l'organisation syndicale dominante change : la CFDT remplace la CGT-FO aux postes de présidence et vice-présidence du régime.

La montée en puissance des politiques d'activation conduit à une nouvelle articulation entre les activités d'indemnisation et de placement et transforme de fait le positionnement du monopole public de placement au sein du SPE.

---

<sup>102</sup> Cela peut être le cas pour les conventions de coopération qui permettent de verser les allocations aux entreprises pour les inciter à embaucher des demandeurs d'emploi, ou pour l'allocation de remplacement pour l'emploi qui aménage des départs en préretraite contre des embauches en nombre équivalent.

<sup>103</sup> Alessandro Pizzorno, 1978, *op. cit.*; Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, *op. cit.*,

## 2.2.1 Nouvelles dispositions relatives au régime d'indemnisation

De manière mécanique, le ralentissement économique conduit à la détérioration des comptes de l'Unédic et à l'apparition d'une crise de financement. La réforme de 1992 est donc motivée par la nécessité de remédier à la situation financière déficitaire du régime.

**Tableau 3 : les dépenses d'indemnisation du chômage (1985-1994)<sup>104</sup> (en millions de francs courants)**

1985	1990	1991	1992	1993	1994
56 530	87 374	101 772	115 109	123 287	118 239

Selon Jacques Freyssinet, cette situation est instrumentalisée par le patronat pour imposer le principe de dégressivité de l'allocation qui est finalement accepté par la CFDT<sup>105</sup>. La dégressivité est justifiée par son effet supposé incitatif sur le retour à l'emploi. Alors qu'au cours des dernières années le RAC disposait de ressources pour apporter sa contribution à des mesures de retour à l'emploi, même à l'initiative de l'Etat, il se trouve désormais dans une situation où les marges de manœuvre sont faibles. Les leviers d'action des partenaires sociaux sont, à ce stade, relativement limités. Denis Kessler défend que

*« le paritarisme redistributeur de revenus et gestionnaires de risque ne s'est vu, en revanche, accorder aucun pouvoir, ou presque, en matière économique, et notamment au sein des entreprises. En France, le pacte social (...) a, en définitive, consacré la non-inclusion des syndicats (...) dans les domaines économiques et une formidable intégration de ceux-ci dans le domaine social<sup>106</sup>. »*

Par conséquent, les partenaires sociaux ont une fonction de gestion sur le risque chômage mais ils ne peuvent intervenir sur les déterminants principaux.

*« La boucle est finalement bouclée lorsqu'on demande aux partenaires sociaux de s'entendre pour produire une réponse adaptée aux problèmes (le chômage, la maladie, la retraite) dont la gestion résiduelle leur fut dévolue. La situation du dispositif formé par le paritarisme, sa proximité à l'Etat mais sa distance à l'espace de la production, leur interdit de recoller les morceaux autrement que de façon comptable. Cette impuissance, dès lors qu'elle les conduit à accepter, faute de mieux, le retour de l'Etat, les disqualifie à leurs propres yeux<sup>107</sup>. »*

Les partenaires sociaux n'ont certes pas de moyens d'action directs mais il est possible de considérer justement les mesures d'aide au retour à l'emploi comme des outils, certes très limités, pour les partenaires sociaux de peser sur un autre levier que des arbitrages uniquement comptables.

<sup>104</sup> Tableau réalisé à partir des données figurant dans Marie-Thérèse Join-Lambert (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphithéâtre, 2ème édition, p. 584.

<sup>105</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*

<sup>106</sup> Intervention de Denis Kessler à la table ronde intitulée « Du syndicalisme de contestation au partage du pouvoir économique » in *Le Banquet*, n° 4, p. 178 cité in Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, *op. cit.*, p. 54.

<sup>107</sup> Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, *op. cit.*, pp. 56-57.

La convention de 1992 issue de la négociation conduit à un nouvel équilibre entre dépenses dites « actives » et « passives » destiné à contribuer au redressement des comptes. Ceci vient s'ajouter aux évolutions des mesures de politique d'emploi. Ainsi, en 1996, les dépenses actives représentent 52 % de la dépense pour l'emploi contre 43,2 % en 1990<sup>108</sup>.

L'accord de 1992 qui intervient dans un contexte de réformes profondes de la politique d'emploi débouche sur une refonte d'ampleur du système d'indemnisation des chômeurs. A l'introduction de la dégressivité et les aides qui sont significatives de l'investissement accru du RAC sur le retour à l'emploi, s'ajoute le durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation. Ces différentes évolutions conduisent à interroger les caractéristiques de la protection qu'offre ce revenu de remplacement. D'une part, le soutien à l'activité réduite se développe. Cette mesure vise à lutter contre les effets désincitatifs de l'indemnisation en permettant le cumul de cette ressource avec des revenus issus d'un emploi à temps partiel. Cependant, elle est accusée de « *participer à l'éclatement des formes d'emploi, sans en compenser les effets*<sup>109</sup> » voire même de l'encourager dans la mesure où elle permet aux employeurs d'externaliser le coût de la flexibilité. « *L'indemnisation du chômage participe ainsi à son tour à la dérégulation du marché du travail, plus qu'elle ne permet de gérer les conséquences de ces nouvelles formes d'emploi que les entreprises ne cessent de développer*<sup>110</sup> ». D'autre part, les critères posés pour accéder à l'indemnisation conduisent à rendre plus difficile l'ouverture de droits pour les jeunes (en raison de nouvelles modalités d'entrée dans la vie active), les salariés précaires ou à temps partiel.

**Tableau 4 - Evolution du pourcentage de chômeurs non indemnisés parmi les demandeurs d'emploi de catégorie 1+6<sup>111</sup>**

Fin juin 1991	Fin juin 1992	Fin juin 1993	Fin juin 1994	Fin juin 1995
38,3 %	38,6 %	39,1 %	43,4 %	47,0 %

Ceci se traduit par un report sur l'Allocation de Solidarité Spécifique distribuée par l'Etat aux allocataires en fin de droit : 34 800 en 1992, ses bénéficiaires sont 467 000 en 1995<sup>112</sup>. Le RMI voit également le nombre de ses bénéficiaires augmenter

<sup>108</sup> Norbert Holcblat, 1998, « La politique de l'emploi en France », in Jean-Claude Barbier, Jérôme Gautié, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, p. 88.

<sup>109</sup> Christine Daniel, Carole Tuchsirer, 1999, *op. cit.*, p. 337.

<sup>110</sup> *Ibid.*

<sup>111</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphithéâtre, 2<sup>ème</sup> édition, p. 580. Dans ce tableau, sont comptabilisés comme demandeurs d'emploi non indemnisés ceux qui ne perçoivent pas d'allocation du RAC ni du régime de solidarité. Les bénéficiaires du RMI font par contre partie de cette population.

<sup>112</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, 1997, *Politiques sociales*, Dalloz-Sirey, 2<sup>ème</sup> édition revue et mise à jour, p. 576

en 1993 de 21,2 % en métropole<sup>113</sup>. Dans l'opinion publique, l'indemnisation prise en charge par le RAC est accusée de ne pas être à même de réduire les inégalités du monde salarial voire de les accroître puisque les salariés les mieux protégés sur le marché du travail sont les mieux protégés et inversement. Cette accusation est faite à la protection sociale dans son ensemble mais l'effet de reproduction des inégalités est particulièrement marqué dans le cas du RAC. Avec une sorte de paradoxe, les critiques faites au caractère injuste de la couverture partielle assurée par le RAC s'accompagnent d'une mise en cause de « l'Etat social passif » qui renforce l'idée d'un « laxisme » dans l'octroi des allocations et d'« abus » de la part des demandeurs d'emploi donnant une forme de légitimité au renforcement des contrôles<sup>114</sup>.

Selon leurs cotisations antérieures, les demandeurs d'emploi ne perçoivent donc pas le même revenu de remplacement. Chacun d'entre eux n'ouvre pas droit aux mêmes aides au retour à l'emploi. 1992 marque le point de départ d'une politique d'activation différenciée des demandeurs d'emploi indemnisés à l'initiative des partenaires sociaux gestionnaires du RAC.

### **2.2.2 Changement de partenaire privilégié du patronat et nouvelles interventions sur l'aide au retour à l'emploi**

La réforme de 1992 marque un tournant dans la régulation de l'indemnisation et dans l'intervention des partenaires sociaux sur le marché du travail dans la mesure où la nouvelle convention mais elle ouvre également une période de transformations de l'institution. Le RAC se centralise. Le découpage des Assédic est revu et désormais réalisé par l'Unédic qui se voit également confié le pouvoir de nomination des directeurs d'Assédic. Ces changements sont destinés à mettre fin à des modes de gestion jugés opaques. Le transfert de l'inscription est expérimenté à partir de 1995 suite à un rapport de l'IGAS de 1994 pour être généralisé en 1997 transformant en profondeur l'activité des Assédic :

*« [Le transfert de l'inscription] bouleverse la conception traditionnelle du métier des ASSEDIC, jusque-là centrée sur la liquidation du dossier. Le métier des agents est désormais tourné, en priorité, vers l'accueil-traitement. Le RAC est ainsi passé une logique de back office (traitement du dossier sans le demandeur d'emploi) à un traitement en front office (en sa présence)<sup>115</sup>. »*

Ceci conduit à une augmentation de 50 % du nombre de sites pour arriver à 536. Le transfert de l'inscription est une forme de coopération entre ANPE et RAC mais qui

---

<sup>113</sup> Bruno Palier, 2008, *op. cit.*, p. 132.

<sup>114</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 48.

<sup>115</sup> Unédic, 1997, Rapport d'activité.

amorce le brouillage des champs d'intervention de ces deux institutions et leurs concurrences institutionnelles.

Ces évolutions sont à mettre en perspective avec le changement d'organisation syndicale qui assure alternativement la présidence et la vice-présidence du régime. L'accord de 1992 est à l'origine d'une rupture entre le patronat et la CGT-FO qui se partageaient depuis 1958 la présidence du RAC. La CGT-FO, centrale implantée principalement dans la fonction publique, se définit longtemps par son implication dans le paritarisme au sein des institutions de la retraite complémentaire et de l'assurance chômage. A partir de cette date, la centrale qui était jusque-là un interlocuteur privilégié du patronat durcit ses positions à l'égard du gouvernement et du patronat<sup>116</sup>. Elle est supplantée par la CFDT pour occuper la fonction de vice-présidence / présidence du régime.

L'existence et le rôle crucial d'un partenaire privilégié du patronat dans le fonctionnement du RAC découlent de caractéristiques structurelles des institutions paritaires : la coexistence d'un pluralisme syndical et d'une unité patronale et l'existence d'un paritarisme numérique strict mettent le patronat en position de force. Il n'a besoin que de l'accord d'une organisation syndicale, d'où le concept de « partenaire privilégié » forgé par Jean-Pascal Higelé. Dans cette configuration où les accords minoritaires sont reconnus par l'Etat,

*« l'accord avec un seul syndicat, en réalité un seul des trois plus importants (CGT, FO ou CFDT), suffit à trouver une majorité de gestion. Le rôle des syndicats oscillent donc entre deux pôles caractérisés par l'absence de situation intermédiaire : les organisations syndicales doivent choisir entre le rôle de « fonctionnaire social » partenaire du patronat, et celui d'animateur du mouvement social<sup>117</sup>. »*

Si l'intérêt de certaines organisations à passer des alliances entre patronat et salariés est particulièrement marqué dans l'assurance chômage, il existe dans l'ensemble de la protection sociale. A partir de 1945, une répartition des branches s'opère entre les acteurs syndicaux « réformistes » et le patronat dans le but d'évincer la CGT. Le CNPF passe des alliances distribue ainsi les responsabilités et les ressources, confortant ainsi les divisions syndicales<sup>118</sup>. La CGT-FO a la gestion de l'assurance maladie, la CFTC puis surtout la CFDT prend la main sur la branche retraite. La

---

<sup>116</sup> Cela se manifestera par l'opposition à la « Refondation sociale » et par la non signature des ANI relatifs à l'assurance chômage

<sup>117</sup> Jean-Pascal Higelé, 2004, *L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation Unédic de 2000 : L'affirmation au droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université de Nancy II.

<sup>118</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, p. 162.

protection sociale complémentaire revient à la Confédération générale des cadres (CFE-CGC)<sup>119</sup>.

Si le poids des stratégies syndicales n'est pas à négliger, les raisons qui poussent à ce que la CFDT ravisse à la CGT-FO ce rôle de « partenaire privilégié » du patronat en 1992 renvoient également à des divergences sur les interventions en matière de politique d'emploi. La CGT-FO refuse la politique d'activation des dépenses passives introduite dans la négociation par le MEDEF au nom d'une approche de l'indemnisation du chômage comme stricte contrepartie des cotisations passées. Les cotisations ne peuvent être utilisées pour financer le retour à l'emploi dont le financement incombe à l'Etat. A l'inverse, la signature par la CFDT de cet accord introduisant la dégressivité doit être placée dans la continuité de son engagement de longue date en faveur d'interventions de l'Unédic pour reclasser les demandeurs d'emploi. Le revenu de remplacement devient progressivement un « objet » d'incitations, avec l'idée implicite qu'il faudrait lutter contre ses effets potentiellement désincitatifs.

*« Progressivement, sous le thème « lutter contre le découragement » apparaît en filigrane l'idée que le mode d'indemnisation peut soit favoriser, soit combattre ce « découragement ». (...). La référence à une stimulation, à une action sur les comportements, à une indemnisation dynamique ne peut s'interpréter que sur la base de l'hypothèse d'un effet négatif qu'exercerait une indemnisation trop élevée et / ou trop durable sur la recherche active d'emploi et la disponibilité pour accepter des offres d'emploi<sup>120</sup>. »*

Si l'adoption du principe de dégressivité s'inscrit dans la continuité des interventions passées du RAC sur le marché du travail pour accélérer le reclassement des demandeurs d'emploi, elle marque une rupture dans la mesure où alors qu'auparavant les incitations prenaient la forme d'aide supplémentaire, elle se traduit désormais par l'amputation incontournable de l'allocation à partir d'une date donnée.

### **2.3 Les propositions de réforme du service public de l'emploi en 1993 : coordonner plutôt que fusionner**

Ce changement de statut du revenu de remplacement et la multiplication des interventions qui relèvent de la politique d'emploi font naître chez les acteurs du SPE une volonté de coordination des activités d'indemnisation et de placement. Alors qu'il n'y avait pas, jusqu'en 1984, de définition du SPE, deux sont élaborées en moins de dix ans, signe que les contours du SPE évoluent et que les pouvoirs publics souhaitent orienter ses interventions en précisant ses activités et leur organisations. Par rapport à

---

<sup>119</sup> Gilles Pollet, 2012, « Socigenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 115.

<sup>120</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 187.

1984, la question de la définition et de l'efficacité du SPE se pose de manière différente : il ne s'agit pas de définir le périmètre du SPE et ses missions et d'envisager l'efficacité par rapport à la régulation de l'activité de placement mais de mieux coordonner indemnisation et placement. La question du lien entre efficacité et monopole devient secondaire, transformant à nouveau le positionnement de ce mode de régulation au sein du SPE. A la différence de 1984, le rôle des partenaires sociaux est, en 1992/1993, au cœur de cette interrogation. Il est désormais impossible de poser la question du retour à l'emploi hors de la question de l'indemnisation. Ceci ne signifie pas pour autant que la place du RAC soit garantie : confronté à une importante crise financière, la volonté des pouvoirs publics de coordonner davantage indemnisation et placement aurait pu plaider en faveur de sa disparition. Ces propos tenus par Philippe Seguin, président de l'Assemblée nationale et ancien ministre des affaires sociales entre 1986 et 1988 en témoignent. Lors d'un colloque organisé par le « Forum du futur » en 1993, il revient sur les causes du chômage et fait des propositions pour aller vers une « société de pleine activité » parmi laquelle faire disparaître le RAC.

*« Posons le problème crûment : si nous avons à bâtir de but en blanc un système de lutte anti-Chômage, reconstituerions-nous tel quel un système qui ne s'explique que par l'histoire, dont les éléments pris dans leur logique particulariste cherchent à se perpétuer et qui, au surplus, ont été conçus et mis en place généralement à une époque où le chômage n'existait pas ?*

*(...) Je souhaite donc leur fusion dans un grand service de l'emploi, placé sous l'autorité du ministre du Travail. Ceci pourrait passer en particulier par une nationalisation de l'assurance chômage que j'ai toujours souhaitée et qui me paraît s'imposer plus que jamais.*

*Le régime de l'UNEDIC, comme bien des mécanismes de l'Etat-Providence de l'ère keynésienne, repose sur l'idée d'assurance universelle, qui suppose une égale répartition des risques au sein de la population. (...) L'assurance permet de gérer un accident individuel; elle est totalement inadaptée pour affronter un fléau social qui relève de la solidarité nationale, donc d'une politique de l'Etat; pour affronter un fléau social dont il faut répéter qu'il ne consiste pas seulement dans la perte d'une source de revenu, mais dans la disparition d'une position d'activité, seule génératrice d'intégration sociale.*

*Rompons donc clairement avec la fiction du paritarisme, réorientons l'utilisation des fonds et rendons à l'Etat - en lui associant syndicats et patronat - ce qui est de sa responsabilité éminente : la mobilisation de toutes les politiques et de tous les instruments disponibles qui peuvent être engagés dans la lutte contre le chômage qui est avant tout une lutte en faveur de l'activité<sup>121</sup>. »*

Ce discours révèle qu'en dépit de l'ancienneté et du rôle joué par le régime, il fait toujours l'objet de remises en cause qui portent aussi bien sur son fonctionnement dit assurantiel que sur la légitimité des partenaires sociaux à porter la responsabilité des réponses au chômage.

---

<sup>121</sup> Philippe Séguin, 16 juin 1993. <http://discours.vie-publique.fr/notices/933189500.html>.

### 2.3.1 Une nouvelle organisation du service public de l'emploi rendue nécessaire par une nouvelle approche du lien indemnisation / placement ?

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 « relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle » est élaborée suite à la victoire de la droite aux élections législatives. Elle intervient dans un contexte de crise économique : en janvier 1994, plus de 10 % de la population active est au chômage et on compte plus de 2,7 millions de demandeurs d'emploi<sup>122</sup>. Les dépenses pour l'emploi s'élèvent à environ 300 milliards de francs et les manques à gagner sociaux et fiscaux sont estimés à 180 milliards de francs<sup>123</sup>. Le texte législatif qui comprend des dispositions nombreuses et diverses a pour ambition « *d'améliorer le fonctionnement du marché du travail*<sup>124</sup> ». Elle couvre la plupart des champs de la politique de l'emploi. « Elle vise à assouplir et à adapter aux besoins des entreprises la réglementation et les institutions qui concourent au fonctionnement du marché du travail ainsi que les dispositifs de la politique publique dans une logique supposée plus favorable à l'emploi. Le caractère quinquennal de la loi doit permettre de baliser l'horizon des agents économiques. En matière de création ou de préservation d'emplois, la loi quinquennale poursuit les transformations de l'intervention publique en matière d'emploi en donnant un rôle central à la baisse structurelle du coût du travail et en développant les mesures d'abaissement des charges des employeurs. Loi « fourre-tout » selon l'expression de Jacques Freyssinet, elle porte sur des domaines qui devraient relever de la négociation interprofessionnelle et certaines interviendront par la suite, d'où le qualificatif de « *négociation sous contrainte de la loi*<sup>125</sup> ». Cette modalité d'élaboration des dispositifs destinés à favoriser l'emploi est significative de l'ambiguïté du rôle des partenaires sociaux aux yeux de l'Etat : la défiance vis-à-vis de la négociation se mêle à la volonté d'associer les partenaires sociaux dont le rôle en matière d'emploi est croissant.

Ce texte soulève la question de l'organisation institutionnelle du SPE. Le texte à partir duquel nous analysons la manière dont se pose alors la question de la régulation du SPE est un rapport dans lequel est discutée une éventuelle fusion de l'Unédic et de l'ANPE commandé dans l'article 79 de la loi quinquennale :

---

<sup>122</sup> Cf. Annexe III, tableau 6.

<sup>123</sup> Source : rapport IGAS.

<sup>124</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>125</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, p. 167.

*« Dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, le gouvernement adressera au Parlement un rapport établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite des différentes instances de l'ANPE et de l'UNEDIC. Ce rapport définira également à quelles conditions pourrait être réalisée une éventuelle fusion de ces deux organismes et de leurs déclinaisons territoriales et quelles pourraient en être les incidences juridiques et financières<sup>126</sup> ».*

Le rapport est lié au titre IV de la loi quinquennale relatif à *« l'aspect du fonctionnement des organismes chargés auprès du public d'améliorer la situation de l'emploi dans un souci de coordination et de cohérence<sup>127</sup> »*. Il s'appuie sur celui réalisé par l'IGAS qui fait de la coordination au sein du SPE une question cruciale : *« l'articulation des fonctions de placement et d'indemnisation est (...) un enjeu central du meilleur fonctionnement du marché du travail en France<sup>128</sup> »*. Alors que le « champ virtuel de partenariat entre l'ANPE et l'UNEDIC est considérable<sup>129</sup> » leur coordination se révèle défailante. Les lacunes sont jugées criantes notamment concernant l'inscription des demandeurs d'emploi<sup>130</sup> : ceux-ci entrent d'abord en contact avec l'ANPE alors qu'ils sont au départ surtout soucieux de leur indemnisation. La démarche d'activation est également problématique dans la mesure où les deux institutions n'en ont pas la même approche.

Le rapport, remis par le gouvernement au Parlement le 22 juin 1994, reprend l'état des lieux établi par l'IGAS et part du constat que le défaut de coordination au sein du SPE conduit à mêler

*« complexité résultant de la multiplication des instruments d'action et des réseaux d'intervention, centralisation excessive, articulation imparfaite entre les fonctions d'orientation, de placement, d'indemnisation et de contrôle et qualité insuffisante des services rendus tant aux demandeurs qu'aux entreprises<sup>131</sup> ».*

A nouveau, comme avec le rapport de 1989, le constat d'inefficacité de l'opérateur public est à l'origine des textes de 1993 et de la réflexion engagée au sujet du SPE. Cependant, les éléments qui fondent le constat d'inefficacité diffèrent. Ces dysfonctionnements ont fait émerger le projet de fusionner ANPE et Unédic mais cette solution est écartée dès l'introduction pour préserver « l'identité et la spécificité » des deux institutions.

---

<sup>126</sup> Loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>127</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>128</sup> *Liaisons sociales*, « Inspection générale des Affaires sociales. Rapport annuel 1994 », Documents n°31/95 du lundi 27 mars 1995, supplément au numéro 11900, p. 2.

<sup>129</sup> *Ibid.*

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Déjà en 1992, les deux institutions ont des « cultures » largement différentes. Le peu de liens entre les deux institutions rend cette « coexistence » possible et pacifique mais des difficultés sont anticipées si les deux institutions s'avéraient devoir fusionner. Pour favoriser le travail commun, écarter la solution de la fusion est jugé préférable.

### **2.3.2 La coordination jugée plus propice à l'efficacité du service public de l'emploi que la fusion**

Sept raisons<sup>132</sup> sont avancées pour justifier ce choix. Nous présentons ici uniquement celles qui ont trait à la place respective de l'Etat et des partenaires sociaux et à la régulation du SPE et du marché du travail. La première raison est « *l'opposition absolue de l'ensemble des partenaires sociaux* », ce qui conduit à écarter l'idée d'une fusion immédiate. Deuxièmement, la fusion se traduirait par une « *étatisation de l'indemnisation du chômage* » ou par une « *privatisation de la fonction de placement* ». Or, le gouvernement s'oppose autant à la mise en cause de la politique contractuelle et du paritarisme qu'au désengagement de l'Etat de la lutte contre le chômage et l'exclusion. Enfin, « *il est à craindre que la mise en commun des financements ne conduise à un déséquilibre préjudiciable à l'intervention du nouvel organisme en matière de placement*<sup>133</sup> ».

La transformation de l'architecture institutionnelle écartée, la solution privilégiée est celle de développer des actions de coordination. Ces actions de coordination deviennent incontournables en raison du lien indemnisation / placement qui est mis au cœur des politiques d'emploi. La démarche adoptée dans le rapport consiste à faire émerger des propositions à partir de l'observation du fonctionnement du SPE.

*« Poser cependant en préalable la question institutionnelle peut contribuer à obscurcir le débat. L'objectif recherché étant l'amélioration de l'efficacité de l'intervention des acteurs de la politique de l'emploi, il paraît nécessaire de privilégier une démarche pragmatique, c'est-à-dire analyser de façon critique les relations des deux institutions sur les zones de recouvrement, et la complémentarité éventuelle de leurs missions d'intérêt collectif et examiner les conditions d'une clarification et d'un exercice en commun de ces missions<sup>134</sup>. »*

L'approfondissement de la coordination apparaît explicitement comme le vecteur d'une amélioration de l'efficacité du SPE. Des orientations sont données pour que les différentes institutions, sans fusionner, « *s'engagent dans une dynamique de coopération étroite à tous niveaux* ». Une instance est créée pour « *contribuer au*

---

<sup>132</sup> L'ensemble des raisons avancées pour justifier le renoncement à la fusion se sont avérées des problèmes lorsque la fusion a été mise en place en 2008 (cf. partie III).

<sup>133</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>134</sup> *Ibid.*

*renforcement de la coordination des actions conduites par l'Etat, l'ANPE et l'Unédic*<sup>135</sup> » : le Conseil d'orientation et de surveillance. A l'opposé de la fusion qui est présentée comme une solution « plaquée » et allant à l'encontre du « bon sens », le gouvernement préconise le développement de la « *coopération entre les deux institutions (...) sur des bases pragmatiques avec des objectifs précis et des échéances dans le temps de façon très opérationnelle*<sup>136</sup> ». L'adjectif pragmatique apparaît pour la seconde fois et renvoie au caractère opérationnellement réalisable d'un approfondissement de la coordination dans la mesure où elle est acceptée par les acteurs. L'option retenue en 1994 prévaudra encore en 2005 : renforcement de la coordination entre institutions plutôt que fusion. Cette démarche fait de la coordination un instrument d'action publique puisque déterminer l'articulation des activités des différentes institutions constitue un pouvoir d'orientation de leurs interventions. Deux axes stratégiques sont identifiés pour améliorer la coordination. Le premier consiste à « *rapprocher les institutions de l'utilisateur* » et préconise l'amélioration de la qualité de service notamment en développant « *une approche individualisée des difficultés des demandeurs d'emploi en s'orientant vers une relation quasi contractuelle entre l'utilisateur et les institutions*<sup>137</sup> ».

L'idée de contractualisation qui ne trouvera de traduction qu'en 1999 au moment des discussions sur la nouvelle convention d'assurance chômage est déjà introduite, cette fois-ci par le gouvernement. Le second axe stratégique recommande « *de favoriser la mobilisation des financements consacrés à l'indemnisation au profit d'interventions axées directement sur l'accès à l'emploi*<sup>138</sup> ». On peut s'interroger sur cette volonté « *d'activer les dépenses* ». S'agit-il d'une manière d'avoir accès à des ressources financières jusqu'à présent gérées par les partenaires sociaux ?

Ces axes de transformation se traduisent dans des propositions de mesures. La première consiste à

*« clarifier les compétences des deux institutions » et à les conduire à se centrer sur leur cœur de métier. Le rapport propose de « transférer de l'ANPE aux Assédic l'inscription des demandeurs d'emploi. L'acte d'inscription correspond, en effet, davantage aux compétences administratives des agents des ASSEDIC qu'aux fonctions de conseil et d'orientation propres aux agents de l'ANPE. (...). Dans le cadre de ce recentrage sur les activités de base, il pourrait dans un deuxième temps être envisagé de renforcer la responsabilité des ASSEDIC en matière de contrôle des bénéficiaires*<sup>139</sup> ».

---

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> *Ibid.*

<sup>137</sup> *Ibid.*

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

Le transfert de l'inscription est une évolution importante: l'inscription est une des composantes des missions de service public. Elle traduit le souci croissant d'articulation entre indemnisation et est justifiée au regard des compétences différentes des personnels des deux institutions<sup>140</sup>.

La troisième proposition consiste à « *utiliser une part des dépenses d'indemnisation en incitation au retour à l'emploi*<sup>141</sup> ». Il est préconisé de développer cette orientation nationale à partir d'expérimentations locales. La dernière proposition la mise en place d'une convention entre les deux institutions :

*« Au-delà même des documents propres à chaque institution, un « accord contractuel bilatéral » couvrant la période d'application de la loi quinquennale pourrait traduire la volonté de rapprochement des deux institutions et définir leurs relations par des liens de nature conventionnelle<sup>142</sup> ».*

Cette proposition annonce les conventions bipartites qui, comme plusieurs autres propositions, ne seront réalisées que beaucoup plus tardivement<sup>143</sup>.

Le renforcement de la coordination est présenté comme un vecteur d'amélioration de l'efficacité du SPE plus puissant que la modification de l'architecture institutionnelle. Le maintien de la diversité institutionnelle est préféré à la solution d'une fusion qui entraînerait l'opposition des acteurs. Prôner la coordination, particulièrement entre les institutions en charge de l'indemnisation et du placement, revient à reconnaître le rôle de premier plan des partenaires sociaux en matière d'intervention au sein du SPE. Déterminer le contenu à donner à la coordination est le signe du pouvoir d'orientation des interventions sur le marché du travail que conserve la puissance publique.

*« Les partenaires sociaux ont dû accepter un certain rétrécissement de leur domaine d'action, laissant le reste à l'Etat. C'est ainsi que le protocole tripartite de 1993, qui accompagne le nouvel accord national interprofessionnel reconnaît formellement l'existence d'un certain tripartisme dans l'assurance chômage<sup>144</sup>. Cependant, les partenaires sociaux et l'Etat sont loin d'être résignés à cet état de fait et ils ont bien conscience que le paritarisme de l'Unédic est devenu un paritarisme « sous surveillance ». Aucun des acteurs ne souhaite assumer seul la responsabilité de la gestion*

---

<sup>140</sup> Une autre justification avancée à ce transfert réside dans l'anticipation d'un personnel en surnombre au sein du RAC en raison de l'informatisation des activités de recouvrement des cotisations et de versement des allocations.

<sup>141</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>142</sup> *Ibid.*

<sup>143</sup> La première convention bipartite est négociée en 2001.

<sup>144</sup> L'Etat s'engage à verser une subvention et les partenaires sociaux à ne pas baisser le taux de cotisation, ni augmenter les prestations en cas de rééquilibrage du régime. Le protocole instaure un Conseil d'orientation et de surveillance tripartite, responsable des institutions chargées du placement, de l'indemnisation et du contrôle des demandeurs d'emploi.

*du chômage. En même temps, chacun tient à conserver un pouvoir de décision dans ce domaine<sup>145</sup> ».*

1993 marque une crise du paritarisme et l'aboutissement d'un mouvement où l'Etat joue un rôle croissant dans la gestion de l'institution paritaire et où s'amorce, dans le même temps, la présence accrue des partenaires sociaux dans la politique d'emploi. Le transfert de l'inscription est la preuve de l'imbrication étroite entre Etat et partenaires sociaux et marque l'attribution de nouvelles prérogatives au RAC en matière de retour à l'emploi qui ne cesseront de s'étendre.

## **Conclusion du chapitre**

A partir de l'étude trois crises significatives de la manière de poser la question de la régulation de l'indemnisation et plus largement de l'intervention sur le marché du travail, nous avons mis en évidence l'existence d'un lien étroit entre conjoncture économique, approche de la politique de l'emploi et régulation du SPE. Les trois réformes étudiées se déroulent dans des contextes conjoncturels largement différents. La période allant de 1979 à 1992 est marquée par l'émergence d'un chômage structurel et du chômage de longue durée qui font exploser les dépenses d'indemnisation et mettent à mal les finances du RAC ainsi que les principes mêmes qui fondent son fonctionnement. Plus que les évolutions de la conjoncture, les transformations du référentiel d'action publique marque les réformes engagées.

La nécessité de remédier à une situation budgétaire déficitaire est la motivation à l'origine de chacune des réformes étudiées. Elles conduisent toutes à une nouvelle division du travail entre Etat et partenaires sociaux mais à l'adoption de solutions différentes, notamment en termes d'intervention sur le marché du travail via l'indemnisation. La période est également marquée par l'émergence d'un système d'indemnisation en trois cercles qui conduira par la suite à ce que les prestations de retour à l'emploi varient en fonction de l'indemnisation perçue.

Alors que dans les premières années d'existence du RAC, le faible niveau de chômage et la situation financière excédentaire du régime sont les éléments qui permettent la réalisation de compromis (entre organisations syndicales et patronales mais également entre partenaires sociaux et Etat) et rendent possibles les interventions au-delà de l'indemnisation, les motivations aux interventions des partenaires sociaux reposent désormais sur des leviers différents en raison de changements dans la

---

<sup>145</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, *op. cit.*, p. 36.

conception du chômage. Si l'Etat est le principal acteur à élaborer les interventions du SPE sur le marché du travail, il n'est pas le seul et partage – certes de manière non équilibrée – cette prérogative avec les partenaires sociaux. Notre travail a montré que le partage de ces prérogatives est toujours mouvant et mis en question. Cette question est rendue plus aigue par l'apparition de nouveaux acteurs qui accompagnent les demandeurs d'emploi et le développement des interventions des collectivités territoriales en matière d'emploi (qui n'est pas synonyme de perte de prérogatives par l'Etat central). La coordination entre ces différents intervenants est présentée comme défailante et son amélioration est envisagée comme un levier pour améliorer l'efficacité du SPE, deux leitmotiv que nous retrouverons au cours de la période suivante.



## **CHAPITRE 3 - MISES EN CAUSE EUROPEENNE ET NATIONALE DU MONOPOLE DE PLACEMENT (1997- 2001)**

---

Une nouvelle convention de l'OIT est adoptée en 1997. La convention n° 88 concernant l'organisation du service public de l'emploi faisait référence depuis 1948 et affirmait que les Etats membres devaient « *entretenir un service public et gratuit de l'emploi [(...) dont le personnel] est composé d'agents publics bénéficiant d'un statut et de conditions de service qui les rendent indépendants de tout changement de gouvernement et de toute influence extérieure indue<sup>1</sup>* ». Elle insistait sur le caractère public du SPE. Un renversement se produit avec la convention n° 181<sup>2</sup> qui, elle, reconnaît « *le rôle que les agences d'emploi privées peuvent jouer dans le bon fonctionnement du marché du travail<sup>3</sup>* ». Cette évolution est significative de transformations multiples qui touchent aussi bien aux grands axes de la politique macroéconomique qu'à l'organisation de l'opérateur public pour délivrer les prestations aux demandeurs d'emploi.

Ce chapitre porte sur les évolutions de la régulation du monopole de placement et du SPE français dans son ensemble au tournant des années 2000. Il s'agit de montrer que ces évolutions s'inscrivent dans une nouvelle approche de l'intervention publique en matière d'emploi dont les orientations principales sont promues et partagées au sein de l'Union européenne.

Si les transformations décrites dans ce chapitre sont amorcées bien avant 1997, nous retenons cette date comme borne car elle est significative aussi bien au niveau européen que français. Année de création de la stratégie européenne pour l'emploi et de réorientation de la politique d'emploi nationale, elle voit également la création d'un dispositif de politique publique mis en œuvre par le SPE français intitulé Service Personnalisé pour un Nouveau Départ dans l'Emploi (SPNDE) qui porte la marque des orientations européennes. Cette période s'achève en 2001 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention d'assurance chômage qui, en donnant naissance au Plan d'Aide au Retour à l'Emploi et après de longues négociations, pose les bases de nouvelles régulations du SPE.

---

<sup>1</sup> Organisation internationale du travail, 1948, Convention n° 88 concernant l'organisation du service public de l'emploi, adoptée le 9 septembre 1948.

<sup>2</sup> Cette convention n'a pas été ratifiée par la France.

<sup>3</sup> Organisation internationale du travail, 1997, Convention n° 181 concernant les agences d'emploi privées, adoptée le 19 juin 1997.

L'apparition du chômage de masse et surtout du chômage de longue durée couplée à l'injonction à limiter les dépenses publiques qui découle de la crise et de l'abandon des politiques keynésiennes conduisent à transformer les modalités de traitement du chômage et les missions des SPE. Faire un focus sur le niveau européen dans une thèse exclusivement consacrée au cas français peut surprendre. La pertinence de cette démarche vient de ce que, à partir de 1997, une politique d'emploi est élaborée au niveau européen suite au Traité d'Amsterdam. Il est donc nécessaire d'analyser les grandes lignes de son contenu et d'identifier les modalités selon lesquelles elle s'applique dans les Etats membres. L'intérêt de l'étude du niveau européen est que les recommandations contraignantes de politiques macroéconomiques et non contraignantes de politiques d'emploi sont formulées de telle sorte qu'elles permettent d'éclairer les liens entre politique macroéconomique et formulation des missions des SPE qui en découlent. Les préconisations internationales, parce qu'elles s'appliquent à plusieurs Etats (et composent donc moins avec des situations et des histoires complexes), ont un caractère idéal-typique qui permet de montrer comment les éléments qui composent ces politiques d'emploi font système. L'étude des recommandations de politique d'emploi au niveau européen permet de saisir les transformations des politiques d'emploi apparues à la fin des années 1990, leur caractère systémique et le rôle qui incombe au SPE dans ce cadre. Le « système » promu au niveau européen repose sur le raisonnement suivant : l'approche en termes d'activation des dépenses de protection sociale et des chômeurs conduit à développer un accompagnement accru pour les demandeurs d'emploi identifiés comme étant les plus « éloignés de l'emploi ». Leurs difficultés ainsi que la nécessité de créer de l'émulation vis-à-vis de l'opérateur public justifieraient le recours à des opérateurs privés. Une des caractéristiques majeures de ces politiques d'emploi est de donner une place de premier plan au SPE en tant qu'opérateur de la politique d'emploi.

Traiter successivement le niveau européen et français ne vise aucunement à établir l'influence précise du premier sur le second mais à identifier des sources d'inspiration et de contraintes de la politique nationale à partir de l'analyse du cadre cognitif promu au sein de l'Union Européenne tout en montrant que les éléments de la politique européenne d'emploi – dont la nature est spécifique - ne s'appliquent pas tels un rouleau compresseur. Les spécificités nationales liées notamment aux caractéristiques de la protection sociale et à la place des partenaires sociaux perdurent.

Nous présentons donc, dans un premier temps, la stratégie européenne pour l'emploi et les recommandations spécifiquement faites aux SPE européens en les

resituant dans l'architecture des politiques macroéconomiques de l'Union. L'activation est la clé de voute de la SEE qui a en commun avec les autres orientations européennes de promouvoir la régulation concurrentielle sur le marché du travail. Cette stratégie constitue un cadre cognitif unifié qui fait de la concurrence une solution aussi bien économique que sociale aux difficultés posées par le chômage et l'inactivité (section 1). L'étude des négociations de la convention d'assurance chômage qui ont lieu entre 1999 et 2000 et qui s'achèvent par la naissance du PARE est donc attentive à identifier les éléments présents dans le cadre cognitif analysé au niveau européen tout autant que les spécificités nationales. Cette négociation se déroule dans un contexte spécifique marqué par le projet de Refondation sociale porté par le MEDEF. Si l'ensemble des propositions soulevées au moment des négociations ne voient pas le jour, cette nouvelle convention transforme la régulation du SPE et, plus largement, l'intervention publique en matière de gestion du chômage. Les transformations en jeu reposent, pour l'essentiel, sur une nouvelle articulation du lien entre indemnisation et recherche d'emploi. Elles conduisent à une redéfinition des champs d'intervention des différentes institutions et à conférer une nouvelle place aux partenaires sociaux (section 2).

## **1. La stratégie européenne pour l'emploi : outil de renforcement des services publics de l'emploi et de mise en cause de leur monopole sur le placement**

Une stratégie européenne pour l'emploi est élaborée au sein de l'UE à partir de 1997 en vue d'envoyer un signe fort de l'implication de l'Union Européenne dans la lutte contre le chômage alors que la construction de « l'Europe sociale » est jugée très en-deçà de la construction économique tenue en partie pour responsable de la réduction des prestations de protection sociale et de la protection du travail<sup>4</sup>. Elle fait figure d'objet d'action publique étrange et inédit à plusieurs égards. D'une part, il s'agit d'une politique unique destinée à s'appliquer dans des Etats membres dont les niveaux de chômage sont variés. D'autre part, il s'agit d'une politique non contraignante mise en œuvre par des Etats membres qui conservent parmi leurs compétences celles relatives à la politique d'emploi.

Au-delà de ces caractéristiques spécifiques, cette stratégie nous intéresse en ce que les recommandations faites au niveau européen contiennent des préconisations relatives à l'organisation et au contenu des interventions du SPE qui sont directement et

---

<sup>4</sup> Didier Chabanet, 2007 ; « Chômage et exclusion sociale : l'échec européen », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 157.

clairement articulées aux recommandations de politiques macroéconomiques. Les études permettent d'éclairer la manière dont les orientations de politiques macroéconomiques pèsent sur les politiques d'emploi et comment les interventions des SPE sont supposées les mettre en œuvre.

Nous étudions cette stratégie qui connaîtra une certaine cohérence sur la période 1997-2001 dans la mesure où les quatre piliers qui la définissent sont relativement stables avant d'être modifiés en 2002.

### **1.1 La stratégie européenne pour l'emploi : une première déclinaison de la méthode ouverte de coordination imbriquée dans la politique macroéconomique de l'Union européenne**

Avant de nous concentrer sur l'analyse du contenu des politiques d'emploi promues par les institutions de l'Union européenne et ses conséquences en termes de préconisations relatives au SPE, nous décrivons le contexte dans lequel s'élabore ces politiques d'emploi d'un genre nouveau et leurs principales caractéristiques.

La Stratégie européenne pour l'emploi est une politique d'un type inédit en raison notamment de l'institution qui en est à l'origine : l'Union Européenne. Cette union n'est ni un simple espace d'échange (comme l'est l'espace de libre échange nord américain par exemple), ni une fédération d'Etats. La forme prise par cette politique d'emploi s'explique par la répartition des compétences entre les niveaux de régulation (nationaux, supra et infra nationaux).

Jusqu'au sommet du Luxembourg en novembre 1997 consacré aux questions d'emploi et à l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam qui comporte un titre « Emploi », l'emploi n'est pas considéré comme un domaine de compétence de l'UE. L'ajustement sur le marché du travail est supposé résulter du fonctionnement du Marché commun duquel auraient dû découler créations d'emploi et harmonisation des systèmes sociaux. Ce raisonnement apparaît clairement dans l'article 117 du Traité de Rome signé en 1957 :

*« Les États membres conviennent de la nécessité de promouvoir l'amélioration des conditions de vie et de travail de la main-d'œuvre permettant leur égalisation dans le progrès. Ils estiment qu'une telle évolution résultera tant du fonctionnement harmonieux du marché commun, qui favorisera l'harmonisation des systèmes sociaux, que des procédures prévues par le présent traité et du rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives. »*

Le traité d'Amsterdam, en modifiant la répartition spécifique des compétences, a des conséquences sur les formes prises par la politique d'emploi au niveau européen.

### 1.1.1 La méthode ouverte de coordination : une politique d'une nouvelle nature

La SEE est la première définition d'un cadre d'orientations politiques relatives à l'emploi au sein de l'UE<sup>5</sup>. Avant d'étudier son imbrication dans l'architecture des politiques européennes et son contenu, nous précisons les conditions de son émergence et ses caractéristiques formelles. Les formes prises par cette stratégie sont premières puisqu'elle doit son existence au fait de ne pas empiéter sur les prérogatives des Etats nationaux. En tant que méthode ouverte de coordination (MOC), dont elle constitue la première réalisation, la SEE se caractérise avant tout par son caractère non contraignant. Développer une politique d'emploi et lui donner une forme inédite – la MOC – sont deux dimensions de la Stratégie Européenne de l'Emploi étroitement liées. Alors que dans les années 1980 et 1990, l'élargissement de la construction européenne polarise l'attention, cette question est détrônée dans les années 2000 par les enjeux de régulation et de gouvernance<sup>6</sup>. Dans ce contexte apparaît un nouveau mode de gouvernance de la politique sociale dans l'Union : la Méthode Ouverte de Coordination<sup>7</sup>.

En 1997, les gouvernements sociaux démocrates majoritaires dans l'UE font le diagnostic d'un déficit démocratique de l'Union et d'une défiance des citoyens européens. Mener une politique coordonnée d'emploi vise, d'une part, à envoyer un signal aux opinions publiques de la volonté de l'UE de lutter contre le chômage et, d'autre part, à renforcer les actions destinées à flexibiliser les marchés du travail pour améliorer la situation de l'emploi. L'approfondissement de la construction européenne fait apparaître les limites d'une régulation de l'emploi uniquement nationale. Cependant, l'UE n'a ni les compétences, ni la légitimité pour mener une politique d'emploi. Ce défaut de légitimité était apparu en 1994 lorsque, au sommet d'Essen, après la parution du Livre Blanc *Croissance Compétitivité Emploi*, la première tentative pour une stratégie coordonnée de l'emploi échoue. Cet échec n'entrave pas la progression de l'idée que coordonner les politiques d'emploi serait nécessaire. La décision d'élaborer une politique d'emploi coordonnée entre les différents Etats membres – dénommée Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) – est prise lors du sommet d'Amsterdam en 1997.

---

<sup>5</sup> Jeanine Goetschy, 1999, «The European Employment Strategy: Genesis and Development », *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, pp. 117-137.

<sup>6</sup> Jean-Vincent Koster, 2012, *Le dialogue social européen à l'épreuve des nouvelles formes de régulation de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université de Paris X Nanterre.

<sup>7</sup> Caroline Delaporte, Philippe Pochet (eds.), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE – Peter Lang.

### **Encadré 9 - Les caractéristiques procédurales de la SEE, première MOC**

La SEE consiste à ce que les Etats membres mettent en œuvre dans leurs politiques d'emploi nationales des orientations partagées appelées « lignes directrices ». Les premières sont élaborées lors du sommet de Luxembourg en 1998 en même temps que sont identifiés les indicateurs destinés à en réaliser le suivi. La première évaluation est menée en 2000.

Les lignes directrices constituent la colonne vertébrale de la SEE. Elles sont négociées entre les Etats membres et la Commission. Chaque année, les Etats membres présentent leurs « plans nationaux d'actions pour l'emploi ». Ces plans nationaux sont remis à la Commission qui rédige à partir de ceux-ci un rapport conjoint sur l'emploi qui est adopté par le Conseil après négociation avec les Etats membres et qui servira de base à la rédaction de nouvelles lignes et recommandations publiées annuellement dans le « paquet emploi » en septembre.

Les pratiques d'étalonnage sont à la base de la SEE puisque les lignes directrices définissent des objectifs chiffrés dont l'atteinte est décrite dans les plans nationaux d'action. L'eupéanisation se diffuse de manière spécifique par le partage d'objectifs communs. Si les politiques d'emploi restent définies nationalement, elles sont « inscrites dans une perspective européenne, ce qui est à la

fois l'occasion de définir des orientations communes (lignes directrices) et - c'est le sens même de la MOC - d'opérer des comparaisons et des échanges entre Etats membres<sup>8</sup> ».

Cette politique accorde donc un rôle crucial aux indicateurs. Les Etats membres approuvent une liste d'indicateurs. La pratique du benchmarking, empruntée à la gestion d'entreprises privées, organise une forme de concurrence entre Etats membres.

Cette nouvelle méthode, qui est également un nouveau mode de régulation, confirme le passage d'une logique d'harmonisation rendue complexe par les élargissements successifs à une logique de coordination des politiques économiques et sociales. L'instrument de la directive utilisé jusque-là pour créer un acquis social communautaire paraît alors trop rigide. Face à ces contraintes, deux avantages de la MOC sont mis en avant : elle permet de contourner la réticence des Etats-membres à déléguer de nouvelles compétences dans le domaine électoralement sensible de l'emploi et offre une souplesse plus grande par rapport à l'harmonisation législative rendue nécessaire dans une UE élargie composée d'Etats membres hétérogènes<sup>9</sup>.

### **1.1.2 La place de la stratégie européenne pour l'emploi dans l'architecture des politiques communautaire**

La répartition des compétences au sein de l'Union se répercute sur les formes prises par la SEE. Ses orientations sont, elles, délimitées par le cadre contraignant défini par les politiques macroéconomiques et les règles juridiques en vigueur dans lequel cette politique s'inscrit.

La construction européenne est, depuis sa naissance, une construction essentiellement économique encadrée par des règles juridiques. Cette construction juridique repose notamment sur deux principes fondamentaux : l'effet direct et la

<sup>8</sup> Vincent Dubois, 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et pratiques nationales », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 85.

<sup>9</sup> Jean-Vincent Koster, 2012, *op. cit.*, pp. 115-116.

primauté. Le principe d'effet direct donne la possibilité aux particuliers d'invoquer directement le droit européen devant les tribunaux, indépendamment de l'existence de textes issus du droit national<sup>10</sup>. Le principe de primauté consiste à ce que le droit européen prévale sur les droits nationaux. La construction économique est permise par le droit européen qui protège la liberté d'établissement, de circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux ainsi que l'absence d'entrave portée à la concurrence. La Cour de justice des communautés européennes (CJCE) exerce un contrôle sur le contenu de la protection sociale via l'« intégration négative », qui résulte des décisions prises pour abolir les obstacles aux libertés économiques<sup>11</sup>.

Une politique économique européenne est mise en place dans les années 1990 lors de la préparation de la naissance de la monnaie unique. Elle repose sur le Pacte de stabilité et de croissance dont l'objectif est la surveillance et la réduction des déficits publics. Il existe, au sein de l'UE, une politique monétaire et une coordination des politiques budgétaires. Si le budget européen est particulièrement faible et qu'il n'y a pas, à proprement parler de politique budgétaire européenne, l'existence du Pacte de stabilité et de croissance conduit à interdire aux Etats-membres de mener une politique budgétaire de relance, ce qui réduit considérablement leurs marges de manœuvre. Plusieurs pans des politiques économiques restent cependant du ressort des Etats membres : politiques des salaires, des impôts, des investissements publics. Avec cette construction, l'ajustement par les mécanismes de marché est la seule possibilité de réforme restante, et ceci est particulièrement vrai dans le cas des marchés du travail<sup>12</sup>. La coordination au sein de l'UE des politiques économiques se fait par la définition des grandes orientations de politique économique (GOPE). Elles se donnent les orientations suivantes : prix stables, finances publiques saines, balance des paiements stables et augmentation des taux d'emploi.

Au tournant des années 2000, la répartition initiale des compétences prévaut et le « social » relève toujours du niveau national. Cependant, les politiques sociales ne sont pas élaborées de manière totalement indépendante puisqu'elles doivent être articulées, compatibles et même au service des politiques économiques européennes. Ainsi, la SEE

---

<sup>10</sup> La littérature spécialisée accorde un caractère structurant à l'arrêt *van Gend en Loos* qui fonderait les bases de l'« effet direct de l'ordre juridique communautaire en droit interne ». A travers cet arrêt, la Cour reconnaît que les États-membres acceptent la limitation de leur souveraineté par leur adhésion à la CEE, et que leurs citoyens ont désormais la possibilité de s'appuyer sur les traités pour faire valoir leurs droits devant les juridictions nationales. Cf. Jean-Vincent Koster, 2012, *op. cit.*, p. 121.

<sup>11</sup> Jean-Claude Barbier, 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Coll. Le lien social, p. 73.

<sup>12</sup> Robert Salais, 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in Bénédicte Zimmermann (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, coll. Du CIERA Dialogiques, p. 304.

s'inscrit dans le cadre déterminé par les grandes orientations de politiques économiques et vise à mettre en œuvre l'objectif que s'est donné l'UE d'un taux d'emploi supérieur à 70 % de la population active. Ensuite, à partir de 2000, elle devient partie intégrante de la stratégie de Lisbonne qui oriente l'ensemble de l'action européenne. L'intégration, dans une même « stratégie », d'éléments qui ont trait à la coordination des politiques économiques et des politiques sociales est significative de l'interpénétration entre les différents domaines et du fait que la SEE vient s'inscrire dans le cadre macroéconomique communautaire.

#### **Encadré 10 - La stratégie de Lisbonne**

La Stratégie de Lisbonne vise à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ». Il n'y a pas de modèle social sous-jacent à cette stratégie mais un accord existe sur le partage des principes de compétitivité et de cohésion sociale<sup>13</sup>.

Lors du Sommet de Lisbonne de 2000, le Conseil européen décide d'approfondir le processus de réformes économiques et sociales afin de rendre l'UE plus compétitive, de renforcer la croissance mais également la cohésion sociale.

Lors du Sommet de Stockholm en mars 2001 sont définis les objectifs chiffrés pour l'horizon 2010 : un taux d'emploi global de 70 %, de 60 % pour les femmes et de 50 % pour les 55-64 ans. La stratégie de Lisbonne confirme le remplacement progressif du « taux de chômage » par le « taux d'emploi » comme principal indicateur de performance.

S'il y a un consensus sur les finalités de cette « stratégie » – « *more and better jobs* » – aucune n'existe concernant les moyens. La tension entre, schématiquement, les pôles « néolibéral » et « socio-démocrate » sur le degré de l'intervention publique pour assurer la cohésion sociale perdure. Tous s'accordent toutefois sur la recherche d'un marché du travail compétitif, condition nécessaire pour atteindre le plein emploi.

Les objectifs de la stratégie de Lisbonne ont une traduction directe en matière de politique d'emploi : pour devenir la « société de la connaissance la plus compétitive au monde », l'UE doit disposer d'une main-d'œuvre présentée comme hautement qualifiée, mobile et disponible, en quantité suffisante, flexible et dont le coût du travail serait limité. L'objectif premier donné à la SEE est d'augmenter les taux d'emploi, particulièrement ceux des femmes, des travailleurs âgés, des jeunes. Dans l'UE, le taux d'emploi désigne le rapport suivant : population ayant un emploi / ensemble de la population âgée de 15 à 64 ans. Un taux d'emploi de 70 % est assimilé dans les textes européens au plein emploi. Dans l'optique de la SEE, les politiques d'emploi des Etats-membres devraient attirer davantage de personnes sur le marché du travail. Cela passe par une diminution de l'inactivité notamment pour les personnes défavorisées sur le marché du travail (travailleurs âgés, personnes en situation de handicap etc.). Bernard Conter insiste sur le fait que « *la SEE n'énonce donc pas tant un objectif de diminution du chômage pour évoluer vers le plein emploi (au sens strict du terme) qu'une augmentation de l'emploi et surtout du nombre de personnes occupant un*

<sup>13</sup> Jean-Vincent Koster, 2012, *op. cit.*, p. 107.

*emploi*<sup>14</sup> ». Cette spécificité de la SEE s'incarne dans le fait de faire du taux d'emploi l'indicateur clé au détriment du taux de chômage.

La place faite au taux d'emploi se comprend au regard de l'objectif plus général de réduction des déficits publics et montre à quel point la SEE s'inscrit dans le cadre défini par les politiques macroéconomiques. L'objectif de maximisation du taux d'emploi était déjà central dans la SEE mais il devient le pivot des politiques européennes à partir du sommet de Lisbonne. La stratégie de Lisbonne pose que les politiques d'emploi, de protection sociale et les politiques économiques et budgétaires doivent être pensées ensemble pour se renforcer mutuellement<sup>15</sup>. La SEE a pour mission de contribuer à la construction d'une « économie compétitive ». Cela passe, d'après la stratégie de Lisbonne, par la mise en œuvre d'un « cadre macroéconomique sain » caractérisé par une inflation et un déficit public limité, par l'ouverture de tous les marchés à la concurrence et par une réorientation des dépenses publiques vers des secteurs contribuant directement à la croissance (recherche et développement, nouvelles technologies, etc). Ces objectifs généraux contenus dans les grandes orientations de politique économique sont traduits en recommandations de politique d'emploi dans la SEE. Le marché du travail nécessaire à l'économie compétitive souhaitée requiert la modération salariale et des réformes de flexibilisation, orientations qui vont être communes aux GOPE et à la SEE et qui confère un rôle de premier plan aux SPE. Le cadre de pensée de la politique macroéconomique européenne fait de la lutte contre l'inflation un objectif premier. La politique d'emploi se borne alors à une politique de l'offre de travail stimulant la concurrence entre salariés, entre salariés et chômeurs, entre inactifs et chômeurs, etc. Ceci s'accompagne d'une politique de réduction du coût du chômage par la limitation de la durée et du montant de l'indemnisation<sup>16</sup>.

Si la SEE est donc pleinement intégrée et cohérente avec la politique macroéconomique européenne, elle n'est pas uniquement une « déclinaison » des GOPE. Pour preuve, elle contient des dispositions spécifiques à la SEE et quasi-absentes des GOPE : qualité de l'emploi, égalité entre les femmes et les hommes, lutte contre l'exclusion, etc. Elle ne repose pas non plus sur un modèle alternatif et n'est surtout pas de nature à faire contrepoids. Jean-Claude Barbier lit dans ces divergences « la trace de « batailles de référentiel » entre des acteurs nationaux et communautaires, à l'intérieur de la référence commune du programme économique orthodoxe<sup>17</sup> ».

---

<sup>14</sup> Bernard Conter, 2007, Plein emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 29.

<sup>15</sup> Robert Salais, 2004, *op. cit.*, pp. 298-299.

<sup>16</sup> Gilles Raveaud, 2006, « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi*, N° 107 juillet-septembre 2006, pp7-18.

<sup>17</sup> Jean-Claude Barbier, 2002, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43-2, pp.307-32, p. 328.

La conception du chômage sous-jacente à l'approche de l'UE qui se donne comme objectif l'augmentation des taux d'emploi constitue un renversement par rapport aux approches qui ont prévalu et qui sont encore au moins partiellement présentes dans certains Etats membres. L'ampleur et les enjeux des renversements contenus dans cette nouvelle approche de la politique d'emploi sont synthétisés de manière très éclairante par Bernard Conter :

*« D'une approche du chômage comme problème social, défini par ses conséquences en termes de précarité individuelle, l'on passe à une vision de l'emploi comme problème économique, un « haut niveau d'emploi » devant garantir la croissance et le financement des systèmes de protection sociale. Les politiques de l'emploi sont développées à la lueur d'un cadre cognitif qui valorise la concurrence entre individus et décrédibilise l'intervention de l'État en matière de création d'emplois, qu'il s'agisse du développement de l'emploi public ou du soutien à la croissance par des politiques expansionnistes ou de revenus<sup>18</sup>. »*

Christophe Ramaux met, lui, en lumière le fait que cette approche de la politique d'emploi transforme le contenu de l'intervention publique : il ne s'agit plus de « doter la main-d'œuvre d'un statut lui offrant, entre autres, une croissance régulière de sa rémunération [mais (...)] d'infléchir le fonctionnement du marché du travail afin de retrouver l'équilibre perdu par l'existence de rigidités structurelles<sup>19</sup> ».

Ces enjeux confirment notre thèse selon laquelle la SEE n'est pas uniquement une coordination des politiques d'emploi mais une composante de premier ordre de la politique économique de l'Union.

A partir de 1997, les politiques de l'emploi restent, en application du principe de subsidiarité, de la compétence des Etats mais la SEE vient coordonner ces politiques nationales via la méthode ouverte de coordination. Il s'agit d'encourager la coopération et les échanges de « bonnes pratiques » sans déposséder les Etats membres de leurs prérogatives de politique d'emploi. Cette nouvelle méthode est censée permettre de contourner les obstacles de l'harmonisation que rencontre la méthode législative classique et de faire partager des référentiels communs pour la conduite des politiques nationales. Si la SEE est une politique de coordination souple, elle n'en demeure pas moins, un « cadre incitatif pour les Etats membres<sup>20</sup> ». Elle est pleinement intégrée et constitue un levier de réalisation des politiques macroéconomiques européennes qui font de l'objectif d'augmentation des taux d'emploi une priorité dont la réalisation passe par la mise sur le marché du travail de personnes inactives et par la flexibilisation du

---

<sup>18</sup> Bernard Conter, 2007, *op. cit.*, p. 34.

<sup>19</sup> Christophe Ramaux, 2002, « L'Etat social à l'épreuve de la politique économique et du risque », in Jean-Marc Dupuis et al. (dir.), *Politiques sociales et croissance économique*, Paris, L'Harmattan, pp. 55-70.

<sup>20</sup> Bernard Conter, 2007, *op. cit.*, p. 34.

marché du travail, autant d'éléments qui font des SPE des institutions clés pour la mise en œuvre de la SEE.

## **1.2 Les principales orientations de la stratégie européenne pour l'emploi**

La SEE propose des lignes directrices et des indicateurs pour orienter la politique d'emploi des Etats membres et, par là même, est porteuse de recommandations pour les interventions des SPE. Si les lignes directrices ne sont pas contraignantes, les Etats membres voient leurs politiques d'emploi évaluées par les institutions européennes à l'aune des orientations définies, évaluations qui sont une des sources des effets de cette politique. Elle est porteuse d'influences nationales diverses: les pays du Nord de l'Europe ont fait introduire des préoccupations en termes de qualité de l'emploi et de sécurisation des parcours<sup>21</sup> qui cohabitent avec l'approche libérale des politiques d'emploi. Le développement de la dimension sociale qui est à l'origine de la SEE ne se fait pas selon une logique opposée à la logique économique dans la mesure où les mécanismes de régulation concurrentielle sont jugés comme étant les plus à même d'atteindre l'objectif de cohésion sociale et d'égalité des chances.

Les caractéristiques de la SEE évoluent au cours de son existence. Entre 1997 et 2003, elle est structurée autour de quatre « piliers ». Le premier, qui est de loin le plus important en concentrant à lui seul un tiers des lignes directrices, vise à renforcer les capacités d'orientation professionnelle des chômeurs. Les trois autres sont significatifs de la confiance portée au marché et concernent le développement de l'esprit d'entreprise, de la capacité d'adaptation des entreprises et de leurs salariés et de politiques en faveur de l'égalité des chances.

### **1.2.1 Améliorer la capacité d'insertion professionnelle**

L'ambition d'augmentation des taux d'emploi figure essentiellement dans le premier des quatre piliers de la SEE. D'après les textes des GOPE comme de la SEE, il s'agit du pilier pour lequel les SPE ont le rôle le plus important à jouer. Ils sont d'ailleurs considérés comme les principaux acteurs de la réussite et des objectifs chiffrés leur sont fixés :

*« d'ici 2010, 25 % des chômeurs de longue durée participe[ront] à une mesure active sous la forme d'une formation, d'un recyclage, d'une expérience professionnelle ou de*

---

<sup>21</sup> Jean-Claude Barbier, 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Coll. Le lien social

*toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle, avec pour objectif d'atteindre la moyenne atteinte par les trois États membres les plus avancés<sup>22</sup> ».*

Pour augmenter les taux d'emploi, les SPE sont invités à ne pas déployer leurs interventions uniquement en direction des demandeurs d'emploi mais également à destination des inactifs. La première ligne directrice émet des préconisations sur la méthode à déployer : les SPE doivent

*« veiller à ce que, à une étape précoce de leur période de chômage, les besoins de tous les demandeurs d'emplois soient rapidement identifiés et à ce que ces personnes bénéficient de services tels que conseils, orientation, aide à la recherche d'un emploi et plans d'action personnalisés<sup>23</sup> ».*

L'individualisation des services est perçue comme un rempart pour limiter les risques de chômage de longue durée. La SEE a largement contribué à promouvoir l'approche préventive<sup>24</sup> du chômage dont nous présentons dans ce chapitre la traduction française dans le dispositif Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE). L'individualisation fonde une nouvelle relation entre le SPE et l'utilisateur. Le Conseil recommande aux SPE

*« d'établir une relation avec chaque demandeur d'emploi au chômage depuis son inscription jusqu'à sa sortie définitive du chômage. Le demandeur d'emploi est à la fois un client et un partenaire coopérant avec le SPE dans le but d'atteindre un objectif commun<sup>25</sup> ».*

Le double positionnement du demandeur d'emploi, comme « client » et comme « partenaire » est à l'origine d'une tension particulièrement perceptible dans les discours sur l'activation dont nous analysons dans la suite de ce chapitre pour le cas du PARE le caractère polysémique et ambivalent.

Le premier pilier de la SEE redéfinit l'approche du traitement du chômage en ne faisant de l'indemnisation qu'une dimension de ce traitement pour la compléter par des services aux demandeurs d'emploi mais cela s'accompagne également de conditions d'accès plus restrictives. Cette démarche est désignée par les expressions « équilibre entre droits et devoirs » ou « allier sécurité et flexibilité ». Elle aboutit à une délégitimation de « l'Etat social passif » dans lequel les allocations seraient distribuées de manière laxiste, laxisme qui ouvrirait la porte à des abus. La Commission va plus loin dans cette approche pour, en 2003, présenter l'indemnisation comme un « *obstacle à*

---

<sup>22</sup> Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/CE).

<sup>23</sup> Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/CE).

<sup>24</sup> S'il est question au niveau de l'UE de logique préventive, il ne s'agit pas de prévenir la situation de chômage mais au contraire de prévenir l'enlèvement dans le chômage puisque les dispositifs préventifs concernent des personnes déjà sans emploi.

<sup>25</sup> Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres (2003/578/CE).

*l'intégration sur le marché du travail* » au motif qu'elle désinciterait à la reprise d'un emploi<sup>26</sup>.

Pour éviter ces comportements, les Etats membres sont enjoins de développer des mesures incitant au retour à l'emploi en augmentant les écarts de revenus entre emploi et non-emploi. Ce n'est pas l'augmentation des salaires qui est préconisée mais la diminution des revenus des inactifs et des demandeurs d'emploi. Cet extrait de l'introduction aux GOPE, qui tente d'expliquer la faiblesse des taux d'emploi européens par rapport aux taux d'emploi des Etats-Unis, illustre la manière dont le problème est appréhendé au sein des institutions européennes.

*« Même si cela peut aussi refléter une plus grande préférence pour les loisirs, il s'agit souvent plus simplement de la question de savoir s'il est rentable de travailler<sup>27</sup>. Nombre de personnes sont en fait encouragées à quitter le marché du travail ou à rester inactives, par exemple par des régimes de prestations relativement généreux ou peu contraignants, ou par des incitations à prendre une retraite anticipée<sup>28</sup>. »*

Ce postulat – présent également dans les travaux de l'OCDE - est repris sans discussion dans la SEE ce qui conduit à faire aux SPE les recommandations suivantes :

*« des indemnités de chômage excessivement généreuses peuvent cependant avoir un effet démobilisateur sur les chercheurs d'emploi. En liant l'octroi d'allocations de chômage à des efforts actifs dans la recherche d'un emploi et/ou à la participation à des programmes actifs, les SPE peuvent atténuer les effets démobilisateurs [d'indemnités de chômage excessivement généreuses] et améliorer l'efficacité du marché du travail<sup>29</sup>. »*

Cette approche du chômage qui peut être formulée de différentes manières (en termes de trappes à inactivité, de préférence pour le loisir etc.) apparaît au cours de la seconde moitié des années 1990. Elle a des répercussions sur les politiques d'emploi et plus largement sur les politiques fiscales qui ont alors pour objectif de rendre « *le travail plus attractif que le chômage*<sup>30</sup> ». Ces politiques conduisent à un brouillage des frontières entre politiques sociales, politiques de l'emploi et politiques fiscales<sup>31</sup>. Concernant l'activité propre au SPE, ces politiques se traduisent par un renforcement des politiques de contrôle.

*« En effet, “ à partir du moment où le niveau des revenus du travail est considéré comme une donnée non modifiable ”, faire en sorte que le “ travail paye ” passe, outre les “ impôts négatifs ” pour ceux qui travaillent ou les possibilités de cumul entre revenus*

---

<sup>26</sup> Vincent Dubois, 2007, *op. cit.*, pp. 83-84.

<sup>27</sup> En gras dans le texte

<sup>28</sup> Commission Européenne, 2003, Recommandations de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005), COM (2003) 170 final.

<sup>29</sup> Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission*.

<sup>30</sup> Cette approche se garde de rendre explicite les causes de la diminution de l'écart entre travail et chômage à savoir le développement du temps partiel et des bas salaires.

<sup>31</sup> Christine Erhel, 2009, *Les politiques de l'emploi*, PUF, QSJ.

*sociaux et revenus tirés de l'emploi, par une conditionnalité plus grande des prestations sociales et un contrôle plus strict des chômeurs<sup>32</sup>. »*

Si le renforcement des contrôles est présenté comme une composante incontournable de l'activation, l'idée apparaît toutefois – certes rarement – qu'il peut y avoir un caractère contradictoire à lier recherche et indemnisation :

*« La création d'un régime d'allocations contribuant davantage à l'emploi implique la nécessité de resserrer le lien entre la gestion des allocations de chômage et la fourniture de services d'emploi. Toutefois, la logique de la gestion des allocations n'est pas automatiquement compatible avec l'objectif du placement des personnes dans des emplois<sup>33</sup> ».*

Ce discours illustre une des tensions qui traverse la SEE et qui se traduit par des injonctions aux SPE qui peuvent être contradictoires.

D'autres tensions se développent entre le besoin de flexibilité des entreprises qui doivent faire face à de nouvelles contraintes de compétitivité dans le cadre du marché commun et l'aspiration à la sécurité des salariés. Si ces tensions sont anciennes, elles connaîtront leur paroxysme avec le développement des discours sur la « flexicurité » (cf. chapitre 8). Cette exigence de flexibilité conduit à accroître les sollicitations faites au SPE.

Aux tensions internes à la SEE s'ajoutent des contradictions qui sont au cœur même de certaines préconisations. A titre d'exemple, développement de l'individualisation cherche à la fois à rendre de meilleurs services aux demandeurs d'emploi et à les contrôler davantage. Les agents des SPE ont donc des missions divergentes et difficiles à mettre en œuvre qui interrogent la finalité de leur action. La visée du SPE est-elle de contraindre les demandeurs d'emploi à accepter n'importe quel emploi ou de leur procurer des conditions d'existence qui leur permettent de maximiser leurs chances de retourner sur le marché du travail avec un emploi de qualité<sup>34</sup> ? Ces tensions sont symptomatiques des politiques d'activation dans lesquelles s'inscrit pleinement la SEE et qui transforme l'action publique en matière d'emploi. L'Etat qui avait auparavant pour fonction de garantir les droits sociaux se voit, avec l'individualisation du traitement du chômage, intervenir pour normaliser les conduites des demandeurs d'emploi dont il est attendu qu'ils soient « motivés » pour retrouver un emploi. L'approche promue de l'indemnisation conduit à nier toute responsabilité collective dans la fourniture de protection et de secours. La responsabilité de l'individu la remplace d'où la légitimité acquise par le caractère coercitif de certaines mesures : l'individu a des devoirs envers la collectivité et l'Etat. Il n'y a plus d'exclusion sociale

---

<sup>32</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 48.

<sup>33</sup> Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission*.

<sup>34</sup> Didier Chabanet, Jean Faniel, 2007, « L'Europe du chômage : enjeux et dynamiques sociopolitiques d'un échec », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, p. 10.

mais un problème de déficit de volonté et de motivation. Dans cette approche, les conditions économiques sont naturalisées, prises comme des données sur lesquelles les politiques n'auraient aucune prise, contrairement au comportement des demandeurs d'emploi<sup>35</sup>.

### **1.2.2 Une politique d'emploi marquée par la confiance accordée au marché**

Les trois autres piliers de la SEE ont en commun de promouvoir la régulation concurrentielle sur le marché du travail. Ces recommandations de politique d'emploi constituent une approche cohérente d'après laquelle la concurrence est une solution aussi bien économique que sociale aux difficultés posées par le chômage et l'inactivité. Les importantes répercussions sur les SPE sont de deux ordres : d'une part, ils sont eux-mêmes mis en concurrence et, d'autre part, ils doivent préparer les demandeurs d'emploi à la concurrence sur le marché du travail.

Le deuxième pilier de la SEE ambitionne de développer l'esprit d'entreprise. Il prend tout son sens au regard des recommandations des GOPE<sup>36</sup> d'étendre l'espace de la régulation concurrentielle dans une approche du chômage qui repose sur l'idée qu'il serait possible d'augmenter le volume d'emploi par un abaissement du coût du travail et une flexibilisation de l'emploi:

*« Créer un environnement qui favorise l'esprit d'entreprise ainsi que le démarrage et la croissance des PME en allégeant le fardeau administratif pesant sur les entreprises, en renforçant l'efficacité du secteur public et en améliorant et en simplifiant le régime de l'impôt des sociétés<sup>37</sup> ».*

Le soutien à la création d'entreprises, devenu une activité phare des SPE européens, représente une extension de leurs missions puisque de nouveaux types d'intervention sont requis.

*« Les SPE ont commencé à jouer un rôle plus actif dans le soutien aux nouvelles créations d'entreprises. Le rôle des SPE ne se limite pas seulement à fournir des compétences en matière de recrutement et de formation du personnel. Dans certains cas, les SPE ont pris des responsabilités plus larges et donnent des avis sur les subventions, les prêts et les contrats de travail etc. Dans certains pays, le SPE a créé des unités spéciales en coopération avec d'autres acteurs locaux afin d'effectuer ce type d'activité<sup>38</sup>. »*

Cette dimension de la politique de l'emploi et de l'activité des SPE va connaître un essor considérable dans différents pays européens.

---

<sup>35</sup> Amparo Serrano Pascual, 2009, « Batailles d'idées dans l'espace européen : la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer », *La revue de l'IREs*, n °60, 2009-1, pp. 58-59.

<sup>36</sup> Il correspond aux orientations développées dans la 11<sup>ème</sup> ligne directrice des GOPE.

<sup>37</sup> Commission Européenne, 2003, *op. cit.*

<sup>38</sup> Commission européenne, 2000, « La contribution des SPE au développement local », Document de travail des services de la Commission, 28 novembre 2000, p.7

Le troisième pilier de la SEE se fonde également sur l'idée que la politique d'emploi est un outil d'adaptation au marché en cohérence avec l'objectif d'extension de la concurrence. Les publics visés sont, cette fois-ci, les salariés susceptibles de se reconvertir suite à un licenciement.

*« Les SPE peuvent (...) contribuer à la gestion de l'évolution des structures au sein des entreprises et des branches de l'économie en aidant les travailleurs et les employeurs à réduire à un minimum les risques du chômage et à trouver d'autres possibilités d'emploi. Dans une mesure plus ou moins importante, la plupart des SPE des États membres sont associés à divers programmes de formation, de recyclage et de reconversion de travailleurs qui doivent affronter les mutations structurelles et risquent de perdre leur emploi<sup>39</sup>. »*

Il est attendu des SPE la réalisation d'actions préventives pour aider les entreprises à adapter leurs activités à l'évolution des besoins et les salariés à se reconvertir pour éviter d'être au chômage. Cette recommandation doit être rapprochée de l'importance accordée au niveau européen à la « *formation tout au long de la vie* ». Présentée comme une solution notamment aux problèmes d'insertion et à l'évolution démographique, elle fait cependant l'objet de peu de recommandations précises particulièrement en matière de financement<sup>40</sup>.

Les vertus de l'augmentation des taux d'emploi sont supposées être aussi bien économiques que sociales. Cette augmentation est supposée assurer la croissance économique et la cohésion sociale. La traduction européenne de la « cohésion sociale » en matière d'emploi signifie avoir un emploi ou être « proche » de l'emploi. Reposant implicitement sur les analyses en termes de « file d'attente », cette approche définit la justice sociale comme la possibilité donnée à tous de ne pas être éloignés durablement de l'emploi. L'inscription de l'objectif de non-discrimination dans les lignes directrices de la SEE se comprend au regard de la place essentielle accordée à cette question dans l'Union qui s'est traduite par de nombreuses dispositions dans le droit communautaire<sup>41</sup>. Un rôle crucial est donné aux SPE pour concrétiser les droits à l'égalité de traitement.

Concernant l'égalité des chances, les publics visés sont divers : il s'agit principalement des femmes, des handicapés et des personnes ayant des difficultés sociales. La lutte contre les discriminations - et particulièrement l'égalité femmes /

---

<sup>39</sup> Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission*.

<sup>40</sup> Jean-Marie Verdier, 2008, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », in Olivier Giraud, Philippe Warin (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp.109-135.

<sup>41</sup> Sylvaine Laulom, 2010, « La Stratégie européenne pour l'emploi et le droit du travail européen : une imbrication des processus normatifs européens », in François Aballéa et Arnaud Mias (dir.), *Mondialisation et recomposition des relations professionnelles : un état des lieux*, Toulouse, Octarès Editions, pp. 171-182.

hommes - est une préoccupation récurrente de la SEE et il y a une attente envers les SPE pour qu'ils contribuent à la réalisation de l'égalité.

*« Les SPE ont un rôle important à jouer dans le renforcement de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi. Ceci implique l'accroissement de la participation des femmes sur le marché du travail et la promotion d'une représentation plus équitable des femmes dans des secteurs professionnels où les considérations de sexe sont traditionnellement plus marquées; (...) »*

*Les SPE ont aussi d'importantes responsabilités au regard des politiques d'égalité des chances au sens large. Ils jouent un rôle vital dans l'amélioration des chances d'emploi des personnes handicapées et sont souvent à la pointe de la lutte contre l'inégalité des personnes de race ou d'origine ethnique différente, de tranches d'âges différentes, etc<sup>42</sup>. »*

Ces trois derniers piliers illustrent le fait que le cadre cognitif dans lequel s'inscrit l'UE se caractérise par la confiance accordée au marché et au secteur privé comme seules sources de développement économique. La SEE vise à mettre en place un marché du travail dont la régulation soit davantage marchande. Pour cela, les SPE se voient confier des missions nouvelles.

Le marché du travail est un « lieu » charnière de l'économie communautaire : il est la principale source de croissance à condition que les actifs soient de plus en plus nombreux et les règles d'encadrement plus flexibles. Les SPE doivent, dans le cadre des politiques d'emploi, intervenir pour contribuer à maximiser les possibilités de croissance. Le souci d'appliquer des principes de justice n'est pourtant pas absent de l'intervention des SPE puisque leurs interventions visent notamment à assurer la cohésion sociale ou garantir l'égalité des chances. La différence semble plutôt résider dans la conviction communautaire selon laquelle le succès dans l'application de ces principes passerait par l'octroi à la régulation marchande d'un champ d'application plus vaste.

Au vu du rôle clé attribué aux SPE, nous allons maintenant nous intéresser aux recommandations européennes qui leur sont directement adressées et à leurs modes d'élaboration et de diffusion.

### **1.3 Une conception précise du rôle et des modes de régulation des services publics de l'emploi**

Pour maximiser les possibilités de réussite de la SEE un réseau des dirigeants des SPE est mis sur pied au niveau communautaire destiné à accompagner les évolutions de leurs interventions. Les nouvelles orientations de politique d'emploi préconisent de

---

<sup>42</sup> Commission Européenne, 1998, *op. cit.*

réformer les SPE à partir de la distinction entre les activités qu'ils réalisent en tant qu'opérateurs et que prescripteurs pour qu'ils conservent uniquement leurs activités de prescription et régulent les autres de manière concurrentielle. Elles portent également la marque d'une tendance qui dépasse la seule sphère des politiques d'emploi : la diffusion de la doctrine dite du « nouveau management public » pour réformer les institutions publiques.

### **1.3.1 Le réseau des « Chefs des Services de l'Emploi » : un outil pour favoriser la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi**

Le souci de coordonner les SPE de l'Union est antérieur à l'existence de la SEE et trouve son origine dans la volonté de construire un marché du travail européen qui serait une des dimensions du marché unique. Cette coordination s'est faite dans le cadre d'un programme intitulé EURES<sup>43</sup>.

Avec la naissance de la SEE, la volonté de coordonner les SPE se renforce et se transforme. Il ne s'agit plus de mutualiser de l'information pour réaliser des opérations d'intermédiation mais de mutualiser des « bonnes pratiques ». A la volonté d'influer sur la mise en œuvre d'orientations précises contenues dans la SEE s'ajoute, de la part de la Commission, le souhait de voir les SPE se réformer pour accompagner des transformations du marché du travail qu'il s'agirait d'amplifier.

*« Pour être efficaces, les SPE doivent s'adapter à un environnement en évolution rapide. Dans toute l'Europe, les marchés de l'emploi sont en mutation, de même que le rapport des autorités publiques vis-à-vis de ces marchés. Ces changements exigent des SPE une révision de leur rôle institutionnel, de leurs méthodes de travail, de leurs objectifs et de leurs buts. Dans le même temps, comme d'autres pans du secteur public, la plupart des SPE sont de plus en plus astreints à suivre une cure de rigueur budgétaire<sup>44</sup>. »*

D'un point de vue conjoncturel, le contexte se caractérise par la crainte de pénuries de main-d'œuvre :

*« Leur contribution [celle des SPE] au rapprochement de la demande et de l'offre conservera une grande importance dans les décennies à venir, compte tenu du manque de*

---

<sup>43</sup> Fondé en 1993, EURES (European Employment Service) est un réseau de coopération entre la Commission européenne et les services publics de l'emploi des États membres de l'EEE (les pays de l'Union européenne plus la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein). EURES a pour vocation d'offrir des informations, des conseils et des services de recrutement et de placement aux travailleurs et aux employeurs. Il est « *un instrument commun des Services Publics de l'Emploi pour soutenir la libre circulation des travailleurs et pour réaliser le marché du travail européen*<sup>43</sup> » (Déclaration de mission commune des services publics de l'emploi en Europe (UE-EEE), 1998). Il se présente sous la forme d'un portail électronique destiné à favoriser la mobilité intra européenne des travailleurs.

<sup>44</sup> Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission*.

*main-d'œuvre risquant de se produire avec la diminution de la population active dans diverses régions de l'Union européenne<sup>45</sup> ».*

Ces différents éléments rendent crucial pour la Commission une intervention auprès des SPE.

Cette intervention s'opère de deux manières. Premièrement, de manière directe via des communications. Le texte de référence en la matière est la communication de 1998 : « Moderniser les SPE ». La Commission reconnaît, à plusieurs reprises dans cette communication, le rôle déterminant des SPE pour modifier radicalement le fonctionnement du marché du travail :

*« Une part substantielle des lignes directrices se concentre sur l'amélioration du fonctionnement du marché du travail. À cet égard, les Services publics de l'emploi, en tant qu'institutions centrales sur ce marché, ont un rôle majeur à jouer.(...) »*

*L'instrument le plus important au niveau local pour la mise en œuvre de cette stratégie, avec 100 000 agents<sup>46</sup> qui fournissent des services d'information, de courtage et d'ajustement au marché aux employeurs et aux demandeurs d'emploi dans plus de 5 000 sites dans toute l'Union. Les SPE favorisent le bon fonctionnement du marché du travail en établissant le lien entre le marché et les personnes à la recherche d'un emploi<sup>47</sup> ».*

L'ambition de cette communication est d'impliquer plus largement les SPE dans la mise en œuvre de la politique d'emploi et de les faire évoluer rapidement. L'objectif est d'« améliorer l'efficacité et l'efficience des SPE [(...) dans un contexte] d'urgence des réformes en cours dans la plupart des États membres pour adapter les SPE à un environnement nouveau et en mutation rapide sur le marché de l'emploi<sup>48</sup> ».

Deuxièmement, la Commission intervient de manière plus indirecte, en mettant sur pied, suite à la création de la SEE, un réseau destiné à coordonner les SPE des États membres : le réseau des Chefs des Service de l'Emploi (CdSE) pour influencer sur la mise en œuvre de la SEE. Ce réseau s'organise à partir de 1997 autour de rencontres des dirigeants des SPE des États membres de l'UE et de l'espace économique européen (EEE). Ces textes et recommandations produits n'ont aucune valeur contraignante. Ils sont représentatifs de la vision des SPE promue à l'échelle communautaire dans la mesure où la Commission est largement impliquée dans leurs activités. Elle assure le secrétariat des CdSE, la coordination et l'organisation, participe à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre du programme de travail annuel<sup>49</sup>. Ce groupe est un lieu de réalisation de diagnostics communs et d'échange de « bonnes pratiques » entre

---

<sup>45</sup> Commission Européenne, 1998, *op. cit.*

<sup>46</sup> Une hypothèse pour expliquer la faiblesse de ce chiffre serait que seuls sont comptabilisés les agents dont l'activité concerne directement l'intermédiation.

<sup>47</sup> Commission Européenne, 1998, *op. cit.*

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Commission Européenne, 1998, *op. cit.*

dirigeants des SPE européens. Cette coordination est donc une déclinaison de la MOC sur un objet plus restreint et dans une version plus souple<sup>50</sup>.

### **1.3.2 Une préconisation sans ambiguïté : organiser la concurrence sur l'activité de placement**

Un des axes forts de l'intervention de la Commission en matière de SPE consiste à encourager la disparition des monopoles de placement au sein des SPE et à promouvoir la concurrence, mouvement déjà amorcé au niveau international.

Sur les bureaux de placement privés, l'OCDE va plus loin que l'OIT en préconisant depuis 1993 la suppression du monopole et en vantant les mérites de la concurrence<sup>51</sup>. Le droit communautaire recommande cette suppression bien avant le texte de l'OIT. Jusqu'au début des années 1990, la plupart des SPE des Etats membres était composée uniquement d'institutions publiques. Le droit européen de la concurrence, régi par les articles 85 et 86 du traité, s'applique aux intermédiaires sur le marché du travail. Si certaines activités peuvent y déroger parce qu'elles ne sont pas considérées comme économiques, ce n'est pas le cas de l'activité de placement. Plusieurs décisions de la Cour de justice européenne sont intervenues pour constater des entraves à la concurrence sur les marchés des services de l'emploi. Ces décisions s'inscrivent dans le cadre plus général de sa politique de démantèlement des monopoles historiques. La seule spécificité reconnue de l'activité de placement est le droit des travailleurs à des services gratuits de placement. Les textes européens mettent en avant le rôle de coordinateur qui incombe au SPE, ce qui signifie – plus ou moins implicitement selon les textes – que les activités opérationnelles doivent être confiées à des opérateurs non public.

La raison d'être du réseau des CdSE n'est pas tant de contester l'existence des monopoles auxquels l'UE ne reconnaît, depuis longtemps, aucun fondement juridique. Il s'agit plutôt de développer la concurrence partant de l'idée qu'elle serait, en elle-même, un gage d'efficience et de promouvoir la coexistence des agences publiques et privées qui permettrait de mieux suivre les évolutions du marché du travail. L'horizon vers lequel les réformes tendent est celui de marchés des services de l'emploi comme des marchés mixtes où coexistent opérateurs publics et privés. Ceci requiert de la part

---

<sup>50</sup> Dans le cas des SPE, la procédure est beaucoup moins formalisée que pour la MOC. Il n'y a pas par exemple de recommandations faites par la Commission à chacun des SPE. Il s'agit principalement de définir des lignes directrices et des indicateurs communs et d'échanger de bonnes pratiques.

<sup>51</sup> Parmi les recommandations faites pour « élargir et améliorer les politiques du marché du travail », figure la préconisation suivante : « *Mettre fin à la situation de monopole du SPE. Les bureaux de placement privés ainsi que les agences de travail temporaire ont un rôle complémentaire à jouer. Exiger du SPE qu'il soit compétitif sur le marché de l'emploi de courte durée (afin d'accroître le flux des offres d'emploi).* » OCDE, 1994, *L'étude de l'OCDE sur l'emploi. Faits. Analyses. Stratégies*, p. 49.

des SPE de s'adapter à un nouvel environnement, adaptation que les discussions et échanges de pratiques au sein du réseau sont censés faciliter. Pour la Commission, cette évolution oblige les SPE à définir ce qui fait leur spécificité. « *Globalement, il est clair que les SPE doivent à présent définir plus précisément quel est leur rôle propre et la valeur qu'ils ajoutent au marché, par rapport aux fournisseurs commerciaux et non-commerciaux de services*<sup>52</sup> ». La réponse à cette question cruciale qui se pose dans chaque Etat membre n'est pas amorcée au niveau communautaire. Cependant la manière de poser ce problème est significative du fait que l'organisation en monopole est exclue des réponses possibles puisque l'opérateur public n'a pas de place qui lui soit réservée.

Les SPE sont souvent définis comme des « entreprises de services », les usagers des SPE sont des « clients » et la mission de placement des SPE est quasiment toujours désignée comme une activité de « courtage ». Dans cette approche, le statut de services sociaux d'intérêt général est le plus souvent présenté comme une « gêne » dans les textes du réseau des CdSE, en raison notamment de tâches administratives qu'il occasionne.

*« Tandis que la force du SPE dépend de plus en plus de sa position en tant qu'entreprise de services sur le marché, il reste une importante agence d'application des politiques publiques, ce qui peut avoir pour effet de surcharger le SPE de tâches administratives qui engendrent une culture bureaucratique »<sup>53</sup>.*

Cette volonté de mettre sur pied un « marché mixte » et de promouvoir l'existence d'une concurrence sur l'activité de placement n'est pas contradictoire avec la reconnaissance de fonctions dévolues aux SPE en raison de leur statut public. Il en est ainsi de leur rôle dans le développement local. La dixième ligne directrice pour l'emploi qui invite les Etats membres à « *développer le potentiel local de création d'emplois, y compris dans le domaine de l'économie sociale, et d'encourager les partenariats entre tous les acteurs concernés*<sup>54</sup> ». La Commission publie également en 2000 une communication intitulée « *Agir localement pour l'emploi* » dans laquelle elle présente les SPE comme « *l'un des acteurs clés présents sur le marché du travail local*<sup>55</sup> » et propose des changements envisageables pour « *impliquer de manière plus active le SPE dans le développement local*<sup>56</sup> ».

---

<sup>52</sup> Commission Européenne, 1998, *op. cit.*

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2003/578/CE).

<sup>55</sup> Communication citée in Commission Européenne, 2000, « La contribution des SPE au développement local », *Document de travail des services de la Commission*, 28 novembre 2000.

<sup>56</sup> Communication citée in Commission Européenne, 2000, *op. cit.*

Concernant leurs missions en tant qu'opérateur public, les textes communautaires reconnaissent la tension entre la dimension économique et la dimension sociale des SPE.

*« Telles que les choses se présentent à l'heure actuelle, la déclaration commune de 1998 est trop restrictive. La réorientation des compétences y est trop exclusivement axée sur la dimension sociale de leur rôle et est trop spécialement centrée sur un segment spécifique de l'offre de travail, à savoir les chômeurs, et en particulier les personnes difficiles à placer. La dimension économique des activités des Services publics de l'Emploi, en particulier leur contribution à l'économie n'y est pratiquement pas prise en considération<sup>57</sup>. »*

Autrement dit, il est recommandé aux SPE de valoriser davantage leur « rôle économique » d'intermédiaires sur le marché du travail plutôt que leur contribution sociale.

L'UE n'intervient pas uniquement par la création d'un cadre cognitif partagé pour que se développe la présence des opérateurs privés dans les interventions relatives au fonctionnement du marché du travail mais également via les financements distribués dans le cadre de l'objectif 3 du Fonds Social Européen relatif au soutien aux mesures individualisées d'appui social<sup>58</sup>.

La logique qui consistait à organiser le marché du travail autour d'un intermédiaire public est complètement battue en brèche. Il est attendu des agences privées qu'elles permettent de faire face à cette masse plus importante d'opérations d'intermédiation à réaliser en raison du développement des formes précarisées d'emploi et qu'elles soient davantage spécialistes des activités d'accompagnement.

### **1.3.3 Mettre en œuvre les préceptes du Nouveau Management Public pour adapter les services publics de l'emploi à la concurrence**

L'approche et le vocabulaire en usage au niveau européen lorsqu'il est question des SPE font davantage penser au vocable utilisé pour parler d'une entreprise que d'un service public. Il est par exemple question dans la déclaration de mission commune des

---

<sup>57</sup> Déclaration de mission commune des SPE en Europe (UE-EEE), 2000, « Avenir des SPE », 05/12/00.

<sup>58</sup> Cela concerne en France les accompagnements réalisés pour le compte de l'ANPE par des opérateurs externes, les dispositifs d'appui aux créateurs d'entreprises, le financement des missions locales, des structures d'insertion par l'activité économique et des Plans Locaux pour l'Insertion et l'Emploi.

SPE d'élaborer « une stratégie [pour] *garantir à leurs clients [des SPE] une offre de services multiples et complets*<sup>59</sup> ».

Cette approche, qui n'est pas propre à l'activité de placement, s'inscrit dans la diffusion des préceptes du Nouveau Management Public (NMP) qui dictent les réformes des services publics depuis les années 1980. Si ces préceptes varient largement selon les époques et les pays, ils ont en commun de ne reconnaître aucune spécificité aux services publics en leur conférant un objectif d'efficacité dont la réalisation passerait notamment par la rationalisation et la restriction de leurs dépenses, au même titre qu'une entreprise privée. Dans cette optique, les préconisations du NMP peuvent être résumées – certes de manière simpliste – à la diffusion aux services publics des modes de gestion en vigueur dans le secteur privé<sup>60</sup>.

Ce levier de transformation d'un service public par la réforme de ses modes de gestion est au cœur des préconisations faites dans le cadre du réseau des CdSE.

*« Faire d'un SPE un service public efficace exige un nouveau style et de nouvelles méthodes de gestion. (...) Le réseau CdSE s'est donc sensiblement investi dans l'échange d'informations sur les différentes composantes de ce qui, dans le jargon international, est appelé à présent la "nouvelle gestion publique"<sup>61</sup>. »*

Dans le développement de ces nouveaux modes de gestion, l'accent est particulièrement mis sur l'évaluation comparative des performances des SPE et la normalisation des activités des SPE. L'importance de ces évaluations ne peut se comprendre qu'au regard de la promotion de la concurrence : les services publics doivent pouvoir rivaliser avec des opérateurs privés sans aucune reconnaissance de missions spécifiques qu'ils auraient à réaliser en raison de leur statut public (prise en charge des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, etc.).

L'axe principal des préconisations faites par la Commission et le réseau des CdSE aux SPE consiste à promouvoir la concurrence entre services publics et agences privées d'emploi. Ceci a des répercussions sur l'organisation des services aux demandeurs d'emploi et sur les modes de gestion du service public. Ces recommandations sont directement liées au contenu de la SEE. Cependant, que ce soit les recommandations relatives aux politiques d'emploi ou aux SPE, elles ne sont pas juridiquement contraignantes. Sans trancher de manière définitive la question des vecteurs de diffusion

---

<sup>59</sup> Déclaration de mission commune des SPE en Europe (UE-EEE), 2000, « Avenir des SPE », 05/12/00.

<sup>60</sup> Philippe Bezes, *Réinventer l'Etat (1962-2008)*, PUF, Paris ; Guy Peters, 2010, « Nouveau Management Public » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de Sciences-Po, pp. 398-403.

<sup>61</sup> Commission Européenne, 2002, « Coopération européenne pour la modernisation des services publics de l'emploi. 1997-2001 », *Rapport d'activité*, p.13.

de l'influence européenne, nous allons donner des pistes pour éclairer les effets de ce cadre cognitif.

#### **1.4 Quels enseignements tirer de cette étude de la SEE pour analyser les politiques d'emploi nationales ? L'exemple du Service Pour un Nouveau Départ (SPNDE)**

Les recommandations analysées jusqu'à présent sont, en raison des spécificités de la MOC, des politiques publiques d'une nature particulière. La question se pose alors des effets de ces recommandations mais également de la manière de les étudier. Si la question des effets se pose, c'est également parce que les politiques d'emploi menées au sein de l'UE et les niveaux de chômage sont très contrastés d'un pays à l'autre. Notre propos ne vise pas à déterminer les effets des préconisations européennes en matière de politiques d'emploi et de réformes des SPE à travers leur réalisation totale ou partielle dans tel ou tel pays mais, à partir d'une présentation des positions en présence dans ce débat, de montrer l'intérêt de l'étude de l'activité européenne. L'impossibilité à identifier précisément les effets propres de la SEE tient également au fait que la SEE s'inscrit dans un contexte cognitif qui la dépasse marqué par le déjà ancien « tournant néolibéral » défini par Bruno Jobert<sup>62</sup>. Il renvoie aux changements de politique économique à la fin des années 1970 et 1980 en France et en Europe<sup>63</sup>.

Pour compléter la réflexion sur l'appréhension des effets de la SEE nous prenons le dispositif Service pour un nouveau départ vers l'emploi (SPNDE) comme étude de cas. Nous montrons les tensions perceptibles entre des influences européennes incontestables et des réponses au chômage qui restent nationales.

##### **1.4.1 L'impossibilité à identifier des « effets simples » du discours européen**

La difficulté à répondre à la question des effets de la SEE et des recommandations faites dans le cadre du réseau des CdSE s'explique par les spécificités de l'Union européenne et de la MOC. La MOC est une politique non contraignante et élaborée conjointement par les institutions européennes et les Etats-membres, d'où la coexistence de préconisations contradictoires. Surtout, il y a une impossibilité à identifier les effets de la SEE en raison de la difficulté à isoler les causes et donc à attribuer à la SEE la raison des changements observés. Nous laissons de côté la thèse selon laquelle les effets

---

<sup>62</sup> Bruno Jobert (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Coll. Logiques politiques.

<sup>63</sup> L'existence de ce cadre général contribue à expliquer qu'il y ait déjà eu des évolutions similaires des politiques d'emploi avant même l'existence de la SEE.

de la SEE seraient uniquement symboliques parce qu'elle consisterait à mettre en mots des politiques mais sans conséquence sur leur contenu autant que la thèse opposée d'une toute puissance de la politique européenne dont l'influence cognitive marquée par le cadre d'inspiration libérale serait implacable. Nous plaignons pour la reconnaissance d'un effet de la mise en œuvre d'un nouveau cadre cognitif mais un rôle limité<sup>64</sup>.

Une des questions à résoudre est celle des effets des plans nationaux préparés annuellement. Ces plans constituent incontestablement une mise en forme et un cadre pour les politiques d'emploi nationales. Cependant, l'importance accordée à ce plan varie.

*« Au cours de la durée des quatre PNAE, la prise en considération d'un management fondé sur des objectifs et appuyé sur une démarche d'évaluation, n'a pas été constante : les débuts de la SEE nous semblent avoir constitué une période de forte mobilisation politique, qui n'est plus aussi présente aujourd'hui qu'à l'époque<sup>65</sup>. »*

Pour ce qui est de l'évaluation à proprement parler réalisée dans le cadre de ce document, pour Jean-Claude Barbier et Ndongo Samba Sylla, seuls quelques dispositifs font l'objet de l'évaluation. L'effet majeur de la SEE devrait être imputé au fait que cette politique conduit à une socialisation commune des élites administratives et politiques, même si elle reste superficielle. Nous défendons la thèse selon laquelle les effets de la SEE sont principalement cognitifs - effets quasi-impossibles à isoler en tous cas par les méthodes d'évaluation classique - et consécutifs à l'intervention de nouveaux acteurs, l'adoption de nouvelles procédures, de nouveaux agendas.

#### **1.4.2 Le Service Pour un Nouveau Départ vers l'Emploi : entre influences communautaires et spécificités nationales**

Quels sont les effets de la SEE d'un dispositif précis, le SPNDE ? Cette politique est emblématique du rôle de premier plan donné au SPE en répercussion des nouvelles orientations des politiques d'emploi. Ce dispositif constitue en France un tournant de « l'offre de services » du SPE au regard des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il est présenté par Dominique Balmory comme une réponse aux orientations préconisées par les « lignes directrices pour l'emploi de Luxembourg<sup>66</sup> ». Elaboré et mis en œuvre au sein du SPE français, il est lancé en octobre 1998 alors que le niveau du chômage est très élevé. Il est marqué par la recommandation européenne « d'offrir un nouveau départ » à tous les demandeurs d'emploi en vue de leur éviter le

---

<sup>64</sup> Jacques Freyssinet (dir.), 2006, *op. cit.*, p. 74.

<sup>65</sup> Jean-Claude Barbier, Ngombo Samba Sylla, 2001, *op. cit.*, p. 103.

<sup>66</sup> Jean Balmory, 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, La documentation française, Juin 2004, p. 66.

chômage de longue durée. Ce programme est ciblé sur les publics en difficulté. Le développement d'une logique « préventive » est inédite en France, conformément aux préconisations de la SEE qui recommandent que des prestations s'adressent à tous les jeunes demandeurs d'emploi dans leur six premiers mois de chômage et dans les douze premiers pour les plus de 25 ans pour prévenir le chômage de longue durée. Le demandeur d'emploi éligible est convoqué pour un entretien professionnel approfondi au cours duquel est identifiée la prestation qui lui sera proposée parmi quatre en fonction de ses difficultés pressenties à retourner à l'emploi<sup>67</sup>.

Si ce dispositif marque une rupture avec l'approche habituellement retenue du traitement du chômage en ce qu'il développe une logique préventive auparavant inexistante, il ne rompt pas pour autant avec la logique curative, socle des interventions du SPE français, puisqu'il est également accessible aux personnes « menacées d'exclusion » qui n'ont pas auparavant bénéficié de services<sup>68</sup>. Lors du lancement du SPNDE, les bénéficiaires relevant de la logique curative sont les plus nombreux mais l'objectif est de diminuer le stock de personnes éloignées de l'emploi afin d'augmenter ensuite la proportion de demandeurs d'emploi relevant de la logique préventive. Ces caractéristiques sont un exemple de l'articulation complexe entre le niveau national et européen et de l'impasse qu'il y aurait à vouloir identifier une influence des préconisations européennes sur les politiques nationales. Dans ce cas, l'UE est une source d'influence mais également une ressource mobilisée par les acteurs nationaux : l'élaboration du SPNDE correspond à une recommandation communautaire mais réalise un projet en germe au niveau national.

Le SPNDE transforme le SPE dans la mesure où il est à l'origine d'une augmentation du nombre de prestations délivrées et du recours accru aux opérateurs externes. L'ANPE est le maître d'œuvre et le principal opérateur du dispositif en assurant la réalisation de près de 90 % des entretiens. Ce programme constitue un tournant en termes d'ouverture du SPE à de nouveaux opérateurs sans toutefois mettre davantage et explicitement en cause le monopole de placement. Ceci requiert une augmentation importante des moyens en personnel et, surtout, en crédits d'intervention. Ces moyens sont accordés par l'État à l'ANPE à partir de 1998 dans le cadre de son troisième contrat de progrès pour la mise en œuvre du SPNDE. Au même moment, les

---

<sup>67</sup> La prestation « appui emploi », destinée aux demandeurs d'emploi les plus autonomes, consiste à proposer des prestations ponctuelles et un entretien de suivi deux mois après l'entrée dans la prestation. La deuxième « accompagnement personnalisé » est composé de prestations d'accompagnement individuelles ou collectives et d'un entretien de suivi mensuel. La troisième proposition est l'accès à la formation. La dernière possibilité s'adresse aux demandeurs d'emploi les plus en difficultés qui connaissent des difficultés d'insertion sociale. Ils se voient proposer des dispositifs plus longs (appui social individualisé, contrat emploi solidarité, dispositifs d'insertion par l'activité économique, etc.).

<sup>68</sup> Les publics considérés comme relevant de la logique curative sont : les jeunes de moins de 25 ans ayant plus de 12 mois de chômage en continu ; les adultes de 25 ans ou plus ayant plus de 24 mois de chômage en continu et les demandeurs d'emploi bénéficiaires du RMI.

crédits accordés aux principaux outils traditionnels de la politique du marché du travail (contrat initiative emploi, contrat emploi solidarité, stage d'insertion et de formation à l'emploi) décroissent. Ceci est le signe « *d'une inflexion majeure dans la manière de concevoir l'intermédiation et, ici, de lutter contre le chômage de longue durée*<sup>69</sup> ». Elle est marquée par le développement de l'individualisation et l'accompagnement renforcé, particulièrement pour les demandeurs d'emploi dont on anticipe qu'ils auront des difficultés à retourner à l'emploi. Ces changements sont conformes aux orientations données au niveau communautaire, sans que cela ne signifie qu'ils y trouvent leur origine.

Le travail fait sur le SPNDE montre que cette politique se développe dans un cadre cognitif marqué par la stratégie européenne pour l'emploi. Ce cadre n'est pas mobilisé dans sa totalité mais de sorte à être rendu compatible avec les orientations historiquement fortes des politiques d'emploi françaises qui perdurent. Faire l'impasse sur le niveau européen conduirait à négliger une des sources d'inspiration et de contrainte de la politique nationale. Un travail approfondi est nécessaire dans la mesure où les éléments de la politique européenne d'emploi – qui sont d'une nature spécifique – ne s'appliquent pas tel un rouleau compresseur.

\*\*\*\*\*

Vouloir analyser la politique européenne d'emploi conduit d'abord à constater le poids des orientations macroéconomiques qui s'imposent aux Etats membres. Si le cadre keynésien a été largement battu en brèche, le lien de détermination étroit de la politique d'emploi par la politique macroéconomique demeure. L'objectif central des politiques macroéconomiques comme des politiques d'emploi que constitue l'augmentation du taux d'emploi en est une illustration. Les caractéristiques de la construction européenne conduisent à élaborer de nouvelles modalités d'intervention. Les Etats membres ne souhaitant pas être dépossédés des prérogatives de politique d'emploi, seule une méthode de coordination souple est acceptable. Leur caractère non contraignant ne les rend pas sans effet.

Au vu de l'architecture et des objectifs des politiques européennes, les SPE sont amenés à jouer un rôle crucial. La représentation du marché du travail sous-jacente aux politiques européennes leur dessine de nouveaux contours. Dans le cadre du développement de l'individualisation et de l'accompagnement et dans une perspective où il est attendu un relèvement des taux d'emploi, les SPE ont pour mission de développer les capacités d'insertion professionnelle et d'inciter à la création d'activité

---

<sup>69</sup> Julie Micheau, Christel Poujouly, Patrick Pommier, « Le SPNDE programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières synthèses*, Mai 2001 – N°18.1, p. 5.

(par les entreprises comme par les demandeurs d'emploi). Les recommandations faites portent également sur le mode de gestion et d'organisation de cette institution. Le choix promu est celui d'un organisme public qui prescrit et délègue les activités à des opérateurs privés qu'il coordonne. Les recommandations traduisent la confiance dans la concurrence aussi bien pour réguler les relations entre opérateurs que pour organiser le SPE. Elle serait source d'amélioration des « performances » des SPE. Il s'agit d'un renversement total par rapport à l'approche française du monopole et même à celle auparavant développée par l'OIT.

Si le travail fait pour décortiquer la politique européenne d'emploi permet de mettre en avant l'origine et les enjeux de recommandations telles que l'augmentation des taux d'emploi, la suppression de l'organisation des SPE en monopole, il serait faux de considérer qu'il y a application d'un système sans ajustement. Le travail fait sur le SPNDE illustre en effet l'absence d'application mécanique. Il y a nécessairement des adaptations lors de la transposition dans la mesure où certains domaines clés, telle la protection sociale, reste de la compétence exclusive des Etats-membres.

Notre étude du PARE sera donc attentive à identifier les éléments également présents dans le cadre cognitif analysé au niveau européen tout en montrant que le poids des spécificités nationales liées notamment aux caractéristiques de la protection sociale et à la place des partenaires sociaux.

## **2. Le Plan d'Aide au Retour à l'Emploi : un tournant à la française dans la régulation du service public de l'emploi marqué par les orientations européennes**

La renégociation de la convention d'assurance chômage qui débute en 1999 ouvre une période nouvelle pour la régulation du SPE et pour l'intervention publique en matière de traitement du chômage avec la confirmation de plusieurs évolutions jusque-là en germe.

Cette section porte sur la période qui commence en 1999 avec les débuts de la négociation d'assurance chômage et s'achève en 2001 avec l'entrée en vigueur de la nouvelle convention et des conventions bi et tripartites, c'est-à-dire au moment où le nouveau cadre réglementaire s'applique. Nous intégrons à notre analyse les négociations non abouties et les textes adoptés après la convention d'assurance chômage dans la mesure où ils permettent de saisir les débats en cours sur les régulations du SPE. Cette négociation se déroule dans un contexte très spécifique au moment où le Medef lance son projet de « Refondation sociale ». Les enjeux de cette

négociation dépassent donc les seules questions de politique d'emploi mais concernent également les reconfigurations de la démocratie sociale en France et ses conséquences sur l'ensemble de la protection sociale.

Cette négociation se déroule alors que la SEE est déjà en place. Les affrontements entre Etat et partenaires sociaux dans le contexte de la Refondation sociale pourraient être considérés comme des débats franco-français. Si les comprendre nécessite incontestablement d'avoir des repères sur les problématiques françaises liées à la régulation sociale, ils sont également marqués par le contexte cognitif décrit précédemment. L'exemple du SPNDE a permis de mettre en évidence la manière dont les recommandations européennes en matière de politique d'emploi se répercutent sur les politiques françaises. L'existence d'une approche partagée des principales caractéristiques de la politique d'emploi à mettre en œuvre n'est pas contradictoire avec la persistance de spécificités nationales. Dans cette partie consacrée à un tournant de l'histoire de l'assurance chômage et plus largement du SPE, la question de l'influence de la politique européenne de l'emploi se pose différemment. Ceci s'explique d'une part parce que l'indemnisation qui est la question centrale du PARE n'est pas traitée au niveau européen. Selon Jean-Claude Barbier et Ngombo Samba Sylla, cette thématique est « taboue », particulièrement concernant le contrôle de la recherche d'emploi et les sanctions. Le fait de la maintenir comme une compétence exclusive des Etats membres permet d'obtenir un consensus sur les autres points et de disposer de recommandations de politiques d'emploi compatibles avec systèmes d'indemnisation nationaux très différentes<sup>70</sup>. D'autre part, les partenaires sociaux sont à l'initiative alors que les recommandations européennes préconisent uniquement de les associer à l'élaboration.

Nous faisons l'hypothèse que le PARE pose les bases d'une nouvelle configuration d'acteurs dans laquelle le rôle des partenaires sociaux diffère. L'articulation entre indemnisation et aide à la recherche d'emploi s'approche davantage d'un lien de contrepartie. Les nouvelles régulations inscrites dans les différents textes conventionnels qui se mettent en place sont issues d'une période de crise qui soulève les questions canoniques du SPE sur le partage des prérogatives entre partenaires sociaux et Etat, sur l'égalité de traitement entre demandeurs d'emploi, sur l'équilibre entre leurs droits et leurs devoirs. Les réponses apportées sont indéniablement nouvelles. Comme pour les préconisations européennes, la réorganisation des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi et la volonté de les « activer » davantage conduit à mettre en question l'organisation du SPE.

---

<sup>70</sup> Jean-Claude Barbier, Ngombo Samba Sylla, 2001, *Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, 119p, pp. 92-93.

## 2.1 Les conflits lors de la négociation de la convention

La renégociation de la convention d'assurance chômage aboutit à renouveler les règles d'indemnisation, le positionnement de l'institution paritaire, l'approche de l'accompagnement des demandeurs d'emploi qu'ils soient ou non indemnisés, etc. Avant d'en arriver à ce résultat, s'écourent dix mois de négociation qui marquent largement le texte final mais, plus généralement, l'intervention publique dans le domaine de l'emploi et avec elle les rapports entre Etat et partenaires sociaux.

### 2.1.1 Des lectures différentes de la conjoncture économique

Signe que ce n'est pas la conjoncture qui fait la politique, la situation macroéconomique et plus particulièrement les caractéristiques du chômage au moment où s'ouvre la négociation peuvent faire l'objet de lectures différentes. Si le préambule de la convention agréée en 2001 mentionne la coexistence des cas de pénurie de main-d'œuvre et de chômage de longue durée, le tableau est encore beaucoup plus contrasté.

#### ➤ *Invisibilisation et couverture partielle du chômage*

Plusieurs éléments contribuent à rendre le chômage de plus en plus difficile à saisir statistiquement et à invisibiliser un nombre croissant de demandeurs d'emploi.

Dans le taux de chômage selon la définition donnée par le BIT, ne sont pas recensés les chômeurs indisponibles dans les 15 jours à venir, pas plus que les chômeurs en activité réduite. Margaret Maruani montre comment l'analyse des caractéristiques du chômage féminin permet de saisir certaines dimensions de l'invisibilité du chômage, la sous-estimation du chômage féminin étant beaucoup plus importante que celle du chômage masculin<sup>71</sup>. Les frontières de plus en plus poreuses entre les différentes formes de non-emploi<sup>72</sup> conduisent à ce que de nombreuses personnes sans emploi ne remplissent pas les conditions pour être considérées comme étant au chômage. En 1997, dans un rapport au Premier ministre, Robert Castel, Jean-Paul Fitoussi, Jacques Freyssinet et Henri Guaino<sup>73</sup> concluent à l'existence d'environ sept millions de personnes touchées par des difficultés d'accès à l'emploi<sup>74</sup>. De plus, l'existence d'un niveau élevé de chômage depuis de nombreuses années conduit à des comportements de

<sup>71</sup> Margaret Maruani, 2007, « Repenser la solidarité... sans faire l'économie du genre », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, p. 401.

<sup>72</sup> Jacques Freyssinet, 1998, *Le chômage*, Paris, La Découverte, Repères.

<sup>73</sup> Robert Castel, Jean-Paul Fitoussi, Jacques Freyssinet et Henri Guaino, 1998, *Rapport au Premier ministre : chômage – Le cas français*, La documentation française.

<sup>74</sup> Selon les critères du BIT, 2 745 000 personnes seulement sont comptabilisées comme étant au chômage (source INSEE).

retrait du marché du travail de la part des chômeurs dits « découragés ». L'inactivité est une autre dimension de l'invisibilisation. L'encouragement à l'inactivité féminine constitue un des leviers de la politique d'emploi<sup>75</sup>. Ces débats autour de l'invisibilité de certaines populations au chômage mettent en évidence l'impossibilité à établir un chiffre incontestable mais permettent de saisir qu' « être chômeur, ce n'est pas seulement être sans emploi. C'est faire partie d'une catégorie à laquelle [la société] accorde la légitimité de prétendre à un emploi<sup>76</sup> ».

L'invisibilité statistique s'accompagne d'une invisibilité sociale. Le mouvement des chômeurs de 1997 a toutefois fait exception en donnant une visibilité à ces populations dans le débat public (cf. *infra*). Outre qu'il donne de la visibilité aux chômeurs et à leur situation, il repose la question de l'organisation collective des chômeurs et de leur représentation. Si les chômeurs forment un ensemble hétérogène, ils ont en commun de partager un positionnement à part voire en marge de la société salariale. Cependant, parce que leur situation se veut transitoire, la constitution d'un groupe et l'émergence d'identités collectives sont rendues plus complexes. Didier Demazière a pointé les limites de la représentation médiatique du chômage : entre statistiques désincarnées et portrait misérabiliste de chômeurs exclus<sup>77</sup>. La politisation de la question du chômage est très spécifique dans la mesure où, s'il s'agit d'un sujet politique de premier plan dont le gouvernement en exercice est toujours comptable, le chômage est finalement présenté comme un « déséquilibre macroéconomique ou une plaie sociale<sup>78</sup> » mais jamais comme la transgression d'un droit inscrit dans la constitution. Pour compléter ce tableau de la politisation du chômage, il faut ajouter que les chômeurs n'ont pas de représentation spécifique. Les syndicats de salariés s'y opposent au motif qu'ils représenteraient l'ensemble des salariés et qu'instaurer une représentation spécifique viendrait positionner le chômeur en dehors du salariat. Certaines associations de chômeurs demandent, elles, une reconnaissance pour que les chômeurs puissent défendre directement leurs propres droits.

Cette visibilité exceptionnelle provoque une réponse immédiate : une instruction est publiée le 12 janvier 1998 qui organise la mise en place immédiate du fonds

---

<sup>75</sup> L'allocation parentale d'éducation est un des exemples de ces politiques. L'extension de l'APE aux familles de deux enfants a fait chuter les taux d'activité des jeunes mères de famille de quinze points. Margaret Maruani, Emmanuèle Reynaud, 2004, *Sociologie de l'emploi*, Paris, La Découverte, Repères, 4<sup>ème</sup> édition, p. 74.

<sup>76</sup> Margaret Maruani, 2007, *op. cit.*, p. 409.

<sup>77</sup> Didier Demazière, 1997, « Des chômeurs sans représentation collective : une fatalité ? », *Problèmes économiques*, n° 2.509, 26 février 1997, p. 19.

<sup>78</sup> *Ibid.*

d'urgence sociale. Elle contribue également à la commande du rapport *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité* du groupe du Commissariat général du Plan présidé par Jean-Michel Belorgey. Les organisations syndicales et patronales ont participé aux travaux, à l'exception du MEDEF. Le rapport constate l'érosion du CDI qui n'est pas seulement liée à la conjoncture mais qui résulte d'une transformation progressive des organisations productives. Le rapport constate que le risque de chômage est mal couvert et que l'indemnisation accentue les effets du cycle économique mais également que la séparation est trop forte entre indemnisation du chômage et politique de l'emploi. Le constat est sévère :

*« Le système d'indemnisation du chômage fonctionne à rebours, puisque les choix intervenus n'ont pas pris en compte les changements du marché du travail et ont au contraire contribué à les accentuer. Le retour à une meilleure situation financière a permis d'augmenter l'indemnisation moyenne de ceux qui sont restés dans le régime, mais de rouvrir le champ de l'indemnisation<sup>79</sup>. »*

Le rapport préconise de moduler les cotisations des employeurs en fonction de leur gestion de main-d'œuvre. Il s'agit de mettre fin à la situation en vigueur où est instauré *« un régime de faveur pour les entreprises qui externalisent le plus leur recherche de flexibilité et d'exposer au risque de la non-indemnisation les travailleurs qui en subissent les effets<sup>80</sup> »*, soulignant qu'il n'est pas possible de focaliser l'attention sur le comportement des personnes indemnisées qui ne rechercheraient pas d'emploi et d'être indifférents aux comportements des employeurs. Sur le rôle des différents acteurs, le rapport propose *« d'intégrer le service public de l'emploi avec ses deux fonctions, indemnisation et placement, dans une agence commune d'où que proviennent les financements, gérée par les partenaires sociaux, selon des objectifs définis par la puissance publique<sup>81</sup> »*.

➤ ***Une lecture totalement différente de la situation du chômage : la focalisation sur les craintes de pénuries de main-d'œuvre***

Les caractéristiques de la conjoncture qui marquent la négociation et les orientations de politique d'emploi retenues sont relativement éloignées des préconisations faites dans le rapport Belorgey. Elles touchent à l'apparition de pénuries de main-d'œuvre et à la nécessité de lutter contre les « trappes à inactivité ». Le chômage est à son niveau le plus élevé en 1996-1997 (entre 10,5 et 11 %) et baisse à partir de 1997. Il passe en dessous de la barre des 10 % un peu avant 2000 pour

---

<sup>79</sup> Jean-Michel Belorgey, Annie Fouquet, Cédric Afsa, 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La Documentation française, p. 45.

<sup>80</sup> Michel Théry, 2000, « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », *Droit social*, n° 7/8, Juillet-Août 2000, p. 740.

<sup>81</sup> *Ibid.*, p. 741.

atteindre son niveau le plus bas sur la période en 2001 où une remontée s'amorce<sup>82</sup>. Simultanément à la baisse du chômage, les difficultés de recrutement des entreprises augmentent et le retour au plein emploi est anticipé pour prévoir les difficultés qu'il pourrait engendrer.

Le préambule de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 présente le contexte comme « *marqué par une reprise d'activité créatrice d'emplois et par un recul sensible du chômage*<sup>83</sup> ». La situation financière du RAC s'améliore avec la baisse du niveau de chômage et les prévisions annoncent un excédent pour le régime. L'existence de cet excédent offre des marges de manœuvre aux négociateurs. Un excédent résultant de l'augmentation des montants de cotisations collectées apparaît dès l'année 2000 et persistera en 2001<sup>84</sup>.

Le niveau de chômage reste élevé – particulièrement le chômage de longue durée<sup>85</sup> – mais l'apparition de pénuries de main-d'œuvre alimente les discours sur les risques de trappe à inactivité et sur l'intérêt des politiques d'activation des demandeurs d'emploi. Ces discours sont à analyser au regard du référentiel monétariste qui s'est désormais pleinement substitué au référentiel keynésien. Les politiques d'emploi destinées à « rendre le travail payant » font l'objet d'une importante promotion de l'OCDE et l'UE (cf. *supra*) et sont développées à partir de la seconde moitié des années 1990. La part des dépenses actives au regard de l'ensemble des politiques d'emploi continue sa croissance<sup>86</sup>. Le rapport Pisany-Ferry paru en 2000 qui a joué un rôle très important dans la manière d'envisager le chômage marque l'apogée de cette préoccupation en France. Il formule des recommandations destinées à limiter d'éventuelles trappes à inactivité particulièrement préjudiciables à une époque où le plein emploi apparaît comme une perspective réaliste. L'objectif est de rendre le travail plus attractif pour les demandeurs d'emploi en augmentant les gains des actifs occupés mais aussi en diminuant les revenus des chômeurs. Ces recommandations trouvent une traduction dans la création de la prime pour l'emploi en 2001. Il s'agit d'un impôt négatif destiné à inciter les personnes à occuper un emploi même à bas salaire. Jérôme Gautié et Alain Gubian soulignent l'ambiguïté de l'expression « trappe à pauvreté » et la multiplicité des arguments – dont les conceptions politiques et sociales sous-jacentes

---

<sup>82</sup> Annexe III, tableau 6.

<sup>83</sup> Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, *Préambule / introduction*.

<sup>84</sup> Cf. Annexe III, tableau 21.

<sup>85</sup> En 1997, alors même que le chômage diminue, la part de chômage de longue durée continue à croître. Cf. Annexe III, tableau 12.

<sup>86</sup> Cf. Annexe III, tableau 16.

divergent – tenus par ceux qui déplorent la désincitation au travail causée par les minima sociaux<sup>87</sup>.

En dépit des différentes explications existantes, à partir de 1998, le débat sur la protection sociale et l'emploi se polarise sur la nécessité de favoriser davantage le cumul entre prestations sociales et salaires pour éviter les effets désincitatifs. Selon de nombreux économistes<sup>88</sup>, les mesures déjà existantes seraient insuffisantes. La proximité est grande avec l'approche développée dans les pays anglo-saxons. Pisany-Ferry recommande la mise en place d'un impôt négatif. Cette mesure n'est pas immédiatement reprise mais le diagnostic n'est pas récusé par le gouvernement. Ces débats sont significatifs du changement d'approche de la protection sociale dans le débat politique.

*« Alors qu'à l'origine la protection sociale devait garantir la sécurité du lendemain en évitant aux individus en situations difficiles (maladie, chômage, vieillissement, charges d'enfants) de dépendre du marché du travail, il s'agit désormais de faire en sorte que les politiques sociales incitent à retourner sur le marché du travail : politiques d'insertion, prime pour l'emploi, mais aussi activation des allocations d'indemnisation du chômage<sup>89</sup>. »*

Cet objectif de rendre la protection sociale plus favorable à l'emploi se retrouve également dans les réformes du financement visant à « réduire les charges sociales ». Si cette idée de diminution des dépenses sociales s'est répandue largement au-delà du patronat, elle fait figure de credo au sein des représentants des employeurs au sein du RAC dont la motivation première à s'engager dans l'activation réside dans la croyance qu'en incitant davantage à l'emploi, elle permet de diminuer les dépenses d'indemnisation. Mention est faite dans le préambule de la convention d'assurance chômage finalement agréée, de « la nécessité de promouvoir un nouveau dispositif incitatif à la reprise d'emploi<sup>90</sup> », signe de la prégnance de l'appréhension du comportement des demandeurs d'emploi en termes de calcul coût / avantage. La prime pour l'emploi et l'activation au sein du RAC sont significatives du tournant pris par la protection sociale en direction de l'offre au détriment du soutien à la demande<sup>91</sup>.

La coexistence entre chômage de longue durée et risque de pénurie de main-d'œuvre est utilisée au cours de la négociation pour appuyer l'idée d'augmentation des dépenses actives pour ceux qui ont besoin de davantage d'accompagnement et de

---

<sup>87</sup> Jérôme Gautié, Alain Gubian, 2000, « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social*, n° 7/8, Juillet-Août 2000, p. 700.

<sup>88</sup> Le travail de Guy Laroque et Bernard Salanié pour l'INSEE a fait référence mais également débat à ce moment là. Guy Laroque, Bernard Salanié, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n° 331.

<sup>89</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, p. 318.

<sup>90</sup> Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, *Préambule / introduction*.

<sup>91</sup> Bruno Palier, 2008, *op. cit.*, p. 135.

renforcement des obligations pour s'assurer que toutes les offres disponibles sont bien pourvues. Ce ciblage des interventions vers ceux qui en auraient le plus besoin qui rompt avec le développement de politiques sociales universelles est également caractéristique des nouvelles orientations de la protection sociale.

La dynamique à la baisse du nombre de demandeurs d'emploi donne aux partenaires sociaux des marges de manœuvre qu'ils décident de mobiliser dans le sens du renforcement des incitations à la reprise d'emploi. Le patronat s'appuie sur la coexistence de pénuries de main-d'œuvre et d'un chômage élevé (avec un grand nombre de chômeurs de longue durée) pour justifier la nécessité d'augmenter les prestations d'accompagnement mais également les obligations pour les demandeurs d'emploi indemnisés.

### **2.1.2 Du Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi au Plan d'Aide au Retour à l'Emploi : une négociation très largement marquée par la Refondation sociale**

Cette négociation est marquée par son inscription dans le contexte du projet de « Refondation sociale » formulé par le MEDEF et lancé en 1999. Si, pour les organisations syndicales et patronales, l'évènement déclencheur tient au passage en force du gouvernement sur l'application des 35 heures, le conflit de 1995 autour de la réforme de la Sécurité sociale a lui aussi joué un rôle en portant au jour les principales tensions du système de protection sociale et plus largement du « *modèle social français*<sup>92</sup> ». La Refondation sociale vise à « *ouvrir un grand chantier pour redéfinir un nouveau modèle social français* » et élaborer « *une nouvelle constitution sociale pour la France* ». Ce modèle aurait pour clé de voute le contrat perçu par le MEDEF comme l'« *instrument qui permet la combinaison la plus fine et la plus équilibrée des aspirations et des contraintes propres à l'entreprise et à chacun de ses salariés* [et du dialogue social dans l'entreprise. Il en découlerait de nouvelles] *responsabilités pour les pouvoirs publics et des partenaires sociaux dans l'élaboration des normes sociales*<sup>93</sup> ». Pour diminuer l'emprise de l'Etat et donner ainsi un nouveau rôle aux partenaires sociaux dans l'élaboration des normes sociales<sup>94</sup>, Le MEDEF vise la décentralisation de

---

<sup>92</sup> Antoine Bévort, 2012, « La tradition sociologique et le modèle social français » in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, p. 76. Nous mettons « modèle social français » entre guillemets en raison des précautions à prendre pour utiliser une telle notion. Voir Gilles Pollet, 2012, « Sociogenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 103-117.

<sup>93</sup> Annette Jobert, 2006, « Les relations professionnelles » in Jacques Freyssinet (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française, pp. 114-115.

<sup>94</sup> *Ibid.*

la négociation collective déplaçant le cœur du dialogue social du niveau national à l'entreprise et l'inversion de la hiérarchie des normes en faisant primer le contrat sur la loi. Le projet patronal vise en dernier ressort la réduction des dépenses sociales et la réforme du système de protection sociale *selon un « nouveau gouvernement du risque<sup>95</sup> »* d'après l'expression de Denis Kessler.

L'assurance chômage, dont la renégociation de la convention est le premier des huit chantiers<sup>96</sup> prévus pour la « Refondation sociale », signe qu'il s'agit d'un fleuron du dialogue social mais également que le contexte économique favorable laisse *« espérer un premier succès favorisant la suite du processus<sup>97</sup> »*. Si les syndicats s'opposent à la mise en cause du principe de faveur, ils adhèrent à une partie du constat sur la nécessité de modifier la situation établie et de donner plus de légitimité aux accords négociés par les partenaires sociaux.

La négociation qui s'achève sur l'adoption de la convention donnant naissance au PARE se caractérise par sa durée et sa conflictualité.

#### **Encadré 11 - Chronologie de la négociation, de l'agrément et de l'application du PARE<sup>98</sup>**

Fin 1999 : premières rencontres sur le renouvellement de la convention  
Décembre 1999 : prorogation de six mois du régime précédent  
Juin 2000 : nouvelle prorogation de la convention antérieure jusqu'au 31 décembre 2000  
29 juin 2000 : signature de l'ANI donnant naissance au Contrat d'aide au retour à l'emploi (CARE). Juillet 2000 : Refus d'agrément de la convention par le gouvernement. Le débat sur le paritarisme et la place respective du contrat et de la loi est relancé. En réaction, le patronat, la CFTC et la CFDT suspendent leur participation aux instances de l'Unedic, qu'ils gèrent dans le cadre du paritarisme.  
3<sup>ème</sup> convention : refus de signature par plusieurs syndicats  
Recours contre cette convention et son arrêté d'agrément  
23 septembre 2000 : Signature par le patronat, la CFDT et la CFTC d'une nouvelle convention d'assurance chômage qui propose aux demandeurs d'emploi, en contrepartie d'une suppression de la dégressivité de leurs allocations, de suivre un parcours d'insertion, le PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) et d'accepter un emploi au bout de trois propositions. FO, la CGT et la CGC ne signent pas, dénonçant un projet de "culpabilisation des chômeurs".  
Juillet 2001 : annulation partielle de cet arrêté et vote de dispositions législatives afin de régulariser le dispositif (loi DDOSEC (diverses dispositions d'ordre social économique et culturel)).  
Juillet 2002 : jugement du tribunal de grande instance (TGI) de Paris prononçant la nullité de certaines clauses de la convention

<sup>95</sup> Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 2001, « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implications de la « refondation » » in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 267, janvier 2011, pp. 22-23.

<sup>96</sup> Les huit chantiers concernent : l'assurance chômage, la santé au travail, la négociation collective, les retraites complémentaires, la formation continue, la protection sociale, la place de l'encadrement et l'égalité professionnelle. Certains sont des renégociations « de routine » des conventions et d'autres doivent ouvrir des négociations spécifiques comme celui de portée générale sur « *les voies et moyens de la négociation collective* ».

<sup>97</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 188.

<sup>98</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 11.

2<sup>ème</sup> semestre 2002 : suspension de la mise en application des clauses litigieuses  
8 février 2003 : entrée en vigueur des régularisations le 8 février 2003  
3 juin 2003 : publication des arrêtés les agréant ; nécessaires modifications de certains textes à la suite de ces régularisations

Les conflits liés au PARE ne s'arrête pas à la signature de la convention : il faudra trois ans et demi pour que le nouveau système juridique soit stabilisé après de nombreux contentieux et des interventions de l'Etat. .

### **2.1.3 Une négociation autour de l'activation avec trois points d'achoppement**

Les positions qui définissent le cadre de la négociation apparaissent comme relativement « classiques » : chaque organisation est dans son rôle. L'objectif du MEDEF – derrière lequel se rangent les deux autres organisations patronales CGPME et UPA – est la « *stricte maîtrise des coûts et le renforcement de l'incitation à la recherche effective d'un emploi*<sup>99</sup> ». L'ambition des représentants du MEDEF est de faire de l'indemnisation la contrepartie de la recherche d'emploi. En échange d'un investissement plus actif dans la recherche d'emploi, les demandeurs d'emploi pourraient percevoir une aide personnalisée et renforcée. Les confédérations syndicales se divisent face à ces propositions. Les unes (CFDT, CFE-CGC et CFTC) se réjouissent de ce qu'elles pourraient faire de l'assurance chômage un instrument de politique active de l'emploi et les autres (CGT et CGT-FO) y voient la possibilité pour le patronat d'imposer des emplois de mauvaises qualités aux demandeurs d'emploi<sup>100</sup>. La CFDT qui a largement promu l'activation depuis son arrivée à la présidence du RAC en 1992 s'accorde sur l'idée d'un accompagnement plus intensif non pas en vue de modifier le niveau des contributions mais de réduire le chômage de longue durée. Une des spécificités de cette négociation est que les oppositions ne concernent pas uniquement les organisations entre elles mais impliquent également le gouvernement. Les formes à donner à l'activation qui vont être au cœur de la négociation auraient trois types de répercussions : l'introduction d'un lien contractuel entre le demandeur d'emploi et le service public (avec toutes les conséquences qui lui sont associées en matière de contrôle de la recherche d'emploi), la division du travail entre RAC et ANPE et l'égalité de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés.

#### ➤ ***Contractualisation avec le demandeur d'emploi et contrôle de la recherche d'emploi : une des causes du blocage***

<sup>99</sup> Extrait de la lettre cité dans Gérard Adam, 2002, *La refondation sociale à réinventer*, Paris, Editions Liaisons, p. 41

<sup>100</sup> Jean-Jacques Dupeyroux, 2001, « Avant-Propos. Un étrange feuilleton », *Droit social*, n° 4, avril, pp. 345-346.

Déclinant son ambition de contractualisation des relations sociales au domaine de l'assurance chômage, le MEDEF, suivi par les autres organisations patronales, souhaite renforcer l'activation des demandeurs d'emploi en leur faisant signer un contrat qui constituerait un engagement juridique. La perception de l'allocation serait conditionnée à l'engagement signé par le chômeur de rechercher activement un emploi.

La première version de la convention, intitulée Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi (CARE), prévoit la signature obligatoire de ce contrat ce qui donnerait des prérogatives élargies aux partenaires sociaux en matière de régulation du SPE : « *les signataires s'affirment responsables d'une fonction autonome de régulation du marché du travail (nouveaux contrats de travail, aide au retour à l'emploi, sanctions, etc.)*<sup>101</sup> ». Deux organisations syndicales y sont favorables. La CFDT soutient le projet qu'elle perçoit comme un approfondissement de la logique d'activation des dépenses. La CFTC est sur une position similaire. CFE-CGC, CGT et CGT-FO s'y opposent en raison du caractère obligatoire du contrat. D'une part, en raison de la liberté de recherche d'emploi et, d'autre part, parce qu'elles estiment que la définition des obligations faites aux chômeurs est une prérogative du législateur et l'application de sanctions aux chômeurs une compétence des services du ministère<sup>102</sup>.

Le gouvernement s'oppose à cette première version de la convention en raison de l'introduction de la contractualisation avec le demandeur d'emploi et des dispositions prévues en matière de contrôle. Cette version prévoyait de donner à l'Unédic le pouvoir de définir l'emploi convenable et de sanctionner le chômeur en cas de non respect du contrat. Pour le gouvernement les sanctions « *pour être impartiales, (...) doivent rester de la responsabilité de l'Etat et être assorties de voies de recours permettant aux chômeurs de faire valoir leurs droits* »<sup>103</sup>. » Martine Aubry, Ministre du Travail, refuse d'agréer l'accord en l'état. La Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle alors en fonction confirme que la volonté d'introduire la contractualisation et ses conséquences en matière de contrôle sont à l'origine du refus d'agrément.

*« La bataille la plus forte sur le plan idéologique était : le PARE<sup>104</sup> est-il obligatoire ? (...) Quelles sont les conséquences pour un demandeur d'emploi ? Ce que je pense qu'il y avait de sous-jacent et qui était intolérable à l'époque pour nous - enfin qui n'était pas acceptable compte tenu de l'appréciation qu'on portait sur la responsabilité d'un demandeur d'emploi vis-à-vis du marché du travail -, c'était qu'on allait petit à petit*

---

<sup>101</sup> Robert Lafore, 2001, « A propos de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 : où en est le paritarisme ? », *Droit Social*, n° 4, avril 2001, p. 351.

<sup>102</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 189.

<sup>103</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 84.

<sup>104</sup> L'emploi du terme PARE est ici une imprécision. C'est l'agrément du contrat d'aide au retour à l'emploi (CARE) qui a fait l'objet d'un refus d'agrément du gouvernement en raison de sa dimension contractuelle.

*rentrer dans une logique de sanctions et de baisse des cotisations. (...) Le Medef à l'époque idéologiquement était là-dedans : tous les chômeurs sont des paresseux. Il y a du boulot, pourquoi ne le prennent-ils pas ? C'était ça pour nous la bataille centrale, ce glissement-là<sup>105</sup>. »*

Ces propos rendent compte de la bataille idéologique sur les modalités de traitement du chômage lors de cette négociation qui s'inscrit dans une tendance au durcissement des conditions d'indemnisation dont nous avons présenté la déclinaison européenne.

➤ ***Un autre point conflictuel : le rôle pour l'opérateur public***

En raison de la conjoncture favorable et des nouvelles orientations des politiques d'emploi élaborées au niveau européen l'idée est présente qu'il s'agit d'une convention charnière concernant le traitement des demandeurs d'emploi. Les représentants des organisations favorables à l'instauration d'une activation plus importante des demandeurs d'emploi veulent développer parallèlement les contraintes imposées aux demandeurs d'emploi et les services délivrés aux demandeurs d'emploi. Une des différences entre les organisations syndicales et patronales réside dans l'ampleur des services nouveaux proposés aux demandeurs d'emploi. Ils souhaitent que le RAC intervienne davantage dans le retour à l'emploi en renforçant l'accompagnement des allocataires pour accélérer leur reclassement. L'ANPE est accusée de ne pas s'occuper efficacement des allocataires du RAC et de ne pas les inciter suffisamment au retour à l'emploi. Plus généralement, il y a une mise en cause de la qualité des services fournis par l'opérateur public par toutes les organisations à l'exception de la CGT et de la CGT-FO<sup>106</sup>. Les rivalités entre les deux institutions sont très anciennes mais s'exacerbent au fur et à mesure que les champs d'intervention des deux institutions se rapprochent. Ma présence pendant trois ans comme salariée de l'Unédic et les entretiens réalisés nous ont permis de constater que l'opérateur public fait souvent figure de repoussoir pour une partie des salariés et administrateurs du RAC. Pour les acteurs, se démarquer de l'opérateur public est un enjeu.

Cette mise en cause conduit à introduire, au cours de la négociation, la possibilité de faire intervenir d'autres opérateurs que l'ANPE pour reclasser les demandeurs d'emploi<sup>107</sup>. Le texte du CARE est flou sur le rôle de l'ANPE et tend à donner au

---

<sup>105</sup> Entretien avec une directrice à l'emploi et à la formation professionnelle, octobre 2011.

<sup>106</sup> Les termes des discours varient en fonction des interlocuteurs, il est donc difficile de considérer qu'il s'agit de positions défendues par des organisations. Dans le cadre de notre enquête, les représentants de la CGT et de la CGT-FO renvoient systématiquement les difficultés rencontrées par l'ANPE à des problèmes d'effectifs ou de traitement du chômage. Les représentants de la CFDT et de la CFE-CGC mettent en avant le défaut d'incitation à l'efficacité. Le représentant de la CFTC déplore lui le manque d'innovation en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi au sein de l'ANPE.

<sup>107</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*

régime paritaire un rôle de premier plan dans l'orientation des demandeurs d'emploi indemnisés<sup>108</sup>. On retrouve dans les propositions de certaines organisations les recommandations élaborées au niveau européen : faire intervenir sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi une multiplicité d'opérateurs éventuellement coordonnés par l'opérateur public. L'appel à d'autres opérateurs est justifié par la nécessité de répondre aux besoins des plus fragiles et de recourir à des spécialistes pour individualiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit de la première mise en cause par certaines organisations syndicales et patronales dans un texte conventionnel du monopole de l'ANPE. Elle constitue la deuxième motivation au refus d'agrément par le gouvernement.

➤ *Quelle égalité de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés ?*

Les propositions formulées au cours de la négociation prévoient que les allocataires du RAC aient accès à de nouveaux services d'accompagnement. Ces services ne sont pas a priori accessibles à l'ensemble des demandeurs d'emploi dont l'accompagnement est une prérogative mais également une responsabilité de l'Etat et non pas des partenaires sociaux. La possibilité que les allocataires aient accès à davantage d'aide pour retourner à l'emploi est pendant un temps cause du blocage de l'agrément. L'Etat s'oppose à l'introduction d'une telle inégalité de traitement. Une solution est finalement trouvée<sup>109</sup>. Les différences dans le traitement des demandeurs d'emploi sont plus limitées. Les services délivrés par l'ANPE sont identiques mais certaines aides sont limitées aux allocataires.

Si la question de l'inégalité de traitement était déjà présente, elle devient plus aigue à partir de cette négociation et ne cessera de se poser jusqu'à la fusion. Deux logiques s'opposent : celle selon laquelle les aides supplémentaires dont bénéficient les allocataires seraient une rupture de l'égalité de traitement et celle selon laquelle, le RAC étant une assurance – certes sociale –, il serait fondé à offrir un support supplémentaire. Même si la situation n'est pas identique, le parallèle avec les débats sur les fonds de la formation continue est éclairant. Des propositions sont régulièrement faites (et pour partie mises en œuvre) pour que les fonds de la formation continue des salariés soient

---

<sup>108</sup> Jacques Freyssinet, 2002, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000 – juillet 2001) », *Document de travail de l'IRES n° 02-01*.

<sup>109</sup> La solution aurait été trouvée lors d'un appel téléphonique de Lionel Jospin, Premier ministre, à Ernest-Antoine Sellière, président du MEDEF. Le gouvernement cède sur les deux baisses de cotisations et le dirigeant du MEDEF s'engage à ce que l'Unédic verse 3 milliards d'euros pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi non indemnisés.

mobilisés pour les chômeurs au motif qu'ils sont souvent moins qualifiés et auraient davantage besoin de formation. Dans cette optique, les salariés bénéficiaires des fonds de la formation professionnelle sont présentés comme des privilégiés. S'opposent à cette solution ceux qui pensent que la formation des chômeurs est une responsabilité de l'Etat, que les fonds de la formation « appartiennent » aux salariés et qu'ils sont nécessaires pour anticiper les évolutions en cours de carrière. Dans le cas de l'aide au retour à l'emploi, les tenants d'une égalité stricte en matière d'aides au retour à l'emploi des chômeurs mettent en avant que les allocataires bénéficient d'une indemnisation plus avantageuse à laquelle ils ont accès parce qu'ils étaient dans des positions « favorables » sur le marché du travail. Fournir des aides supplémentaires aux allocataires reviendrait à favoriser un intérêt particulier (celui des allocataires et du RAC) et non pas l'intérêt général dont l'Etat doit être le garant. Cette position est renforcée par le fait que l'approche du chômage comme un phénomène de file d'attente est très répandue. Dans cette optique, les interventions menées par le RAC pour accélérer le reclassement de ses allocataires visent à faire en sorte qu'ils « doublent » les autres demandeurs d'emploi. Les partisans d'aides différenciées mettent en avant le fait que les partenaires sociaux sont comptables devant les employeurs et les salariés qui cotisent et qu'ils doivent donc garantir la pérennité du régime. Apporter des services aux assurés sociaux est un des fondements de la protection sociale. Cette approche considère donc comme une donnée « exogène » les limites du taux de couverture.

Une réponse à ces trois débats est apportée dans l'accord finalement adopté, signé par seulement deux organisations syndicales ce qui pose la question de sa légitimité. Si les propositions finalement retenues sont donc, aux yeux des promoteurs du CARE, en-deça du projet initial, elles transforment le traitement du chômage et les modes de régulation du SPE.

## **2.2 Les changements dans le contenu du traitement du chômage - PARE / PAP : un dispositif d'activation des dépenses et des demandeurs d'emploi**

Nous analysons maintenant le texte de la convention d'assurance chômage finalement adopté ainsi que les textes qui sont élaborés par la suite pour son application (conventions bi et tripartites). Il s'intitule : « Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage », signe du rôle central de la nouvelle articulation entre indemnisation et placement. Aide au retour à l'emploi et indemnisation sont mises sur le même plan et sont toutes deux modifiées par le texte conventionnel.

## 2.2.1 Un nouveau traitement pour l'ensemble des demandeurs d'emploi initié par les partenaires sociaux

La convention d'assurance chômage qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2001 prévoit de nouvelles prestations pour renforcer l'accompagnement des demandeurs d'emploi : des aides spécifiques aux allocataires (cf. infra) et la création du *Projet d'action personnalisé / Nouveau départ* (PAP/ND) mis en œuvre par l'ANPE qui est une généralisation du SPNDE accessible à l'ensemble des demandeurs d'emploi<sup>110</sup>.

Le PAP/ND réorganise et surtout renforce l'accompagnement délivré par l'ANPE<sup>111</sup>. Il entre en application en juillet 2001. Il a pour objectif de repérer les demandeurs d'emploi peu autonomes pour leur éviter le chômage de longue durée<sup>112</sup>. Chaque demandeur d'emploi est reçu un mois maximum après son inscription. Il signe alors un « projet d'action personnalisé » qui précise les types d'emploi vers lesquels le demandeur d'emploi oriente prioritairement ses recherches, ceux vers lesquels il souhaiterait éventuellement se reconverter et les prestations ou formations nécessaires pour mener à bien le projet de retour à l'emploi. Le projet signé est communiqué à l'Assedic qui est tenue informée de la réalisation des actes et prestations prévus. En fonction du « degré d'autonomie du demandeur d'emploi dans sa recherche<sup>113</sup> », il est orienté vers un des trois niveaux de service : le libre service pour les demandeurs d'emploi considérés comme autonomes ; l'appui ponctuel pour les publics « intermédiaires »; l'accompagnement renforcé pour les personnes moins autonomes dans leur recherche d'emploi. Un suivi périodique est institué dans le cadre d'entretiens semestriels devant se prolonger pendant toute la durée du chômage.

Le PAP-ND porte la marque des nouvelles orientations du traitement des demandeurs d'emploi issues du PARE mais également des préconisations européennes. Signé par le demandeur d'emploi, il précise les services auxquels il a droit et généralise l'approche préventive du chômage initiée par le SPNDE<sup>114</sup>. Il se distingue des services préalablement distribués par l'ANPE dans la mesure où chaque demandeur d'emploi est

---

<sup>110</sup> Les nouvelles régulations institutionnelles et réglementaires sont présentées schématiquement dans l'annexe IV.

<sup>111</sup> Les informations relatives au PAP/ND proviennent du Règlement annexé à la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, art.15 et dans Claude Rack, 2005, « L'Agence Nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès », *Premières informations Premières synthèses*, DARES.

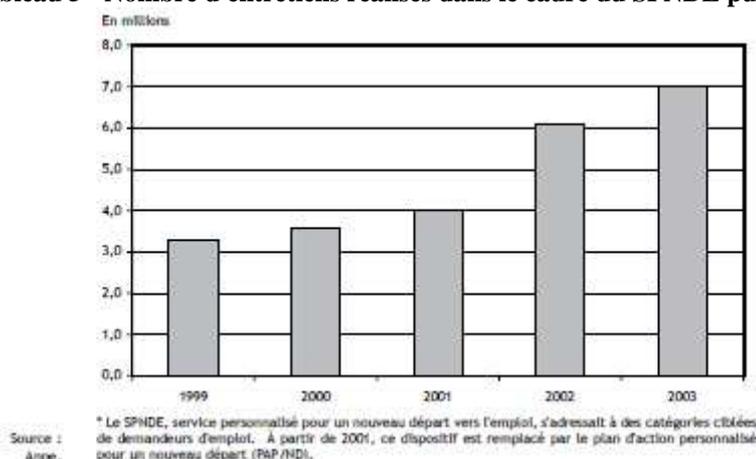
<sup>112</sup> Claude Rack, 2005, « L'Agence Nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès », *Premières informations Premières synthèses*, DARES, p. 3.

<sup>113</sup> Règlement annexé à la Convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage, art.15.

<sup>114</sup> Jean-Claude Barbier, Ngombo Samba Sylla, 2001, *op. cit.*, p. 79.

reçu pour une évaluation de ses risques de chômage de longue durée et a accès à une gamme de services adaptée à son autonomie et élargie. Le PAP/ND est donc à l'origine d'une transformation sans précédent des interventions de l'ANPE et d'une augmentation de son volume d'activité. La généralisation du premier entretien et les possibilités accrues pour les demandeurs d'emploi de recevoir des prestations et des formations constitue un « *défi quantitatif*<sup>115</sup> ». L'agence doit organiser un premier entretien avec plus de 6 millions de demandeurs d'emploi entre juillet 2001 et décembre 2002<sup>116</sup>.

**Tableau 5 - Nombre d'entretiens réalisés dans le cadre du SPNDE puis du PAP-ND (1999-2003)<sup>117</sup>**



Le nombre de prestations offertes aux demandeurs d'emploi a triplé entre 2000 et 2003. Un demandeur d'emploi sur deux en bénéficie en 2003, contre un sur quatre en 2000. Un demandeur d'emploi sur cinq fait l'objet d'un accompagnement renforcé, contre un sur dix avant le PAP<sup>118</sup>.

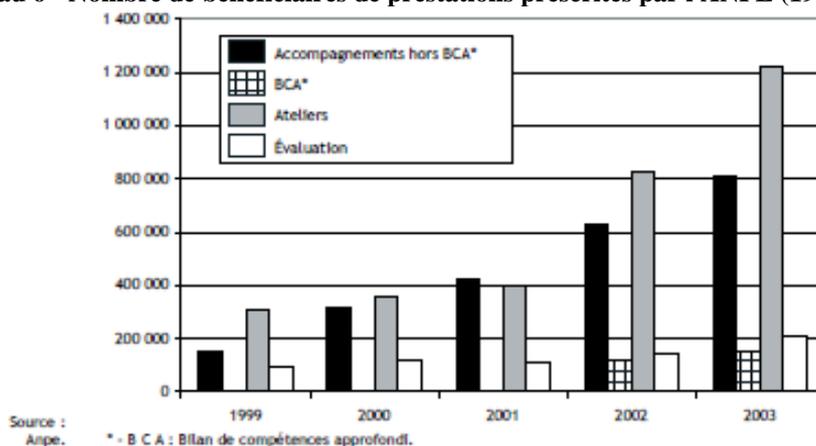
<sup>115</sup> Jean Marimbert, 2004, *op. cit.*, p. 161.

<sup>116</sup> Cet accroissement de la charge de travail est d'autant plus important que la situation sur le marché du travail change entre le moment de l'élaboration du dispositif (période de décrue du chômage) et le moment de sa mise en œuvre (forte augmentation du chômage).

<sup>117</sup> Claude Rack, 2005, « L'Agence Nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès », *Premières informations Premières synthèses*, DARES, p. 3.

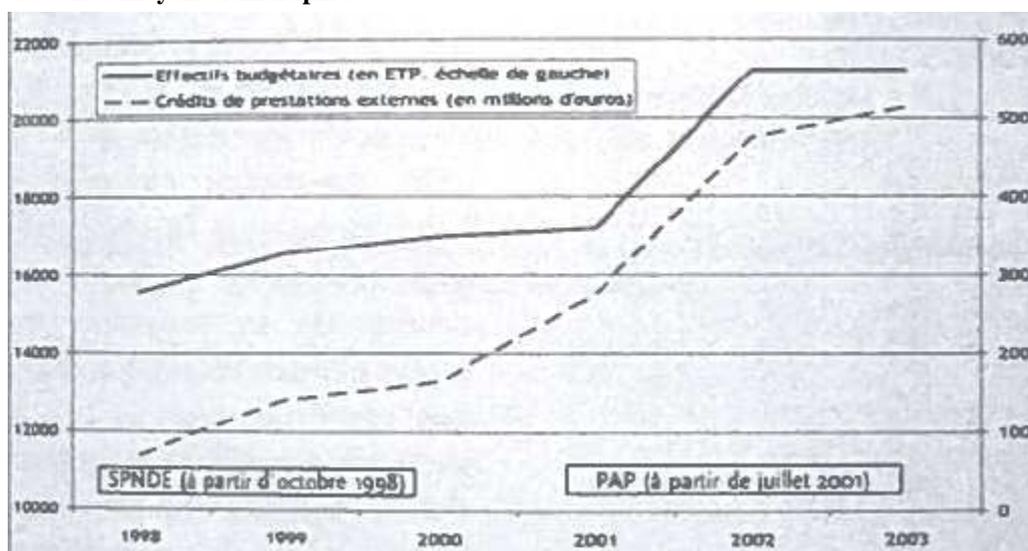
<sup>118</sup> *Ibid.*

**Tableau 6 - Nombre de bénéficiaires de prestations prescrites par l'ANPE (1999-2003)**<sup>119</sup>



Faire face à cette transformation et cet accroissement de l'activité n'a pu se faire que par l'augmentation du budget de l'ANPE.

**Tableau 7 - Des moyens démultipliés**<sup>120</sup>



Ces moyens accrus sont consacrés à deux types de dépenses : recourir à des opérateurs externes pour réaliser certaines prestations et augmenter les effectifs de l'opérateur public. L'ANPE fait figure d'exception puisque dans un contexte de stabilité de l'emploi public, ses effectifs augmentent de 18 % entre 1998 et 2003.

Les partenaires sociaux contribuent par leur initiative et financièrement à une généralisation du suivi des demandeurs d'emploi. La participation financière du RAC permet de débloquer l'agrément du second accord parce que l'Etat ne souhaite ni que soit introduite une forte inégalité de traitement qui aurait résulté de la délivrance de cette offre de service uniquement aux demandeurs d'emploi indemnisés ni financer seul le coût de sa généralisation. L'agrément de l'Etat est finalement obtenu suite à un « versement exceptionnel » au budget de l'Etat de plus d'un milliards d'euros en 2001 et

<sup>119</sup> *Ibid*, p. 2.

<sup>120</sup> DARES, 2006, *Bilan de la politique de l'emploi en 2004*, La Documentation française, p. 87.

2002<sup>121</sup>. Cet arrangement traduit *in fine* l'existence d'une communauté de vue entre Etat et certains représentants des organisations patronales et syndicales sur la politique d'emploi à mener et une imbrication très forte avec des frontières impossibles à tracer précisément entre ce qui relève du champ d'intervention et des décisions de l'Etat et des partenaires sociaux.

## **2.2.2 Une transformation de la signification de l'indemnisation qui découle de l'introduction de nouvelles contreparties**

La convention rebaptise l'allocation qui devient l'Aide au retour à l'emploi (ARE), marque supplémentaire du nouveau lien établi entre indemnisation et recherche d'emploi. Pour accélérer le retour à l'emploi, elle développe les aides au retour à l'emploi réservées aux demandeurs d'emploi indemnifiés et transforme les conditions d'accès à l'indemnisation.

### ➤ ***Les nouvelles caractéristiques de l'indemnisation***

Le patronat obtient les baisses de cotisations revendiquées : cotisations patronales et salariales passent de 6,18 % des salaires brut à 5,8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2001 et à 5,6 % au 1<sup>er</sup> janvier 2002. Ce choix confirme et renforce le caractère pro-cyclique du régime : en cette période de conjoncture favorable, les marges de manœuvre sont en partie attribuées à la baisse des cotisations. Dans une moindre mesure, elles sont mobilisées pour améliorer l'accès à l'indemnisation : pour être éligibles, les demandeurs d'emploi doivent avoir cotisé quatre mois au lieu de huit précédemment. Cependant, cette nouvelle règle ne permettrait de faire entrer que 5 000 personnes supplémentaires alors que seuls 42 % des demandeurs d'emplois sont indemnifiés en 2000.

### ➤ ***Le développement des aides accessibles aux demandeurs d'emploi indemnifiés comme signe de l'extension des prérogatives du RAC en matière d'aide au retour à l'emploi***

---

<sup>121</sup> Il était initialement prévu que le RAC verse les sommes de 1 067 143 120 € en 2001 et 1 219 592 137 € en 2002 mais seul le premier versement est intervenu en raison des difficultés financières rencontrées par l'assurance chômage en 2002. Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 11.

Trois nouvelles aides sont accessibles : l'aide dégressive à l'employeur<sup>122</sup> (ADE), l'aide à la mobilité géographique<sup>123</sup> (AMG) et l'aide à la formation<sup>124</sup>. Cette dernière modifie l'intervention du RAC en matière de formation : alors qu'auparavant sa seule mission était de rémunérer les stagiaires demandeurs d'emploi, il devient commanditaire de formation<sup>125</sup>. Les demandeurs d'emploi éligibles au PARE peuvent potentiellement bénéficier de trois sources de financement pour leur formation (RAC, ANPE, conseil régional), ce qui fait naître un besoin de coordination. La spécificité de l'approche du RAC réside dans la priorité mise sur le financement de formation pour des postes sur lesquels les entreprises ont des difficultés de recrutement. Même si l'intégralité des crédits alloués à la formation n'est pas consommée, le RAC devient progressivement un des acteurs clés de la formation en finançant environ 15 % des dépenses publiques de formation dans certaines régions<sup>126</sup>. Ces aides participent certes à l'extension du champ d'intervention du RAC sur le retour à l'emploi. Cependant, l'enveloppe annuelle pour financer ces actions fixée à un peu plus de 472 millions d'euros ne permet de toucher qu'un nombre de bénéficiaires relativement limité au regard du nombre des demandeurs d'emploi.

---

<sup>122</sup> L'aide dégressive à l'employeur est destinée à soutenir l'embauche d'allocataires de l'assurance chômage, en chômage de longue durée ou âgés sur un CDI ou un CDD de 12 à 18 mois. Elle aura la plus grande longévité et sera étendue en décembre 2002 aux demandeurs d'emploi non indemnisés. Le montant de l'aide perçue par l'employeur dépend de la durée d'indemnisation restante à l'allocataire. Au sein des publics éligibles, cette mesure encourage l'embauche des demandeurs d'emploi les plus favorisés (ceux qui ont la durée d'indemnisation la plus longue et / ou qui ont la durée de chômage la plus courte). Elle est donc contestée pour l'effet d'aubaine qu'elle constitue pour les employeurs.

<sup>123</sup> L'aide à la mobilité géographique vise à faciliter l'acceptation d'un emploi en allégeant les charges causées par son éloignement (plafond de 1 897 €).

<sup>124</sup> L'aide à la formation vise avant tout à faciliter l'accès à des emplois dits « en tension », difficiles à pourvoir, et à mettre à niveau les compétences des allocataires. Il y a trois types d'aide à la formation : les formations homologuées, les formations conventionnées et les actions de formation préalables à l'embauche. Cf. Florence Lefresne, Carole Tuchsirer, 2005, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi : une mission nouvelle confiée à l'Unédic », *Premières synthèses*, DARES, n° 18.1, p. 3.

<sup>125</sup> *Ibid.*

<sup>126</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 46.

**Tableau 8 - Engagements financiers du RAC sur les actions d'accompagnement et bénéficiaires par mesure**

Engagements (milliers €)			Bénéficiaires			
	2001/2002	2003	2004	2001/2002	2003	2004
<b>ADE</b>	63 763	131 754	126 139	7 496	11 256	12 154
<b>AMG</b>	15 097	20 442	28 147	8 524	12 052	16 612
<b>Formations dont</b>	256	218 029	219 570	191 608	155 856	157 965
- AFPE	448	26 857	33 863	12 808	18 320	24 863
- conventionnées	14 873	83 956	95 527	10 922	23 586	31 640
- homologuées	37 168	107 217	90 180	167 878	113 950	101 462
	204					
	408					
<b>Total</b>	<b>335 308</b>	<b>370 225</b>	<b>373 856</b>	<b>207 628</b>	<b>179 164</b>	<b>186 731</b>

Source : Cour des comptes sur données Unédic<sup>127</sup>

Ces aides augmentent les prérogatives du RAC et introduisent une différence dans les services reçus par les demandeurs d'emploi selon qu'ils sont ou pas indemnisés et donc accentuent l'inégalité de traitement existante entre ces deux catégories de demandeurs d'emploi.

#### ➤ *Les nouvelles dispositions relatives à l'activité réduite*

L'activation de l'indemnisation passe également par le renforcement des dispositions relatives à l'activité réduite en prévoyant de nouvelles possibilités de cumul entre aide au retour à l'emploi (ARE) et salaire<sup>128</sup>. Il s'agit d'un dispositif de lutte contre les trappes à inactivité destiné à « rendre le travail plus attractif que le chômage ». Le RAC supporte ainsi financièrement une partie des conséquences des comportements de flexibilisation de l'emploi des entreprises. Alors que le PAP / ND est l'occasion d'un débat approfondi sur les mécanismes de retour à l'emploi, les comportements des entreprises sont finalement peu questionnés mais encouragés. Si le préambule de l'accord affirme : « *l'urgence de lutter efficacement contre la précarité et les difficultés d'insertion de certaines catégories de demandeurs d'emploi*<sup>129</sup> », les organisations syndicales ne sont pas parvenues à faire inscrire des dispositions permettant d'influer sur le comportement des entreprises (incitations à la gestion prévisionnelle de l'emploi, désincitation au recours aux contrats précaires, etc.).

<sup>127</sup> *Ibid*, p. 38.

<sup>128</sup> Les dispositions relatives au cumul d'un revenu du travail salarié et de l'allocation existent depuis 1993 rassemblées sous le vocable « d'activité réduite ». Elles sont modifiées dans cette convention : le cumul est possible dans le cadre d'un contrat de 136 heures mensuelles maximum et sous certaines conditions de revenus. La durée maximale de cumul est de 18 mois (sauf pour les plus de 50 ans et les titulaires d'un contrat emploi solidarité).

<sup>129</sup> Préambule de la convention de 2001

« Sous cet aspect, on peut considérer que le MEDEF a obtenu un résultat important : la non mise en cause de la responsabilité des entreprises dans la genèse, l'allongement ou la répétitivité du chômage au profit d'une approche, nécessaire mais partielle, centrée sur le traitement individualisé des chômeurs indemnisés<sup>130</sup> ».

Cette absence de débat sur les modes de gestion des entreprises est à mettre en perspective avec la faiblesse de la démocratie industrielle en France où le patronat est parvenu à imposer l'idée que la décision économique relève du pouvoir exclusif des actionnaires ou de leurs représentants. La partie syndicale considérant que la question du pouvoir relèverait de la sphère politique<sup>131</sup>. Ce problème rejoint celui de la négociation collective où les employeurs considèrent que les syndicats ne doivent pas se mêler de gestion. Ce périmètre de la négociation invite à affiner les analyses qui concluent à une augmentation des négociations relatives à l'emploi.

➤ ***Les nouvelles dispositions relatives au contrôle de la recherche d'emploi***

Le PARE contient les deux volets d'une politique d'activation des demandeurs d'emploi : le renforcement des aides et celui des obligations. Le débat sur le contrôle de la recherche d'emploi ouvert avec la négociation du PARE ne trouvera son achèvement (pour un temps seulement) qu'en 2004 avec la promulgation de nouvelles dispositions sur le contrôle de la recherche d'emploi. Des positions initialement défendues par les partenaires sociaux (patronat / CFDT) contre le gouvernement seront à peine quelques années plus tard défendues par l'Etat. Les jalons posés lors de la négociation de la convention qui aboutit en 2001 sont donc déterminants pour l'avenir. Le patronat, avec l'accord de la CFDT, pousse au renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi<sup>132</sup>. La convention signée prévoit le durcissement des sanctions, l'obligation d'accepter un emploi après six mois de chômage, le transfert du contrôle aux Assédic désormais pourvues d'un pouvoir de sanction. L'Etat n'a donc plus ce monopole. Le durcissement des conditions d'accès à l'indemnisation pourrait passer également par un autre levier : l'augmentation du nombre d'entretiens à l'ANPE pour les demandeurs d'emploi devrait conduire à une hausse des « sorties de liste » pour absence à convocation et donc à une augmentation des radiations.

L'introduction de la contractualisation, le renforcement des contrôles et le discours « agressif » du MEDEF sur les demandeurs d'emploi pourraient donner une vision unilatérale d'un durcissement (dans un sens plus libéral) du système d'assurance

---

<sup>130</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 193.

<sup>131</sup> Antoine Bévort, Annette Jobert, 2011, *op. cit.*, p. 266.

<sup>132</sup> Sur tous ces points, voir la thèse de Jean-Pascal Higélé, *L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation UNEDIC de 2000: l'affirmation du droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs*, thèse pour l'obtention du doctorat en sociologie, Université Nancy 2, 2004.

chômage. Les changements dans les discours et les principes sous-jacents sont incontestables. Cependant, deux éléments empêchent de tirer une telle conclusion. Premièrement, l'augmentation du taux de couverture. Celle-ci ne dit rien sur l'activation mais, considérant que la situation est plus avantageuse pour les demandeurs d'emploi indemnisés que pour les non indemnisés aussi bien du point de vue financier que pour l'accompagnement, l'extension de la couverture peut être considérée comme une amélioration de la situation des demandeurs d'emploi.

Deuxièmement, l'effectivité du contrôle semble à relativiser. La transformation des règles relatives au contrôle de la recherche d'emploi n'a pas pour conséquence une augmentation des sanctions infligées aux demandeurs d'emploi. Suite à la mise en œuvre du PARE, le nombre de contrôleurs au sein des DDTEFP rapportés au nombre de demandeurs d'emploi indemnisés n'a pas augmenté et à même diminué, - il oscillait entre 0,7 à 0,8 entre 1999 et 2002 et est descendu à 0,66 en 2003 et 0,68 en 2004. Le nombre de signalements des Assédic à la DDTEFP a lui explosé passant de 4 402 en 2002 à 47 062 en 2004 en raison de l'augmentation du nombre de convocations à entretien de suivi du PARE<sup>133</sup>.

*« Le fait que seuls 1380 demandeurs d'emploi sur près de 2 220 000 aient fait l'objet d'une sanction en 2002 pourrait apparaître rassurant quant au respect de leurs obligations par les demandeurs d'emploi bénéficiaires d'un revenu de remplacement. Dans l'état actuel des conditions des contrôles [...], il est impossible d'apprécier la pertinence et la signification du très faible nombre de décisions de suppression des allocations par les services de l'État<sup>134</sup>. »*

Le nouveau régime de sanction a ceci de marquant que les demandeurs d'emploi non indemnisés font davantage l'objet de contrôle que les indemnisés.

*« Compte tenu du très fort taux d'auto-saisine des DDTEFP, les allocataires du régime de solidarité ont été plus souvent contrôlés que les allocataires de l'assurance chômage [...] Les bénéficiaires du régime de solidarité, public jugé a priori plus vulnérable et plus éloigné de l'emploi, ont été 8,2 fois plus contrôlés [...] que les allocataires de l'assurance chômage en 2001 et 7,8 fois en 2002.<sup>135</sup> »*

Il s'agit d'un fait qui bat en brèche le préjugé selon lequel les DDTEFP seraient laxistes à l'opposé du régime d'assurance chômage parfois présenté comme très coercitif en matière de contrôle. Les représentants du MEDEF se sont d'ailleurs saisis de ces taux de contrôle qu'ils jugent faibles pour expliquer l'échec du PARE par l'existence d'un déséquilibre entre les nouveaux droits qui seraient trop importants par rapports aux nouveaux devoirs. Ils ont alors plaidé pour un renforcement des contrôles mais également pour un retour de la dégressivité de l'indemnisation considérée comme incitative au retour à l'emploi<sup>136</sup>.

---

<sup>133</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 85.

<sup>134</sup> *Ibid.*, pp.46-47.

<sup>135</sup> *Ibid.*, p. 46.

<sup>136</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 87.

En signant le PARE, les partenaires sociaux élaborent une politique d'emploi qui constitue une transformation dans la gestion du chômage pour les demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés.

## **2.3 Changements dans les contours et la régulation du SPE**

La signature du PARE modifie le périmètre d'intervention du régime paritaire, de l'opérateur public et dans une moindre mesure des services du ministère et donc des relations que ces institutions entretiennent. Etablir un bilan de l'évolution de leur positionnement respectif suite à cet épisode requiert des jugements nuancés.

### **2.3.1 Le changement de positionnement du régime d'assurance chômage au sein du service public de l'emploi et le bilan de la Refondation sociale**

#### **➤ *Le RAC bénéficie de nouvelles prérogatives au sein du SPE***

Avec cette nouvelle convention, le RAC voit le spectre de ses activités élargi et les partenaires sociaux deviennent des acteurs de premier plan de la politique d'emploi bien au-delà de l'indemnisation. Cette implication des partenaires sociaux ne se limite pas au moment de l'élaboration de la convention : la mise en œuvre de la convention fait du RAC un acteur de l'accompagnement des demandeurs d'emploi conduisant à une évolution du métier d'agent Assédic.

*« Le contenu de l'entretien d'inscription est devenu plus dense. Selon les recommandations de l'Unédic diffusées en juillet 2002, cet entretien, en plus de son contenu habituel – formalités d'inscription, liquidation des droits -, doit résumer la logique du PARE, insister sur l'entretien professionnel à l'ANPE et la nécessité de le préparer. (...) Le PARE a aussi conduit à multiplier les entretiens de suivi : aux entretiens semestriels généralisés par l'ANPE dans le cadre du PAP s'ajoutent, pour les allocataires de l'assurance chômage, les entretiens de suivi par les Assédic des conditions d'exécution du PAP<sup>137</sup>. »*

Alors qu'auparavant les activités de l'ANPE et du RAC se recoupaient peu, elles sont désormais plus proches et communes pour certaines. Les relations entre ANPE et RAC s'en trouvent modifiées. Leurs nouveaux liens financiers contribuent également à la redéfinition de ces relations. Parce que le RAC demande à l'ANPE d'intervenir – et de manière renforcée – dans le traitement des demandeurs d'emploi indemnisés, il

---

<sup>137</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, pp. 20-21. Ces entretiens sont non systématiques mais concernent un nombre fortement croissant de personnes -39 000 en 2002, 252 000 en 2004- représentant, conformément aux objectifs de l'Unédic, une fraction de plus en plus grande des allocataires atteignant une échéance semestrielle de leur indemnisation : 10 % en 2003, 20 % en 2004 et 30 % en 2005.

rémunère ces interventions. La contribution financière globale de l'Unédic, marginale en 1998 a atteint 477 millions d'euros en 2003. Cette contribution finance à la fois les dépenses de personnel (leur part financée par l'Unédic passe de 3 % à 15 %) et les dépenses de prestations (financées désormais à 48 % par le RAC alors que seul 0,75 % était financé en 1998).

**Tableau 9 - Structure du financement de l'ANPE (hors FNE)**

Source comptes ANPE

	2001	2002	2003	2004
Etat	78,9 %	66,9 %	71,3 %	64,6 %
Unédic	10,8 %	25,0 %	24,1 %	30,8 %
Autres	10,2 %	8,1 %	4,6 %	4,6 %

Il faut distinguer dans le financement de l'ANPE par le RAC ce qui relève du financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés. Les deux budgets ont des organisations distinctes. Alors que le financement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi non indemnisés est une somme forfaitaire fruit de l'arrangement entre le Premier ministre et le dirigeant du MEDEF (cf. *supra*), le financement pour les demandeurs d'emploi indemnisés vient rétribuer intégralement la réalisation des prestations.

**Tableau 10 - Dépenses réalisées au titre du PARE par l'Unédic**

Source : Unédic – Rapports financiers (sommes en M€)

	2001	2002	2003	2004
Aides financées directement	62,9	306,7	357,9	428,6
Participation aux frais de fonctionnement de l'ANPE (3 650 emplois)	59,3	177,2	210,3	209,6
Prise en charge d'actions définies par l'ANPE dans le PAP	58,6	252,7	302,9	321,4
TOTAL	180,8	736,6	871,1	959,6

Certains dirigeants du RAC – parmi les administrateurs ou les services – au nom de ce financement souhaiteraient faire de l'ANPE l'opératrice du RAC et, à ce titre, exercer un contrôle sur celle-ci. Si toutes les organisations ne partagent pas cette position, toutes souhaitent éviter que cette ressource soit captée par l'Etat dans le souci d'assurer la crédibilité du RAC et de préserver son autonomie.

*« L'Unédic finançait l'ANPE dans le cadre du PARE mais contrôlait très sérieusement les dépenses. Nous veillions très attentivement à ce que le contrat de l'ANPE soit rempli. Je me souviens de grands débats où l'ANPE nous mettait des chiffres forfaitaires. On disait :*

*« non, ça ne coûte pas tant par chômeur. Il faut une évaluation ». Je me souviens, le débat c'était : quel est le prix réel de la prestation de l'ANPE ?(...) Nous considérons - les syndicats avec nous d'ailleurs - tous, nous considérons que l'argent du cotisant social, des salariés et des entreprises, c'était pas l'argent de l'État. Nous pouvions financer des programmes sociaux, mais avec un cahier des charges bien précis, et si ces conditions n'étaient pas remplies, on ne finançait pas. On n'était pas une vache à lait. (...) On a eu des bagarres avec l'État sur le sujet<sup>138</sup>. »*

L'évaluation du coût d'un accompagnement par l'ANPE est un sujet récurrent de conflit entre ANPE, RAC et ministère. La question même de savoir si l'ANPE est l'opérateur du RAC illustre le changement dans la division du travail entre les deux institutions. La manière dont est organisé l'accompagnement oblige ces deux institutions à travailler quotidiennement ensemble : les demandeurs d'emploi passent d'une institution à l'autre. Le PARE/PAP soulève des problèmes opérationnels très concrets de coordination entre le RAC et l'ANPE, particulièrement au niveau des systèmes d'information pour savoir quel demandeur d'emploi doit être reçu à quel moment à l'ANPE et quel allocataire est toujours en recherche d'emploi et doit être convoqué à nouveau. L'élaboration d'une convention bipartite entre Unédic et Anpe, dont l'existence découle directement de la nouvelle convention d'assurance chômage, est destinée à organiser le travail commun. Si, par certains aspects, les relations qui lient RAC et ANPE s'apparentent à des relations prescripteur / opérateur, deux éléments invitent à considérer autrement cette relation. D'une part, l'ANPE est une institution publique qui n'est en rien liée à son donneur d'ordre par une relation purement marchande et, d'autre part, l'ANPE est l'opérateur d'un autre prescripteur : le ministère qui a ses propres exigences.

L'autre volet du financement de la politique d'emploi par le RAC concerne les relations financières entre l'Etat et le RAC. La crise financière connue par le RAC quelques mois après l'entrée en vigueur du PARE illustre le caractère primordial et récurrent de cette question. Les termes sont très similaires à ceux de 1993 aussi bien dans les questions soulevées que les réponses apportées (cf. chapitre 2). A partir de 2001, l'état des finances du RAC se dégrade.

**Tableau 11 - Evolution du résultat et de la situation nette de l'assurance chômage**  
Source : comptes consolidés de l'assurance chômage<sup>139</sup>

	2000	2001	2002	2003	2004
Résultat de l'exercice	593,3	- 447,1	-3 208,4	-5 081,8	- 4 268,8
Situation nette	639,5	192,3	-3 011,0	- 8 118,1	-12 491,3

<sup>138</sup> Représentant du MEDEF, Président de l'Unédic, octobre 2010.

<sup>139</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 91.

Selon la Cour des comptes, cette situation ne résulte pas uniquement de l'évolution de la conjoncture mais également des décisions prises par les pouvoirs publics lorsque les résultats du RAC sont équilibrés<sup>140</sup>. Ceux-ci n'ont pas compensé une part importante des dépenses transférées au RAC (non financement du surcoût lié au transfert de la gestion de la liste des demandeurs d'emploi, prélèvement pour la mise en œuvre du PARE, etc.), rendant la situation financière du RAC largement tributaire des agissements de l'Etat. Pour faire face à cette situation, l'assurance chômage recourt massivement à l'emprunt. Au 31 décembre 2004, l'endettement était constitué par un emprunt obligataire garanti par l'Etat, à hauteur de 4,04 milliards d'euros et par divers concours bancaires pour 5,89 milliard d'euros<sup>141</sup>. L'Etat ne compense pas une partie des coûts et garantit le RAC. Les relations financières sont donc à double sens : l'Etat accepte d'intervenir en cas de difficultés graves mais il entend, en cas de retournement de la conjoncture, être associé aux résultats positifs.

La question de l'influence de l'UE dans ce nouveau positionnement des partenaires sociaux peut être légitimement posée. L'implication dans la politique d'emploi de ces derniers ne se cantonne pas à la convention d'assurance chômage mais concerne bien évidemment les conventions bi et tripartites. Ils sont également consultés au moment de la rédaction des plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE). Même si leurs possibilités de peser vraiment sur le plan sont faibles dans la mesure où ils interviennent tardivement dans le processus, Jean-Claude Barbier et Ngombo Samba Sylla concluent à une « *amélioration de la qualité du dialogue entre les partenaires sociaux et l'Etat*<sup>142</sup> ». Ils insistent cependant sur le fait qu'il ne faut pas en conclure à une influence claire des organisations au plan national.

Le bilan final du PARE pour le positionnement de l'institution paritaire au sein du SPE est mitigé. Si le PARE conduit à une extension du champ d'intervention du RAC et à une intervention accrue des partenaires sociaux dans la politique d'emploi, l'évolution n'est pas à la hauteur des ambitions initialement affichées. L'accord qui n'a pas été agréé était une double tentative du RAC d'étendre plus largement son champ d'intervention. D'une part, sur l'approche du traitement du chômage et, d'autre part, sur la portée d'un accord collectif.

*« Avec la cause d'indissociabilité , les signataires des accords de juin requéraient d'une part, un ensemble de modifications législatives et réglementaires, d'autre part, la reconnaissance de la compétence de l'accord collectif puis des institutions paritaires*

---

<sup>140</sup> *Ibid.*, p. 91.

<sup>141</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 92.

<sup>142</sup> Jean-Claude Barbier, 2004, *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, avec la contribution de Ngombo Samba Sylla, Rapport de recherche pour la DARES (ministère du Travail), CEE, Miméo, p. 36.

*pour définir la notion d'emploi convenable, assurer le contrôle de la recherche d'emploi, créer et appliquer un régime de sanctions. Aucune de ces demandes n'a abouti. Le Conseil d'Etat a confirmé que la négociation collective n'exerçait en matière d'indemnisation du chômage qu'une compétence déléguée. Il a précisé que l'agrément ne se bornait pas à un contrôle de légalité, mais impliquait aussi un contrôle d'opportunité exercé par l'Etat au nom de l'intérêt général<sup>143</sup> ».*

De plus, les différentes étapes de la négociation – et particulièrement les refus d'agrément – mettent en évidence le fait que la marge de manœuvre dont disposent les partenaires sociaux est toujours largement déterminée par les intentions du ministère.

➤ ***Quel bilan pour le RAC en tant qu'institution paritaire et quel bilan de la Refondation sociale ?***

Cette négociation confirme la nouvelle répartition des rôles au sein des organisations syndicales. La CFDT « *se positionne [désormais] comme l'interlocuteur privilégié du gouvernement et du patronat, un rôle historiquement joué par FO<sup>144</sup>* ». La CGT-FO perd ainsi son rôle d'interlocuteur privilégié du patronat. La CFDT doit ce nouveau rôle à un « recentrage » opéré à partir de 1976/1977. Le plan Juppé de novembre 1995 sur la Sécurité sociale avait rendu visible l'existence d'un axe CFDT-CNPF pour gérer la Sécurité sociale. Au cours de cette négociation, cette volonté de la CFDT de confirmer ce nouveau positionnement apparaît clairement : la confédération a fait en sorte que les possibilités d'un accord plus large soient écartées<sup>145</sup>. Un certain nombre de valeurs portées dans cette négociation sont communes à l'ensemble des chantiers de la Refondation sociale : « méfiance à l'égard de l'Etat, affirmation de l'autonomie de la société civile, acceptation d'une vision socio-économique d'ensemble commune à tous les groupes sociaux<sup>146</sup> ». Elles ne pouvaient être partagées qu'avec la CFTC et dans une moindre mesure par la CFE-CGC et le patronat. Elles excluaient de fait la CGT et la CGT-FO. Cette division syndicale a au final affaibli la Refondation sociale et conduit à un bilan mitigé.

Si le positionnement du RAC au sein du SPE sort plutôt renforcé et si le bilan de la Refondation sociale est mitigé, par contre, la légitimité populaire de l'institution s'est, elle, affaiblie. En période de croissance, le choix fait n'est pas celui de l'extension de la couverture mais celui de l'activation et de la baisse des cotisations. Le taux de couverture ne s'accroît que de manière marginale. Les questions de la capacité de ce régime à répondre aux évolutions en cours du salariat et à faire face à la montée du chômage se posent de manière plus aigüe et mettent en cause finalement la légitimité du

---

<sup>143</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 191.

<sup>144</sup> Gérard Adam, 2002, p. 76

<sup>145</sup> *Ibid.*

<sup>146</sup> *Ibid.*, p. 78.

système<sup>147</sup>. Dans la mesure où ces évolutions ainsi que la baisse du niveau des prestations depuis le début des années 1980 sont communes à l'ensemble de la protection sociale, quel que soit son mode de gestion, ce n'est pas uniquement la légitimité des partenaires sociaux qui est mise en cause<sup>148</sup>.

### **2.3.2 L'ANPE en position de force ? Accroissement d'effectifs et pilotage de nouveaux prestataires**

Si le travail de l'ANPE a été mis en cause au cours de la négociation, l'institution sort renforcée du PARE mais la mise en œuvre des nouvelles dispositions suscite des contestations internes. Pour mettre en œuvre les nouvelles modalités de traitement du chômage, l'opérateur public voit ses activités et donc ses effectifs et son budget augmenter. Cette augmentation était déjà amorcée. Les objectifs inscrits dans les lignes directrices de la SEE s'étaient traduits par des obligations de résultat pour l'ANPE<sup>149</sup>. Contraintes qui transforment l'activité, elles sont également un levier pour obtenir des moyens supplémentaires. Ainsi,

*« le levier communautaire a pu jouer en faveur de l'ANPE en lui conférant un pouvoir de négociation accru et une légitimité à l'exercer. Comme les objectifs du nouveau départ lient l'État, ils constituent des motifs suffisamment puissants soit pour atténuer les réticences du ministère des finances ou soit pour faire intervenir l'arbitrage de Matignon dans le cas contraire<sup>150</sup>. »*

L'évolution de l'ANPE amorcée avec le SPNDE se poursuit avec le PARE qui conduit à augmenter très fortement le nombre de prestations à délivrer aux demandeurs d'emploi. Cette continuité est significative du fait que si les représentants de certaines organisations syndicales et patronales sont à l'initiative des orientations comprises dans le PARE, le texte finalement agréé est pleinement cohérent avec les orientations que le gouvernement veut développer pour sa politique d'emploi. Il est décidé que l'opérateur public ne réaliserait pas l'ensemble des prestations mais recourrait à des opérateurs externes. En dépit de la défiance des représentants de certaines organisations patronales et syndicales qui souhaiteraient mettre fin au monopole, l'ANPE reste cependant en position de force : le choix des modalités d'externalisation et des opérateurs externes lui appartient. Pour faire face à l'augmentation du volume d'activité l'ANPE développe deux formes d'externalisation : la sous-traitance et la co-traitance.

---

<sup>147</sup> Christine Daniel, 1997, *op. cit.*, p. 151.

<sup>148</sup> *Ibid.*

<sup>149</sup> Les agents de l'opérateur public doivent, par exemple, accompagner tous les jeunes avant qu'ils ne soient au chômage depuis 6 mois et l'ensemble des chômeurs avant 12 mois

<sup>150</sup> Jean-Claude Barbier, Ngombo Samba Sylla, 2001, *op. cit.*, p. 101.

**Tableau 12 - Le poids financier des prestations externalisées**

Source : Dominique Balmary (dir.), 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général du Plan, février, p. 93

	Mandatements cumulés en fin d'année (en millions d'euros)							
	1998	1999	2000	2001	2002	2002/ 2001	2002/ 1998	Prévisions 2003
<b>Sous-traitance</b>								
Prestations aux demandeurs d'emploi	45,67	67,92	140,00	146,06	346,83	137%	659%	453,28
Prestations aux entreprises	0,07	0,06	0,04	0,03	0,01	-60%	-86%	0,86
<b>Co-traitance</b>	0	0	0	2,17	29,10	1238%	NS	35,24
<b>TOTAL</b>	<b>45,74</b>	<b>67,98</b>	<b>140,04</b>	<b>148,26</b>	<b>375,94</b>	<b>154%</b>	<b>722%</b>	<b>489,38</b>

Le nombre de prestations sous-traitées concernant les demandeurs d'emploi est multipliée par 7,6 entre 1998 et fin 2002, et par près de 10 selon les prévisions 2003<sup>151</sup>. On remarquera que si le nombre de prestations externalisées avait fortement augmenté entre 1999 et 2001, cette augmentation est exponentielle après 2001 et l'entrée en vigueur de la convention tripartite. Les volumes augmentent largement mais les caractéristiques de la relation de sous-traitance sont identiques. Il s'agit plutôt d'un cas de sous-traitance de capacité que de spécialité<sup>152</sup>.

L'ouverture à des prestataires est destinée à faire face au développement de l'individualisation et à l'intensification de l'offre de services de l'ANPE.

*« L'appui va porter, par exemple, sur la mise en oeuvre d'une stratégie de recherche d'emploi adaptée aux objectifs professionnels du demandeur d'emploi ou sur la définition d'un projet professionnel réaliste. Aussi, le recours aux opérateurs externes ne peut-il pas être assimilé seulement à une « externalisation de spécialité »<sup>153</sup>. »*

La logique est légèrement différente dans le cas du développement de la co-traitance qui consiste à confier de manière durable un demandeur d'emploi à l'APEC, Cap-Emploi ou une Mission locale suite à une orientation par le conseiller de l'ANPE lors du premier entretien. Les co-traitants sont des institutions du SPE spécialisées sur

<sup>151</sup> *Ibid.*, p. 92.

<sup>152</sup> « L'externalisation de capacité correspond au recours à un opérateur externe pour la réalisation d'un service (dans le cas présent) en raison d'une croissance du volume d'activité d'accompagnement, momentanée ou plus ou moins pérenne. Dans le premier cas, l'externalisation est dite conjoncturelle, dans le second, elle est structurelle. L'externalisation de spécialité se définit comme le recours à un opérateur externe spécialiste disposant de compétences adaptées à un besoin que l'entreprise donneuse d'ordre ne souhaite pas satisfaire par elle-même, faute de temps ou de compétences. » Camille Bouchardeau, 2007, « La co-traitance ANPE – Missions locales », *L'essentiel*, l'Observatoire de l'ANPE, n° 13, septembre 2007, p. 6.

<sup>153</sup> Dominique Balmary, 2004, *op. cit.*, p. 60

certains publics. Il s'agit donc plutôt dans ce cas d'une externalisation de spécialité même si la dimension de capacité n'est pas absente.

Si la relation de co-traitance apparaît en 2001, des relations entre ANPE et l'APEC, les missions locales ou les Cap-Emploi existaient déjà et se poursuivent donc après 2001 dans le cadre de relations dites « partenariales ». La relation de co-traitance est régie par une convention entre l'ANPE et chaque co-traitant qui précise notamment le nombre de demandeurs d'emploi susceptible d'être confié au co-traitant<sup>154</sup>. Le volume de recours augmente largement :

*« L'ANPE a conclu des conventions avec 550 co-traitants issus de trois grands réseaux : l'Association pour l'emploi des cadres (APEC), Cap Emploi (public handicapé) et les missions locales (public des jeunes de moins de 25 ans) qui ont accompagné 198 785 demandeurs en 2004 contre 144 250 en 2002 et 173 630 en 2003<sup>155</sup> ».*

En écartant le recours aux opérateurs externes tels que l'envisageaient certains représentants syndicaux et patronaux, le ministère réaffirme le monopole de l'ANPE sur l'accompagnement et le monopole sur l'activité de placement reste inchangé. Dans le même temps, alors que l'ANPE réalisait auparavant la quasi-totalité des prestations, il y a indéniablement une ouverture accrue de l'institution sur l'activité d'accompagnement. Cette ouverture crée un besoin de coordination des acteurs qui incombe à l'opérateur public puisqu'il est donneur d'ordre.

Ces nouvelles dispositions qui certes renforcent le positionnement de l'institution au sein du SPE ne font pas l'unanimité chez les agents. Tout d'abord, le PARE a entraîné une recomposition syndicale. Le SNU-ANPE (qui adhère à la FSU) est créé. Au moment de la négociation qui débouche sur le PARE, en désaccord avec les positions tenues par la CFDT, 66 à 80 % des syndiqués (600 personnes) de la CFDT ANPE quitte l'organisation pour fonder le SNU-ANPE<sup>156</sup> en septembre 2000. La mise en œuvre du PAP / ND représente une surcharge de travail importante pour les agents à l'origine de mouvements de grève.

\*\*\*\*\*

La durée et la conflictualité de la période de négociation du PARE sont le signe de ses enjeux : fixer les nouveaux paramètres de l'indemnisation, définir les rôles des différentes institutions en matière de contrôle de la recherche d'emploi et, plus

---

<sup>154</sup> Par exemple, pour les missions locales, les conventions prévoient que 15 000 demandeurs d'emploi leur soient confiés en 2001, 85 000 en 2002 et 100 000 à partir de 2003. Cité in Camille Bouchardeau, 2007, « La co-traitance ANPE – Missions locales », *L'essentiel*, l'Observatoire de l'ANPE, n° 13, septembre 2007, p. 7.

<sup>155</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 22.

<sup>156</sup> Cette organisation adhère à la FSU.

largement, transformer la gestion du chômage et les régulations du SPE. Cette négociation débouche sur une transformation du traitement du chômage pour les demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés, signe des nouvelles prérogatives du RAC en matière d'aide au retour à l'emploi. Celle-ci ne s'accompagne pas d'une diminution de celle de l'Etat : lorsqu'il ne partageait pas les orientations que les partenaires sociaux souhaitaient inscrire dans la convention, il mobilise, via la procédure d'agrément, son pouvoir de blocage. Comme le souligne Bruno Palier, l'Etat

«

*n'a pas contesté le fait que les chômeurs qui ne cherchent pas activement du travail, refusent une formation ou un emploi puissent être sanctionnés, mais a souhaité que ce soit l'Etat (l'ANPE) qui continue de décider des sanctions et non les organismes paritaires ; il n'a pas contesté l'activation des assurances chômage par la mise en place d'un accompagnement individualisé, mais a souhaité que cela soit offert à tous les chercheurs d'emploi ; il n'a pas contesté la forte baisse des cotisations chômage, mais a souhaité que les excédents de l'Unédic permettent aussi de mieux financer le PARE et le remboursement de la dette de l'Unédic envers l'Etat<sup>157</sup>. »*

Si, au regard du projet initial de Refondation sociale, toutes les ambitions du patronat n'ont pas été réalisées, l'intervention publique en matière de traitement du chômage sort de cette séquence profondément modifiée. Cela se traduit par une redéfinition des activités et des pouvoirs entre acteurs et institutions du SPE. Si la fraction des représentants des organisations syndicales et patronales qui souhaitait faire de la concurrence sur l'activité de placement un des leviers de l'activation a échoué, les prérogatives de l'institution paritaire se trouvent élargies. Dans le même temps, alors qu'il était initialement mis en cause dans la négociation, le positionnement de l'opérateur public se trouve réaffirmé car il a la main sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi. On assiste finalement à un chevauchement des champs d'intervention du RAC et des institutions publiques en matière d'aide au retour à l'emploi.

## **Conclusion du chapitre**

La négociation qui donne naissance au PARE se déroule dans un contexte spécifique mais s'inscrit dans un nouveau référentiel de l'intervention publique et des politiques d'emploi. L'analyse du SPNDE et les contours finalement donnés au PAP-ND révèlent qu'un certain nombre d'évolutions dans le traitement des demandeurs d'emploi font consensus aussi bien au niveau national qu'europpéen, aussi bien entre Etat et certains représentants des organisations patronales et syndicales. L'individualisation du traitement du chômage, l'augmentation du nombre de prestations délivrées pour

---

<sup>157</sup> Bruno Palier, 2002, *op. cit.*, p. 381.

accompagner les demandeurs d'emploi, le développement d'une logique préventive et le recours à d'autres opérateurs que l'opérateur public sont les principales orientations nouvelles, que l'on retrouve au-delà des frontières de l'hexagone. Le travail fait sur l'instrument spécifique d'action publique que constitue la SEE a permis de mettre en évidence les liens entre les orientations juridiques et de politiques macroéconomiques qui s'imposent aux Etats membres et les recommandations non contraignantes de politique d'emploi. Dans cette architecture, les SPE ont vocation à jouer un rôle crucial. La régulation concurrentielle est supposée montrer ses effets bénéfiques aussi bien au niveau macroéconomique qu'au sein des SPE lorsqu'elle s'exerce entre opérateurs d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cette approche du traitement du chômage contient des préconisations en termes de régulations du SPE : pour réaliser des économies sur l'indemnisation en reclassant plus rapidement les demandeurs d'emploi, il est recommandé de mettre les opérateurs du placement en concurrence.

Dispositif charnière dans la régulation du SPE français et pour l'intervention publique en matière d'emploi, le PARE repose, comme la SEE, sur l'idée que les demandeurs d'emploi doivent être « activés » et incités au retour à l'emploi. Cette nouvelle formulation de la politique d'emploi à l'initiative de l'institution paritaire met en cause divers éléments institués : place des partenaires sociaux dans la politique d'emploi, modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi, champs d'intervention respectifs de l'ANPE et du RAC, relations entre les deux institutions. Le PARE est conçu au sein du RAC

*« comme le cadre de cohérence d'un ensemble de dispositifs complémentaires qui accéléreraient la réinsertion professionnelle ; le régime affirme ainsi sa compétence comme concepteur, financeur, voire opérateur d'une politique active de l'emploi en direction des chômeurs indemnisés<sup>158</sup> ».*

La motivation du RAC à mettre en place ce cadre réside dans la volonté des partenaires sociaux d'accélérer, pour des raisons sociales et financières, le retour à l'emploi et limiter les risques de chômage de longue durée. Si le RAC dessine une partie de cette organisation basée sur l'augmentation des droits et des devoirs des demandeurs d'emploi, l'institution n'a pas les compétences d'un opérateur du retour à l'emploi. Elle ne peut donc en mettre en œuvre elle-même qu'une partie très limitée.

Le projet de nouvelle convention s'inscrivait dans le très ambitieux cadre de la Refondation sociale dont, au final, peu d'objectifs ont été atteints<sup>159</sup>. Le PARE est souvent perçu, particulièrement au sein du RAC, comme une pâle copie des ambitions

---

<sup>158</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*, p. 182.

<sup>159</sup> Cinq accords interprofessionnels sont signés et une loi réformant le dialogue social adoptée en 2004, soit un bilan largement en-deça des ambitions initiales du MEDEF. Annette Jobert, 2006, « Les relations professionnelles » in Jacques Freyssinet (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française, pp. 114-115.

initiales de certaines organisations. Les chômeurs se voient délivrer davantage de prestations ce qui pourrait conduire à conclure à un approfondissement de l'activation mais celle-ci doit être relativisée notamment au regard du nombre effectif de sanctions. Conclure à la non-atteinte des ambitions de la Refondation sociale ne doit pas conduire à minimiser la portée des évolutions. Les transformations de la politique d'emploi dont certaines ont été initiées au moment de la négociation sont étendues par l'Etat. De plus, l'amorce de certains débats ouvre des brèches dans l'ordre institutionnel du SPE. La mise en cause du monopole du placement en est un exemple. Si elle ne connaît pas de traduction réglementaire immédiate, elle ne restera pas lettre morte. Le bilan du PARE ne peut être dressé qu'à partir de la simple analyse du nouveau cadre juridique qui découle finalement de la négociation : ses répercussions continueront à se manifester plusieurs années après le terme de la négociation.

## **Conclusion de la partie I**

La période que nous venons d'étudier est marquée par l'apparition et l'installation du chômage de masse. Malgré la multiplication et la diversification des interventions pour y remédier, la puissance publique est perçue comme impuissante à répondre à ce problème public de premier ordre. Mettre un terme à la régulation de l'activité de placement par un monopole est considéré au sein des organisations internationales (OCDE, UE mais également OIT) comme une solution à privilégier pour améliorer l'efficacité du SPE.

Alors qu'une des missions initiales du monopole était l'atteinte de l'objectif de plein emploi, celui-ci est abandonné progressivement. (Au fil de ces changements, les formes du monopole et son positionnement dans le SPE évoluent). Un changement de référentiel s'opère : les politiques d'emploi deviennent essentiellement tournées vers l'offre de travail. Les politiques dites d'activation se développent qui consistent à la fois à privilégier une orientation des crédits publics vers des mesures destinées à augmenter l'employabilité des demandeurs d'emploi plutôt que vers des dépenses d'indemnisation. Elles visent également à s'assurer que les chômeurs cherchent « activement » à intégrer le marché du travail. Cette approche nouvelle a pour conséquence de diminuer le taux de couverture et de rendre les revenus de remplacement moins protecteurs (durée, montant). Ces évolutions sont communes à plusieurs Etats membres de l'UE. La SEE, politique d'un genre nouveau, attribue un rôle crucial aux SPE dans la mise en œuvre de cette approche de la politique d'emploi.

Dans ses préconisations, le développement de la régulation concurrentielle sur le marché du travail et au sein du SPE est considéré comme un outil décisif de l'activation. Sur le marché du travail, ce mode de régulation permettrait de mettre fin à des « rigidités » et d'augmenter les taux d'emploi et, au sein du SPE, en mettant en compétition les opérateurs sur l'activité de placement, il accroîtrait le reclassement.

Si le référentiel de l'activation est partagé, les déclinaisons dans la mise en œuvre sont propres à chacun des Etats membres. Une des spécificités française trouve son origine dans l'architecture institutionnelle du SPE qui entraîne une imbrication entre opérateur public et RAC et entre Etat et partenaires sociaux. Depuis 1958, les partenaires sociaux assurent la gestion de l'assurance chômage. Le volet « aide au retour à l'emploi », qui prend une importance croissante, incombe initialement aux institutions publiques. Le partage des tâches entre ces acteurs et institutions n'a jamais été clairement établi, qu'il concerne l'indemnisation ou le placement. Toutefois le problème se pose en des termes nouveaux avec l'activation. A partir des années 1990, certains

partenaires sociaux, pour assurer la santé financière du régime mise à mal par le niveau élevé du chômage, veulent disposer de nouveaux leviers que sont les interventions de suivi des chômeurs en leur fournissant des droits et des devoirs supplémentaires. Ils développent leurs mesures – relativement circonscrites - de politique d'activation sans désaccord majeur avec l'Etat qui promeut alors la coordination des acteurs de plus en plus nombreux intervenant sur l'accompagnement et le rapprochement des activités d'indemnisation et de placement. La fusion entre opérateur public et institution paritaire est déjà évoquée.

La négociation de la convention d'assurance chômage qui débouche sur le PARE constitue un tournant dans l'approfondissement des politiques d'activation des dépenses comme des demandeurs d'emploi. L'imbrication entre institutions publiques et régime paritaire sort finalement renforcée : les partenaires sociaux participent à la définition des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi (et ce en partie avec l'ANPE), le RAC finance le retour à l'emploi des chômeurs non indemnisés et l'ANPE voit avec le développement du suivi ses prérogatives (en matière d'encadrement des opérateurs externes) et son activité s'accroître. Une partie de celle-ci est réalisée pour le compte du RAC. Ces interventions du RAC sur l'accompagnement conduisent à un recoupement partiel des champs d'intervention de l'ANPE et du RAC. Si le travail commun devient incontournable, la concurrence entre les deux institutions s'avive, notamment parce que, dans une approche du chômage en termes de file d'attente, le RAC n'indemnisant pas l'ensemble des demandeurs d'emploi, le traitement différencié des allocataires par rapport aux non allocataires devient un enjeu de premier ordre et une source de conflits autour de l'égalité de traitement.

Lors de la négociation du PARE, le gouvernement n'a toutefois pas cédé à toutes les demandes de certains partenaires sociaux qui souhaitaient avoir la main sur le contrôle de la recherche d'emploi et pouvoir contourner l'ANPE pour les activités d'accompagnement des chômeurs. Les partenaires sociaux butent en effet sur les institutions publiques pour mettre en œuvre leur politique d'activation ciblée sur les allocataires. La légitimité des partenaires sociaux est contestée par l'Etat au motif, d'une part, qu'il ne souhaite pas laisser la main à l'institution paritaire sur l'intégralité du traitement du chômage pour les indemnisés et, d'autre part, qu'il s'oppose à l'inégalité de traitement que cette politique entrainerait entre chômeurs indemnisés et non indemnisés.

Dans un contexte où l'Etat s'oppose à une partie des demandes des partenaires sociaux, le recours aux OPP, introduit de manière expérimentale, sera une nouvelle réponse à ces conflits entre acteurs des institutions publiques et partenaires sociaux sur le périmètre d'intervention des différentes institutions qui mettent en jeu le monopole de placement.

## **PARTIE II - LES EXPERIMENTATIONS DE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT AU CARREFOUR DES TRANSFORMATIONS DU SPE : L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE (2003-2008)**

---

En 2000, au moment de la longue négociation de la convention d'assurance chômage, certaines organisations syndicales et patronales souhaitent que soit établi un lien direct entre indemnisation, recherche d'emploi et placement via la signature d'un contrat liant le RAC et le demandeur d'emploi<sup>1</sup>. Elles envisagent également de moduler davantage les services délivrés aux demandeurs d'emploi en fonction de leur profil et de faire appel à d'autres opérateurs que l'ANPE dont l'efficacité est mise en doute. Si une telle proposition avait été agréée, les prérogatives en matière d'interventions sur le retour à l'emploi de l'institution paritaire et des partenaires sociaux auraient été très largement élargies.

Les quatre expérimentations de recours aux OPP menées par le RAC ont en commun de lui donner la main sur le placement. L'institution paritaire cible les demandeurs d'emploi indemnisés pour lesquels un accompagnement lui semble (financièrement) le plus profitable et confie leur reclassement à un opérateur privé rémunéré au résultat. Ce mode de rémunération est supposé garantir une efficacité supérieure à l'opérateur public qui n'a plus en charge, dans ces dispositifs, que l'orientation du demandeur d'emploi. Cette rapide comparaison met en évidence que les expérimentations de recours aux OPP constituent une nouvelle réponse apportée dans les débats en cours sur la régulation du SPE. Même si ces dispositifs restent expérimentaux, au fil de leur succession, ils prennent de l'ampleur et s'inscrivent progressivement dans un cadre réglementaire qui permet leur développement.

Cette deuxième partie étudie les expérimentations de recours aux OPP qui se déroulent au sein du SPE français entre 2003 et 2008 pour en analyser l'introduction et l'amorce d'institutionnalisation.

Elle débute en 2003 au moment de l'élaboration presque confidentielle de la première expérimentation de recours aux OPP en France dont le caractère est limité. 2008 marque le terme de cette période. Un quatrième dispositif de contractualisation avec des OPP tente d'entrer dans un rythme de croisière après avoir suscité de

---

<sup>1</sup> Cf. Chapitre 3.

nombreuses oppositions et largement polarisé l'attention. Toutefois, les préoccupations sont désormais ailleurs. La loi du 13 février 2008 en prononçant la fusion de l'ANPE et des Assédic bouleverse l'architecture institutionnelle du SPE et redistribue les activités et les missions entre acteurs et institutions<sup>2</sup>. Elle met ainsi un terme à l'ensemble des débats sur la régulation du SPE tels qu'ils étaient posés depuis le PARE.

Cette partie s'attache à identifier en quoi le recours aux OPP transforme le SPE en mettant en question ses régulations et pas uniquement celle du placement.

La première spécificité du recours aux OPP est d'introduire la régulation concurrentielle sur un segment de l'activité de placement des demandeurs d'emploi pris en charge par le SPE. Pas plus que le monopole, la régulation concurrentielle n'a de signification univoque ni de forme déterminée. Ce mode de régulation constitue une rupture par rapport à la logique qui fondait le SPE : l'activité de placement auparavant mise hors marché fait désormais l'objet d'une mise en concurrence des opérateurs privés et d'incitations financières. Notre travail caractérise les différentes formes prises par la régulation concurrentielle et montre qu'elle transforme la réalisation de la mission de placement. Il vise également à situer ce nouveau mode de régulation d'une mission de service public au regard d'évolutions plus larges dans la conduite de l'action publique<sup>3</sup>. La motivation avancée pour justifier cette introduction est que les opérateurs privés réaliseraient des reclassements plus nombreux et / ou plus rapides parce qu'ils sont dans un environnement concurrentiel. Nous identifions l'origine de ce postulat et cherchons à expliquer comment des organisations syndicales ont pu s'y rallier alors qu'il conduit à une mise en cause de l'opérateur public. La menace que constitue le recours aux OPP pour l'opérateur public est une des justifications du recours aux OPP : disposer d'un levier pour « mettre sous pression » l'opérateur public. L'introduction de la concurrence doit donc être approchée comme forme d'organisation par le RAC de la compétition des opérateurs privés entre eux mais également comme vecteur de mise en concurrence des opérateurs public et privés.

La deuxième spécificité du recours aux OPP est d'être une nouvelle déclinaison des politiques d'activation. Ses partisans y voient une possibilité d'améliorer le placement mais surtout de diminuer la durée d'indemnisation. Le ciblage se fait selon des critères financiers : sont privilégiés les chômeurs dont le risque d'épuiser les droits à indemnisation est évalué comme le plus élevé mais qui sont « prêts à l'emploi ». Comment les bénéficiaires sont-ils repérés ? Comment un compromis est-il trouvé entre

---

<sup>2</sup> Cf. Annexe VI.

<sup>3</sup> Patrick Le Galès, Alan Scott, 2008, « Une révolution Bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie* 2008/2, Volume 49, pp. 301-330.

les acteurs qui considèrent qu'il s'agit d'une inégalité de traitement et ceux pour qui cette démarche vise à pérenniser le RAC et mieux accompagner les allocataires ?

La dernière spécificité du recours aux OPP est de modifier la division du travail entre acteurs et institutions. Les transformations de la régulation du SPE potentiellement contenues dans le recours aux OPP sont donc nombreuses. En dépit de leurs différences, les expérimentations menées de 2003 à 2008 ont en commun de permettre au RAC de développer à petite échelle de nouvelles interventions et de modifier la division du travail au sein du SPE d'une manière moins susceptible de susciter des oppositions que la voie réglementaire. Introduites par certains représentants des organisations syndicales et patronales, ces expérimentations sont issues d'un mouvement de délibération dont l'institution paritaire fournit en partie le cadre et qui débouche sur un compromis institutionnalisé<sup>4</sup>. Avec le déploiement de cette politique, les partenaires sociaux et le RAC poursuivent un mouvement d'extension de leurs prérogatives en matière de politique d'emploi qui va à rebours du mouvement d'effacement du pouvoir des partenaires sociaux dans certaines institutions de la protection sociale illustrant à la fois que le mouvement d'évolution du rôle des partenaires sociaux n'est pas univoque<sup>5</sup> et que l'Etat n'est pas le seul à intervenir dans le domaine de l'emploi<sup>6</sup>. Ces modes de régulation qui mettent au centre le compromis, la pluralité des sources de régulation et des acteurs sont significatifs de modalités de conduite de l'action publique caractéristiques de la sphère de la « démocratie sociale » mais qui se diffusent plus largement<sup>7</sup>. L'usage de l'expérimentation en constitue une autre facette. Cette notion d'expérimentation est polysémique et renvoie à des modalités de conduite de l'action publique variées, cependant un trait commun aux dispositifs expérimentaux est de comporter une évaluation des résultats de la mesure testée<sup>8</sup>. Les expérimentations étudiées dans cette partie donnent toutes lieu à une mesure des résultats présentée comme déterminante pour l'avenir du dispositif. L'efficacité est présentée comme un ressort principal de légitimation de cette nouvelle manière de rendre le service public. Nous analyserons la mobilisation des résultats et leurs effets dans le processus de la légitimation. Les expérimentations mais également le fait qu'elles soient réalisées à l'initiative des partenaires sociaux qui outrepassent ainsi les prérogatives dont ils disposaient jusque-là et dans un contexte de complexification des régulations mettent au

---

<sup>4</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 16.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>6</sup> Freyssinet, 2010, *op. cit.*

<sup>7</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, *op. cit.*, p. 9.

<sup>8</sup> Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de travail du CEE*, n° 119, Juin 2009.

centre la question de la légitimité. Notre travail s'attachera à montrer que cette dernière n'existe pas « en soi » mais que la pluralité des acteurs susceptibles d'être à l'origine de la régulation suscite des concurrences de légitimité<sup>9</sup>.

Entre la première et la dernière expérimentation, le cadre réglementaire est modifié : même si les quatre dispositifs que nous étudions dans cette partie sont expérimentaux, il serait faux de croire qu'aucune évolution ne se produit au cours de cette succession. A l'évolution réglementaire s'ajoutent l'augmentation du nombre de prestations achetées et de la durée des programmes et le respect de la législation sur la concurrence lors de la passation des marchés. Dans le même temps, ces dispositifs ne relèvent toujours pas du droit commun et des contestations du fait que le RAC prenne la main sur le placement apparaissent et se renforcent. L'approche en termes d'institutionnalisation permet d'analyser ce processus permanent mais non linéaire<sup>10</sup>. Elle met au centre du travail l'analyse des « investissements » des acteurs pour modifier « l'institué » qui est en construction permanente. Etudier l'institutionnalisation du recours aux OPP revient à rendre compte de l'introduction de cette nouveauté, des oppositions qu'elle suscite, des interventions destinées à la faire intégrer dans l'ordre institutionnel. Il est nécessaire d'étudier les transformations de l'élément qui s'institutionnalise (à travers les différentes formes prises par les expérimentations) aussi bien que de l'institué (à savoir les transformations du SPE liées ou pas au recours aux OPP). L'introduction de l'externalisation du placement ouvre une période de « crise de l'institution » parce qu'elle modifie les règles qui la régissaient les institutions et perturbent donc les anticipations des acteurs qui cherchent à peser sur la définition des nouvelles règles<sup>11</sup>. L'institutionnalisation d'un dispositif est achevée lorsque celui-ci a « *trouvé sa place*<sup>12</sup> ».

Notre hypothèse est que l'institutionnalisation de la régulation concurrentielle du placement est amorcée entre 2003 et 2008 mais inachevée (puisque des contestations de la légitimité du RAC apparaissent au moment où le recours aux OPP prend de

---

<sup>9</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Effectivités, pléistocratie, concurrences de légitimité. Questions de recherche » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *op. cit.*, p. 274.

<sup>10</sup> Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.) 2011, *Sociologie de l'institution*, Belin.

<sup>11</sup> Cette approche de l'institution s'appuie sur la définition qu'en fait Douglas North : « *Une institution constitue un ensemble plus ou moins coordonné de règles et de procédures qui gouverne les interactions et les comportements des acteurs et des organisations [North, 1990]. Les institutions fournissent ainsi un cadre stable d'anticipations qui réduit les incertitudes et structure l'action collective* ». Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès, « Introduction » in Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), 2006, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Edition 2007, p. 15.

<sup>12</sup> Jacques Lagroye, Michel Offerlé, 2011, « Introduction générale. Pour une sociologie des institutions », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *op. cit.*, pp. 11-29.

l'ampleur) et qu'elle questionne la régulation du SPE dans son ensemble. Elle se situe au cœur des évolutions du SPE dans la mesure où elle initie des changements en même temps qu'elle est permise par les transformations en cours du SPE.

Au cours de la première phase de l'institutionnalisation (2003-2005), qui est celle de l'introduction, les expérimentations de recours aux OPP qui se succèdent sont d'ampleur très limitée et les formes prises par la concurrence varient largement. Les opérateurs privés jouent un rôle déterminant dans l'introduction et l'élaboration de ces dispositifs. A ce stade, les incertitudes sont très importantes quant aux suites qui leur seront données notamment parce qu'elles se situent en marge des règles de fonctionnement du SPE. Pour autant, les différentes questions posées aux régulations du SPE par le recours aux OPP sont déjà présentes (chapitre 4). La transformation du cadre réglementaire est décisive dans le processus d'institutionnalisation. Ce cadre est co-élaboré par l'Etat et les partenaires sociaux en 2005 et 2006. Sa transformation témoigne de ce que certains éléments caractéristiques de l'externalisation font désormais partie de l'institué : concurrence, transformation des modalités de traitement du chômage, etc. Ces expérimentations font évoluer le SPE. Certains partenaires sociaux administrateurs du RAC interviennent de manière déterminante pour inscrire le recours aux OPP dans le cadre réglementaire mais ce projet ne fait pas l'unanimité. Un compromis est trouvé en poursuivant le recours aux OPP sous forme d'une nouvelle expérimentation qui fera l'objet d'une évaluation (cf. chapitre 7). Cependant, pour certains des promoteurs du recours aux OPP, l'ambition est plus grande et l'introduction de la régulation concurrentielle est à la fois une finalité dont la visée est d'accroître l'efficacité du SPE et un outil pour étendre les prérogatives de l'institution paritaire et développer une autre conception du SPE (chapitre 5).

L'élaboration et la mise en œuvre d'une quatrième expérimentation (2006-2008) qui découle directement de la transformation du cadre réglementaire révèle que l'institutionnalisation est amorcée mais inachevée. Si la régulation concurrentielle fait consensus, ce n'est pas le cas de l'acquisition par le RAC de prérogatives de plus en plus larges sur le retour à l'emploi. Les contestations qui se manifestent illustrent le refus des acteurs des autres institutions du SPE de voir ces nouvelles prérogatives inscrites dans l'ordre institutionnel au motif qu'elles mettent en cause et menacent l'opérateur public en même temps qu'elles reposent sur une vision différente du service public (chapitre 6).

Dans cette période de redéfinition du SPE où l'idée est présente que ces expérimentations vont jouer un rôle déterminant pour les évolutions de la régulation à venir, les partisans comme les opposants du recours aux OPP voient dans l'évaluation de la quatrième expérimentation une ressource. Un protocole expérimental mêlant

plusieurs méthodologies mais reposant principalement sur l'évaluation randomisée - présentée comme « la plus neutre et fiable » des mesures d'impact - est mis en place. Les conflits autour de son élaboration et sa mise en œuvre éclairent les enjeux du recours aux OPP et plus largement le rapport à l'efficacité et à sa mesure pour juger et convaincre de la légitimité d'une politique (chapitre 7).

## **CHAPITRE 4 - L'INTRODUCTION BRICOLEE ET EXPERIMENTALE PAR L'UNEDIC DU « MARCHE » SUR L'ACTIVITE DE PLACEMENT (2003-2006)**

---

La première expérimentation réalisée au sein de l'Assédic de l'Ouest francilien est financée sur l'enveloppe des dépenses de formation prévues dans le cadre du PARE. Elle présente cependant une nouveauté de taille : elle finance des prestations de placement, placement pour lequel l'ANPE dispose d'un monopole. Cela met en évidence une des caractéristiques premières de ces expérimentations : elles se déroulent au cœur du SPE tout en constituant un détournement de ses règles et en mettant en cause ses principes fondamentaux.

Ce chapitre porte sur trois vagues d'expérimentations menées à l'initiative du RAC qui consistent à acheter des prestations d'accompagnement à finalité de placement. Si on totalise les trois dispositifs, moins de 10 000 demandeurs d'emploi sont concernés. Pour autant, ils ne sont pas anecdotiques : en dépit de leur ampleur limitée, ils sont porteurs de transformations de la régulation du SPE dont les répercussions pourraient être considérables.

Pour comprendre comment s'initie le processus d'institutionnalisation, nous en étudions la genèse. Comme le souligne Julien Meimon pour une institution - mais cela s'applique parfaitement à notre objet - il est crucial d'analyser la genèse pour comprendre comment les orientations sont données par les acteurs avant même les transformations juridiques.

*« L'analyse de la genèse permet (...) de se défaire d'une vision de l'institution comme réalité objectivée, existant indépendamment de ceux qui l'incarnent, alors que de nombreux travaux ont pu détailler combien les acteurs lui donnent consistance et fonction, et, par leurs pratiques, orientent l'institution bien plus fortement que les formalisations juridiques qui en scandent le cheminement dans l'ordre institutionnel<sup>1</sup> ».*

Dans le cas du recours aux OPP, l'inscription juridique est un rattrapage de pratiques initiées par les acteurs hors du cadre réglementaire. Elle permet de franchir un pas supplémentaire dans l'institutionnalisation mais elle n'est pas première, d'où la nécessité d'étudier ce qui la précède. Nous faisons ce travail à travers l'analyse des caractéristiques de chacune des expérimentations et de leur succession. Les spécificités du recours aux OPP sont déjà présentes : introduction de la concurrence, nouvelle modalité d'activation et transformation de la division du travail au sein du SPE. Nous étudions comment le statut expérimental de ces dispositifs rend acceptable le fait

---

<sup>1</sup> Julien Meimon, 2011, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 106-107.

qu'elles détournent les règles du SPE. Le recours aux OPP a vocation à réduire les dépenses d'indemnisation par un reclassement rendu plus rapide des chômeurs sous l'effet de l'intéressement au résultat des opérateurs. Chaque expérimentation comprend un dispositif de mesure des résultats dont nous étudierons le discours de justification puis la mobilisation. Dans la mesure où l'initiative de cette introduction est prise au sein de l'institution paritaire, cette étude nous permet d'en éclairer le fonctionnement.

Si nous connaissons aujourd'hui les suites données à ces dispositifs, il importe toutefois de rendre compte de l'indétermination qui régnait à l'époque. Elle est caractéristique du processus de transformation de l'institution.

Une forme de confidentialité voire de clandestinité caractérise la première expérimentation initiée en 2003. Marquée par un caractère bricolé, elle se situe en marge de règles du fonctionnement du SPE et des marchés publics. L'opérateur, Maatwerk, joue un rôle déterminant dans l'élaboration de l'accompagnement et du dispositif dans son ensemble (section 1). La seconde expérimentation est élaborée au cours de l'année 2004, avant même les résultats de la précédente, signe de l'impatience de l'Unédic à développer une démarche expérimentale en matière de recours aux OPP. D'une ampleur largement supérieure à la précédente et davantage formalisée, elle se situe cependant toujours en marge du cadre réglementaire. Ceci n'empêche pas que l'ANPE soit associée à cette expérimentation (section 2). La troisième, qui débute en 2005, regroupe plusieurs prestations dans une période où le RAC s'intéresse de manière croissante à l'accompagnement et attend du développement de nouvelles méthodologies qu'il réduise les dépenses d'indemnisation. Alors que le monopole sur l'activité de placement a été abrogé, ce dispositif n'en porte pas la marque mais se situe dans la lignée des expérimentations précédentes (section 3).

## **1. Maatwerk : Une première expérimentation à l'aveugle**

En octobre 2003 débutent les premières prestations d'accompagnement à finalité de placement. Si, *a posteriori*, ce marché constitue l'acte de naissance de ce que l'on désignera ensuite par l'expression « recours aux opérateurs privés de placement » (OPP), il s'agit lors de son lancement, d'une simple expérience marquée par de nombreux tâtonnements. Ce test qui enfreint plusieurs règles de fonctionnement du SPE est rendu possible par son caractère « clandestin » mais surtout par sa très petite ampleur. Le fait que le RAC soit à l'initiative est significatif de son positionnement offensif pour poursuivre l'extension de ses prérogatives au cours de

cette période. Cependant, il est difficile de tirer de cette expérimentation des enseignements sur les transformations du SPE tant elle est bricolée. Signe de la concurrence entre les deux institutions et de la portée transformatrice de l'expérimentation, en réaction, l'ANPE met en place un accompagnement similaire réalisé en interne pour avoir un dispositif dont elle juge les résultats comparables avec ceux de l'opérateur privé.

Après avoir étudié l'élaboration de cette expérimentation, nous expliquons en quoi elle transforme le SPE pour finalement étudier la « confrontation » avec le dispositif de l'ANPE.

## **1.1 L'expérimentation Maatwerk : une « innovation » au cœur des débats canoniques du SPE**

Ce premier marché est souvent désigné par l'expression « Expérimentation Maatwerk » en raison du statut du dispositif et du nom de l'entreprise néerlandaise prestataire. L'opération dure 11 mois (d'octobre 2003 au 31 décembre 2004), se déroule dans une seule Assédic - celle de l'Ouest Francilien<sup>2</sup> - et seulement 150 prestations d'accompagnement à finalité de placement sont achetées pour bénéficier à des demandeurs d'emploi indemnisés.

Si l'approche du traitement du chômage et les objectifs de la politique d'emploi sont identiques à ceux du PARE, les modalités de prise en charge des demandeurs d'emploi diffèrent. Le récit de l'élaboration et de la mise en œuvre de cette première expérimentation rend compte de l'introduction de ce changement par le RAC.

### **1.1.1 L'élaboration du dispositif symptomatique de son caractère bricolé et du rôle déterminant du prestataire**

Les conditions d'élaboration et d'introduction du dispositif témoignent à la fois du caractère presque fortuit et incontestablement mal assuré de la démarche mais également de son inscription dans la droite ligne des évolutions du champ d'intervention du RAC depuis le PARE.

Cette expérimentation intervient alors que chaque Assédic dispose désormais d'un budget pour acheter des prestations de formation pour les demandeurs d'emploi

---

<sup>2</sup> Le réseau de l'Unédic compte à cette époque trente entités régionales que sont les Assédic. Ce découpage ne recoupe pas le découpage administratif des régions françaises. La région Ile de France a une structuration particulière : il y a sur cette région administrative quatre Assedic qui ne sont pas, contrairement aux autres régions, en charge du recouvrement des cotisations. Cette mission incombe au Groupement des Assédic de la Région Parisienne (GARP). L'Assédic de l'Ouest Francilien est l'une des quatre. Son siège est situé à la Défense.

indemnisés comme prévu par la convention d'assurance chômage de 2001. Les directeurs d'Assédic disposent d'une certaine marge de manœuvre concernant les formations financées. Certains souhaitent se positionner davantage sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et réfléchissent à lier formation et retour à l'emploi notamment via la rémunération des stages. Le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien est de ceux-ci. Dans ce contexte, sa rencontre avec Maatwerk a un écho particulier :

*« J'apprends qu'un cabinet hollandais a ouvert un certain nombre de succursales en Europe et je ne sais pas comment c'est venu, je crois qu'ils ont cherché à prendre rendez-vous avec moi quand moi je cherchais à prendre rendez-vous avec eux. On s'est trouvé assez facilement. Eux cherchaient à rentrer en France. Je constituais une plateforme idéale<sup>3</sup> ».*

Maatwerk est une société néerlandaise qui intervient déjà aux Pays-Bas, en Allemagne et en Angleterre et qui souhaite développer ses activités en France. Elle propose au directeur d'Assédic de réaliser des prestations d'accompagnement du même type que celles délivrées à l'étranger. Si la France reste une « terre vierge » pour les prestations d'accompagnement à finalité de placement, des marchés se sont développés dans différents pays de l'OCDE, particulièrement en Australie et aux Pays-Bas conformément aux nouvelles préconisations faites par les institutions internationales en matière de politiques d'emploi consistant à développer l'accompagnement individualisé et le recours à des prestataires privés (cf. chapitre 3).

#### **Encadré 12 - Le SPE néerlandais, un précurseur en Europe en matière d'externalisation du placement<sup>4</sup>**

Au cours des années 1990, les Pays-Bas ont connu de profondes réformes de leur système de traitement du chômage qui se sont poursuivies en 1998 avec l'abolition du monopole légal de placement du SPE et en 2002 avec la loi SUWI qui réorganise en profondeur le SPE et est à l'origine de l'essor du marché des opérateurs privés. L'ancien Office National pour l'Emploi est scindé en deux institutions : le CWI, portail d'accueil des demandeurs d'emploi et une société commerciale KLIQ dont l'actionnaire majoritaire est l'Etat. Ce prestataire public de services d'accompagnement est mis en concurrence directe avec les prestataires privés sélectionnés par des appels d'offres ouverts. L'objectif politique affiché de la dérégulation était de ne conserver au SPE que les activités non concurrentielles et de confier au secteur privé l'ensemble des activités de conseil, de placement et d'accompagnement afin de bénéficier de prestations diversifiées pour les demandeurs d'emploi, les opérateurs se faisant concurrence par les prix et par la qualité des services offerts.

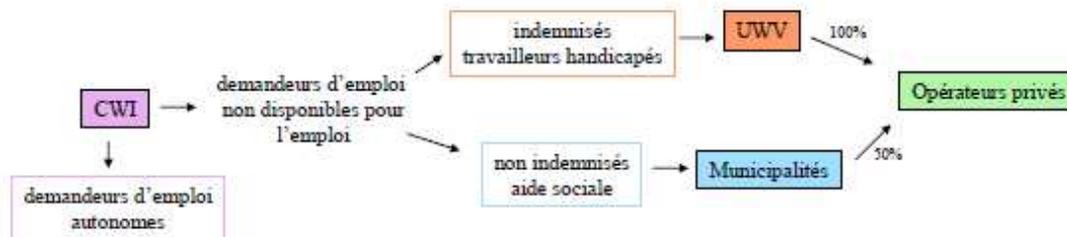
La caractéristique principale de l'accompagnement aux Pays-Bas est d'être assurée par l'intervention d'acteurs multiples, en fonction des besoins diagnostiqués des bénéficiaires : le

<sup>3</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>4</sup> Cet encadré est réalisé à partir des travaux suivants : Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, 2007, « Prestations et services d'accompagnement des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Rapport de Recherche*, CEE, Décembre 2007, n°39, Céline Gratadour, 2009, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi: de la conception à la mise en œuvre. Complexité des institutions, difficultés des évaluations*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences économiques, Université Paris I et Véronique Delarue, 2005, « Politiques et institutions néerlandaises d'aide au retour à l'emploi », *Les Papiers du CERC*, n°2005-03, Décembre.

CWI est en charge de l'accompagnement des chômeurs en parcours de recherche autonome, l'UWV (assurance chômage également en charge de l'assurance invalidité) et les municipalités proposent des prestations renforcées après 6 mois de chômage. L'UWV externalise la réintégration de la totalité des demandeurs d'emploi dont elle a la responsabilité. Les municipalités externalisent seulement une partie. En 2004, environ 75 % des chômeurs sont suivis par des opérateurs privés. Le RWI est en charge d'assurer la transparence et l'efficacité du marché des opérateurs privés.

#### Schéma : organisation institutionnelle du placement des demandeurs d'emploi<sup>5</sup>



Plus les chômeurs sont considérés comme difficiles à placer, plus la part variable de la rémunération (dépendante du résultat) des opérateurs privés est faible. La sélection des opérateurs se fait en général selon quatre critères : l'expérience passée de l'opérateur, le prix, le taux de placement anticipé, et les prestations proposées.

La taille des opérateurs est extrêmement variable, 3/5 des entreprises employant moins de 10 salariés, et 13 % plus de 100. En général, l'UWV confie ses bénéficiaires à de gros opérateurs (Kliq, Randstad, etc.), les 10 plus grands opérateurs s'adjugeant 75 % du marché, alors que les municipalités travaillent plutôt en partenariat avec de petites structures, proches du secteur associatif. Les grands opérateurs prennent en charge de 200 à 500 demandeurs d'emploi par an, contre 20 à 50 pour les petites structures.

La première prestation française d'accompagnement à finalité de placement est élaborée quasi-exclusivement par les directions de l'Assédict et de Maatwerk. L'ANPE est associée au dernier moment pour cibler les demandeurs d'emploi. Même s'il est complexe d'en identifier les origines précises en raison du faible nombre de personnes impliquées et du peu de traces, Maatwerk joue un rôle de proposition déterminant dans l'élaboration des caractéristiques de la prestation.

Alors qu'il n'y a pas de précédent en France, que l'accompagnement et le placement ne sont pas le cœur de métier du RAC, il est demandé à Maatwerk de transposer ses activités et sa méthodologie. Le nom de l'entreprise, qui signifie littéralement « travail sur mesure », nous est présenté comme reflétant la méthodologie déployée : délivrer un accompagnement individualisé pour trouver un emploi qui corresponde le mieux possible au profil du demandeur d'emploi<sup>6</sup>. Malgré ces intentions, d'après un membre du comité de direction de l'Unédic - en charge du « réseau<sup>7</sup> » puis

<sup>5</sup> Nicolas Grivel, Nathalie Georges, Dominique Méda, 2007, *op. cit.*

<sup>6</sup> Une des spécificités de la méthodologie déployée par Maatwerk réside dans le fait que ce sont les consultants qui contactent les entreprises pour leur proposer des candidatures et non pas les demandeurs d'emploi.

<sup>7</sup> Le « réseau » renvoie au réseau des Assédict. Cet interviewé est en charge des relations entre l'Unédic et les Assédicts.

des relations avec l'ANPE, donc très impliqué sur ce dossier - la définition de la prestation reste très floue :

*« Il n'y a quasiment pas eu de définition de la prestation, ni du cahier des charges. Comme on avait mal défini les profils et qu'il n'y avait pas l'organisation nécessaire, on n'a pas travaillé sur du flux mais sur du stock<sup>8</sup>. Les profils étaient très hétérogènes, l'accompagnement arrivait trop tôt ou trop tard<sup>9</sup>. »*

L'inexpérience de l'Unédic se cumule avec l'impréparation de Maatwerk à s'implanter sur le marché français.

*« Un des impératifs de ce recrutement c'était que tout se faisait en anglais parce que Maatwerk n'avait pas eu le temps de traduire toute sa méthodologie, tous ses « process ». C'était une équipe assez particulière où on était tous bilingues anglais<sup>10</sup>. »*

Ces propos témoignent du travail limité réalisé par Maatwerk pour adapter son activité au contexte français, de la rapidité voire la précipitation avec laquelle le dispositif est mis en place significative de la volonté de l'Assédic de faire exister ce programme coûte que coûte. L'impréparation mentionnée par les deux interlocuteurs n'est pas seulement imputable au manque de temps mais également à l'incapacité à anticiper les problèmes puisque l'expérience fait défaut en matière d'accompagnement du côté de l'Unédic et en matière de connaissance du contexte français du côté de l'opérateur.

A ce stade, les incertitudes sont très grandes quant aux suites données à cette expérimentation mais elle pose des jalons pour une transformation des régulations du SPE. Le RAC est à l'initiative de ces transformations mais l'intervention de l'opérateur privé est déterminante dans la définition des contours de l'expérimentation. Cette évolution n'est pas propre au RAC mais s'observe pour les politiques publiques dans leur ensemble où l'Etat partage de plus en plus les prérogatives en matière de conduite de l'action publique.

*« Le rôle croissant des acteurs (publics et privés) européens, transnationaux et locaux érode la capacité d'action autonome de l'Etat. (...) L'Etat agit de plus en plus en interaction dans le cadre d'un processus de construction collective de l'action publique et non plus de production étatique des politiques publiques. Cette construction collective de l'action publique a aussi pour conséquence d'éroder les frontières entre public et privé<sup>11</sup>. »*

Cette situation correspond à ces cas de figure d'intervention des opérateurs privés dans la conduite des politiques publiques dans la mesure où il s'agit d'élaborer un mode

---

<sup>8</sup> Les demandeurs d'emploi ne sont pas sélectionnés et orientés suite à un entretien avec un conseiller de l'ANPE mais sont choisis à partir de critères lors d'un examen du fichier des allocataires.

<sup>9</sup> Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, chargé du réseau puis des relations avec l'ANPE, février 2009.

<sup>10</sup> Entretien avec un ancien conseiller auprès des demandeurs d'emploi devenu cadre dirigeant de Maatwerk, octobre 2010.

<sup>11</sup> Patrick Hassenteufel, 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques ? », in Bernard Badie, Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, p. 313.

de réalisation des missions de service public. Elle est cependant spécifique en ce que l'Etat est relativement absent à ce stade et l'opposition ne se joue pas uniquement entre public et privé mais intègre également l'institution paritaire.

### **1.1.2 Un déploiement de l'expérimentation hors du droit commun**

Une fois le projet élaboré, l'accord des instances dirigeantes paritaires de l'Assédic et de l'Unédic sont nécessaires pour lancer l'expérimentation. Le feu vert est, d'après le directeur de l'Assédic (DA), facilement acquis :

*« DA : Les premiers contacts ont lieu au mois de juin. Même si un directeur d'institution avait un rôle important, on était conduit à solliciter l'accord de nos instances locales. (...) J'ai présenté le sujet à [la commission paritaire qui attribuait les aides] et j'ai obtenu leur accord à l'unanimité. (...) Ils m'ont suivi. Alors que c'est vrai que sur le plan doctrinal faire appel à un opérateur privé hollandais, c'était quand même... Avec du recul, je me rends compte que c'était un peu fort.*

*CV : Vous n'aviez pas besoin de l'accord du Bureau [de l'Assédic] ?*

*DA : Ensuite, le Bureau a été sollicité. Comme la commission paritaire était constituée presque comme le bureau... C'était fin juillet à l'époque où tous les Français partent en vacances. J'appelle [le directeur général adjoint en charge du Réseau] et je lui ai dit : « je pense que je fais très fort et je veux te demander ce que tu en penses ». Il m'écoute et il m'a dit : « vas-y, je te couvre<sup>12</sup> ». »*

Une fois les grandes lignes du dispositif élaborées, il doit être validé. Il suit pour cela le circuit de décision existant pour les prestations de formation financées depuis le PARE. Plus qu'une continuité du PARE, cette expérimentation peut être considérée comme une mise en œuvre déviante de cette convention dont elle mobilise les crédits hors des affectations prévues. De ce fait, le directeur d'Assédic et par la suite les administrateurs outrepassent leur mission qui consiste à mettre en œuvre la convention. Il insiste dans ses propos sur la proximité avec les actions de formation dont le RAC a la responsabilité tout en reconnaissant la mise en cause de l'ANPE contenue dans sa démarche. Elle réalise par la voie expérimentale – certes dans des proportions très restreintes – ce que certains partenaires sociaux avaient tenté d'inscrire dans le cadre réglementaire au moment du PARE : le contournement de l'ANPE pour réaliser l'activité de placement<sup>13</sup> (cf. chapitre 3). Confier cette première expérience d'externalisation du placement à une entreprise étrangère ajoute encore aux risques de polémique avec l'ANPE et au sein même du RAC. L'expression « *je te couvre* » est révélatrice de la dimension transgressive de cette expérimentation, de son caractère informel voire dissimulé et des risques qui y sont liés.

---

<sup>12</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>13</sup> Cette possibilité était inscrite dans l'accord qui n'a pas été agréé par l'Etat.

Cette expérience se distingue des suivantes par ses conditions de mise en œuvre. Propres à ce dispositif, elles ne connaîtront pas d'équivalent par la suite. Trois étapes scandent le déroulement de ce marché : la sélection des candidats en octobre / novembre 2003, la « formation » dans les huit mois suivants et le suivi après placement pendant sept mois au maximum. Le terme « formation », présent de plusieurs documents que nous avons pu consulter, recoupe les activités plus couramment désignées par le terme « accompagnement ». Deux hypothèses peuvent être avancées pour justifier ce terme. D'une part, dans la mesure où il s'agit de la première prestation française, il n'y a pas encore de dénomination stabilisée et des difficultés à définir l'intervention attendue de Maatwerk. D'autre part, parler de formation permet de masquer le caractère transgressif de la démarche et de la rendre plus acceptable mais également de lui donner un cadre juridique et un financement en en faisant une mise en œuvre de la convention PARE. Le lien entre Maatwerk et l'Assédic est à la fois défini juridiquement puisqu'il s'agit d'un contrat marchand qui vient mettre en œuvre la convention du PARE et est à la fois extrêmement flou dans le déroulement et le contenu de ce contrat. Ce flou est inhabituel pour une institution du SPE.

Au cours des phases de « formation » et de « suivi » les demandeurs d'emploi rencontrent leur « consultant » - pour reprendre le terme alors employé - salarié de Maatwerk dans les locaux de l'Assédic. L'explication officiellement avancée est de « *faciliter le suivi de l'expérimentation et permettre des échanges permanents avec les collaborateurs de l'Assédic*<sup>14</sup> ». On peut aussi envisager une motivation financière : dans la mesure où il y a peu de demandeurs d'emploi concernés, cela permet à l'Assédic de ne pas avoir à prendre en charge les frais immobiliers de Maatwerk qui n'a, à cette époque, qu'un siège social « minuscule » en France<sup>15</sup>. Sept consultants accompagnent les 150 demandeurs d'emploi.

Interrogé sur les modalités d'encadrement du prestataire par le donneur d'ordre, un ancien salarié de Maatwerk mentionne l'importance de l'encadrement liée à la nouveauté, au caractère polémique et à la médiatisation du dispositif.

*« On était vraiment sous les feux de la rampe à l'époque. Politiquement, c'était des contacts à très haut niveau. Il y avait le directeur général adjoint de l'ANPE qui venait nous voir régulièrement. Il y avait le responsable de l'Assédic qui contrôlait. Il y avait un journaliste de l'entreprise nommé pour suivre les expérimentations et faire une newsletter sur l'avancée du projet. Il y avait la télévision et la presse qui faisaient un sit-in en bas pour savoir comment ça se passait. Il y avait aussi le gouvernement, les politiques, qui s'intéressaient à ces expérimentations. Ça fait beaucoup en termes de contrôle. Je pense*

---

<sup>14</sup> Cette justification figure par exemple dans la note Unédic. Note à l'attention de MMES et MM. les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. « Expérimentations relatives à l'accompagnement individuel des allocataires en vue d'accélérer le retour à l'emploi ». Cette note n'a finalement été présentée qu'au Bureau du 7 septembre 2004 faute de temps en juin 2004.

<sup>15</sup> Le Monde, "Et quand Stéphane Niger, le directeur de Maatwerk en France, fait visiter les deux minuscules Bureaux parisiens de sa société...", 24 juin 2004.

*qu'on ne peut pas faire plus. Avec l'ANPE et les services de l'Unédic qui suivaient. En plus, le nombre de demandeurs étaient faibles dont ils avaient accès à tous les dossiers d'indemnisation. Si par malheur un demandeur n'était pas satisfait, il allait tout de suite voir quelqu'un dans l'agence. En termes de suivi, de par le contexte et parce qu'on était sur place en local, c'était un contrôle très important<sup>16</sup>. »*

Sans exclure une tendance à l'exagération<sup>17</sup>, ces propos illustrent le caractère sensible de cette expérimentation et le fait qu'étant hors cadre et ayant besoin de faire ses preuves, elle fasse l'objet de contrôles si intensifs. Ils montrent également les possibilités de suivi – restées inégalées - offertes par la très faible ampleur du dispositif et la présence de l'opérateur au sein de l'Assédic.

Cette expérimentation se veut une démarche innovante en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi mais elle est surtout marquée par son caractère tâtonnant.

## **1.2 « Mordre le trait » pour expérimenter un autre fonctionnement du service public de l'emploi**

Le récit de l'élaboration du dispositif, les indications données sur sa mise en œuvre et la présentation de ses caractéristiques montrent en quoi il diffère des modalités de fonctionnement habituelles du SPE. Le RAC introduit ces changements via un instrument spécifique dans la conduite de l'action publique : l'expérimentation. L'institution paritaire fait un usage de cet instrument qui se distingue de celui de la puissance publique : il l'utilise pour transgresser des normes établies qu'elles soient législatives ou relatives à l'organisation de la division du travail mettant ainsi en cause la régulation existante du SPE.

### **1.2.1 Un dispositif transgressif de différentes règles de fonctionnement du SPE**

Ce dispositif est désigné par les différents acteurs qui ont à le nommer par le terme « expérimentation ». Ce terme d'abord utilisé dans le domaine scientifique fait également l'objet d'usages variés dans la sphère de l'intervention publique. L'expérimentation menée avec Maatwerk se rapproche, avec des spécificités du point de vue de la conduite de l'action publique, des situations d'expérimentation les moins formalisées.

---

<sup>16</sup> Entretien avec un ancien conseiller auprès des demandeurs d'emploi devenu cadre dirigeant de Maatwerk, octobre 2010.

<sup>17</sup> Il est la seule personne à en faire état de certaines caractéristiques de l'expérimentation mentionnées dans cet entretien.

### Encadré 13 - L'expérimentation dans les politiques publiques : un terme polysémique, des pratiques variées

Bernard Gomel et Evelyne Serverin distinguent trois sens pour la notion d'expérimentation qui renvoient chacun à des pratiques différenciées en matière de conduite des politiques publiques<sup>18</sup>. Premièrement, l'expérimentation est un mode de conduite de l'action publique mobilisé dans le cadre de « lois expérimentales ». Ces lois à caractère provisoire ont un terme fixé à l'avance et font l'objet d'un ré-examen par les parlementaires une fois la mise en œuvre réalisée et évaluée. Si une réforme donne, en 2003, un fondement constitutionnel à cette pratique, elle n'est pas nouvelle puisqu'elle a été mobilisée pour la première fois en 1975 dans le cadre de la première loi sur l'interruption volontaire de grossesse.

Deuxièmement, pour les collectivités territoriales, l'expérimentation désigne des actions ponctuelles mises en œuvre dans le cadre de dérogation à des lois générales. Ces dispositifs expérimentaux font également l'objet d'une présentation devant le Parlement des résultats d'évaluation de leurs effets en termes de coût et de qualité du service. La finalité est d'étendre l'expérimentation à l'ensemble du territoire si les mesures sont jugées efficaces.

Troisièmement, l'expérimentation renvoie à la méthode employée pour mesurer l'effet du dispositif testé : l'évaluation randomisée (cf. chapitre 7). L'extension du dispositif testé est conditionnée aux résultats en termes d'efficacité.

Le rôle de premier plan qui incombe à l'évaluation est un point commun aux trois acceptions de cette notion. L'évaluation renvoie directement au domaine scientifique où le terme expérimentation trouve son origine. En dépit des différences apparues dans la transposition de la notion d'expérimentation des sciences fondamentales à l'action publique en passant par les sciences humaines, l'expérimentation se caractérise par la rigueur de la démarche (définition d'hypothèses et d'un protocole pour les tester) et la volonté de tirer des conclusions de portée générale. L'évaluation donne donc le matériau pour tirer les conclusions.

Dans les trois cas de figure, les expérimentations ont également en commun de déroger au droit commun. L'expérimentation organise dans le cadre des services publics dont un des principes est de garantir l'égalité de traitement la rupture d'égalité dans un espace et un temps limités.

A ces trois acceptions s'ajoutent des situations d'expérimentation moins « formalisées » qui ont existé de longue date où l'expérimentation dans un sens plus souple incarne une volonté de changement qui conduit au choix d'une démarche, d'objectifs, d'indicateurs. Ces éléments donnent lieu à une évaluation destinée à statuer sur la pertinence d'une modification des normes en vigueur<sup>19</sup>.

2003 marque cependant un tournant et voit une augmentation du recours à l'expérimentation dans la conduite de l'action publique<sup>20</sup>. Certaines caractéristiques de l'expérimentation sont en adéquation avec les tendances d'évolution de l'action publique, d'où un recours accru et la valorisation des pratiques expérimentales. Dans un contexte général de mise en cause de l'action publique et de recherche de rationalisation des dépenses (faire mieux avec autant d'argent public ou faire autant avec moins), l'expérimentation est considérée comme permettant de procéder à un contrôle accru de l'efficacité des politiques publiques et de réaliser une évaluation précise des coûts et de l'efficacité.

Plus largement, l'expérimentation est significative, comme l'explique Christine Dourlens, de nouvelles modalités de légitimation de l'action publique.

<sup>18</sup> Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de travail du CEE*, n° 119, Juin 2009, 33p.

<sup>19</sup> Christine Dourlens, 2011, *L'action publique à l'épreuve de la fragilité normative*, Mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Jean Monnet, Saint-Etienne.

<sup>20</sup> En application de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, la loi organique du 1 août 2003, relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales, précise les conditions de dérogations des collectivités territoriales à la norme nationale, légale ou réglementaire. L'une des premières mises en œuvre de cette loi est l'expérimentation du Revenu de solidarité active auprès des bénéficiaires du Revenu minimum d'Insertion ou de l'Allocation pour Parent Isolé. Cette expérimentation est menée dans un cadre très formalisé, selon une méthodologie très stricte permettant une évaluation nationale.

« On peut constater le développement de ce qui, à première approximation, se rend descriptible comme un « état d'esprit expérimental » si l'on entend par là une manière d'appréhender les choses qui, par opposition à la manière planificatrice, valorise non plus l'exécution d'un script préétabli, mais l'éveil à l'émergence de la nouveauté, la sensibilité à la trajectoire des problèmes rencontrés et l'ouverture aux réorientations induites par des phénomènes d'apprentissage collectif. Ce qui est en jeu dans ces évolutions, c'est en effet la possibilité d'une modalité nouvelle de l'action politique, d'une autre manière de rationaliser et de légitimer l'action politique, peut-être d'un autre régime de gouvernamentalité<sup>21</sup>. »

Le procès-verbal du Bureau du 7 septembre 2004 rend compte, dans le point consacré au bilan d'étape de l'expérimentation Maatwerk, de l'accord des représentants favorables à l'externalisation sur l'idée qu'il fallait l'introduire par des expérimentations<sup>22</sup>. Ce terme signifie pour eux que seul un nombre restreint de demandeurs d'emploi est concerné et que l'essai se déroule dans une zone précise pour un temps limité. Ce choix est motivé pour des raisons internes et externes. Vis-à-vis des autres institutions du SPE, l'introduction à petite échelle sous forme d'expérimentation est une manière de rendre le dispositif acceptable et de désamorcer les oppositions dont ils savent qu'elles sont susceptibles d'être nombreuses. L'expérimentation se justifie également en interne dans la mesure où l'Assédic n'a aucune expérience en matière de placement et les promoteurs préfèrent donc un dispositif réduit plus facile à mettre en œuvre.

Ce dispositif présente certaines des caractéristiques des expérimentations : son ampleur est très limitée (ici, du point de vue du nombre de demandeurs d'emploi concernés et de la durée du dispositif), il prévoit la possibilité d'une généralisation en fonction des résultats. Les perspectives d'avenir ne sont cependant jamais précisément définies. Les promoteurs de l'expérimentation ne souhaitent pas en rester là mais n'en disent pas davantage sur les modalités d'extension. Concernant la dimension expérimentale – au sens scientifique – de la démarche, ce dispositif est plus expérimental par l'absence de maîtrise de ses effets que par la rigueur du protocole suivi. Cette idée apparaît dans les propos du directeur général de l'Unédic alors en fonction qui le qualifie de « laboratoire », terme qui met en avant le caractère innovant du dispositif mais également les incertitudes liées à cet essai.

Le marché passé avec Maatwerk présente également une autre caractéristique des expérimentations : il se situe en dehors du droit commun et en marge des règles des marchés et de la répartition des compétences en vigueur au sein du SPE. Concernant la possibilité d'expérimenter, le RAC, se trouve soumis à un régime spécifique qui n'est ni

---

<sup>21</sup> Yannick Barthe, Dominique Linhardt, 2009, « L'expérimentation, un autre agir politique », *Papiers de recherche du CSI*, n° 13, p. 7.

<sup>22</sup> Unédic, 2004, *Procès-verbal du Bureau du 7 septembre 2004*.

celui des services publics, ni celui des collectivités territoriales et peut mettre en place ses propres dispositifs.

L'expérimentation modifie les règles de fonctionnement du SPE mais également les règles internes du RAC. La première règle enfreinte par cette expérimentation est celle relative au monopole de placement. En 2003, bien que souvent qualifié de « théorique » dans la mesure où l'ANPE n'est pas la seule à réaliser des actions d'intermédiation, l'opérateur public est détenteur d'un monopole sur l'activité de placement qui lui confère la fonction de « pivot du service public<sup>23</sup> », fonction qu'il perd dans le cadre de cette expérimentation puisque le RAC est à l'initiative et est donneur d'ordre. Surtout, cette démarche est une attaque indéniable faite à l'opérateur public. L'intervention de l'Assédic est délibérée et s'inscrit dans la lignée de la mise en cause de l'opérateur public déjà évoquée au moment de la négociation du PARE.

Le dispositif contrevient également aux règles relatives aux marchés publics puisque la passation du contrat est réalisée sans mise en concurrence préalable. D'après une note récapitulative de l'expérimentation présentée devant le Bureau de l'Unédic en septembre 2004, la société aurait été sélectionnée parmi trois cabinets mais aucune des personnes interrogées n'a jamais mentionné l'existence de cette sélection. D'après la Cour des Comptes il n'y a eu « *ni publicité, ni mise en concurrence* » préalablement à ces contrats<sup>24</sup>. L'absence de mise en concurrence met en évidence l'intention des promoteurs de l'expérimentation : il ne s'agit pas tant – au moins à ce stade – d'introduire une régulation concurrentielle sur l'activité de placement que de montrer à l'ANPE la fragilité de son monopole et, par là même, de la mettre sous pression.

Enfin, l'expérimentation Maatwerk est mise en place par une Assédic sans être inscrite dans aucune convention alors que le mandat des administrateurs ne les autorise qu'à voter des décisions de mise en application de la convention, ce qui n'est pas le cas ici.

Dans cette première expérience - et tant que les dispositifs gardent une extension et formalisation limitées – un nombre restreint de salariés du RAC joue un rôle déterminant pour que ces marchés voient le jour. De manière significative, les représentants des organisations syndicales et patronales interrogés disent ne pas se souvenir de cette première expérimentation et / ou ne pas en avoir été informés et la plupart des salariés de l'Unédic et des autres Assédic ignorent l'existence de ce dispositif.

---

<sup>23</sup> Cf. chapitre 2 pour la présentation de la réforme du placement intervenue en 1986/1987.

<sup>24</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 54.

Pour comprendre que cette expérimentation ait vu le jour, il est nécessaire d'éclairer le fonctionnement du RAC en explicitant la distinction entre deux catégories de membres : les « services » et les « politiques ».

#### **Encadré 14 - La dichotomie entre « politiques » et « services » au cœur du fonctionnement du RAC**

Cette dichotomie n'est pas propre au RAC mais présente dans l'ensemble des institutions paritaires. Les salariés de l'Unédic sont couramment désignés comme faisant partie des « services », par opposition aux « politiques », qui sont les représentants des organisations syndicales et patronales qui siègent au Bureau ou au conseil d'administration. Cette dichotomie peut être rapprochée de celle qui existe au sein d'une collectivité territoriale entre les élus et les agents territoriaux.

Deux groupes occupent une position intermédiaire entre les services et les politiques : la direction générale et les conseillers techniques. Le premier appartient au groupe des services, le second au groupe des politiques.

Les services de la direction de l'Unédic sont composés exclusivement de salariés<sup>25</sup> et assurent la quasi-totalité des contacts entre les politiques et les services. Les membres de la direction générale assistent aux réunions du Bureau. Leurs interventions consistent à introduire les discussions sur les différents dossiers et à répondre à des questions ou donner des précisions techniques. Les actions menées par les membres de la direction générale et des services ne peuvent pas, en principe, outrepasser les instructions données par les politiques. Ces instructions sont connues, le plus souvent, via la réaction des politiques aux notes rédigées par les services. L'ambiguïté du positionnement des membres de la direction générale est perceptible dans le fait que chaque membre est connu (et choisi) pour être proche d'une organisation syndicale ou patronale. Toutefois, la frontière est difficile à établir entre les instructions données par les politiques et les initiatives politiques prises par les services. L'introduction de nouveautés est révélatrice de la porosité de cette frontière. Elles sont le plus souvent introduites par les services. Ceci s'explique par le fait que les salariés sont des techniciens et des spécialistes qui se consacrent exclusivement à cette activité à la différence des politiques. Ces nouveautés sont la traduction technique d'impulsions politiques.

Le groupe des « conseillers techniques » est le second à occuper une position intermédiaire entre les « politiques » et les « services<sup>26</sup> ». Chaque organisation dispose d'un conseiller technique. Une réunion de l'ensemble des conseillers techniques précède les réunions du Bureau. Ces réunions préparatoires ont pour but d'expliquer les dossiers pour que chaque organisation puisse ensuite définir ses positions en vue de la réunion du Bureau. Les « statuts » et attributions des conseillers techniques varient en fonction des confédérations. Certains sont des salariés de l'organisation alors que d'autres sont des militants qui occupent par ailleurs des fonctions électives. Ceci se répercute sur leur manière d'investir la fonction : dans certaines organisations, leur rôle est uniquement technique et consiste à demander les éclairages manquants alors que dans d'autres, ils assument un rôle politique et défendent le positionnement de leur organisation.

Dans la mesure où les « politiques », même assistés de leurs conseillers techniques, ne sont présents que de manière ponctuelle dans l'institution qui représente souvent une de leurs activités parmi beaucoup d'autres, un problème qui est commun à l'ensemble des institutions de protection sociale est celui de leurs difficultés de ne pas dépendre exclusivement du travail réalisé par les services. Cette question est soulevée par un représentant de la CGT au cours d'une table ronde consacrée au paritarisme.

*« Un des gros problèmes de fonctionnement des institutions paritaires, c'est la qualité des moyens qui sont donnés aux gestionnaires politiques des institutions paritaires face à une technostructure qui maîtrise bien plus la direction des affaires. Aussi compétents que soient les hommes et les femmes qui participent aux instances décisionnelles, (...) le conseil*

<sup>25</sup> Cf. Annexe XII.

<sup>26</sup> L'Unédic compte avant la fusion 1 150 salariés.

*d'administration ne décide que ce qui aura été élaboré par les services de direction de nos organisations<sup>27</sup> ».*

Cette question est d'autant plus aiguë pour les organisations qui n'occupent pas les fonctions de présidence dans ces institutions que des « connivences » existent entre direction générale et organisations patronales et syndicales dirigeantes.

Dans le cas des premières expérimentations d'externalisation du placement, l'initiative et la mise en œuvre sont principalement le fait d'un nombre limité de membres hiérarchiquement haut placés des services. Mus par la volonté de se positionner davantage sur le retour à l'emploi et de manifester leur insatisfaction vis-à-vis de l'ANPE, ils élaborent des projets allant dans ce sens et cherchent à obtenir ensuite l'accord des politiques. Interrogé sur le rôle respectif des services et des politiques dans la mise en place de cette première expérimentation, le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien présente son rôle de la manière suivante :

*« À partir de là, entre les services et les politiques, par rapport à tout ce que je viens de vous dire, la règle de base a été d'être profondément honnête par rapport à la mise en œuvre de l'ensemble de ces règles en sachant que pour ma part, j'ai mordu le trait. Mais pour avancer, il faut savoir mordre le trait<sup>28</sup>. »*

Une tension ressort de son propos : tout en mettant en œuvre des orientations défendues de longue date et acceptées par ses administrateurs, son initiative outrepassa ses prérogatives. Mais elle serait excusable car dans l'esprit de la règle. Lors des entretiens réalisés avec des membres de la direction générale et du comité de direction impliqués dans ce dossier tous disent avoir contourné le cadre existant par conviction des avantages à attendre du recours aux OPP et de la nécessité de le faire pour transformer l'institution.

### **1.2.2 Une expérimentation qui transforme les fondements du service public de l'emploi**

L'expérimentation dans la conduite de l'action publique consiste à tester une manière innovante d'intervenir en vue d'obtenir de meilleurs résultats ou des effets nouveaux. Dans le cas de Maatwerk, le fondement de l'expérimentation repose sur un renversement complet de l'approche du service public : l'activité même qui était placée hors marché fait, dans ce cadre, l'objet d'une incitation financière. Le mode de rémunération et le coût de ces prestations fondent cette spécificité. Maatwerk est rémunéré en deux fois. Il perçoit 3 800€ au maximum avec « 1 200€ par candidat pour la formation individuelle et le suivi (identification d'un projet individuel, accompagnement sur la recherche d'emploi...) [et] 2 600€ pour les reclassements

<sup>27</sup> IRES, 1997, « Quand les acteurs sociaux débattent du paritarisme », *Revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été 1997, p. 222.

<sup>28</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

*réussis au bout de 6 mois*<sup>29</sup> ». Sont comptabilisés les reclassements sur des contrats à durée déterminée ou indéterminée de six mois minimum et dont la durée hebdomadaire s'élève à 12 heures minimum<sup>30</sup>. Dans la note qui présente l'expérimentation aux membres du Bureau de l'Unédic, ce coût est placé en regard du « *coût moyen d'une action conventionnée en 2003 [qui] est de 3650€*<sup>31</sup> ». Cette précision est destinée à désamorcer les critiques qui dénonceraient le coût trop élevées de ces prestations<sup>32</sup>. Un objectif de résultat global est fixé à l'opérateur. Le directeur de l'Assédic de l'Ouest francilien rappelle que dès les premiers contacts, il « *les [Maatwerk] a mis au défi de placer 70 % d'une cohorte*<sup>33</sup> ». Un taux et / ou une vitesse de reclassement des demandeurs d'emploi supérieurs à ceux de l'opérateur public sont attendus de l'accompagnement renforcé et individualisé qui trouveraient leur explication dans l'existence d'un intéressement financier. Pour les promoteurs de cette expérimentation, la recherche d'une efficacité supérieure vise elle-même la réalisation d'économies sur les dépenses d'indemnisation. Comme le souligne le directeur de l'Assédic, il s'agit du critère d'évaluation de cette expérimentation.

*Pour nous, le retour à l'emploi devait constituer une économie. Il m'appartenait de démontrer que sur 150 demandeurs d'emploi non seulement je pouvais fondamentalement couvrir les frais engagés mais bien plus que ça, je faisais une économie pour l'assurance chômage*<sup>34</sup>.

Rémunération au résultat, objectif d'économies de dépenses publiques comme critère d'orientation des interventions et mises en doute de l'efficacité de l'opérateur public sont autant d'éléments qui diffèrent du fonctionnement du service public.

L'analyse des réactions des directions des deux institutions publiques du service public de l'emploi (les services du ministère du travail et l'ANPE) permet d'éclairer les enjeux de cette expérimentation. Le nombre très limité de demandeurs d'emploi concernés conduit à la modération des réactions.

Outre les obstacles juridiques et techniques qui auraient empêché le RAC d'organiser l'externalisation de l'accompagnement pour de nombreux allocataires, le

---

<sup>29</sup> Unédic, Note à l'attention de MMES et MM. les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. « Expérimentations relatives à l'accompagnement individuel des allocataires en vue d'accélérer le retour à l'emploi ». Cette note n'a finalement été présentée qu'au Bureau du 7 septembre faute de temps en juin.

<sup>30</sup> Cf. Annexe IX pour un tableau récapitulatif des prix et structures de rémunération.

<sup>31</sup> Unédic, Note à l'attention de MMES et MM. les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. *Op. cit.*

<sup>32</sup> Il faut toutefois tenir compte du fait que les formations conventionnées sont les plus coûteuses. Lors du Bureau du 8 février 2005, le coût moyen d'une formation conventionnée est établi à 3 019 €, celui d'une formation homologuée à 889 € et celui de l'Action de formation préalable à l'embauche à 1 362 €.

<sup>33</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>34</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

choix de l'expérimentation de très petite ampleur est également un choix stratégique. On est exactement dans le cas de figure décrit par Philippe Bezes où le choix de l'expérimentation est motivé par la volonté de rendre la réforme acceptable :

*« anticipant des réactions d'opposition si la réforme est présentée comme irréversible [le réformateur] construit alors son action comme une action réversible faisant l'objet une évaluation donc susceptible être remise en cause<sup>35</sup> ».*

Concernant les réactions au sein des services du ministère du travail (DGEFP), il nous est finalement difficile d'en avoir connaissance. La Déléguée Générale à l'Emploi alors en fonction nous dit ne pas avoir été au courant de l'expérimentation Maatwerk et met en avant le fait que l'Unédic l'aurait menée « dans son coin » par crainte des réactions de son service puisqu'elle enfrenait un certain nombre de règles. Le directeur de l'Assédic concernée dément cette ignorance.

*« J'ai été très très attaqué, y compris par la délégation à l'emploi qui considérait que j'avais détourné une partie des règles assurance chômage. ...*

*CV : quand je parle de Maatwerk, la déléguée à l'emploi me dit qu'elle ne s'en souvient pas.*

*DA : ça m'étonnerait, c'était elle qui m'a mis des bâtons dans les roues<sup>36</sup>. »*

Plusieurs hypothèses peuvent expliquer cette non-concordance entre les témoignages recueillis. En raison du caractère très limité de l'expérimentation, il est possible que les agents de la délégation à l'emploi soient intervenus mais pas la déléguée générale. Il est également possible que le directeur d'Assédic se souvienne davantage des « attaques » dont il a fait l'objet que la déléguée à l'emploi. Enfin, le peu de personnes impliquées dans le suivi – même lointain – de cette expérimentation et le fait qu'elle ait laissé peu de souvenirs est le signe du caractère relativement anecdotique de l'expérimentation qui est seulement « sortie des murs » de l'Assédic pour faire l'objet d'un travail conjoint avec l'ANPE.

En tant qu'opérateur, l'ANPE est tout autrement impliquée que sa tutelle. Elle est nécessairement associée dans la mesure où, comme convenu au cours de la négociation de la convention bipartite suite au PARE, tout demandeur d'emploi doit passer par l'ANPE pour son orientation. Cette obligation crée la nécessité pour l'Assédic de rendre publique sa démarche alors qu'elle est restée jusque-là « secrète ».

*« Je lance opération, je donne rendez-vous à mon collègue de l'ANPE et je lui explique. Je lui ai dit : je voudrais qu'on le fasse ensemble. Il a accepté tout en étant conscient que*

---

<sup>35</sup> Philippe Bezes, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de sciences politiques*, 50, n° 2, p. 327.

<sup>36</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

*j'étais en train de lui faire avaler une chose particulièrement difficile. C'est plus qu'une couleuvre. Je remettais en cause son métier<sup>37</sup>. »*

Les propos du directeur d'Assédic illustrent la portée conflictuelle de cette expérimentation. Les agents de l'ANPE auront donc un rôle dans l'expérimentation qui consiste à sélectionner les allocataires bénéficiaires. Concurrence et coopération caractérisent les relations entretenues entre les membres de l'Assédic et de l'ANPE au cours de cette expérimentation. La démarche de l'Assédic est en soi une contestation du travail réalisé par l'ANPE mais sans l'opérateur public, l'orientation des demandeurs d'emploi est impossible. La direction de l'ANPE ne peut laisser le travail réalisé au sein de l'institution être mis en cause mais ne souhaite pas renoncer à l'orientation qui lui permet de garder un œil sur une expérimentation faite pour la déstabiliser (cf. infra).

Si la mise en cause du travail de l'opérateur public n'est pas sans susciter d'opposition, une certaine forme de curiosité vis-à-vis de la démarche est de mise au sein de la direction générale de l'ANPE. Au cours de cette période, un directeur général adjoint réalise des déplacements à l'étranger pour approfondir ses connaissances sur les méthodes d'accompagnement des autres SPE et particulièrement sur les formes d'externalisation<sup>38</sup>. La participation à l'expérimentation est donc un moyen pour la direction générale de l'ANPE d'avoir les informations sur un dispositif qui l'intéresse mais qu'elle n'a pas les moyens financiers de réaliser et dont elle est satisfaite de ne pas « essayer les plâtres ».

Au total, l'expérimentation Maatwerk est une réponse nouvelle au conflit ancien entre RAC et ANPE sur l'efficacité de l'opérateur public. Bien que d'ampleur très limitée, cette expérimentation contient donc en puissance d'autres régulations du SPE. Au vu de ses enjeux de premiers plans, la conduite de l'évaluation cristallise l'attention.

### **1.3 Des résultats d'expérimentation lourds d'enjeux**

Une des réactions de l'opérateur public à cette expérimentation est de mettre en place un dispositif d'accompagnement similaire, signe qu'il ne veut pas perdre du terrain. Cette expérimentation est donc aussi à l'origine de transformations indirectes du SPE en suscitant de nouvelles interventions de l'opérateur public. Les résultats des deux programmes qui révèlent la performance supérieure du dispositif public interviennent après la décision prise par l'Unédic de lancer une nouvelle expérimentation.

---

<sup>37</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>38</sup> Ces déplacements sont d'ailleurs réalisés conjointement par des membres de l'ANPE et du RAC.

### 1.3.1 *Objectif entreprise, une réaction à l'expérimentation qui transforme le SPE*

Pour désamorcer une partie des critiques internes et venues de l'ANPE, la direction de l'Assédic a annoncé que cette expérimentation donnerait lieu à une évaluation des résultats. Il est alors crucial pour la direction de l'ANPE que les résultats en termes de reclassement des demandeurs d'emploi ne soient pas largement supérieurs à ceux de l'ANPE. Elle intervient alors dans deux directions. D'une part, dans la sélection des allocataires bénéficiaires. D'autre part, en mettant en place, simultanément au marché commandité par l'Assédic<sup>39</sup>, un dispositif qui présente le plus de similitudes possibles avec celui mis en œuvre par l'Assédic avec lequel comparer les performances de Maatwerk. L'enjeu pour la direction de l'ANPE est de ne pas laisser à la direction du RAC la voie libre pour communiquer sur les résultats de l'expérimentation. Sa crainte est que les bénéficiaires choisis au sein de l'Assédic soient plus faciles à reclasser que la moyenne et d'autre part que les résultats obtenus par Maatwerk soient comparés à l'accompagnement habituellement délivré par l'ANPE alors que l'opérateur privé travaille dans des conditions jugées plus favorables. Pour être en mesure d'opérer une comparaison avec des données qu'elle juge comparable, la direction générale met alors sur pied *Objectif entreprise*. Son existence illustre la position de l'ANPE de ne pas refuser l'expérimentation et la comparaison mais, consciente de l'enjeu autour des résultats de ce test, elle intervient par la mise sur pied de sa propre expérimentation.

#### **Encadré 15 - *Objectif entreprise***<sup>40</sup>

*Objectif entreprise* se présente explicitement comme une « *expérimentation à l'identique menée par l'ANPE*<sup>41</sup> » en réaction à l'expérimentation Maatwerk. L'objectif est de placer sur des CDD de plus de 6 mois ou des CDI 150 demandeurs d'emploi sur 12 mois. Le dispositif est mis en œuvre sur deux sites par deux conseillers par site et chaque directeur d'agence est étroitement associé. Les conseillers sont volontaires et choisis en fonction de leurs compétences. Une grande disponibilité leur est demandée. L'importance accordée à cette expérimentation est visible à la composition du comité de pilotage de ce dispositif qui implique notamment le directeur des services opérationnels à la direction générale, le directeur régional adjoint Ile de France. Les demandeurs d'emploi éligibles sont, comme pour l'expérimentation Maatwerk, des demandeurs de moins de 25 ans ou de plus de 45. Par contre, ils peuvent être ou non indemnisés. Ils doivent avoir un « projet professionnel défini et réalisable » et « un seul critère est demandé au démarrage : la motivation ». Plusieurs éléments témoignent de l'investissement et de l'enjeu pour la direction générale de ne pas obtenir une performance inférieure à celle de Maatwerk : il est demandé aux conseillers d'être disponibles le soir et le week-end (et ils disposent d'un téléphone portable ce qui est exceptionnel en 2003), les efforts faits pour proposer des offres sont considérables : 5 000 propositions d'emploi sont faites et 252

<sup>39</sup> Cf. Annexe VI.

<sup>40</sup> Cet encadré est réalisé à partir du document ANPE Ile de France, *Objectif entreprise*, Présentation du dispositif *Objectif entreprise*, document interne remis lors d'un entretien réalisé avec un agent de l'ANPE anciennement chef d'une agence dans laquelle a été mis en œuvre *Objectif entreprise*, d'un entretien avec un conseiller et un chef d'agence impliqués dans la mise en œuvre et le rapport de la cour des comptes.

<sup>41</sup> ANPE Ile de France, *Objectif entreprise*, Présentation du dispositif *Objectif entreprise*, document interne remis lors d'un entretien réalisé avec un agent de l'ANPE anciennement chef d'une agence dans laquelle a été mis en œuvre *Objectif entreprise*.

entreprises visitées. Pour recruter les 150 bénéficiaires, 4 000 demandeurs d'emploi ont été contactés par le biais d'informations collectives, de recherche directe sur fichiers. Ce qui ressort est donc le caractère exceptionnel et impossible à répliquer de ce dispositif.

Ce programme dont le statut est expérimental<sup>42</sup> est similaire à celui de l'Assédic à l'exception près qu'il est réalisé par des agents publics et que les demandeurs d'emploi ne sont pas nécessairement allocataires du RAC : même nombre de demandeurs d'emploi, profils similaires, localisation proche, etc. L'existence d'*Objectif entreprise* participe à la détermination des critères de sélection des allocataires orientés vers Maatwerk. Les critères de sélection retenus sont les suivants : « *L'ANPE pour ne pas fausser les résultats a exigé un tri aléatoire sur le flux et sur le stock, suivant deux critères : moins de 25 ans et plus de 45 ans*<sup>43</sup>. » Les critères d'âge sont destinés à sélectionner des candidats qui ne soient pas les plus faciles à reclasser. Ces critères témoignent de la volonté de s'assurer que ce type d'accompagnement présente une plus-value.

Le bilan d'*Objectif entreprise* dressé en 2006 par la Cour des Comptes illustre parfaitement les enjeux et conséquences en termes de transformations du SPE de l'expérimentation menée par l'ANPE en réaction au marché passé avec Maatwerk et plus largement les enjeux institutionnels de cette double expérimentation.

*« L'ANPE considère que cette expérimentation [Objectif entreprise] a été extrêmement utile. Elle indique que le mode de sélection des candidats le plus pertinent apparaît être celui résultant de la présélection par un conseiller. Cette opération a contribué à diversifier les compétences des agents affectés au dispositif.*

*L'ANPE a démontré sa capacité à assurer un suivi personnalisé des demandeurs d'emploi ; cependant, la généralisation de ce type d'action au sein des structures actuelles de l'Agence paraît irréaliste compte tenu des effectifs supplémentaires que supposerait sa mise en place. L'ANPE indique toutefois que l'expérimentation sera étendue à l'Ile-de-France à raison d'un site par département.*

*Mise en situation de concurrence, l'ANPE a su se mobiliser sur un projet précis. [...]*

*Si les expériences nouvelles d'aide au reclassement des demandeurs d'emploi méritent d'être encouragées, certaines précautions doivent être prises pour les organiser dans un cadre juridique solide et avec un appareil d'évaluation qui permette d'en tirer des leçons pertinentes<sup>44</sup>. »*

Cet extrait rappelle trois dimensions structurantes de l'expérimentation du RAC : elle se situe hors du cadre juridique, avec des modalités d'évaluation qui manquent de rigueur et elle aboutit à une mise en concurrence de l'opérateur public et non pas entre

<sup>42</sup> Cette expérimentation correspond au cas de figure des expérimentations non formalisées décrites dans l'encadré *supra*.

<sup>43</sup> Unédic, Note à l'attention de MMES et MM. les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. « Expérimentations relatives à l'accompagnement individuel des allocataires en vue d'accélérer le retour à l'emploi ». Cette note n'a finalement été présentée qu'au Bureau du 7 septembre 2004 faute de temps en juin.

<sup>44</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 56-57.

opérateurs privés. La direction de l'ANPE dit finalement avoir tiré un bénéfice d'*Objectif entreprise* mais pointe l'impossibilité d'une extension significative pour des raisons budgétaires. La mise sous pression et la transformation de l'ANPE sont d'ailleurs les objectifs affichés par l'Unédic. A ce titre, l'expérimentation Maatwerk est qualifiée par le directeur de l'Assédic de l'Ouest francilien de succès.

*« L'ANPE, dans ce moment-là, sa réponse a été de dire on va faire la même chose. Ils ont monté une opération qui ressemblait singulièrement à celle de Maatwerk. Je me souviens avoir dit et peut-être même écrit : je suis heureux que grâce à notre opération, vous fassiez enfin votre vrai travail<sup>45</sup>. »*

L'existence de cette double expérimentation met en évidence la volonté des partisans du recours aux OPP de mettre sous pression l'opérateur public. Il ne s'agit pas d'instaurer une concurrence pure et parfaite mais de rendre le marché « contestable ». Par la mise en œuvre d'un dispositif d'accompagnement renforcé au sein de l'opérateur public, la direction générale de l'ANPE signifie implicitement à celle de l'institution paritaire que ce n'est pas tant la capacité d'innovation dans les méthodes d'accompagnement qui fait défaut que les moyens budgétaires. Nous allons à présent examiner les résultats de ces deux expérimentations.

### **1.3.2 Résultats des évaluations et avenir de l'expérimentation**

Les deux expérimentations, Maatwerk et *Objectif entreprise* font l'objet d'une évaluation mais réalisée chacune par l'institution qui l'a décidée. L'évaluation du marché passé avec Maatwerk s'attache principalement au bilan financier de l'opération, signe de la motivation première de l'Assédic : économiser sur l'indemnisation. La présentation du bilan d'étape au Bureau de l'Unédic de septembre 2004<sup>46</sup> a lieu alors qu'une décision doit être prise de mettre en œuvre ou pas une expérimentation du même type mais de plus grande ampleur avec un autre opérateur, Ingeus. Les résultats présentés sont les suivants :

*« Au 30 juin, 67 candidats auront été placés, dont 59 effectivement reclassés au 15 juin et 8 en cours de finalisation de la procédure de recrutement. (...)Le suivi : sur les 150 candidats de départ, un a abandonné la formation, 20 sont considérés comme non reclassables pour des motifs personnels et 3 sont présumés exercer une activité<sup>47</sup>. »*

---

<sup>45</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>46</sup> Il est réalisé à partir des données disponibles en juin 2004. Il aurait du être présenté au cours du Bureau de 26 juin 2004 mais n'a finalement été présenté qu'au Bureau du 7 septembre 2004 faute de temps en juin.

<sup>47</sup> Unédic, Note à l'attention de MMES et MM. Les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. « Expérimentations relatives à l'accompagnement individuel des allocataires en vue d'accélérer le retour à l'emploi ». Cette note n'a finalement été présentée qu'au Bureau du 7 septembre faute de temps en juin.

Les résultats d'*Objectif entreprise*, ni même l'existence de ce dispositif ne sont mentionnés au cours dans le procès-verbal. Le bilan financier conclut à un gain net de 256 700€ soit 1 711€ par allocataire<sup>48</sup>. Ces résultats font l'objet de deux types de contestations de la part des administrateurs. D'une part, le chiffre présenté au Bureau de 60 % de placement est mis en doute dans la mesure où les éléments comptabilisés comme des « retours à l'emploi stables et durables » ne seraient pas conformes à ce qui avait été fixé contractuellement. D'autre part, le fait de calculer les économies réalisées en prenant comme référence la durée moyenne d'indemnisation est jugé contestable. Il s'agit du premier cas d'une longue liste de mise en cause des chiffres relatifs aux expérimentations d'externalisation.

Bien que l'objectif initialement fixé de reclasser 70 % d'une cohorte ne soit pas atteint, la décision est prise de mener une autre expérimentation par le Bureau du 7 septembre 2004. Les difficultés rencontrées en cours de mise en œuvre, présentées comme liées au fait qu'il s'agit d'une première, sont convoquées pour expliquer cette situation. D'après les entretiens, le déroulement de cette expérimentation est chaotique et sa mise en œuvre est troublée notamment par les oppositions qu'il suscite.

*« C'était le laboratoire. [...] Ca a été une histoire très difficile pour Maatwerk et pour moi qui avait la responsabilité du côté de l'Unédic. [...] On a beaucoup souffert avec Maatwerk et Maatwerk a beaucoup souffert avec nous. Maatwerk a essuyé les plâtres<sup>49</sup>. »*

Au vu des résultats et des difficultés dans la conduite des évaluations, la décision prise par le Bureau de l'Unédic de poursuivre une expérimentation avec Ingeus pourrait interroger. Au cours de notre enquête, il est pourtant apparu que si l'expérimentation Maatwerk ne suscite aucun enthousiasme, la possibilité de ne pas signer le contrat avec Ingeus n'est pas évoquée. Alors que l'expérimentation était supposée lier résultats du dispositif et avenir du suivant, ce lien semble totalement absent au moment de la décision. Nous reproduisons ici l'intégralité de la discussion qui précède la décision de lancer une nouvelle expérimentation pour le montrer<sup>50</sup>.

**Encadré 16 - Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 7 septembre 2004. Discussion préalable au vote d'une nouvelle expérimentation avec l'opérateur Ingeus (extraits)**

« M. \_\_\_ [DG] présente ensuite le bilan Maatwerk ainsi que la proposition d'expérimentation de la société Ingeus. En ce qui concerne Maatwerk, il ne s'agit que d'un bilan d'étape. En première lecture ce bilan semble positif puisque le coût de l'opération est inférieur aux gains réalisés.

<sup>48</sup> Ce calcul compare le coût de l'accompagnement par Maatwerk et de l'indemnisation des demandeurs d'emploi qui en ont été bénéficiaires au coût de l'indemnisation dans le cas de la durée moyenne de chômage.

<sup>49</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

<sup>50</sup> Toutes les prises de paroles relatives à Maatwerk figurent. Seules certaines ont été raccourcies mais sans en modifier le sens général.

Cela dit, ce bilan demande à être approfondi et illustre d'ores et déjà l'intérêt de travailler avec l'ANPE et de démarrer l'accompagnement du demandeur d'emploi encore plus en amont que cela n'a été fait, de façon à optimiser le retour à l'emploi.

M. \_\_\_ [CGT-FO] demande si on est en mesure de proposer ce genre de service à tous les chômeurs ? Cela ne semble pas être le cas donc cela ne répond pas à la mission de l'assurance chômage.

M. \_\_\_ [CFTC] fait part de ses réserves sur le bilan financier de l'opération Maatwerk. Il faudrait pouvoir, pour avoir une vue plus juste, évaluer les gains qui pourraient résulter d'une opération de ce type appliquée à des demandeurs d'emploi qui n'auraient pas été sélectionnés. Par ailleurs, l'économie ne porte pas sur le coût du traitement fixe du demandeur d'emploi. De plus, cette opération ne se solde-t-elle pas simplement par une modification de la « file d'attente » des demandeurs, ceux qui ne bénéficient pas du suivi restant plus longtemps au chômage. (...) [II] se déclare favorable aux expérimentations présentées mais il n'est pas question de généraliser cela dans la mesure où cela reviendrait à confier à d'autres organismes que l'ANPE l'accompagnement des demandeurs d'emploi.

M. Le Président [MEDEF] se déclare d'accord avec cette position. Il ne s'agit que d'expérimentations, et par ailleurs la prestation proposée par Ingeus est co-pilotée par l'ANPE et l'Unédic. De plus, l'assurance chômage même en cas de bilan positif au terme de ces expériences, ne généralisera pas ces démarches sans accord politique préalable<sup>51</sup>. (...)

M. \_\_\_ [MEDEF] souligne que ce type d'expérimentation ne peut fonctionner que si les services de l'ANPE s'impliquent dans le processus. Les difficultés de Maatwerk illustrent cette préoccupation.

M. \_\_\_ [CFDT] se déclare en phase avec le principe d'expérimentation. (...) On confond souvent égalité de traitement avec équité, or il est évident qu'on ne peut pas appliquer les mêmes méthodes à tous les DE. Il faut, au contraire, mettre chaque demandeur d'emploi au cœur du système et s'adapter à ses besoins spécifiques. Il est donc tout à fait positif d'expérimenter de nouvelles façons de faire, mais il convient, en revanche, de poser des conditions draconiennes s'appliquant au suivi et à l'évaluation de ces expérimentations. (...)

M. \_\_\_ [CFE-CGC] [...] fait part de ses réticences sur le bilan financier de l'expérience Maatwerk dans la mesure où rien ne dit que les demandeurs d'emploi concernés n'auraient pas retrouvé un travail sans cette aide. Il demande sur quel budget sera financée l'expérimentation Ingeus.

M. \_\_\_ [DG] indique qu'il s'agit d'une assistance au reclassement qui portera sur 6000 demandeurs d'emploi dans deux Assédic et sur deux ans pour un coût de 27 millions d'euros. L'opération serait rentable sur le plan financier si la durée d'indemnisation de ces demandeurs se trouve réduite de 150 jours.

M. le Président [MEDEF], au terme de ce débat, constate donc que le Bureau se déclare favorable à la poursuite de ces expérimentations. Un bilan final sera réalisé sur l'opération Maatwerk. Quant à Ingeus l'opération sera lancée conformément à la note présentée.

M. \_\_\_ [CGT-FO] déclare qu'il ne donne pas son aval à cette décision

M. \_\_\_ [CGT] fait de même.

Décision :

Le Bureau (...) autorise le projet d'expérimentation élaboré par ces deux organismes (Unédic et ANPE) avec la société INGEUS).

Alors que l'objectif initial était le reclassement de 70 % des bénéficiaires, l'objectif finalement retenu par le directeur général est seulement de réaliser des économies. Les représentants des organisations interviennent avec deux types d'argumentaire dans les discussions. Le premier concerne la signification politique de l'expérimentation. Le second consiste à ouvrir la boîte noire de l'expérimentation pour discuter la manière dont les résultats sont évalués et éventuellement les contester. Sur

---

<sup>51</sup> Il fait ici allusion au fait qu'en cas d'extension, une inscription dans une convention d'assurance chômage sera nécessaire.

les principes politiques, les positions qui seront celles des différentes organisations au cours des expérimentations apparaissent déjà. Le représentant de la CGT-FO s'oppose à ces expérimentations au motif qu'elles introduisent une inégalité de traitement entre allocataires. Position qui n'est pas celle du représentant de la CFDT qui défend un traitement différencié des demandeurs d'emploi. Celui de la CFTC s'interroge sur le mécanisme de traitement du chômage que cela mobilise et émet l'hypothèse que cela ne consiste qu'à favoriser un demandeur d'emploi au détriment d'un autre. Il ressort que le positionnement vis-à-vis des résultats n'est pas l'unique déterminant de la position des organisations. Ainsi, si le représentant de la CFTC met en doute les résultats, ses réserves ne le conduisent pas à récuser la poursuite des expérimentations. D'un côté il est favorable à ce que l'Unédic poursuive les expérimentations mais ne souhaite pas pour autant que l'institution paritaire modifie son positionnement au détriment de l'ANPE. Le représentant de la CFE-CGC met lui aussi en doute les résultats en s'interrogeant sur ce qui permet d'imputer les résultats à l'opérateur mais il vote favorablement pour le lancement de l'opération avec Ingeus. La dimension expérimentale est mobilisée pour diminuer la portée du dispositif et surtout de la mise en cause qu'il constitue du travail et des prérogatives de l'ANPE. La mise en cause est également atténuée par la volonté d'associer l'ANPE qui est de toute manière une nécessité. L'expérimentation contient des flottements dans sa mise en œuvre mais également dans les réactions qu'elle suscite.

Les raisons avancées pour justifier la réalisation d'une nouvelle expérimentation reflètent la volonté d'un certain nombre de protagonistes de poursuivre la démarche indépendamment des résultats. Le Directeur général de l'époque raconte que :

*« cet aspect laboratoire, il fallait tout de suite savoir aller au-delà. [...] Après, au-delà de la petite expérience de Maatwerk, il fallait trouver une échelle plus importante tout en restant dans un premier temps dans un esprit de test. Maatwerk c'était le laboratoire<sup>52</sup>. »*

La nécessité qu'il y a selon lui à enchaîner immédiatement avec une autre expérimentation est justement liée au fait que les résultats et le déroulement de la première ne sont pas convaincants. Une interruption rendrait politiquement compliqué de reprendre cette démarche qui n'a pas fait ses preuves.

La décision est, de plus, largement orientée par le fait que la préparation de l'expérimentation avec Ingeus est déjà largement avancée puisqu'elle doit seulement être avalisée par le Bureau. Ce projet résulte de l'engagement antérieur de la direction de l'Unédic – non validée par le Bureau – pris lorsqu'elle se lance dans l'élaboration d'un marché avec cet opérateur. Les résultats relatifs à l'efficacité de la première expérimentation – efficacité qui était pourtant au cœur de la démarche – ne sont

---

<sup>52</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

finalement pas déterminants. Outre le fait que l'expérimentation avec Maatwerk n'est pas considérée au sein de l'Unédic comme représentative parce que trop chaotique – Maatwerk aurait essuyé les plâtres -, les résultats définitifs arrivent bien plus tard.

\*\*\*\*\*

La présentation de l'expérimentation Maatwerk montre que le RAC est à l'initiative pour un coup d'essai totalement innovant : confier le placement des demandeurs d'emploi à des opérateurs privés. Ce dispositif poursuit le mouvement d'implication croissante de l'institution paritaire sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi et son intérêt pour de nouvelles méthodes inspirées des pratiques étrangères. La dimension anecdotique et tâtonnante de l'expérience la rend possible mais n'enlève rien à la mise en cause de la régulation existante du SPE sur le placement et sur la division du travail entre institutions, d'où la portée polémique de ce dispositif. Elle transforme à ce titre le SPE mais elle le fait également de manière indirecte via le développement d'un dispositif d'accompagnement renforcé - *Objectif entreprise* – par l'opérateur public qui démontre sa réactivité face à ce qu'il perçoit comme une menace pour son positionnement au sein du SPE mais également son efficacité puisque les résultats obtenus sont meilleurs que ceux de l'opérateur privé.

## **2. Ingeus : l'expérimentation emblématique de l'introduction des opérateurs privés de placement**

Une nouvelle expérimentation est décidée et son élaboration a débuté depuis plusieurs semaines alors que la précédente est toujours en cours et avant même la présentation du bilan provisoire.

A la différence de l'expérimentation Maatwerk qui n'est quelquefois pas mentionnée lorsqu'on interroge les acteurs sur la genèse du recours aux OPP, celle avec Ingeus fait invariablement figure de point de départ. L'analyse de son élaboration met en évidence la volonté des dirigeants de l'Unédic de « tenter l'aventure » malgré les nombreuses inconnues. Le caractère bricolé ne doit cependant pas masquer la finalité très précise que donne certains administrateurs du RAC à cette expérimentation : trouver une solution pour faire des économies sur l'indemnisation même si cela doit se faire en transgressant les règles existantes au sein du SPE. En dépit de la mise en cause de l'opérateur public que constitue ce dispositif, les services de l'ANPE y sont associés renforçant les relations de concurrence et de coopération qu'entretiennent les deux institutions. La direction générale tente, sans succès, d'imposer la méthodologie pour son évaluation.

## 2.1 Il était une fois... une « baguette magique » australienne

Comment une entreprise australienne non implantée en France parvient-elle à contracter avec l'Unédic pour l'accompagnement de 6 000 demandeurs d'emploi - ce qui constitue une augmentation importante par rapport à l'expérimentation précédente ? Les récits collectés de l'élaboration de ce dispositif montrent que la volonté très forte parmi les dirigeants patronaux du RAC avec l'appui de la CFDT et l'implication d'un nombre très limité de cadres des services a rendu possible l'introduction de cette nouveauté dans l'institution.

### 2.1.1 Une stratégie commerciale d'entrée dans le service public de l'emploi français qui marque les esprits...

L'existence d'une deuxième expérimentation, malgré les difficultés rencontrées par Maatwerk, est présentée comme consécutive au démarchage commercial mené par la présidente d'Ingeus appuyée par l'ambassade d'Australie. Que se soit pour en vanter les mérites ou pour la critiquer, la stratégie d'implantation d'Ingeus marque les esprits. Le directeur général de l'Unédic alors en fonction s'enthousiasme pour la démarche :

*« Il s'est passé une chose inouïe d'ailleurs. L'ambassade d'Australie me téléphone et me demande si je veux rencontrer la directrice d'Ingeus qui accompagne les demandeurs d'emploi de façon proactive en Australie, aux Pays-Bas et en Angleterre qui souhaiterait s'entretenir avec [moi]. [Elle et] la conseillère économique de l'ambassade d'Australie en France [...] m'ont expliqué leur mode d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui se faisait à grande échelle en Australie, à petite moyenne échelle en Angleterre. [...] On convient de se revoir ou de se rappeler dans les 2/3 mois<sup>53</sup>. »*

Une haute fonctionnaire du département des synthèses de la DGEFP fait le récit d'une réception réunissant différentes institutions parties prenantes du service public de l'emploi mobilisant les méthodes de promotion de n'importe quelle entreprise commerciale.

*« Le Medef et la CFDT [étaient] fascinés par l'entreprise de relations publiques de l'ambassade d'Australie en France. Le numéro de relations publiques de Mme \_\_\_ [la présidente d'Ingeus] qui a démarché tout le monde. Elle a démarché l'ANPE, elle a démarché la DGEFP. [...] Je me souviens encore très bien du rendez-vous qu'il y a eu entre [le DGEFP] et [le DGEFP adjoint] au printemps 2004 pour vendre Ingeus. Je me souviens très bien de ces opérations de dîner, de déjeuner où tout ce petit monde se rencontrait. Ça avait quelque chose de bizarre. Il y avait l'Unedic, les partenaires sociaux, Mme \_\_\_ [la DGEFP], M. \_\_\_ [le DG de l'Unédic], M. \_\_\_ [le DGEFP adjoint], M. \_\_\_ [le DG de l'ANPE]. Tout ce petit monde là était invité à bouffer à l'ambassade d'Australie pour se faire informer sur Ingeus. C'est incroyable quand même.*

---

<sup>53</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

*C'est là où je dis que j'ai un peu des doutes sur les missions de service public. Le sujet, c'est quand même un sujet de parts de marché, d'expansion<sup>54</sup>. »*

Comme Maatwerk, Ingeus cherche par souci de développement commercial à exporter en France des prestations pour les demandeurs d'emploi, activité qui se développe en Europe. La présence de tous les dirigeants du SPE à ces « réunions d'information » permet de saisir le caractère complexe des relations entre eux sur la question du recours à des opérateurs étrangers et l'intérêt pour ces méthodes étrangères d'accompagnement, intérêt qui marque les évolutions dans la conduite de l'action publique. La demande institutionnelle de comparaison explose en France au cours des années 1990.

*« Regarder "comment font les autres" est aujourd'hui un quasi-réflexe pour les décideurs publics (comme le traduisent à la fois la présence généralisée d'éléments de comparaison dans la plupart des rapports officiels et le développement de la pratique du voyage d'étude ou d'information à l'étranger des hauts fonctionnaires, parfois même des ministres)<sup>55</sup>. »*

Cette mobilisation des comparaisons, alimentée par la production et le financement d'études par les institutions supranationales que sont la Commission européenne ou l'OCDE, est également développée au sein du RAC.

La démarche que reconstitue *a posteriori* celui qui a été le premier directeur d'Ingeus France rend compte également de cette volonté de trouver de nouveaux marchés :

*« A cette époque, ils [Ingeus] sont en recherche d'organismes pour faire ces prestations [de reconversion ou de retour à l'emploi]. (...) En Australie, ils sont presque à saturation en termes de développement. Leur salut : se diversifier ou aller voir ailleurs. Ils font les deux. Ils montent une cellule d'observation économique pour voir ce qu'il se passe à l'étranger. Ils avaient vu que le marché était en train d'évoluer en Grande-Bretagne. Ils avaient aidé Blair dans les périodes de réflexion sur la politique de l'emploi. Ils ont répondu à l'appel d'offre quand le marché s'est ouvert. Ils se sont créés une crédibilité et ont montré qu'ils pouvaient intervenir ailleurs. (...). Ils ont observé ce qui se faisait au niveau du PARE et vu que le marché allait se développer. Ils ont frappé à la porte de l'Unédic, de l'ANPE, de la DGEFP. Ils ont été reçus par curiosité. Ils ont fait un effet tellement détonnant dans le microcosme du paritarisme que ça leur a ouvert les portes. Ce sont des propos que je rapporte, je n'y étais pas<sup>56</sup>. »*

Cette réaction de l'Unédic est un signe de son intérêt pour les méthodes qui se distinguent de celles utilisées par l'opérateur public et qui se rapprochent du fonctionnement du secteur privé. Par ailleurs, l'expansion en Europe reflète, sans qu'il y ait nécessairement uniformité totale des politiques, la proximité dans les évolutions en

---

<sup>54</sup> Entretien avec une haute fonctionnaire du département des synthèses de la DGEFP au moment du démarchage commercial d'Ingeus, mars 2011.

<sup>55</sup> Patrick Hassenteufel, 2006, « Comparaison » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. Références, p. 110.

<sup>56</sup> Entretien avec le directeur général d'Ingeus France au moment de l'expérimentation Ingeus, août 2010.

cours au sein des SPE<sup>57</sup>. Ingeus se tient prêt pour être présent lors de l'ouverture de nouveaux marchés. L'imbrication est très étroite entre les propositions de nouvelles méthodes d'accompagnement lors d'actions de démarchage commercial et l'élaboration de nouveaux dispositifs de politiques publiques. Il est avéré qu'Ingeus rencontre des soutiens au sein du RAC pour l'aider à élaborer son projet et à convaincre de sa pertinence. Le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien en charge de l'expérimentation Maatwerk est de ceux-là.

*« Pendant que je faisais cette opération, arrive dans l'Assédic Ingeus. Ils viennent me voir et me demandent comment on avait fait, me disant qu'ils veulent faire la même chose. On finit par sympathiser. On a construit l'ingénierie [de la proposition] ensemble. »*

En dépit de l'appréciation d'emblée favorable dont bénéficie Ingeus dans la mesure où il s'agit d'une entreprise étrangère et expérimentée, ces soutiens sont nécessaires pour que l'entreprise puisse adapter sa proposition au fonctionnement de l'institution paritaire et s'implanter. Comme pour l'expérimentation précédente, l'Unédic passe un marché avec une entreprise étrangère venue d'un autre SPE en pointe sur l'externalisation du placement.

#### **Encadré 17 – Le SPE australien, la référence en matière de recours aux opérateurs externes**

En matière de recours à des opérateurs externes pour accompagner et placer les demandeurs d'emploi, le SPE australien qui est l'institution qui développe ce recours le plus tôt et plus massivement fait figure de référence.

Dès le début des années 1990, le gouvernement australien sous-traite l'accompagnement de certains chômeurs à des opérateurs locaux financés en fonction des taux de placement obtenus. Une réforme d'ampleur est réalisée en 1998 avec la suppression du *Commonwealth Employment Service* (CES) jusque-là principale institution publique d'intervention sur le marché du travail. Les fonctions toujours reconnues au Service public de l'emploi (inscription au chômage, réception des offres d'emploi et contrôle de la recherche d'emploi) sont alors confiées à une agence publique, *Centrelink*, chargée également de la gestion des allocations chômage et des prestations sociales.

Dans le nouveau système de mise en œuvre de la politique active de l'emploi, baptisé *Job Network*, cette agence conserve deux missions essentielles : la gestion d'une base de données nationale sur les offres d'emploi et le profilage et l'orientation des demandeurs d'emploi. L'ensemble de la mise en œuvre des services aux demandeurs d'emploi est, elle, réalisée par des opérateurs privés. Le pilotage de *Job Network*, la définition des modes de contractualisation avec ces opérateurs, leur sélection, leur suivi et le contrôle de leur activité relèvent des services du ministère de l'Emploi.

Dès le départ, la réforme australienne visait non seulement un surplus d'efficacité, mais aussi un traitement plus individualisé des chômeurs. Parmi les opérateurs présents sur le marché, nombreux (environ 300) sont ceux qui ont un ancrage local, en particulier des associations parmi lesquelles des organisations caritatives. En vue d'améliorer l'efficacité du SPE, la concurrence entre opérateurs intervient à deux moments : lors de la sélection des prestataires par les services ministériels et lors du choix opérés par les demandeurs d'emploi.

Ces premiers éléments de récit permettent de saisir les changements en cours au sein du SPE. Malgré l'intérêt suscité par l'opérateur australien chez l'ensemble des

<sup>57</sup> Secrétariat de l'OCDE, 2001, « Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux » in OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, pp. 35-72.

dirigeants des institutions nationales du SPE, le RAC est la seule institution à donner suite pour que se réalise l'expérimentation.

### 2.1.2 ... mais une entreprise finalement relativement démunie

La nationalité étrangère est une source de légitimité à une époque où on assiste à une internationalisation cognitive de la politique d'emploi<sup>58</sup>. Pour autant, d'un point de vue opérationnel, cette entreprise qui met en avant son expérience et son savoir-faire semble relativement démunie en France. Ingeus n'a aucune implantation avant le lancement de premier marché avec l'Unédic et son développement va être étroitement lié à ce contrat. En effet, Ingeus recrute, sur proposition de l'Unédic, un ancien directeur d'Assédic pour être directeur d'Ingeus France.

Après les premiers contacts organisés par l'ambassade et avant que la décision de passer le marché ne soit prise, cette personne – qui occupe alors la fonction de directeur d'Assédic – fait un déplacement en Australie missionné par l'Unédic pour découvrir leurs méthodes de travail et évaluer la pertinence de contracter avec cette entreprise.

*« [Des membres de la direction générale de l'Unédic] m'ont dit : « on ne comprend rien. C'est quoi la baguette magique qui ferait que ça marche ? Tu y pars une semaine et tu nous dis si c'est des conneries ». Je suis parti une semaine, j'avais parlé anglais pendant mes études... je débarque là-bas. Ils m'ont mis dans différents sites pour faire des observations. Je changeais d'interlocuteurs toutes les deux heures. Ils avaient des accents pas possibles. Il fallait découvrir un truc. Ils essayaient de m'expliquer, je comprenais ce que je pouvais. Quand je suis revenu, j'ai été appelé : « c'est quoi la baguette magique ? ». Je leur ai dit : « Il n'y a pas de baguette magique, c'est du boulot, du process de travail, de l'organisation, une façon de s'impliquer, de suivre les gens ». Ils m'ont dit : « qu'est-ce que tu en penses ? ». Je leur ai dit : « ça mériterait d'être inventé. Ça doit être faisable, par contre, c'est du métier. (...) C'est très organisé, méthodique, ... il y a du savoir-faire ». Ils m'ont dit : « et si le Bureau prend une initiative ? ». Je leur ai dit : « c'est que mon opinion : c'est à creuser mais ça s'improvise pas<sup>59</sup>. »*

Comme pour Maatwerk, les termes qui viennent à l'esprit pour qualifier la démarche sont bricolage, amateurisme, informel, essai. Comme pour Maatwerk, un faible nombre de personnes est impliquée particulièrement jusqu'à la signature du contrat. L'existence d'un nombre limité de protagonistes au moment où sont introduites des nouveautés est fréquente et oblige à sortir des visions désincarnées des institutions. Quelques acteurs clés introduisent un changement et lui donnent « *consistance et fonction, et, par leurs pratiques, orientent l'institution*<sup>60</sup> ». Sans que cela ne mette en

---

<sup>58</sup> Si elle est une source de légitimité pour les promoteurs, elle est une source de craintes et de critiques pour les détracteurs du recours aux OPP.

<sup>59</sup> Entretien avec le directeur général d'Ingeus France au moment de l'expérimentation, août 2010.

<sup>60</sup> Julien Meimon, 2011, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 105-129, pp. 106-107.

cause le cadre que constituent le contexte réglementaire et l'ordre institutionnel, ces récits de la genèse permettent de comprendre comment une institution se transforme sous l'effet de l'introduction d'une nouveauté.

Une des dimensions essentielles du changement consiste à introduire un type d'accompagnement très peu développé en France et donc quasi-inconnu pour un directeur d'Assédic. Comme l'explique le directeur d'Ingeus France, en raison de l'inexpérience de l'Unédic en la matière et de la volonté d'exporter une méthode étrangère, une partie du travail préparatoire consiste à adapter la méthode australienne à la France dans la mesure où l'approche du traitement du chômage est très différente.

*« Une personne d'Ingeus est venue d'Australie et un autre d'Angleterre parce qu'il était nécessaire d'adapter la méthode au contexte français. Il n'y avait pas de modèle tout fait prêt à être appliqué. (...) Certains éléments n'étaient pas transposables. Par exemple, en Australie, une cloche sonne à chaque fois que quelqu'un trouvait du boulot. C'était impensable en France. On a seulement gardé le tableau où on inscrivait les noms de ceux qui ont retrouvé un boulot<sup>61</sup>. »*

Le trait marquant de ce travail préparatoire est d'être réalisé dans des délais très courts. Les caractéristiques de la prestation résultent d'une co-élaboration avec Ingeus qui impose le nombre de demandeurs d'emploi, décrit les zones géographiques dans lesquelles il souhaite intervenir.

*« Ingeus à l'époque demandait une expérimentation pour des volumes [de demandeurs d'emploi] trop importants. La direction générale proposait 600. Ingeus disait plus si non, pas de contrat. Ils ont exigé 6000. Aujourd'hui, ça semble presque raisonnable mais à l'époque c'était ahurissant, énorme. Ils ne voulaient pas des régions économiquement dynamiques mais des endroits plutôt défavorisés pour qu'on puisse trouver qu'il y a une intervention méthodologique. C'était intéressant pour eux de le faire sur deux régions sinistrées économiquement mais pas du type Auvergne. Ils ont choisi le Nord Pas de Calais et la Haute Normandie<sup>62</sup>. »*

Comme pour Maatwerk, il est attendu de cette expérimentation des résultats à partir desquels communiquer, aussi bien pour l'opérateur que pour le commanditaire. Dans la mesure où il s'agit alors du second dispositif de cette nature et du premier de cette ampleur, l'Unédic a peu d'éléments sur lesquels s'appuyer pour élaborer la prestation et son encadrement et se trouve donc dans une forme de dépendance vis-à-vis de son prestataire. Autant d'éléments qui donnent à l'opérateur privé la possibilité d'être partie prenante de l'élaboration du dispositif et d'y introduire des caractéristiques liées à ses objectifs commerciaux. La transformation de l'action publique en cours concerne donc également le rôle joué dans l'élaboration du contenu largement « sous-traité » à l'opérateur sollicité. Et ce d'autant plus que l'accompagnement n'est pas le cœur de

---

<sup>61</sup> Entretien avec le directeur général d'Ingeus France au moment de l'expérimentation Ingeus, août 2010.

<sup>62</sup> *Ibid.*

métier du RAC qui n'a d'expérience hors de l'indemnisation que dans la sous-traitance de formation.

*« CV : Sur quoi vous êtes vous appuyés pour élaborer le cahier des charges et l'accompagnement ?*

*IF : Il n'y a pas eu de cahier des charges ! C'était une expérimentation, un laboratoire. Comme quand une grande entreprise a un labo de R&D. Là, c'est sous-traité mais c'est de la R&D. Maintenant, on peut faire des cahiers des charges. A l'époque, c'était impensable. Je n'aurais pas pu écrire un cahier des charges et personne n'aurait pu le faire.*

*On s'était donné des espoirs de résultats<sup>63</sup>. »*

Ces propos permettent de saisir le caractère novateur de la prestation commandée, la faiblesse des points de repères et le positionnement du RAC vis-à-vis de son prestataire. Ce dernier détient la quasi-totalité de l'expertise, ce qui interroge sur la capacité de l'Unédic à encadrer le déroulement d'une telle prestation. Les « espoirs de résultats » sont les seuls jalons posés pour cet encadrement. Les propos de cet ancien salarié du RAC et directeur d'Ingeus relatant les premiers pas d'Ingeus en France ne mettent pas en avant les risques liés à la situation de dépendance mais au contraire l'implication et la confiance de l'Unédic pour que cette expérimentation ait lieu.

*« Imaginez une boîte australienne qui vient en France alors que les français sont persuadés d'avoir tout essayé contre le chômage. Tout de suite, c'est très polémique. C'est très dur de se représenter l'ambiance de l'époque. J'avais pas de bureau. Je travaillais au café. Je travaillais dans les locaux de la boîte de consultant à la Défense. (...)« J'étais le seul salarié d'Ingeus en France. Au cours d'une réunion avec l'ANPE, un directeur général adjoint de l'ANPE fait remarquer qu'Ingeus France ce n'est que moi et mon ordinateur. Il a fallu tout faire : créer la société, recruter, trouver des locaux pour le siège et les régions, inventer un savoir-faire. C'était colossal comme boulot. A l'époque, je me suis appuyé sur une consultante qu'ils avaient [...] et une boîte de conseil britannique. Quelques gens sont venus d'Australie, beaucoup d'échanges téléphoniques avec l'Australie et le Royaume-Uni. Vu de l'intérieur, c'est fou de monter une société pour des boîtes hyper structurées comme l'ANPE et l'Unédic qui ont des exigences, veulent des tableaux de bords, des indicateurs, etc.<sup>64</sup> »*

Seules la confiance et les garanties apportées par la direction de l'institution paritaire rendent possible l'existence de cette expérimentation. Cette confiance s'explique notamment par la volonté forte du MEDEF de lancer cette expérimentation soutenue par les autres institutions patronales.

La décision de réaliser une expérimentation avec Ingeus est prise au cours du Bureau de septembre 2004. Les membres du Bureau donnent leur aval à un projet qui est déjà bien avancé : la zone géographique, le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires, les modes de rémunération, les étapes structurantes du programme sont déjà fixées. La coopération avec l'ANPE est également définie et les bureaux des deux

---

<sup>63</sup> Entretien avec le directeur général d'Ingeus France au moment de l'expérimentation Ingeus, août 2010.

<sup>64</sup> *Ibid.*

Assédic concernées ont donné leur accord. Il y a, à ce moment-là, peu de doute sur l'issue du vote. Non pas que les administrateurs n'aient aucun pouvoir mais ceux-ci ont été consultés de manière informelle aux différentes étapes de l'élaboration afin de s'assurer de leur assentiment final<sup>65</sup>. En signant ce contrat, le RAC met en œuvre sa volonté de poursuivre et garder l'initiative en matière d'expérimentation de nouvelles modalités d'accompagnement.

## **2.2 Un dispositif à la frontière de la légalité mais formalisé**

La démarche engagée par le RAC à travers l'expérimentation avec Ingeus est assez proche de celle engagée avec Maatwerk, bien qu'elle soit de plus grande ampleur et plus structurée. Le « prestataire » y joue également un rôle décisif que ce soit dans l'existence ou dans les contours donnés à cette expérimentation, à tel point que le terme paraît inapproprié. Il s'agit d'expérimenter une nouvelle manière d'accompagner les demandeurs d'emploi qui met en cause le travail et les logiques d'intervention du SPE et qui enfreint un certain nombre de ses règles de fonctionnement.

### **2.2.1 Un contenu de prestations innovant**

Un contrat de deux ans est signé avec Ingeus en octobre 2004 pour un accueil des demandeurs d'emploi à partir de janvier 2005<sup>66</sup>. Le principe sur lequel repose la prestation est identique à celui de l'opération Maatwerk : il s'agit d'investir dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi difficiles à reclasser dans l'espoir qu'ils retrouvent un emploi plus rapidement que par l'ANPE et de réaliser ainsi des économies sur l'indemnisation. Toutefois, certaines caractéristiques des prestations achetées diffèrent de l'opération avec Maatwerk<sup>67</sup>. D'abord, 6 000 demandeurs d'emploi sont concernés, ce qui est largement supérieur à la première. Cette réponse aux exigences d'Ingeus est justifiée dans la note présentée au Bureau uniquement par la « nécessité d'avoir un volume significatif ». Deux Assédic sont cette fois-ci concernées : celles des agglomérations de Lille (Assédic du Nord) et Rouen (Assédic de Haute-Normandie). Il serait erroné de parler d'institutionnalisation dans la mesure où le dispositif est toujours bricolé et non formalisé mais l'extension par rapport au dispositif précédent enclenche

---

<sup>65</sup> Pour rappel, les votes qui figurent dans l'extrait du procès-verbal de Bureau : toutes les organisations sont favorables à l'exception de la CGT et de la CGT-FO.

<sup>66</sup> Dans les faits, les demandeurs d'emploi sont accompagnés à partir de février 2005.

<sup>67</sup> Les caractéristiques de la prestation sont tirées de la note présentée au Bureau. Unédic, Note à l'attention de MMES et MM. Les membres du Bureau. Réunion du 25 juin 2004. « Expérimentations relatives à l'accompagnement individuel des allocataires en vue d'accélérer le retour à l'emploi ». Cette note n'a finalement été présentée qu'au Bureau du 7 septembre faute de temps en juin.

une dynamique. Le caractère plus structuré de l'expérimentation est visible à travers le ciblage plus précis des bénéficiaires : ce sont des chômeurs « éloignés de l'emploi<sup>68</sup> » (cf. infra) et qui sont suivis à partir de leur quatrième mois d'indemnisation. Les modalités de sélection et d'orientation sont également mieux définies. L'accompagnement n'est cette fois-ci pas désigné par le terme « formation » mais par celui de « coaching » et il est d'une durée de dix mois au lieu de huit. Le suivi dans l'emploi reste d'une durée de sept mois. Les promoteurs du dispositif mettent en avant les différences dans la méthodologie d'accompagnement des demandeurs d'emploi par rapport à l'approche et aux pratiques de l'ANPE.

*« La première fois que je suis entré dans un bureau d'accompagnement d'Ingeus, j'ai été éberlué, il n'y a pas d'autre terme. [...] J'ai vu Ingeus, la première implantation c'était au Havre, non, c'était à Rouen. J'entre là dans ce bureau et je regarde. Les chômeurs se pointent, c'est un comble parce que je ne pensais pas aller jusque-là. On leur demande s'ils veulent un café ou un jus d'orange. C'est peut-être pas forcément utile mais ça dénote un état d'esprit. Pour la première fois, j'ai vu un mode de fonctionnement où (...) les gens sont côte à côte. Alors que nous on a un mode comme ça (face à face). Alors maintenant l'écran à la rigueur on le met comme ça (personnes face à face mais écran tourné) avant on le mettait comme ça (opposition), après on l'a mis comme ça (écran tourné) et là on était côte à côte. Et puis, comment dire, l'entretien pouvait durer 5 minutes comme deux heures. Nous en Assédic, au bout de 10 minutes, ça déclenche un signal, le chef d'antenne arrive pour voir ce qu'il se passe. Je dis pas de bêtises. On leur disait : ici vous avez la presse, ici Internet, ici le téléphone, ici une imprimante, c'est à vous. Voilà. On leur disait : on se revoit dans 15 jours (non 8 jours ou 15 jours) mais si vous en exprimez le besoin, vous venez demain, vous regardez, à la rigueur on peut avoir une suite d'entretien<sup>69</sup>. »*

L'individualisation et la modulation de l'accompagnement sont présentées comme les principales différences par rapport à l'opérateur public. La durée et la fréquence des entretiens ne sont pas présentées comme répondant à une règle mais dépendraient des souhaits du demandeur d'emploi. Il y a également l'idée que le prestataire est « au service » du demandeur d'emploi et que ce n'est pas le demandeur d'emploi qui répond à des obligations : jus de fruit, mise à disposition d'outils de recherche d'emploi, positionnement de l'écran, etc. Ces propos illustrent la tension qui est au cœur de la conception de l'activation. D'un côté, la volonté de contraindre les allocataires à plus d'investissement dans la recherche d'emploi et à accepter davantage d'emploi et d'un autre, la volonté de leur fournir un accompagnement qui réponde davantage à leurs besoins. Ce récit, comme celui d'autres interviewés favorables aux OPP, reprend implicitement l'idée largement répandue que les entreprises privées pourraient davantage innover et adapter les services aux besoins des « clients » que les services publics qui seraient soumis à des « contraintes bureaucratiques » et qui fourniraient des

---

<sup>68</sup> Il s'agit du profil de chômeurs classiquement accompagné par Ingeus.

<sup>69</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

services standardisés<sup>70</sup>. Si la confiance dans le secteur privé est liée à la régulation concurrentielle, elle ne s’y réduit pas. La dimension de l’innovation dans l’accompagnement est primordiale.

Cette différence de traitement a toutefois un coût encore supérieur à celui de l’expérimentation Maatwerk. La rémunération diffère par son niveau et sa structure. Le montant perçu lorsque le prestataire atteint la totalité des objectifs s’élève à 4 300 (pour les allocataires de moins de 50 ans) ou 6 000 € (pour les plus de 50 ans) par allocataire.

**Tableau 13 - Modalités de rémunération de la prestation achetée à Ingeus<sup>71</sup>**

Allocataire de – de 50 ans	Allocataires de + de 50 ans
- prise en charge : 2 800 € (65 %)	- prise en charge : 3 000 € (50 %)
- à l’embauche : 300 € (7 %)	- à l’embauche : 600 € (10 %)
- 13 semaines après : 600 € (14 %)	- 13 semaines après : 1 200 € (20 %)
- 7 mois après : 600 € (14 %)	- 7 mois après : 1 200 € (20 %)
- <b>Total : 4 300 €</b>	- <b>Total : 6 000 €</b>

Dans la synthèse de la proposition d’accompagnement envoyée par Ingeus au président de l’Unédic qui a été transmise aux membres du Bureau, le coût est justifié ainsi :

*« Cette prestation a un coût significatif, car elle correspond à un travail de qualité, suppose des investissements, des collaborateurs de haut niveau, des implantations spécifiques, des outils performants. Mais vous ne manquerez pas de le mettre en regard des économies obtenues, des cotisations de ces nouveaux salariés, sans compter le sens même de notre activité : donner un travail adapté aux demandeurs d’emploi pour appuyer la valeur individuelle et créer de la richesse collective<sup>72</sup>. »*

L’opérateur utilise des arguments aussi bien financiers que sociaux et sociétaux pour justifier le coût élevé au regard des coûts du service public.

La structure de rémunération – dont on peut imaginer qu’elle a été négociée par Ingeus - est moins incitative que celle de Maatwerk.

*« Le mode de rémunération, différent de celui du cabinet A, est plus favorable au prestataire. Alors que la société A percevait 31,5 % à la prise en charge (1 200 € au cours de la première et de la seconde étape), et 68,4 % lors du placement du demandeur d’emploi dans un emploi d’une durée de six mois au moins (2 600 €), le montant payé à la société B lors de la prise en charge des demandeurs d’emploi de moins de 50 ans est de 65 % du coût total, le solde de la prestation étant versé en fonction de la durée de l’emploi. Au-delà d’un placement de 13 semaines (3 mois), la société perçoit 3 700 €, soit*

<sup>70</sup> Yasmine Siblot, 2005, « "Adapter" les services publics aux habitants des "quartiers difficiles" ? Diagnostics misérabilistes et réformes libérales », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 159, pp. 70-87 ; Jean-Marc Weller, 1999, *L’État au guichet. Sociologie cognitive du travail et modernisation administrative des services publics*, Desclée de Brouwer, coll. « Sociologie économique », 255 pages

<sup>71</sup> Source : Cour des comptes, 2006, « L’évolution de l’assurance chômage : de l’indemnisation à l’aide au retour à l’emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 55-56. Cf. Annexe IX pour un tableau récapitulatif des rémunérations.

<sup>72</sup> Ingeus, Synthèse de la proposition d’accompagnement jointe à la lettre au président de l’Unédic du 18 mai 2004.

*86 % de la prestation totale. Cette proportion est légèrement inférieure pour les demandeurs d'emploi de 50 ans et plus, mais le coût de la prestation est plus élevé de 40 %. L'incitation au placement paraît moins forte dans ce dernier mode de rémunération<sup>73</sup>. »*

L'investissement financier que représente ce contrat est beaucoup plus important que l'expérimentation Maatwerk et commence à être significatif au regard des dépenses de politiques actives du RAC<sup>74</sup>. Le contrat s'élève à 26,8 millions d'euros, ce qui représente 7 % du montant total des aides au retour à l'emploi financées par l'Unédic (374 M€ pour 2004)<sup>75</sup>.

Cette expérimentation cible plus clairement les allocataires qui présentent des risques élevés de chômage de longue durée. Cela justifierait l'investissement financier très élevé que représente l'achat des prestations. L'individualisation de l'accompagnement, l'expertise de l'opérateur et l'intéressement aux résultats sont pris au sein de l'Unédic comme des garanties d'efficacité qui permettraient d'accélérer le reclassement et donc de récupérer l'investissement réalisé.

## **2.2.2 Une expérimentation qui repose sur des transgressions**

Comme pour le dispositif Maatwerk, cette expérimentation se situe en marge du droit commun et contrevient au cadre réglementaire du SPE.

Le marché passé par l'Unédic avec Ingeus ne respecte pas la législation sur les marchés publics, ce qui est dénoncé par la Cour des comptes.

*« Si l'Unédic, comme les Assédic, organismes de droit privé, ne sont pas soumis au code des marchés publics, ces institutions présentent les caractéristiques d'un « pouvoir adjudicateur » au sens de la réglementation communautaire. Dans ces conditions, si en l'espèce la conclusion de ces contrats n'était pas soumise à un formalisme spécifique, l'Unédic paraît avoir saisi la proposition d'entreprises pour engager cette opération sans aucune forme de publicité même restreinte et sans procéder, au moins par précaution, à une étude des offres possibles sur le marché<sup>76</sup>. »*

Le directeur général de l'Unédic de l'époque reconnaît cette entorse faite au droit

*« Il y avait du pour, il y avait du contre dans le mode de lancement de cette expérimentation. Le contre, disons-le tout de suite, c'est que j'avais fait ça sans appel d'offre. C'était un travers. J'y tenais en tant qu'expérimentation. Je ne sais plus, c'était*

---

<sup>73</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 55-56.

<sup>74</sup> Le pourcentage de demandeurs d'emploi concernés est lui dérisoire au regard des presque deux millions de chômeurs indemnisés à cette date (cf. Annexe III, tableau 20).

<sup>75</sup> *Ibid.*

<sup>76</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 54.

*sur 1000/1200 ou 2000<sup>77</sup> ? [...]Je l'ai lancée sans appel d'offre. Ce qui est grave parce que faire appel au privé sans appel d'offre ça ne se fait pas. Sauf que c'était de petite ampleur et puis j'ai pris sur moi parce que de temps en temps dans la vie, il faut y aller. Ca, c'était pas bien, voilà<sup>78</sup>. »*

Il le justifie, de la même manière qu'un des promoteurs de l'expérimentation avec Maatwerk, par le fait qu'il serait nécessaire de franchir certains interdits pour que ce type d'innovation puisse avoir lieu<sup>79</sup>. Dans ce cas relatif à la passation des marchés, dans la mesure où la direction générale est contactée directement par Ingeus et élabore avec elle un marché sur mesure, la procédure de mise en concurrence aurait empêché ce montage de l'expérimentation.

Cette expérimentation enfreint également le monopole de placement de l'opérateur public mais, cette entorse au droit n'est dénoncée en tant que telle ni au sein de l'Unédic, ni même par la Cour des comptes. L'expérimentation est cependant pensée et perçue comme une attaque contre l'opérateur public ou au moins une manière de le mettre sous pression. Pas plus que dans le programme précédent, l'introduction de la concurrence ne se traduit par une mise en concurrence des prestataires privés entre eux. La dimension de « conspiration » est cette fois-ci absente. En raison des démarches commerciales engagées par Ingeus, l'ANPE est, dès le départ, informée du projet du RAC.

Le recours à Ingeus suscite toutefois des oppositions. Une journée de grève dans le Nord et en Picardie est mentionnée par une responsable nationale du SNU-ANPE. A l'occasion de la grève contre le projet de loi de cohésion sociale à l'appel de la CFT, l'UNSA, la CGT-FO, SUD et le SNU-ANPE qui a lieu le 7 décembre 2004, plusieurs actions de protestations contre l'expérimentation avec Ingeus ont lieu : des militants du SNU-ANPE interviennent au Forum de l'innovation déguisés en kangourous au stand d'Ingeus, d'autres ont fait une action au siège parisien de l'entreprise. La protestation ne porte donc pas spécifiquement sur le recours aux OPP mais s'inscrit dans une opposition plus large contre les changements de prérogatives prévues dans le projet de loi. Un responsable du SNU-ANPE fait part de la crainte d'« une main mise progressive de l'instance paritaire sur le contrôle des demandeurs d'emploi. (...) Jusque-là, c'est aux agents d'enregistrer et suivre les chômeurs. Nous ne voulons pas des Assédic comme donneurs d'ordre<sup>80</sup> ». L'association Agir ensemble contre le chômage dénonce elle le

---

<sup>77</sup> Le nombre de demandeurs d'emploi concernés s'élève à 6000.

<sup>78</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

<sup>79</sup> Localement (à Rouen et Lille), les syndicats CGT et SNU se sont étonnés de l'absence d'appel d'offre. Ils y ont vu un signe qu'il s'agissait pour Ingeus, avec la complicité de l'Unédic, de se « faire du fric sur le dos des chômeurs ».

<sup>80</sup> AEF, Interview du responsable du SNU-ANPE, 6 décembre 2004.

« détournement des cotisations salariales au profit des boîtes privées<sup>81</sup> ». A l'occasion d'une conférence de presse le 11 février 2005, quelques jours avant l'accueil des premiers demandeurs d'emploi par Ingeus, la CGT de Rouen a tenu une conférence de presse pour dénoncer « les menaces de la privatisation des services publics (...) et la création d'une structure supplémentaire au lieu de donner davantage de moyens à celles qui existent déjà<sup>82</sup> ». Ces oppositions sont également significatives de transformations profondes qui se déroulent au même moment dans le SPE.

Comme précédemment, les règles de fonctionnement de l'assurance chômage sont également contournées dans la mesure où le principe du recours à des prestataires pour reclasser les allocataires ne figure dans aucune convention. A la différence du contrat passé avec Maatwerk, les partenaires sociaux sont associés en amont de la décision et la démarche fait l'objet d'une large communication au sein du RAC.

### **2.3 L'ANPE dans une position ambiguë : à la fois associée, partenaire indispensable et accusée**

Les principes fondamentaux du fonctionnement du SPE mis en cause par l'expérimentation avec Ingeus sont les mêmes qu'avec Maatwerk : renversement de l'approche vis-à-vis du placement, objectif de réduction des dépenses d'indemnisation, mise en cause de la division du travail au sein du SPE. Cependant, les modalités d'association à cette expérimentation des services de la DGEFP et de l'ANPE ne sont pas les mêmes. Les services de la DGEFP sont cette fois-ci informés mais restent en retrait. L'ANPE – au niveau de la direction générale et de l'institution dans son ensemble – est, plus qu'au cours de l'expérimentation précédente, associée à l'élaboration et la mise en œuvre du dispositif. La direction générale a connaissance du projet dès ses prémices, manifeste une forme de curiosité et joue un rôle déterminant. Cependant, sa position est ambiguë dans la mesure où il y a, à l'origine de l'initiative des partenaires sociaux, une mise en cause du travail de l'ANPE.

#### **2.3.1 L'implication de l'ANPE et la persistance du monopole**

Le monopole détenu par l'ANPE de l'orientation des demandeurs d'emploi qui se traduit par le passage de l'ensemble des allocataires par l'ANPE est inscrit dans les conventions qui lient ANPE et RAC. Pour cette raison, l'ANPE est nécessairement

---

<sup>81</sup> <http://www.agiresemblecontrelechomage.org/spip.php?article958> .

<sup>82</sup> Conférence de presse de la CGT (Seine-Maritime), 11 février 2005.

partie prenante des expérimentations. Une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau précise les conditions d'association de l'ANPE : « *Par convention*<sup>83</sup>, on confiait tous nos demandeurs d'emploi à l'ANPE. C'est pour ça qu'on devait le faire avec l'accord de l'ANPE. Dans tous les textes on avait rajouté « en accord avec l'ANPE<sup>84</sup> » ».

Cette association est au cœur d'une tension entre la mise en cause du travail de l'ANPE - plus ou moins virulente selon les acteurs du RAC - qui est à l'origine des dispositifs et la nécessité d'associer l'ANPE pour des raisons conventionnelles mais également pour la bonne marche du dispositif. Cette nécessité apparaît dans les propos du représentant du MEDEF précédemment cités : « *M. \_\_\_ [MEDEF] souligne que ce type d'expérimentation ne peut fonctionner que si les services de l'ANPE s'impliquent dans le processus. Les difficultés de Maatwerk illustrent cette préoccupation*<sup>85</sup> ». La nécessité de collaboration est révélatrice de l'imbrication des activités des deux institutions, imbrication largement accrue depuis le PARE. Les difficultés de Maatwerk étant imputées au manque de collaboration de l'ANPE, l'impliquer davantage lors de l'expérimentation suivante est jugé crucial. L'ANPE est associée en amont de la signature du contrat. Un contrat lie l'Unédic et Ingeus et une convention lie l'Unédic, Ingeus et l'ANPE<sup>86</sup>. Le directeur général de l'ANPE jusqu'en 2005 – c'est-à-dire présent sur les trois premières expérimentations - mentionne l'implication de l'ANPE dans les dispositifs.

*Cv : « Vous me disiez que pour les marchés de l'Unédic avec les opérateurs privés, vous aviez travaillé sur les cahiers des charges, sur le suivi des cohortes... »*

*DG ANPE : bien sûr, ça, c'est les gens de chez nous. Mais la relation contractuelle, c'était l'Unédic qui les avait*<sup>87</sup>. »

Ces propos mettent en avant une division du travail - qui ne correspond pas au récit fait par les acteurs du RAC - où l'Unédic ne ferait finalement que financer alors que les agents de l'ANPE seraient eux impliqués dans l'élaboration de la prestation en raison de leurs savoir-faire.

La décision de mettre en œuvre ce dispositif est entérinée, d'après un membre du comité de direction de l'Unédic alors chargé des relations avec l'ANPE, « *lors d'un séminaire commun aux deux directions générales en juillet 2004 (...). Le principe d'une expérimentation avec INGEUS (...) a été validé. La convention a été signée à l'automne*

---

<sup>83</sup> Cette disposition est inscrite dans la convention tripartite.

<sup>84</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

<sup>85</sup> Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 7 septembre 2004.

<sup>86</sup> Le monopole de l'orientation et le fait que le contrat intervienne dans le cadre de la réalisation du service public expliquent l'existence de cette convention dont l'ANPE est signataire.

<sup>87</sup> Entretien avec le directeur général de l'ANPE au moment des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

2004<sup>88</sup> ». Cette convention règle la participation de l'ANPE au ciblage des demandeurs d'emploi accompagnés par Ingeus.

L'ANPE copilote l'expérimentation et conserve son rôle de prescripteur auprès des demandeurs d'emploi notamment en participant, avec l'Assédic, à la sélection des demandeurs d'emploi. L'enjeu pour l'ANPE de participer à l'orientation ne réside pas uniquement dans la protection de son positionnement au sein de l'ANPE en faisant respecter ses prérogatives, il concerne également le souci de s'assurer que les demandeurs d'emploi suivis par Ingeus ne sont pas les plus faciles à reclasser (cf. infra).

Le programme Ingeus se déploie dans un cadre réglementaire identique à l'expérimentation Maatwerk. L'ANPE participe à l'organisation de la délégation de la prise en charge de demandeurs d'emploi dont l'accompagnement relève du service public à des opérateurs privés. Elle conserve ainsi son monopole de l'orientation mais pas celui du placement.

### **2.3.2 L'importance de la dimension expérimentale du dispositif**

Le marché conclu avec Ingeus est une expérimentation revendiquée comme telle par l'Unédic. Ce dispositif s'inscrit dans un climat d'effervescence et de transformations autour de l'accompagnement des demandeurs d'emploi comme nous le verrons avec les expérimentations suivantes.

Comme dans toute expérimentation, la mesure des résultats est une dimension cruciale. L'analyse des modalités de cette mesure met en lumière, de manière encore plus criante que pour Maatwerk, les enjeux de cette expérimentation pour l'avenir de la régulation du SPE. Si ANPE et RAC sont forcés de collaborer, l'analyse de l'évaluation montre que concurrence et conflictualité entre ces deux institutions se renforcent du fait des expérimentations. Au moment de l'expérimentation Ingeus, l'ANPE tente de mettre en place une expérimentation randomisée<sup>89</sup> mais échoue. Cet échec n'est jamais mentionné par les personnes de l'Unédic que nous avons interrogées. Seule la directrice des études de l'ANPE nous en informe :

*« Sur le programme Ingeus, ça M. \_\_\_ [un évaluateur qui réalise des expérimentations contrôlées] pourrait en parler et moi aussi. Il y a une volonté d'évaluation sur Ingeus. Il y a le projet de faire des envois [de demandeurs d'emploi suivis par Ingeus et par l'ANPE]*

---

<sup>88</sup> Entretien avec ancien un membre du comité de direction, chargé du réseau puis des relations avec l'ANPE, février 2009.

<sup>89</sup> Il s'agit d'une méthodologie d'évaluation qui mesure l'impact d'un dispositif à partir de la comparaison de deux échantillons statistiquement identiques. Cette méthodologie fait l'objet d'une présentation approfondie au chapitre 6.

sur des bases aléatoires à Lille et Rouen. [...] On a tenté l'évaluation qui a été contrariée par le fait qu'il y avait des envois directs<sup>90</sup>.

CV : Mais le projet d'évaluation était bien avancé ?

Directrice des études : Oui, il était engagé. J'avais à ce moment-là rédigé un certain nombre de notes disant que l'évaluation est en train de se planter. On avait été alerté par [l'évaluateur]<sup>91</sup>. »

Comme dans le cas d'*Objectif entreprise*, la direction générale de l'ANPE tente d'imposer en vain une méthodologie d'évaluation au RAC afin d'assurer une comparabilité qu'elle juge acceptable des résultats de l'ANPE et d'Ingeus. L'existence de ce projet d'évaluation traduit la crainte déjà présente au cours de l'expérimentation précédente de circulation de résultats qui pourraient porter préjudice à l'opérateur public. Cette évaluation n'ayant pas lieu, l'Unédic est finalement la seule institution à réaliser un suivi des résultats à partir des données envoyées par Ingeus et les Assédic concernées. L'ANPE présente l'échec de l'évaluation comme le résultat de la mauvaise volonté de la direction de l'Unédic qui ne souhaite pas perdre le contrôle du dispositif par la réalisation d'une évaluation rigoureuse par un prestataire extérieur.

Avant de faire une analyse approfondie des résultats et de leur mobilisation notons que les personnes interrogées sur l'expérimentation Ingeus n'évoquent jamais spontanément les résultats obtenus et ont à ce sujet des souvenirs relativement imprécis voire inexistantes. Ceci semble cohérent avec le fait que pour les promoteurs du recours aux OPP, la seule existence de ce marché lui confère sa valeur parce qu'il est à l'origine d'une pratique appelée à s'amplifier.

\*\*\*\*\*

L'expérimentation menée avec Ingeus est considérée par les acteurs parties prenantes comme le point de départ du recours aux OPP. L'Unédic est la seule des trois institutions nationales du SPE démarchées par Ingeus à s'engager dans la démarche alors même que l'entreprise australienne n'a aucune implantation en France et que l'Unédic n'a aucune compétence en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. L'opérateur apporte son expertise – qui doit toutefois être adaptée au contexte français – et l'Unédic son assise institutionnelle et financière. Les termes de l'échange questionnent donc la capacité de l'Unédic à encadrer la prestation, de son élaboration à sa mise en œuvre. Le contenu de la prestation et le ciblage des prestataires deviennent plus précis, fondant l'espoir d'un gain en matière de réduction des dépenses d'indemnisation. La contestation des régulations existantes des services publics repose

---

<sup>90</sup> Cela signifie qu'il y avait des demandeurs d'emploi orientés hors du tirage aléatoire ce qui fausse la comparabilité des cohortes, socle de l'évaluation randomisée. Cf. chapitre 7.

<sup>91</sup> Entretien avec la directrice de la direction des études, de l'évaluation et des statistiques de l'ANPE, mars 2011.

sur les mêmes fondements qu'au cours de l'expérimentation précédente : l'efficacité de l'opérateur public est mise en doute ainsi que sa logique d'intervention. La spécificité de la démarche du RAC ne repose pas sur le traitement différencié des demandeurs d'emploi mais sur le fait de les orienter en fonction des gains espérés pour le régime. Malgré cette attaque portée à l'ANPE dans un contexte de concurrence entre ces deux institutions, l'opérateur public est partie prenante de cette expérimentation, ce qui est aussi un moyen de ne pas céder du terrain face à la volonté du RAC d'étendre son champ d'intervention. L'échec à mettre en place une évaluation qui soit réalisée par l'ANPE et le RAC est significatif à la fois des limites de la coopération entre ces deux institutions et des enjeux de ces expérimentations.

### **3. La multiplication des expérimentations, un signe avant-coureur de l'institutionnalisation ?**

Dans la foulée du marché conclu avec Ingeus, une troisième vague d'expérimentations est menée par l'Unédic. Elle s'inscrit dans une temporalité et une logique tellement proches du marché Ingeus qu'on pourrait la considérer comme n'apportant aucun élément nouveau. Pourtant, le monopole sur le placement a été supprimé<sup>92</sup>. Signe que ces expérimentations se situent dans la lignée des précédentes, le débat sur le recours aux OPP dans le nouveau cadre réglementaire interviendra lors de la négociation de la prochaine convention d'assurance chômage. Pour autant, ces nouvelles expérimentations, parce qu'elles approfondissent la logique expérimentale, permettent de compléter la compréhension de la signification des expérimentations d'accompagnement à cette période de transformations de l'accompagnement et du SPE dans son ensemble.

#### **3.1 La troisième vague d'expérimentation : une « excroissance » du dispositif précédent ?**

A l'heure où les premiers demandeurs d'emploi s'appêtent à être reçus par Ingeus, le Bureau de l'Unédic réuni le 8 février 2005 donne son accord pour mener de nouvelles expérimentations. Il est évident que, au vu du calendrier, cette décision est indépendante des résultats de l'expérimentation avec Ingeus. La démarche consiste alors à accumuler les expérimentations à un moment où l'Unédic cherche à s'introduire très

---

<sup>92</sup> Cette suppression intervient avec la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 (cf. chapitre 5).

progressivement (et sans plan nécessairement pré-établi) sur le champ du reclassement des demandeurs d'emploi.

Le délai entre la décision du Bureau et les premiers accueils de demandeurs d'emploi n'est que de deux mois, signe que l'élaboration est probablement largement avancée en amont de la décision qui n'est qu'une validation officielle d'un accord donné de manière informelle. En raison du faible décalage dans le calendrier de mise en œuvre des différents programmes, ces nouvelles expérimentations et le dispositif Ingeus font l'objet d'un suivi simultané de la part des instances de l'Unédic et d'une présentation conjointe des résultats.

L'existence de ces marchés nous est rapportée comme en partie suscitée par les entreprises prestataires. Ayant connaissance du contrat avec Ingeus, certaines entreprises françaises qui estiment qu'elles auraient pu devenir prestataires protestent contre les modalités d'attribution du contrat. Selon certains membres des organisations gestionnaires de l'Unédic ou de la direction générale, il n'est pas alors possible d'ignorer ces contestations dans la mesure où les deux premiers marchés ne respectent pas la législation sur la concurrence. La direction de l'Unédic est d'autant plus prompte à prendre en compte ces contestations qu'elles font également office de justification à la poursuite des expérimentations. De nouveaux projets d'expérimentation sont élaborés et, le choix des prestataires se fait, cette fois-ci, via une procédure de mise en concurrence restreinte. Le directeur général justifie devant le Bureau la procédure retenue : « *dans la mesure où il s'agit de projets expérimentaux (...) il y aura une mise en concurrence restreinte (...). S'il y avait généralisation par la suite de ces actions elles seraient soumises à appel d'offres*<sup>93</sup> ». Cette procédure de passation de marché, également appelée « consultation », consiste à présélectionner des prestataires potentiels qui sont ensuite autorisés à candidater en élaborant une proposition de prestation en fonction d'un cahier des charges qu'ils s'engagent donc à respecter<sup>94</sup>. Comme pour les deux expérimentations précédentes, les opérateurs privés jouent un rôle décisif dans l'existence du marché et interviennent dans son élaboration.

Pour la première fois, et ce sera le cas systématiquement à partir de ce dispositif, les expérimentations respectent la législation sur les marchés publics, élément indispensable pour que cette pratique puisse s'inscrire officiellement dans le SPE. Cette étape supplémentaire dans la formalisation des marchés témoigne de l'institutionnalisation en cours. Du point de vue de la procédure juridique, il est

---

<sup>93</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau du 8 février 2005.

<sup>94</sup> Cette procédure nous est présentée par un responsable des marchés à l'Unédic comme davantage susceptible de faire l'objet d'un contentieux juridique que les appels d'offre européens. La principale insécurité juridique résidant dans le choix des prestataires. Pour certains, cette procédure a permis d'attribuer des marchés à des entreprises proches du MEDEF. Ce soupçon d'irrégularité dans le choix des prestataires est récurrent dans ce dossier.

désormais possible de parler de « marché » bien qu'il n'y ait pas encore, à proprement parler, de concurrence. D'après un salarié du pôle « contrats et marchés » de l'Unédic, les prestataires pré-sélectionnés sont en grande partie ceux qui avaient protesté<sup>95</sup>.

La disparition du monopole de l'ANPE n'a aucun effet sur ce dispositif. Les effets du changement législatif ne se font sentir sur les expérimentations qu'au moment de la négociation d'une nouvelle convention d'assurance chômage. La suppression du monopole passe presque inaperçue et la continuité entre les expérimentations donne l'impression que le cadre règlementaire n'aurait pas changé. A ce stade, seul compte le fait de passer rapidement une nouvelle expérimentation sans relancer les débats.

### **3.2 Expérimenter de nouvelles formes d'accompagnement, signe des recompositions possibles au sein du SPE**

Si la suppression du monopole n'a pas de répercussion directe, cette dernière expérimentation révèle les évolutions en cours du traitement du chômage. Dans cette période de redéfinition des prérogatives et de la coordination entre les différentes institutions, chacune cherche à défendre son positionnement au sein du SPE et à étendre son champ d'intervention.

#### **3.2.1 L'Unédic développe ses compétences en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi**

Si, à l'origine, l'Unédic n'avait pas nécessairement prévu de lancer une nouvelle expérimentation, elle utilise l'occasion offerte par la protestation des prestataires français pour tester de nouvelles modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Trois prestations font l'objet de la mise en concurrence restreinte<sup>96</sup>. Elles ont des caractéristiques variables : les opérateurs, les allocataires ciblés, les volumes et les bassins d'emploi sont choisis pour répondre à des problématiques précises. Au total, 3 100 prestations d'accompagnement sont achetées, c'est-à-dire un nombre largement supérieur à celui confié à Maatwerk mais inférieur à celui confié à Ingeus<sup>97</sup>. L'élément marquant de ce dispositif réside dans la déclinaison de la démarche expérimentale. Suite

---

<sup>95</sup> Echange avec un salarié du Pôle « contrats et marchés » de l'Unédic, avril 2009.

<sup>96</sup> Nous excluons de cette présentation la prestation confiée à l'ANPE et l'APEC baptisée « Etap' Carrière » dans la mesure où l'APEC étant un co-traitant, il n'y a pas eu de mise en concurrence pour choisir l'opérateur. La présence de cette expérimentation est toutefois significative de l'accentuation du brouillage des frontières entre opérateurs publics et privés.

<sup>97</sup> Comme les expérimentations se déroulent en parallèle, cela signifie que 9 000 allocataires sont confiés aux opérateurs privés sur un intervalle de deux ans.

à la procédure d'appel d'offre restreint, trois dispositifs sont mis en œuvre et trois prestataires sélectionnés.

*« La société Adecco [est retenue] pour réaliser un accompagnement au retour à l'emploi durable de 2000 allocataires en situation de chômage récurrent sur les métiers du bâtiment et des travaux publics, dans l'Assédic Vallée du Rhône et de la Loire. La rémunération finale en cas de succès des prestataires a été négociée forfaitairement à hauteur de 3600 € pour les allocataires de moins de 50 ans et 5200 € pour les allocataires de plus de 50 ans.*

*Les sociétés BPI (550 allocataires de l'Assédic Alpes Provence) et Altedia (450 allocataires de l'Assédic Côte d'Azur), pour l'accompagnement au retour à l'emploi par une reconversion professionnelle sur des métiers en tension (...). La rémunération des prestataires a été négociée, selon les mêmes principes, forfaitairement à hauteur de 4000 € pour les allocataires de moins de 50 ans et 5000 € pour les allocataires de plus de 50 ans.*

*La société Altedia a également été retenue pour l'accompagnement au retour à l'emploi par la reconversion professionnelle vers les secteurs traditionnels de 100 cadres et ingénieurs issus d'entreprises de haute technologie en restructuration sur le site de Sophia Antipolis<sup>98</sup> ».*

L'organisation de cette expérimentation est significative de la manière dont la direction de l'Unédic développe la démarche expérimentale : les populations ciblées le sont en raison du coût de leur indemnisation. L'expérimentation porte directement sur l'accompagnement puisque les modalités d'accompagnement varient en fonction des caractéristiques des allocataires bénéficiaires. L'objectif reste le même : réaliser des économies sur les dépenses d'indemnisation en « activant » les demandeurs d'emploi. Concernant les populations au chômage de manière récurrente confiées à Adecco, les services statistiques du RAC ont constaté que certains demandeurs d'emploi ne parviennent pas à sortir durablement du chômage ce qui représente pour eux un coût important<sup>99</sup>. Les sociétés BPI et Altedia doivent résoudre un problème continuellement mis en avant par le patronat sur la scène publique et dans le régime : la coexistence de demandeurs d'emploi et de pénuries de main-d'œuvre. Pour le patronat, cette situation, d'une part, ralentit l'activité des entreprises en raison des difficultés de recrutement dans certains secteurs d'activité (hôtellerie-restauration, bâtiments et travaux publics) et, d'autre part, illustre le fait que certains demandeurs d'emploi ne seraient pas « actifs » dans leur recherche.

Comme pour les expérimentations précédentes, la question de l'inégalité de traitement est très peu traitée. Elle est évacuée parce que considérée comme une situation d'inégalité inhérente à toute expérimentation alors même que l'inégalité de traitement est au fondement du recours aux OPP et se poserait en cas d'extension. Parce

---

<sup>98</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau du 9 mars 2005.

<sup>99</sup> Cette problématique qui s'est considérablement amplifiée depuis était déjà mentionnée dans le rapport d'activité du régime en 1986 : « les modifications dans la gestion de la main-d'œuvre et les difficultés d'insertion professionnelle multiplient les allers et retours sur le marché, alourdissant notamment, les coûts de gestion ». Unédic, 1986, *Rapport d'activité*, p. 5

que le nombre de bénéficiaire est très limité, la question n'est pas abordée sous l'angle de l'inégalité de traitement. L'accompagnement renforcé est seulement perçu comme une chance pour ceux qui peuvent en bénéficier.

L'élaboration des prestations achetées se fait, comme pour les deux expérimentations précédentes, en collaboration étroite avec les prestataires de l'Unédic qui jouent un rôle déterminant de proposition dans la mesure où l'accompagnement n'est pas le cœur de métier du régime. Ce que reconnaît une directrice adjointe de l'Unédic en charge du réseau :

*« CV : Sur le contenu des dispositifs, (...) qui a élaboré le programme, qui a pensé le cahier des charges ?*

*DGA : sur le contenu de l'accompagnement ?*

*CV : qui avait les compétences ?*

*DGA : on ne les avait pas du tout. C'est ce qu'on a vu à l'étranger. L'Unedic faisait beaucoup d'études comparées sur l'indemnisation et le placement des chômeurs dans tous les Etats européens. C'est le fruit de ces études qui faisait l'objet de colloques avec les partenaires sociaux. Il y a eu une maturation de cette idée d'accompagnement des demandeurs d'emploi : comment ça se faisait en Allemagne, en Angleterre ? Ça mûrissait tranquillement. L'Unedic directement n'avait pas de compétences, n'avait pas de services pour gérer ça. C'est le réseau qui a géré ça parce qu'il fallait piloter les Assédic mais on n'y connaissait rien. Tout est venu des premières expérimentations avec Maatverk qui venait de Hollande puis Ingeus d'Australie. En fait, c'est leur méthode. Le cahier des charges il a été fait avec eux. Petit à petit, on a acquis une compétence sur ce que faisaient ces cabinets-là. Après, ça s'est affiné. Quand on a rentré Adecco qui était une agence de travail temporaire et qui a eu une autre vision des choses. C'était intéressant. Adecco a un laboratoire de recherche sur l'emploi, le chômage, le retour à l'emploi. Avec des chercheurs indépendants de la direction générale d'Adecco. Avec eux, on a travaillé sur qu'est-ce qu'il faut faire pour accélérer un accompagnement des demandeurs d'emploi et on a appris en marchant avec eux. Chaque cabinet a son approche. BPI et Altedia c'étaient aussi des approches différentes<sup>100</sup>. »*

Ces propos éclairent une autre motivation pour l'Unédic à développer une démarche expérimentale : elle n'a ni les compétences, ni l'organisation en matière d'accompagnement et ne serait donc pas en mesure de déployer des programmes de grande ampleur. Recourir à des opérateurs externes est une solution pour acquérir progressivement une expertise. A ce moment-là, l'Unédic est dans une position de dépendance vis-à-vis de ses prestataires.

La rémunération totale des prestations est inférieure à celle d'Ingeus<sup>101</sup>. Ceci est d'autant plus surprenant que, d'une part, le nombre de prestations est inférieur alors qu'il est couramment admis qu'en raison d'économies d'échelles, plus le nombre de prestations est important, plus le coût peut diminuer et, d'autre part, aucun résultat n'est disponible avec Ingeus au moment de la négociation et ne peut donc justifier des

---

<sup>100</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

<sup>101</sup> Nous ne disposons pas d'informations plus précises que celles qui figurent ci-dessus

différences de prix. Les prix ne sont pas stabilisés sur ce marché qui comporte beaucoup d'inconnues.

Les instances dirigeantes du RAC (bureaux des Assédic concernés et Bureau de l'Unédic) suivent ces expérimentations d'un œil attentif en faisant un suivi portant exclusivement sur les flux de demandeurs d'emploi accompagnés. Pour ces trois expérimentations, l'élaboration comme la mise en œuvre sont beaucoup moins exceptionnelles que pour Ingeus, signe d'une amorce d'institutionnalisation. Les résultats de reclassement (taux, rapidité de retour à l'emploi, type d'emploi retrouvé, etc.) sont mesurés par les services statistiques de l'Unédic. Le suivi présenté au Bureau se concentre principalement sur les « flux » d'entrée. Le Bureau cherche à s'assurer que des demandeurs d'emploi sont orientés vers les prestations et donc que les prestations sont délivrées. Lorsque d'autres questions sont soulevées, les dirigeants de l'Unédic (appartenant à la direction générale ou des partenaires sociaux) sont confrontés à la complexité de la démarche de reconversion. Des difficultés

*« sont rencontrées sur l'opération portant sur les cadres de Sophia Antipolis, des postes existent en PME mais nécessitent pour ces cadres issus des secteurs de haute technologie une évolution de leur situation professionnelle qu'ils ont du mal à accepter en début de chômage<sup>102</sup>. »*

Dit de manière plus explicite, les opérateurs ont rapporté au donneur d'ordre des situations où les demandeurs d'emploi refusent de reprendre des emplois moins bien rémunérés que l'emploi perdu. Sans dire qu'il s'agit pour le Bureau de l'Unédic d'une découverte, aucune solution n'est proposée pour ce dysfonctionnement qui, pour une fois, ne peut être imputé au laxisme de l'ANPE. Si, avec l'extension des prérogatives du RAC, les dirigeants font l'expérience des difficultés du reclassement, cela ne les conduit pas pour autant à abandonner leurs critiques de l'ANPE.

La mise en œuvre de ces nouveaux dispositifs marque une étape supplémentaire dans l'introduction de l'externalisation du placement. Si l'objectif d'un reclassement plus efficace en vue de réduire les dépenses d'indemnisation est toujours au centre de la démarche, les variations introduites pour tester différentes modalités d'accompagnement sont significatives de l'intérêt de la direction de l'Unédic pour l'accompagnement et marque une extension des prérogatives de l'institution, ce qui n'est pas sans poser de problème dans le cadre de ses relations avec l'ANPE.

---

<sup>102</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau du 7 juin 2005.

### 3.2.2 L'ANPE : une partie-prenante de la démarche expérimentale contrariée mais intéressée

Comme dans les dispositifs précédents, l'ANPE assure l'orientation des allocataires vers les opérateurs privés. Son implication est même accrue puisqu'elle est également l'opérateur d'autres expérimentations réalisées parallèlement par l'Unédic. L'ensemble des dispositifs est présenté ainsi :

*« L'Unédic et l'ANPE souhaitent expérimenter de nouveaux dispositifs ciblés d'accompagnement spécifique. Le suivi renforcé des demandeurs d'emploi employables sur un métier en tension devrait s'effectuer dans un premier temps dans 8 à 10 sites expérimentaux. Par ailleurs, trois projets d'accompagnement spécifique, destinés aux populations décrites précédemment comme étant particulièrement touchées par le risque de chômage de longue durée, sont proposés au Bureau, sur la base d'un cahier des charges élaboré avec l'ANPE<sup>103</sup>. »*

Le procès-verbal indique que le « suivi renforcé des demandeurs d'emploi employables » sera réalisé par l'ANPE. Quant à l'accompagnement des demandeurs identifiés comme ayant des risques de chômage de longue durée, il sera assuré par des prestataires privés. Cette rapide présentation de l'ensemble des expérimentations menées met en évidence la « fièvre expérimentale » qui atteint alors le RAC voire le SPE dans son ensemble sur les questions d'accompagnement. Ces expérimentations sont, en effet, significatives de l'implication croissante du RAC en matière de retour à l'emploi et de son intention d'étendre son pouvoir de régulation au sein du SPE mais, à ce stade, l'ANPE est également partie prenante de cette démarche ou au moins de certaines de ses dimensions. Elle est, elle aussi, dans une période de tests de nouvelles méthodes d'accompagnement : ces expérimentations interviennent après le programme *Objectif entreprise*, les visites des SPE étrangers, la réflexion autour de la structuration de son offre de services en parcours, etc. Ces expérimentations sont également significatives d'un brouillage des frontières entre opérateurs publics et privés, qui sont désormais indifféremment impliqués sur l'accompagnement et de manière croissante sur le placement.

L'implication de l'ANPE dans des expérimentations est révélatrice du fait que celles-ci sont destinées à tester de nouvelles manières d'accompagner les demandeurs d'emploi dans une période où le SPE, aussi bien du point de vue des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi que des règles de fonctionnement, est en recomposition. Les expérimentations sont un moyen de poser des jalons pour se positionner à l'avenir. Sur ces trois derniers marchés spécifiquement, aucune position ou intervention spécifique des services de l'Etat n'a été mentionnée. Leur élaboration et leur mise en œuvre relèvent de la coopération habituelle entre ANPE et RAC dans le cadre de la convention du PARE qui l'a d'ailleurs largement intensifiée.

---

<sup>103</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau du 8 février 2005.

Si les institutions étatiques entreprennent également des expérimentations dans le domaine de l'accompagnement, le RAC est à l'initiative alors que ce ne sont pas initialement ses compétences. Ces expérimentations confirment les liens étroits entre les transformations des modalités d'accompagnement et des règles de fonctionnement du SPE ainsi que le partage entre Etat et RAC de l'élaboration des politiques d'accompagnement, même si celles du RAC restent expérimentales.

## **Conclusion du chapitre**

Ce chapitre a éclairé l'introduction du recours aux OPP dans le SPE français. Trois dispositifs se succèdent en moins de trois ans, signe de l'empressement du RAC à multiplier ces expérimentations. Au fil des expérimentations, les modalités de ciblage des demandeurs d'emploi se font plus précises, la sélection des prestataires répond de plus en plus aux exigences de la législation sur la concurrence, les acteurs développent des compétences pour l'élaboration et la mise en œuvre de ces marchés. Si ces dispositifs s'ancrent progressivement dans l'institution, ils n'existent que par un détournement des règles de fonctionnement du SPE. Alors que le RAC présente comme un fondement de sa démarche l'introduction de la régulation concurrentielle, ces premiers marchés sont caractérisés par l'absence de mise en concurrence des opérateurs. Dans la mesure où l'institution paritaire intervient sur un champ qui n'est pas le sien, elle laisse aux opérateurs privés une grande marge de manœuvre dans le reclassement des demandeurs d'emploi mais également dans l'élaboration des prestations qui sont rendues dans le cadre du service public.

La régulation concurrentielle a pourtant vocation à diminuer les dépenses d'indemnisation, signe qu'elle est perçue par les promoteurs du recours aux OPP comme un vecteur d'efficacité pour le placement mais également d'économies de dépenses pour la protection sociale. Dans cette perspective, la sélection des demandeurs d'emploi est déterminante. Une des spécificités des OPP est d'introduire un ciblage en fonction de critères liés à l'indemnisation selon une logique financière.

Par ces expérimentations, le RAC poursuit ses intrusions sur le champ de l'accompagnement des demandeurs d'emploi dans une démarche de mise en cause de l'opérateur public. Pour autant, les relations avec l'ANPE ne sont pas uniquement marquées par la concurrence et des formes de coopération se développent puisque les deux institutions testent ensemble de nouvelles méthodologies d'accompagnement. Le recours aux OPP transforme ainsi le SPE de manière directe et indirecte puisqu'il est lié à des évolutions des interventions de l'opérateur public. La volonté de chacune des institutions de préserver son champ d'intervention est pourtant présente et

particulièrement visible dans le cas des évaluations mises en place pour chacune des expérimentations. L'idée est présente que les résultats d'évaluation pourraient peser sur l'avenir de cette forme d'externalisation et donc de la division du travail au sein du SPE mais, les résultats n'interviennent pas dans les décisions de mener d'autres expérimentations notamment parce qu'elles sont trop rapprochées les unes des autres.

Ce recours à la démarche expérimentale permet de tester à petite échelle de nouvelles modalités d'intervention, faisant ainsi évoluer l'institution en introduisant des transformations que la réforme réglementaire n'avait pas permis d'intégrer. S'il est impossible de parler à ce stade d'institutionnalisation, la suppression du monopole de placement de l'ANPE en 2005 et l'inscription des OPP comme « concourant au SPE » est un premier indice de ce que ces expérimentations ne resteront pas sans suite.

## **CHAPITRE 5 - UN NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA REGULATION CONCURRENTIELLE**

---

Les expérimentations étudiées au cours du chapitre précédent introduisent des changements dans le SPE mais se déroulent en marge des règles de fonctionnement de l'institution. L'inscription dans le cadre réglementaire constitue un levier décisif de l'institutionnalisation dans la mesure où elle permet le développement du recours aux OPP. A l'issue de ces transformations, la régulation concurrentielle du placement devient une modalité à part entière de réalisation du service public.

Ces transformations, qui dépassent le strict recours aux OPP, s'inscrivent en rupture avec les régulations existantes au sein du SPE mais dans la lignée d'évolutions de l'action publique que sont l'introduction de la régulation concurrentielle pour réaliser une mission de service public et la coordination d'une pluralité d'acteurs, ceci en vue de renforcer « l'efficacité » de l'institution. Il s'agit dans ce chapitre de comprendre comment ces deux dimensions s'articulent et le rôle des institutions publiques dans ces évolutions. Le fait que l'Etat légifère sur le placement est le signe que le référentiel de marché est partagé par le gouvernement en plus de certains représentants des organisations syndicales et patronales. Le gouvernement légalise la régulation concurrentielle après avoir mis fin au monopole et affirme l'existence du service public (sans définir toutefois ses missions spécifiques). Ces évolutions sont communes à d'autres domaines de la conduite de l'action publique : l'Etat développe l'externalisation et renforce son rôle de régulateur<sup>1</sup>. Dans le cadre de ses nouvelles missions, la puissance publique se donne, à travers ce texte législatif, un double objectif : développer la coordination institutionnelle et la régulation marchande. Parmi les acteurs à coordonner, les partenaires sociaux occupent une place spécifique dans la mesure où ils sont à la fois objet et sujet de la coordination et des changements de régulation dans le SPE. La loi reconnaît leurs prérogatives dans le SPE, actant le fait que l'Etat partage son pouvoir en matière d'intervention contre le chômage. Les partenaires sociaux jouent ainsi un rôle clé dans l'évolution du cadre réglementaire et dans l'inscription du recours aux OPP au sein de celui-ci.

Ces transformations sont au cœur des évolutions du service public : au moment où la régulation concurrentielle est reconnue comme une manière de réaliser la mission du SPE, le SPE est défini et réaffirmé. La régulation concurrentielle vient, sous l'impulsion de l'Etat, s'imbriquer au cœur du service public.

---

<sup>1</sup> Patrice Duran, 2000, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Coll. Droit et société Classics.

Le cadre réglementaire est défini par les textes législatifs et conventionnels qui régissent le fonctionnement du SPE. Le ministère et ses services, l'opérateur public et le RAC participent à leur rédaction. Cette loi définissant le SPE intègre de nouveaux acteurs, lui donne de nouveaux objectifs et de nouveaux moyens de les atteindre. Les textes conventionnels opérationnalisent ces dispositions tout en ajoutant les orientations – dans le cadre d'une négociation – des institutions qui les rédigent. L'analyse de ces textes permet de saisir la signification des orientations nouvelles données pour réguler le SPE et le cadre bâti pour que se développe le recours aux OPP.

La première section de ce chapitre est consacrée à l'analyse du nouveau cadre réglementaire et de ses enjeux. Avec le vote de la loi de programmation pour la cohésion sociale en 2005, « dite loi Borloo », qui met fin au monopole du placement et qui pose les bases de la coordination institutionnelle et marchande du SPE, la régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement est une pratique légale et considérée comme contribuant à une réalisation plus efficace des missions de service public (section 1). Un élément déterminant pour le développement du recours aux OPP est l'élaboration au sein du RAC d'un compromis favorable à la régulation concurrentielle (dont le principe est inscrit dans la convention d'assurance chômage) et à la poursuite des expérimentations avec le vote d'un nouveau marché de plus grande ampleur. Nous étudions la fabrique et la signification de ce compromis. L'analyse de l'élaboration du compromis, riche d'enseignements sur le fonctionnement de l'institution paritaire, permet également d'éclairer les transformations de ses interventions en matière de retour à l'emploi (section 2).

## **1. De nouvelles régulations destinées à augmenter l'efficacité du SPE**

Cette section vise à décrire et analyser le cadre réglementaire des interventions du SPE qui se met en place entre 2005 et 2007<sup>2</sup>. La transformation du cadre réglementaire est, pour le recours aux OPP, à la fois un aboutissement et un point de départ : d'une part, il n'aurait sans doute pas été modifié à ce moment-là sans les expérimentations, d'autre part, ce nouveau cadre permet un déploiement différent et plus important de la régulation concurrentielle du placement.

---

<sup>2</sup> Cette section s'appuie sur la communication suivante : Jean-Marie Pillon, Claire Vivés, « Construire un marché au cœur du service public de l'emploi pour placer les chômeurs : une orientation phare des politiques d'emploi de 2005 à 2008 », Journées doctorales du Clersé, « Marchés, organisations, et institutions, un regard croisé de la sociologie et de l'économie », 5 juin 2012, Université Lille 1.

Ce cadre n'est pas constitué uniquement de la loi de Programmation pour la cohésion sociale votée en janvier 2005 mais elle en constitue la base dans la mesure où elle donne les orientations des nouvelles régulations en introduisant la régulation concurrentielle et en organisant la coordination. Cette dernière est destinée à coordonner la pluralité d'acteurs qui interviennent dans le SPE. La montée en puissance de l'Etat régulateur n'est ainsi pas contradictoire avec les activités de l'Etat législateur. Ces changements de régulation sont concomitants d'importantes redéfinitions du SPE et les alimentent. Elles concernent tant les leviers de l'intervention publique que son mode de traitement du chômage. Nous décrivons ces transformations (dont l'Etat n'est pas le seul acteur) et leurs enjeux pour mettre en perspective et en contexte les changements relatifs à l'externalisation du placement. L'activation est mise au centre de cette construction puisqu'elle est en partie à l'origine de l'objectif de coordination et de l'introduction de la concurrence. La finalité de ces transformations est l'efficacité supérieure du SPE dont il faut identifier la définition retenue par les acteurs.

Après avoir présenté la situation à laquelle le nouveau cadre réglementaire vise à remédier, nous analysons le contenu de la loi avant de rendre compte du rôle des partenaires sociaux dans la co-élaboration de ces nouvelles règles, pour finalement étudier en quoi elles transforment les interventions publiques relatives à la lutte contre le chômage.

## **1.1 Le diagnostic préalable à la réforme réglementaire**

Préalablement à l'analyse du nouveau cadre réglementaire et pour mieux en saisir les orientations, nous présentons les problèmes auxquels la loi vise à remédier.

Plusieurs rapports et contributions ont précédé la loi<sup>3</sup>. Nous nous appuyons principalement ici sur le rapport Marimbert qui constitue un cadre de référence pour les débats relatifs à l'architecture institutionnelle et à la régulation du SPE au moment de l'élaboration de la loi de 2005<sup>4</sup>. La commande d'un rapport préparatoire à un expert est une pratique courante lorsqu'une réforme est envisagée. La lettre de mission pose le cadre dans lequel doit se mener la réflexion et donne des indications sur les contours à

---

<sup>3</sup> *Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale* par M. Louis Souvet et Mme Valérie Létard, sénateurs, Annexe au procès verbal de la séance du 20 octobre 2004. Pierre Cahuc, Francis Kramarz, 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La Documentation Française ; Dominique Balmay, 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général du Plan, février.

<sup>4</sup> Il sera toujours considéré comme un rapport de référence au moment de la loi du 13 février 2008 prononçant la fusion.

venir de la réforme<sup>5</sup>. En l'occurrence, le rapport est commandé par François Fillon, alors Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité à Jean Marimbert<sup>6</sup> en septembre 2003<sup>7</sup>.

La conjoncture telle qu'elle est présentée dans ce rapport et plus généralement au moment de l'élaboration de la loi<sup>8</sup> se caractérise par la coexistence d'un niveau élevé de chômage<sup>9</sup>, des difficultés de recrutement dans plusieurs secteurs d'activité et de fortes inégalités sociales. De ce point de vue, les inégalités face au chômage restent inchangées et déterminées par l'âge, le niveau de qualification et le sexe<sup>10</sup>. Ces inégalités se traduisent aussi bien par une plus forte probabilité d'être au chômage qu'une plus faible probabilité d'être indemnisé. En dépit du fait que leur part dans la population active ne cesse de croître, les femmes sont toujours surreprésentées dans l'inactivité professionnelle<sup>11</sup>. Elles sont également plus souvent en situation de sous-emploi et d'emploi non qualifié. En 2006, 56,8 % des demandeuses d'emploi contre 63 % des demandeurs d'emploi perçoivent l'assurance chômage<sup>12</sup>.

La tension entre pénuries de main-d'œuvre et chômage qui est mise en avant dans l'analyse de la conjoncture est imputée au développement du chômage de longue

---

<sup>5</sup> Jacques Freyssinet, 2008, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation Emploi*, Regards croisés sur les relations formation – emploi, n°101, janvier – mars 2008, pp. 199-212.

<sup>6</sup> Jean Marimbert mène une carrière de haut fonctionnaire et est nommé Conseiller d'État en juillet 1998. Il exerce diverses fonctions (Secrétaire général de la commission des sondages de 1985 à 1986, commissaire du gouvernement à la section du contentieux du Conseil d'État en 1986-1987, conseiller technique auprès du secrétaire d'État au Plan, directeur de l'Autorité de régulation des télécommunications de 2001 jusqu'à fin septembre 2003) mais ses principales fonctions sont relatives à l'administration des affaires sociales et de l'emploi (conseiller technique à partir de 1987 puis directeur-adjoint du cabinet du ministre du Travail, de l'emploi et de la Formation professionnelle). Il fut par ailleurs directeur général de l'ANPE de juillet 1990 à novembre 1991, puis directeur des Relations du travail au ministère de l'Emploi et de la Solidarité, de juin 1995 à 2001.

<sup>7</sup> Dès l'introduction du rapport, le problème de l'efficacité du SPE est mis en relation avec celui de sa régulation et de la coordination des différentes institutions qui y contribuent. Marimbert dresse d'abord le constat « d'un système d'intervention sur le marché du travail devenu très complexe ». Le rapport s'attache ensuite à retracer la construction de cet ensemble complexe et fait des préconisations remarquées, notamment dans le domaine du contrôle de la recherche d'emploi.

<sup>8</sup> Ce constat est présent aussi bien dans l'exposé des motifs que dans le rapport de Valérie Létard et Louis Souvet. Ce dernier pointe la coexistence d'un nombre important de personnes à la recherche d'un emploi et un nombre élevé (évalué à 250 000) d'offres d'emploi non satisfaites. Le rapport impute cette situation à « l'efficacité du [service public de l'emploi français] (...) obérée par la diversité des acteurs et un défaut de coordination ». Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, *Op. cit.*, p. 8.

<sup>9</sup> Le taux de chômage avoisine alors les 9 % (cf. Annexe III, tableau 7).

<sup>10</sup> Cf. Annexe III, tableaux 8, 7 et 9.

<sup>11</sup> Le taux d'activité des femmes de 15 à 64 ans s'élève à 64,7 % contre 75,2 % pour les hommes en 2005. Cf. Annexe III, tableau 2.

<sup>12</sup> Danielle Gréco, 2006, « Le chômage des femmes : des spécificités persistantes », Observatoire de l'ANPE, *L'essentiel*, juillet 2006, n° 4, p. 2.

durée<sup>13</sup>. Après être restés trop longtemps hors de l'emploi, les chômeurs deviendraient inemployables. L'ampleur de ce phénomène serait un des signes de l'inefficacité du SPE à laquelle la loi vise à remédier.

Plus que la conjoncture, les nouvelles approches du traitement du chômage développées au cours des dernières années permettent de comprendre comment sont posés les débats relatifs au SPE au moment de la loi de 2005. Premièrement, la loi est élaborée alors que le débat sur la flexicurité en est encore à ses prémices<sup>14</sup>, bien que l'idée d'allier flexibilité et sécurité soit déjà présente. Dans les débats entre économistes, les questions relatives aux effets des institutions du marché du travail sur le chômage ont été remplacées par le débat « *sur les moyens de concilier flexibilité des marchés et des systèmes productifs (...) et sécurité – économique et sociale – des personnes*<sup>15</sup> ». Cela inclut l'ensemble des débats sur les marchés transitionnels<sup>16</sup>. Dans cette perspective, il importerait donc de penser ensemble les réformes du marché du travail et des systèmes de protection sociale. Pour permettre le développement de la flexicurité, le SPE – et la politique d'emploi dans son ensemble - aurait pour mission « *d'anticiper les situations de rupture professionnelle et d'assurer une prise en charge toujours plus active des demandeurs d'emploi*<sup>17</sup> ». Les auteurs des différents rapports s'appuient sur ces deux éléments pour justifier la nécessité d'un système de rapprochement entre offre et demande de travail « plus efficace », dans la mesure où les situations d'appariement seraient vouées à être de plus en plus nombreuses. Deuxièmement, la promotion de l'accompagnement « individualisé » se développe depuis quelques années. Le contexte de diminution du chômage joue de deux manières : en libérant des moyens matériels qui rendent possible d'envisager de nouvelles tâches pour les agents du SPE et en crédibilisant l'idée que des personnes éloignées de

---

<sup>13</sup> Aux alentours de l'année 2005, le chômage de longue durée augmente alors que le chômage dans son ensemble est stable (cf. Annexe III, tableau 11). Le chômage de longue durée s'élève à 32 % (tableau 12, Annexe III).

<sup>14</sup> Cf. chapitre 8.

<sup>15</sup> Jérôme Gautié, 2001, « Les enjeux de la réforme du marché du travail en Europe », in Bruno Palier, Louis-Charles Viossat (dir), *Politiques sociales et mondialisation*, Editions futuribles, pp. 187-204, p. 188.

<sup>16</sup> Les marchés transitionnels sont « une nouvelle perspective de régulation des marchés du travail, rationalisant et dynamisant les politiques de l'emploi menées par les firmes et par les pouvoirs publics, y associant de nouveaux acteurs et privilégiant des initiatives et des arrangements locaux. Ils consistent en l'aménagement systématique et négocié des « transitions » sur le marché du travail et autour du marché du travail, les transitions désignant des mobilités au sens large entre un ensemble de positions d'activité rémunérée ou non (temporaires, plus ou moins durables, étapes dans une trajectoire de vie professionnelle, sociale et personnelle). Jérôme Gautié, 2001, « Les enjeux de la réforme du marché du travail en Europe », in Bruno Palier, Louis-Charles Viossat (dir), *Politiques sociales et mondialisation*, Editions futuribles, pp. 187-204, p. 199.

<sup>17</sup> Lettre de mission envoyée par François Fillon, Premier Ministre à Jean Marimbert, Conseiller d'Etat, 2003

l'emploi pourraient se reclasser<sup>18</sup>. Le SPE aurait un rôle décisif à jouer pour développer l'accompagnement individualisé.

La volonté d'intervenir autrement en matière de politique d'emploi constitue une motivation déterminante à la réforme. La suppression du monopole du placement est un levier d'intervention envisagé dès la lettre de commande à Marimbert. A l'encontre de l'idée selon laquelle disparition du monopole et désengagement de l'Etat seraient synonymes, le rapport présente « *l'ouverture du marché du placement (...) [comme devant] s'accompagner d'une consolidation de la capacité d'intervention publique au bénéfice des demandeurs d'emploi*<sup>19</sup> ». La seconde cause de l'inefficacité du SPE mise en avant dans la commande est le défaut d'articulation entre indemnisation et placement, renforcé par un éclatement institutionnel qui causerait des déperditions d'énergie. Envisager un rapprochement entre institutions est au cœur de la commande faite à Jean Marimbert<sup>20</sup>. Dès l'introduction de son rapport, Jean Marimbert lie le problème de l'efficacité du SPE avec celui de sa régulation et de la coordination des différentes institutions qui y contribuent. Il dresse d'abord le constat « *d'un système d'intervention sur le marché du travail devenu très complexe*<sup>21</sup> » aussi bien pour les demandeurs d'emploi, les entreprises ou les agents. Le SPE se compose d'acteurs très hétérogènes (tant au regard de leurs statuts, de leur implantation territoriale, que de leurs missions), au point de constituer « le dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe<sup>22</sup> ». Cette complexité serait à l'origine d'une déperdition d'énergie et de moyens financiers. En dépit de ce constat, Jean Marimbert propose d'écarter la solution de la fusion mais, en contrepartie, d'entreprendre d'importantes réformes de coordination.

*« On ne peut pas à la fois, sans une certaine inconséquence, écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système pour le rapprocher de celle de la plupart des systèmes étrangers, et récuser en même temps la recherche authentique d'une gouvernance renforcée et d'un partenariat stratégique et durable entre les principaux acteurs. Compte tenu des antécédents déjà anciens de cette problématique, le constat d'une éventuelle impossibilité de mener à bien la deuxième approche devrait alors conduire à s'engager dans la première<sup>23</sup>. »*

Il avertit ceux qui refusent de s'engager dans la voie d'une nouvelle gouvernance qu'ils pourraient ainsi favoriser en dernier ressort la solution de fusion et il invite donc à

---

<sup>18</sup> Cette évolution de l'intervention publique en matière de chômage est perceptible à travers la structure des dépenses de politiques d'emploi. Les financements consacrés aux services du marché du travail sont en augmentation constante depuis 2000 (cf. annexe III, tableau 18).

<sup>19</sup> Jean Marimbert, 2004, *op. cit.*

<sup>20</sup> Lettre de mission envoyée par François Fillon, *op. cit.*

<sup>21</sup> Jean Marimbert, 2004, *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services publics de l'emploi*, La Documentation Française, p. 8.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 9.

<sup>23</sup> *Ibid.*

collaborer pour développer la coordination. Le refus d'unifier dans un organisme unique les missions de placement et d'indemnisation est motivé par le « *respect pour l'autonomie des partenaires sociaux, gestionnaires de l'assurance chômage*<sup>24</sup> ». Jean Marimbert juge la faisabilité de la fusion « *encore plus douteuse*<sup>25</sup> » qu'au moment du rapport de l'IGAS qui l'avait écartée en raison de l'opposition unanime des partenaires sociaux et du surcoût qu'entraînerait la fusion pour aligner les rémunérations des agents ANPE sur ceux du RAC.

La loi a donc pour ambition principale de remédier à l'inefficacité du SPE en développant la coordination entre institutions tout en évitant la fusion (qui aura pourtant lieu, non sans difficulté, en 2008).

## **1.2 Une loi bâtie sur deux axes : renforcer la coordination institutionnelle et introduire la régulation concurrentielle sur l'activité de placement**

A partir de ces constats et avec l'objectif général d'augmenter l'efficacité globale du SPE, la réforme de 2005 se donne deux leviers d'intervention prioritaires : développer la cohérence de l'intervention des acteurs de la politique de l'emploi au niveau national et local d'une part ; modifier la réglementation de l'activité de placement d'autre part. Ceci sans modifier le paysage institutionnel du SPE. Ces deux orientations posent de ce fait la question de la coordination des échanges de services entre ces institutions dont les légitimités et les mandats sont parfois contradictoires. Cette loi met fin au monopole de l'Etat sur le placement et bâtit un cadre qui prévoit la participation des autres institutions du SPE à sa régulation. Dans le même temps, à travers cette loi, l'Etat revoit son intervention dans le SPE en le définissant et en réaffirmant la suprématie de ses interventions dans la régulation. Deux formes de régulation sont promues : la coordination institutionnelle et la régulation marchande. Les deux volets de cette loi, qui créent un cadre favorable au développement du recours aux OPP, doivent s'analyser comme des éléments d'affirmation de la fonction régulatrice de la puissance publique.

---

<sup>24</sup> Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, *Op. cit.*,

<sup>25</sup> Jean Marimbert, 2004, *op. cit.*, p. 150.

### **1.2.1 Premier volet : renforcer la coordination institutionnelle**

Les dispositions relatives à la réforme du SPE sont inscrites dans un texte législatif dont le périmètre est très vaste : la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale initiée par Jean-Louis Borloo, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

#### **➤ *La coordination : instrument et objectif de l'action publique***

La réforme du SPE entend « *faciliter le rapprochement entre offres et demandes d'emploi*<sup>26</sup> ». Du point de vue des législateurs, les demandeurs d'emploi sont pris en charge par un trop grand nombre d'institutions (simultanément et successivement) sans que ce foisonnement n'apporte de résultats probants. Le législateur – et c'est à souligner au regard du choix différent qui sera fait en 2008 - ne souhaite cependant pas réunir tous les intervenants au sein d'une même structure juridique. Il faut donc coordonner l'activité de ces différentes institutions dans le cadre d'une mission commune qui sera intitulée : le « Service Public de l'Emploi ».

Ce choix de la coordination soulève deux interrogations. La première porte sur la définition de mesures de coordination dans une loi alors qu'elles relèvent davantage de la pratique des institutions. La seconde renvoie au choix de ne pas fusionner les institutions. Le fait que l'Etat n'est pas seul responsable et prescripteur pour modifier la situation de l'emploi est ainsi reconnu. Cependant, la loi prend des dispositions pour développer la coordination tout en posant le principe du respect de l'autonomie des différentes institutions. Avec cette loi et le cadre réglementaire qui en découle, émergent une nouvelle approche de la coordination. Celle-ci n'est pas d'abord envisagée comme une pratique mais comme un instrument d'action publique inscrit dans la réglementation. Elle devient ainsi un instrument *et* un objectif pour l'action publique.

#### **➤ *Coordonner en définissant le SPE***

Le premier niveau de coordination consiste pour la loi à définir le SPE. Les analyses faites précédemment sur le PARE et les expérimentations menées par l'Unédic ont montré à quel point la division du travail entre institutions et donc la définition des missions qui incombent à chacune sont conflictuelles - parce que cruciales. Il n'y avait pas jusqu'à présent de définition législative du SPE qui était défini uniquement dans une circulaire de 1984. Le service public du placement était quant à lui inscrit dans le Code du travail. La loi de 2005 définit le SPE par ses missions et les institutions qui les

---

<sup>26</sup> Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, *Op. cit.*, p. 15.

réalisent<sup>27</sup>. Sont membres de droit du SPE les institutions qui interviennent sur la demande d'emploi, que ce soit pour en modifier la quantité ou la qualité. La loi ne précise pas le contenu de ces missions de service public. Aucun organisme n'est « *a priori exclu du service public dès lors que son objet social répond aux activités confiées au service public*<sup>28</sup> ». La loi ne tranche pas le débat en cours sur la division du travail entre les différentes institutions dans la mesure où elle s'arrête à la désignation des missions et des institutions sans en préciser la répartition. Elle pose toutefois le RAC comme institution partie prenante du SPE. L'inscription des institutions du RAC dans le « premier cercle » des institutions du SPE avec l'Etat et l'ANPE tranche selon la Cour des comptes les débats anciens sur le RAC en consacrant les orientations prises au cours des dernières années et en renforçant ses missions<sup>29</sup>. Cette reconnaissance du rôle de premier plan du RAC est réaffirmée et approfondie quelques articles plus loin avec l'inscription de sa fonction de prescripteur de la politique conventionnelle de l'emploi. Ce texte entérine l'existence des aides conventionnelles à l'emploi attribuées aux demandeurs d'emploi indemnisés en posant que les ressources de l'assurance chômage peuvent être utilisées pour aider au retour à l'emploi<sup>30</sup>. La possibilité d'aides spécifiques aux allocataires est donc reconnue. L'existence de deux politiques d'emploi et d'une inégalité entre allocataires du RAC et non allocataires est donc entérinée. Par cette disposition, la loi consacre « *l'intervention des partenaires sociaux gestionnaires du régime d'assurance chômage dans le champ de la politique active de l'emploi*<sup>31</sup> ». Il précise que ces mesures sont mises en œuvre par l'ANPE ou par des organismes participant au SPE selon les conditions définies par la convention tripartite.

Cette loi tranche des débats très anciens en entérinant les interventions du RAC en matière de retour à l'emploi et en les légitimant par une inscription dans la loi.

---

<sup>27</sup> Article L. 311-1 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>28</sup> Yves Rousseau, 2005, « Du monopole public du placement à un nouveau SPE », *Droit Social*, n°4, Avril 2005, p. 461.

<sup>29</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 5.

<sup>30</sup> « *Les contributions des employeurs et des salariés (...) peuvent être utilisées, dans des limites qu'elles fixent, par les parties signataires de l'accord [d'assurance chômage] (...) pour financer des mesures définies dans cet accord et favorisant la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de (...) et des salariés licenciés pour motif économique pendant leur délai-congé. (...) La mise en œuvre des mesures prévues (...) est confiée à l'Agence nationale pour l'emploi ou à tout organisme participant au service public de l'emploi* ». Article 10 de la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>31</sup> Christophe Willmann, 2005, « Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et aides à l'emploi », *Droit social*, n°4, Avril, pp. 445-455.

### ➤ *Définir des outils de coordination*

Jean Marimbert affirmait en 2004 que le SPE n'était « *pas une institution mais une démarche fédératrice*<sup>32</sup> ». Cette approche est reprise dans le texte de loi. Pour renforcer la coordination, elle ne se cantonne pas à une liste d'institutions qui composent le SPE (qui est finalement inchangée) mais définit juridiquement deux outils de coordination. Premièrement, la loi crée les maisons de l'emploi et de la formation<sup>33</sup>. Ces nouvelles structures ont pour ambition de favoriser la coordination en réunissant dans un même lieu tous les services offerts aux demandeurs d'emploi et aux entreprises et à coordonner l'ensemble des initiatives publiques et privées pour l'emploi sur un territoire<sup>34</sup>. Il s'agit d'un projet emblématique de la coordination interinstitutionnelle alors promue. En effet, la constitution de ces structures marque le refus de rapprocher au sein d'une même organisation les différentes formes d'intervention sur la demande d'emploi. En revanche, pour favoriser les échanges, les différentes institutions du SPE sont réunies au sein d'un même lieu, tout en conservant leurs identités et indépendances juridiques. Il est prévu l'existence d'une maison de l'emploi par bassin d'emploi afin de renforcer la dimension territoriale du SPE jugée défailante.

Deuxièmement, la loi érige les conventions pluriannuelles – qui existaient déjà – en outil de coordination et oblige l'ANPE, l'Unédic et l'Etat à conclure une convention tripartite pluriannuelle (art. L. 311-1). Si la loi fixe les thématiques contenues dans cette convention, elle laisse les signataires définir les modalités concrètes de coordination pour respecter l'autonomie de chacun et favoriser l'adaptation de la convention à la conjoncture. Les signataires doivent également déterminer les objectifs fixés au SPE dans son ensemble aux niveaux national et local et s'accorder sur l'évaluation des actions mises en œuvre et leur publication. Enfin, la convention doit régir la constitution du dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Le cas de la convention pluriannuelle est symptomatique du positionnement de l'Etat par rapport à la question de la coordination : il n'est pas le seul intervenant de la politique d'emploi mais il est l'acteur majeur et celui qui joue le rôle primordial en matière de régulation, d'où sa légitimité à définir le cadre en identifiant les objectifs de cet outil et le rôle des différences institutions dans l'élaboration et la mise en œuvre de la convention. L'objectif donné à cette convention est de rapprocher l'ANPE et l'Unédic autrement que par une fusion d'institution<sup>35</sup>.

---

<sup>32</sup> Jean Marimbert, 2004, *op. cit.*, p. 183.

<sup>33</sup> Art. L. 311-10 introduit par la Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>34</sup> Cf. Convention Etat-Unédic-ANPE du 5 juin 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi pour une présentation détaillée des missions.

<sup>35</sup> Mathieu Béraud, Anne Eydoux, 2009, « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », Communication au Congrès de l'AFS, avril 2009.

Ce choix de la coordination s'inscrit dans la transformation en cours des modalités de l'intervention publique qui concerne le renforcement des fonctions régulatrices de l'Etat au détriment de son rôle d'opérateur. Il reflète également une réalité tout autre : l'ordre institutionnel conduit l'Etat à préférer la solution où le RAC est invité à compléter un cadre réglementaire déjà largement orienté mais qui laisse des marges de manœuvre plutôt que de risquer l'opposition des partenaires sociaux en portant une atteinte qu'ils jugeraient trop forte à leur autonomie. Cependant, le rapport de la Cour des Comptes met en garde contre les limites d'appels incantatoires à la coordination.

*« La loi du 18 janvier 2005 privilégie une conception pluraliste du service public de l'emploi, au sein duquel les institutions de l'assurance chômage occupent une place essentielle. A défaut de la fusion de l'assurance chômage et de l'ANPE exclue par la loi de 2005, cette reconnaissance ne suffira pas à la réussite du service public de l'emploi si elle n'est pas accompagnée d'une collaboration réelle entre les divers acteurs<sup>36</sup>. »*

La loi ne fournit que les orientations, la coordination reste à construire.

Le texte législatif se donne pour objectif de transformer les institutions. Il *« intervient dans et sur des institutions qui continuent à peser, par leurs structurations, leurs coalitions de soutien ou la solidité des comportements qu'elles génèrent, sur les options des réformateurs<sup>37</sup> »*. Le choix est fait de préserver l'architecture institutionnelle pour s'assurer l'implication des acteurs dans la réalisation des objectifs que souhaite se donner l'intervention publique.

### **1.2.2 Second volet : introduire la régulation concurrentielle**

Dans la loi du 18 janvier 2005, le deuxième levier de transformation du cadre réglementaire en vue de rendre plus efficace le SPE consiste à supprimer le monopole dont bénéficie jusque-là l'opérateur public sur l'activité de placement pour introduire la régulation marchande sur certains segments de cette activité. La loi pose les opérateurs privés de placement comme *« concourant au service public de l'emploi<sup>38</sup> »*. L'introduction de la régulation concurrentielle des échanges sur l'activité de placement est une orientation commune à divers services publics dans les pays de l'OCDE et au-delà. Quelles sont les conséquences de cette suppression du monopole ?

---

<sup>36</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 116.

<sup>37</sup> Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2011, *« Ce que les réformes font aux institutions »*, in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 75-101, p. 84.

<sup>38</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

➤ ***Les OPP, de nouveaux acteurs du SPE***

Depuis 1967, date de sa création, l'ANPE jouissait d'un monopole sur le placement des demandeurs d'emploi et sur la collecte des offres auprès des employeurs. Ce monopole fut ébranlé en 1972 par la législation autorisant la naissance des entreprises de travail temporaire et redéfini par l'ordonnance de 1986<sup>39</sup>. Leurs activités étaient cependant largement encadrées par la limitation des motifs d'embauche auxquelles elles pouvaient contribuer. Plus généralement, le monopole du placement et de la collecte des offres ne représentait en 2005 qu'un monopole théorique. Du point de vue de certains acteurs la fin du monopole peut donc apparaître comme un simple rattrapage du cadre législatif sur la réalité du marché du travail. Cependant, au-delà de la simple reconnaissance des intervenants privés sur le marché du travail, la grande nouveauté de la loi de 2005 est de jeter les bases d'une régulation concurrentielle de l'activité de placement entre les institutions publiques et ces organismes privés. Comme le note Yves Rousseau, « *le principal effet juridique de la reconnaissance de ce service public [mis en œuvre par des acteurs privés est] de donner un fondement légal à la possibilité offerte à l'Etat de recourir à des opérateurs externes à ses propres services pour mettre en œuvre sa politique de l'emploi*<sup>40</sup> ». Le placement est maintenant ouvert aux acteurs privés lucratifs, ce qui pourrait entraîner une multiplication potentielle du nombre d'intervenants. Dans le même temps, si une procédure d'agrément est maintenue, la signature d'une convention avec l'ANPE est supprimée. Cette dernière perd ainsi son rôle de coordination et devient un opérateur parmi d'autres.

L'objectif affiché de cette réforme du service public de l'emploi est de mettre en cohérence *tous* les participants au placement sans toucher aux frontières institutionnelles. De ce fait, l'existence d'intervenants privés impose de rattacher ces organismes à l'Etat, ce qui se fera par convention. Ces dernières vont jouer un rôle déterminant en réglant les modalités opérationnelles de la coordination entre les différentes institutions. Il est interdit d'opérer sur ce marché sans en déclarer son activité auprès de l'administration. L'Etat conserve ainsi le monopole de l'autorisation d'entrée sur le marché.

➤ ***Les trois caractéristiques de la régulation marchande introduite au cœur même du service public***

La volonté politique d'introduire la régulation concurrentielle sur l'activité de placement en 2005 ne se borne pas à supprimer le monopole. Elle vise à réguler de manière concurrentielle différentes facettes de cette activité. Premièrement, un effet

---

<sup>39</sup> Cf. partie I.

<sup>40</sup> Yves Rousseau, 2005, *op. cit.*, p. 464.

d'émulation de l'opérateur public est attendu. L'institution et la reconnaissance de ces OPP n'a pas pour unique objectif d'encadrer leurs pratiques. La concurrence mise en place doit, par une émulation supposée, favoriser l'amélioration des façons de travailler de tous les participants au SPE. Qualifiées de « bonnes pratiques<sup>41</sup> », ces formes nouvelles sont envisagées comme transférables d'une institution ou d'un organisme à un autre. Dans cette perspective, le SPE tout entier devrait profiter de ces innovations, être « dynamisé<sup>42</sup> ». Le caractère concurrentiel de cette régulation doit donc être analysé à deux niveaux : entre opérateurs privés et entre opérateurs public et privés. Le premier niveau vise à mettre en place une coordination directement concurrentielle. Les textes postulent comme ressort de l'efficacité des OPP le mode de rémunération des prestations qui n'est pas lié uniquement au nombre de personnes prises en charge mais également au taux de reclassement. Les bouleversements dans l'approche de l'activité de placement sont donc au nombre de deux : cette activité qui était mise hors marché via le monopole de l'opérateur public est ouverte à la concurrence et fait l'objet d'incitations financières. Le second niveau renvoie à l'émulation entre opérateurs public et privés qui devraient découler de l'introduction de la concurrence et soulève la question des critères qui déterminent la division du travail (et des demandeurs d'emploi) entre opérateurs public et privés.

Deuxièmement, l'opérateur public est autorisé à développer une activité concurrentielle. La modification du périmètre de l'opérateur public ne tient pas uniquement à la modification de son positionnement mais également au fait qu'il puisse intervenir d'une nouvelle manière : l'ANPE se voit accorder l'autorisation nouvelle de créer ou de participer à des filiales qui factureraient leurs services aux employeurs. Cette disposition a une traduction budgétaire : l'ANPE, qui jusqu'à présent recevait son budget de l'État par l'intermédiaire du ministère du budget, reçoit l'autorisation d'aller constituer le dixième de ce budget sur le marché<sup>43</sup>. Il s'agit ici d'un élément clé de la mise en place de mécanismes marchands au sein de l'intervention de l'Etat sur le marché du travail qui est au cœur de la réforme de 2005 dans la mesure où elle renforce l'institution d'une coordination marchande des acteurs du SPE. L'annonce d'un décret à venir destiné à « *fixe[r] la nature des activités pouvant être exercées par ces filiales, [et] apporte[r] les garanties de nature à prévenir toute distorsion de concurrence avec*

---

<sup>41</sup> Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale, *op. cit.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Cette disposition présente un double intérêt pour l'institution : réaliser des investissements importants pour développer de nouveaux services à destination des entreprises et rentrer en concurrence avec ses propres prestataires, dans la mesure, où depuis les années 2000 le recours à des sous-traitants était devenu courant. Cf. Yannick Fondeur, Carole Tuchszirer, 2005, « Loi de cohésion sociale et « placement » », source : <http://surlemploi.wordpress.com/2005/06/28/loi-de-cohesion-sociale-et-placement/>

*les opérateurs privés*<sup>44</sup> » est significative de cette volonté de protéger la régulation marchande du retour d'un monopole « naturel » de l'ANPE. L'opérateur public lui-même se voit donc autoriser à agir comme un acteur marchand et à adopter un comportement concurrentiel sur le marché du placement.

Troisièmement, les dispositions relatives aux activités des entreprises de travail temporaire (ETT) sont modifiées dans le sens d'un élargissement de leurs activités et surtout, elles sont également posées comme concourant au service public de l'emploi. Au-delà du contrat de mission temporaire, elles reçoivent le droit de proposer à leurs clients des contrats en CDI et en CDD. Il ne s'agit pas seulement de rattraper juridiquement une situation existant de fait<sup>45</sup> mais également de placer les ETT en position de concurrentes de l'ANPE sur la collecte des offres d'emploi. Les ETT sont désormais autorisées à proposer des services aux demandeurs d'emploi, y compris des mesures subventionnées par l'État, au titre de la formation notamment. Elles participent donc à la mise en œuvre de la politique de l'emploi et intègrent le service public de l'emploi.

Les opérateurs privés et les entreprises de travail temporaire sont donc à la fois posés comme concurrents de l'ANPE et comme contribuant à la politique de l'emploi. Cette situation de tension dans laquelle est mise l'opérateur public - entre injonction au comportement concurrentiel et injonction à la collaboration - est une composante très importante de la réforme de 2005.

Ceci n'est pas sans causer d'opposition au sein de l'ANPE. Ainsi, dans un communiqué du SNU ANPE appelant à la grève pour le 7 décembre 2004, plusieurs craintes suscitées par ce projet de loi sont mentionnées. Le syndicat exprime un

*« désaccord sur l'élargissement des frontières du service public de l'emploi qui intègre désormais non seulement des agences de placement privé mais également les entreprises de travail temporaire (...) [qui] introduit au cœur de nos activités de conseil à l'emploi des valeurs de compétitivité et de commercialisation tout à fait contraires aux valeurs de service public*<sup>46</sup> ».

Il s'oppose également à la

*« possibilité pour l'ANPE de créer des filiales commercialisant des activités (de type recrutement par habileté) déjà existantes où à développer, [parce que cela] fait disparaître deux points fondamentaux du service public : gratuité des usagers (demandeurs d'emploi et entreprises) et égalité de traitement (les entreprises "riches" auront accès à des services différents des petites PME-PMI)*<sup>47</sup> ».

Ces oppositions limitées ne parviennent pas à mettre en échec le projet de loi.

---

<sup>44</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

<sup>45</sup> Nombre d'employeurs et d'entreprises de travail temporaire contournaient la loi en utilisant des contrats de travail intérimaire comme des formes de périodes d'essai pour des postes en CDD ou CDI.

<sup>46</sup> Communiqué du SNU-ANPE appelant à la grève le 7 décembre 2004, 1<sup>er</sup> décembre 2004.

<sup>47</sup> *Ibid.*

➤ *Signification politique de la suppression du monopole et transformations de l'intervention publique*

Si le monopole de placement était souvent qualifié de théorique, sa suppression est un geste politique confirmé par l'inscription des OPP comme contribuant au SPE. On peut en juger à travers les propos du Délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle de l'époque qui s'interroge sur la signification juridique de cette inscription :

*« On était un peu interloqué ou perplexe. Qu'est-ce que ça veut dire de dire dans la loi que les OPP concourent au service public ? C'est comme si on vous disait qu'une entreprise du bâtiment participe au service public des routes ? Quelle portée ça a ? Quelle conséquence<sup>48</sup> ? »*

Ce délégué général y voit donc l'affirmation d'une volonté politique. Sans les expérimentations préalablement menées par le RAC, on peut faire l'hypothèse que cette inscription ne serait pas intervenue dans ce texte-là. L'inscription dans la loi est significative d'un changement de référentiel, d'un renversement dans l'approche du placement. Ce texte est un feu vert donné par l'Etat à l'Unédic. Il contribue à créer un contexte favorable pour que le RAC poursuive dans la voie initiée par les expérimentations précédentes. C'est également une manière pour l'Etat de reprendre la main en légiférant et, plus qu'un accord donné à l'Unédic ou une mise en conformité de la loi avec la pratique, il s'agit d'exprimer une volonté politique de voir la présence des opérateurs privés de placement se développer au sein du SPE. Le changement ne réside pas dans le fait que l'ANPE ne soit plus seule à reclasser les demandeurs d'emploi – ce qu'elle n'était déjà plus – mais dans le fait que des demandeurs d'emploi dans le cadre de leur accompagnement par le service public soient confiés à des opérateurs privés pour être reclassés. Ainsi, au cœur du SPE, une partie de la prise en charge des demandeurs d'emploi par le service public devient régulée de manière concurrentielle marquant l'hybridation des logiques de fonctionnement des services privés et public. Cette imbrication et l'introduction d'une forme de régulation marchande au sein même du service public sont des évolutions présentes dans d'autres domaines que l'emploi, et ailleurs qu'en France. Ces mécanismes sont précisément décrits par Le Galès et Scott qui montrent que cette introduction du privé et de la régulation marchande ne correspondent pas nécessairement un désengagement de l'Etat mais à un nouveau mode d'intervention publique<sup>49</sup>.

---

<sup>48</sup> Entretien Délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle en fonction après la loi Borloo, décembre 2010.

<sup>49</sup> Patrick Le Galès, Alan Scott, 2008, « Une révolution Bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie* 2008/2, Vol. 49, pp. 301-330.

Les deux transformations du cadre réglementaire (coordination et régulation concurrentielle) nous semblent parties prenantes de l'émergence d'un Etat régulateur tel que le caractérise Patrick Hassenteufel :

*« Dans ce passage progressif du « faire » au « faire-faire » : l'Etat régulateur est un Etat qui agit plus indirectement que directement, qui est plus en interaction qu'en action, qui délègue plus qu'il n'intervient directement, qui pilote et qui oriente plus qu'il ne met en œuvre<sup>50</sup>.*

Il y a cependant une spécificité dans le cas du SPE : les partenaires sociaux assurent un rôle de co-élaborateurs des politiques parfois avec un niveau d'implication proche de celui de l'Etat.

L'introduction de la régulation concurrentielle constitue incontestablement une transformation d'ampleur du cadre réglementaire et de la régulation au sein du SPE. La montée en charge de cette coordination marchande n'est pas pour autant synonyme de privatisation du service public de l'emploi : elle ne devient pas hégémonique mais s'ajoute aux modes de coordination existants, elle est une forme parmi d'autres de l'intervention de l'État. Si on s'en tient au seul texte législatif, un certain nombre d'indéterminations caractérisent ce nouveau cadre : il est peu précis sur les mécanismes concrets qui doivent faire vivre la concurrence<sup>51</sup>. La concurrence est appréhendée comme un dispositif d'amélioration de l'efficacité du SPE. Bien que la loi affirme le rôle prépondérant de l'Etat dans la régulation du SPE dont elle pose le cadre, il nous faut souligner que cette conception de la régulation marchande est construite contre les modes de coordination traditionnels jugés inefficaces et peu dynamiques.

Cette loi qui se donne pour objectif d'augmenter l'efficacité du SPE, active deux leviers en contradiction ou, a minima, en tension : la concurrence et la coopération. Le législateur fait l'hypothèse que ces deux leviers sont complémentaires – la coordination institutionnelle créant un cadre favorable au développement de la concurrence. Les nouvelles dispositions relatives à la concurrence créent un cadre favorable au développement et à l'institutionnalisation du recours aux OPP.

---

<sup>50</sup> Patrick Hassenteufel, 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques ? », in Bernard Badie, Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, pp. 311-329, p. 326.

<sup>51</sup> Ces indéterminations doivent en partie être levées par l'élaboration des conventions bi et tri partites dont l'existence est inscrite dans la loi et qui en assurent la déclinaison opérationnelle. L'existence de ces conventions constitue une étape supplémentaire dans la reconnaissance du fait que les services de l'Etat n'ont pas le monopole de l'élaboration de la politique de l'emploi et de la régulation du SPE. La loi se présente comme un cadre qui « propose des voies d'action et de réforme [...] et laisse aux acteurs le soin d'y donner l'ampleur qu'il en attend ». Yves Rousseau, 2005, *op. cit.*, p. 459.

### 1.3 Les partenaires sociaux co-élaborateurs du cadre réglementaire

Le cadre posé par la loi est complété par d'autres textes qui encadrent les interventions du SPE et distribuent les prérogatives entre les différentes institutions. Dans la continuité du positionnement du RAC défini au moment du PARE, l'institution paritaire intervient de manière croissante sur l'aide au retour à l'emploi à travers la création de normes (définissant par exemple les droits des allocataires en matière d'accompagnement) et leur mise en œuvre dans des dispositifs. La loi pose les bases du cadre réglementaire qui est complété par la convention d'assurance chômage, la convention bipartite signée par l'ANPE et le RAC et la convention tripartite liant l'Etat, l'ANPE et le RAC. Ces trois conventions sont négociées au cours de l'année 2006. Chacune joue un rôle spécifique dans le complément apporté au cadre réglementaire.

Parmi ces trois textes conventionnels, la convention d'assurance chômage est la première à être négociée. Ce texte pour lequel les différentes organisations syndicales et patronales élaborent un compromis<sup>52</sup> est porteur du positionnement du RAC. Cette convention constitue un mandat pour la négociation des deux autres<sup>53</sup>. Les orientations qu'elle contient approfondissent celles posées en 2001 et reprises dans la convention de 2004. Depuis 2001, indemnisation et aide à la recherche d'emploi sont mises sur le même plan. Il faut y voir une confirmation de l'implication désormais forte des partenaires sociaux dans le domaine du retour à l'emploi, implication orientée par l'objectif d'activation des dépenses et des demandeurs d'emploi. La forte préoccupation des partenaires sociaux signataires pour la situation financière du régime apparaît dans les considérants de la convention où il est question du déficit du régime<sup>54</sup>. L'orientation qui guide la définition des nouvelles règles d'indemnisation des demandeurs d'emploi est le rétablissement de la situation financière. Sur le volet « aide au retour à l'emploi », cette convention est marquée par le grand nombre de dispositions nouvelles destinées à faciliter l'accès à la formation professionnelle<sup>55</sup>. Une des explications est à trouver dans

---

<sup>52</sup> La négociation doit permettre de déboucher sur un texte sur lequel s'accordent suffisamment d'organisations pour que le texte d'accord soit présenté au ministère pour agrément.

<sup>53</sup> Ainsi, au début de la Convention Etat-Unédic-ANPE du 5 juin 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi, il est rappelé que « *la présente convention s'inscrit dans le contexte issu de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 et de la convention d'assurance chômage, qui visent à renforcer l'action de l'Etat et des partenaires sociaux afin d'améliorer l'accompagnement des demandeurs d'emploi en vue de leur retour à l'emploi* ».

<sup>54</sup> Les considérants mentionnent « l'ampleur du déficit cumulé du régime d'assurance chômage au 31 décembre 2005 (14 milliards d'euros) et la persistance, à règles de fonctionnement identiques du régime, d'un déficit cumulé de l'ordre de 5 à 10 milliards d'euros à horizon fin 2008 ; l'impossibilité, en l'absence d'adaptation des règles de fonctionnement du régime d'assurance chômage, d'alimenter le fonds de régulation mis en place par le protocole d'accord du 20 décembre 2002 et destiné à atténuer à l'avenir les effets de la conjoncture sur la situation financière de l'Unédic ». Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

<sup>55</sup> Concernant le contenu précis de la politique d'emploi définie dans cette convention, nous en proposons une analyse à la section suivante, conjointement à l'analyse des autres textes conventionnels.

la conclusion de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle. Si la possibilité est ouverte dans cette convention de recourir aux OPP pour accompagner certains demandeurs d'emploi, la formation reste la principale entrée par laquelle le RAC intervient sur l'aide au retour à l'emploi. Les signataires de la convention reprennent l'objectif de coordination :

*« Art.1, §1<sup>er</sup>, b). « b) La mise en œuvre de l'ensemble des dispositions visant à accélérer le retour à l'emploi des allocataires du régime d'assurance chômage nécessite une étroite coordination, coopération et cohérence entre l'ensemble des acteurs du service public de l'emploi (ANPE, Apec, ...). L'intérêt des demandeurs d'emploi commande que cette coopération conduise à réduire de façon importante les délais de mise en œuvre des mesures d'accompagnement prévues en leur faveur<sup>56</sup>. »*

L'élaboration des conventions bi et tripartites constitue, en soi, un exercice de coordination. Les conventions, dont l'existence et le périmètre sont inscrits dans la loi, règlent les dispositions opérationnelles en organisant la division du travail et en définissant des outils de travail commun (application informatique, dossier du demandeur d'emploi, etc.). Une convention liait déjà ces trois signataires depuis 2001 et l'existence des conventions bipartites (ANPE / Unédic) est ancienne. Déjà en 1996 une convention avait été négociée pour encadrer le transfert de l'inscription. La convention bipartite a pour objet unique la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi. « Renforcer le pilotage du service public de l'emploi » est l'objectif de la convention tripartite. Elle objective la différence d'approche de l'ANPE et du RAC pour lister ensuite les compétences de chaque institution et les objectifs partagés qui nécessitent la coordination. Définir les prérogatives de chaque institution, alors même qu'elles s'opposent sur leur champ d'intervention respectif, n'est pas une sinécure. Les faire s'accorder sur des objectifs partagés, une délimitation de leurs activités et une organisation du travail commun est supposé solutionner les conflits latents et permettre leur coopération.

Ces textes montrent le rôle déterminant et croissant que jouent les partenaires sociaux et rappellent la nécessité de différencier l'Etat de son opérateur. L'implication d'autres acteurs vise à renforcer l'effectivité de l'action publique. On retrouve le rôle déjà mentionné du paritarisme.

*« Le paritarisme (...) ne peut être réduit à une simple technique de gestion fondée sur la nature du financement des prestations. Il doit davantage se comprendre comme dispositif de médiation entre l'Etat et la société et tentative d'augmenter l'effectivité de l'action publique. Outil d'agencement des relations entre l'Etat et les intérêts sociaux, et sans doute également de conformation de ces intérêts, le paritarisme nous apparaît comme médiatisant un processus d'échange politique dont il serait à la fois le support et le résultat<sup>57</sup>. »*

---

<sup>56</sup> Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

<sup>57</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.*, p. 119.

L'association forte et croissante des partenaires sociaux et du régime d'assurance chômage à l'élaboration du cadre réglementaire pourrait corroborer les analyses défendant la thèse d'une perte d'autonomie de l'Etat.

*« Le rôle croissant des acteurs (publics et privés) européens, transnationaux et locaux érode la capacité d'action autonome de l'Etat. En cela, il ne s'agit pas seulement d'un processus de dé-territorialisation de l'Etat mais aussi de dé-différenciation. Ce processus est au cœur de la transformation de l'Etat qui est de moins en moins en mesure d'agir de façon autonome du fait de la multiplication des acteurs et des niveaux de l'action publique. L'Etat agit de plus en plus en interaction dans le cadre d'un processus de construction collective de l'action publique et non plus de production étatique des politiques publiques. Cette construction collective de l'action publique a aussi pour conséquence d'éroder les frontières entre public et privé, comme l'exprime la notion de gouvernance qui, en plaçant sur le même plan ces deux catégories d'acteurs, vise à rendre compte des différentes modalités d'interactions entre acteurs publics et privés pour résoudre des problèmes collectifs<sup>58</sup>. »*

Si le constat selon lequel l'Etat n'agit pas de façon autonome peut, dans le cas du SPE, être confirmé, il importe d'insister sur le fait que, certes les partenaires sociaux participent à la co-élaboration, mais l'Etat reste toujours largement impliqué et définit en grande partie le cadre de l'élaboration. Cependant, force est de constater que la place faite aux partenaires sociaux dans ce nouveau cadre réglementaire marque un renforcement du poids de la régulation paritaire dans la régulation du service public de l'emploi. La co-élaboration de cette réforme est rendue possible par le fait que les différentes parties prenantes s'accordent sur la nécessité de développer la coordination et d'introduire la concurrence, même si leurs motivations sont différentes. Comme le rappelle Bruno Palier, la construction de « consensus ambigus » est déterminante pour l'existence des réformes.

*« La construction de coalitions de réforme est une première dimension essentielle de l'activité réformatrice qui renvoie aux mécanismes précédents de codage, de traduction et de médiation et repose souvent sur des « consensus ambigus », c'est-à-dire sur des formulations de réformes suffisamment floues et polysémiques pour recevoir le soutien et l'adhésion de groupes d'acteurs très différents, aux intérêts variés voire contradictoires<sup>59</sup>. »*

Les pluralités des formes que peuvent prendre la coordination et la régulation concurrentielle favorisent la création de ces coalitions de réforme et ce d'autant plus que la préservation de l'architecture institutionnelle du SPE a été posée comme un préalable. Si on envisage les réformes comme un changement « dans la distribution des

---

<sup>58</sup> Patrick Hassenteufel, 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques ? », in Bernard Badie, Yves Déloye (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Fayard, pp. 311-329, p. 313.

<sup>59</sup> Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2011, « Ce que les réformes font aux institutions », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 75-101, p. 81.

*ressources de pouvoir au sein d'une institution*<sup>60</sup> », alors, dans le cas présent, cette distribution est avant tout une distribution des différentes activités. Les partenaires sociaux et le régime d'assurance chômage se voient attribuer par la loi un rôle de premier plan, signe de la place croissante de la régulation sociale en matière de politique d'emploi.

Ce renouvellement du cadre réglementaire vise à déployer une nouvelle politique en matière de traitement des demandeurs d'emploi dont nous présentons maintenant le contenu.

## **1.4 La promotion de nouvelles modalités de traitement du chômage**

L'objectif de la réforme législative mais, plus largement, des changements réglementaires est d'augmenter l'efficacité du SPE en construisant un cadre pour déployer d'autres modalités de traitement du chômage. Elles se caractérisent par une nouvelle organisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, de nouvelles dispositions sur le contrôle de la recherche d'emploi et une nouvelle régulation de l'activité de placement rendant possible le recours aux opérateurs privés de placement. Ces nouvelles orientations des politiques d'emploi nécessitent des interventions coordonnées des différentes institutions qui sont encadrées par les textes conventionnels. Elles conduisent également à un brouillage des frontières entre régulation marchande et coordination.

Le cadre réglementaire se renouvelle essentiellement sur le volet de la prise en charge du demandeur d'emploi. La convention d'assurance chômage – et le cadre réglementaire dans son ensemble – sont muets sur les comportements des employeurs et leurs effets sur le taux de couverture du RAC. Aucune disposition ne leur est destinée.

### **1.4.1 Le PPAE : continuité avec le PARE et consensus sur l'activation ?**

Le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi (PPAE) vient remplacer le Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ<sup>61</sup> (PAP / ND). Il s'agit de l'outil qui organise la prise en charge du demandeur d'emploi au sein de l'institution (inscription

---

<sup>60</sup> Philippe Bezes, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, pp. 307-332, p. 308.

<sup>61</sup> Le Projet d'Action Personnalisé pour un Nouveau Départ a été élaboré dans la lignée de la convention d'assurance chômage donnant naissance au PARE. Il définit les services délivrés par l'ANPE aux demandeurs d'emploi (cf. chapitre 3).

dans un parcours, prestations reçues, fréquence des entretiens, etc.). Le PPAE, caractéristique des dispositifs d'activation, est destiné à lutter contre les pénuries de main-d'œuvre et à poursuivre la rationalisation des dépenses. Il rend nécessaire autant qu'il favorise la coordination. L'existence du PPAE est inscrite dans la convention d'assurance chômage et la convention tripartite mais sa définition et les modalités de sa mise en œuvre font l'objet de la convention bipartite.

#### **Encadré 18 – Présentation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)**

« Le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) formalise, pour chaque demandeur d'emploi s'inscrivant à compter du 1er janvier 2006, les services, conseils et prescriptions nécessaires à son retour à l'emploi en tenant compte, notamment, de son degré d'autonomie et de sa distance à l'emploi<sup>62</sup>. »

La convention d'assurance chômage explicite ce lien que constitue le PPAE : « indemnisation et aide au retour à l'emploi sont liées, chaque salarié privé d'emploi étant, à cet égard, engagé dans un projet personnalisé d'accès à l'emploi. (...) Ce projet détermine :

- les types d'emploi qui correspondent effectivement à ses qualifications validées, à ses capacités professionnelles et rétribués à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région, vers lesquels il oriente ses recherches en priorité ;
- les types d'emploi vers lesquels il souhaiterait éventuellement se reconvertir ;
- le type de parcours ;
- les prestations ou formations qualifiantes, diplômantes, d'adaptation ou de réorientation qui seront nécessaires pour qu'il accède à un emploi conforme à ce projet<sup>63</sup>. »

Chaque demandeur d'emploi doit signer un PPAE – comme c'était le cas pour le PAP / ND – suite au premier rendez-vous avec son conseiller ANPE. La différence réside dans le fait qu'il est ensuite placé dans l'un des trois parcours qui compose l'offre de service.

La structuration de l'offre de services en parcours repose elle-même sur la place centrale accordée à la notion de distance à l'emploi. A l'inscription du demandeur d'emploi, « le demandeur d'emploi bénéficie, de la part de l'Assédis, d'un premier examen de la distance à l'emploi du demandeur d'emploi et des risques de chômage de longue durée à partir d'un outil d'analyse élaboré conjointement par l'ANPE et l'Unédic<sup>64</sup>. »

Les trois parcours sont les suivants : parcours de « recherche accélérée » pour les demandeurs d'emploi dont on considère qu'ils ont une distance à l'emploi courte, parcours de « recherche active » pour ceux dont la distance à l'emploi est moyenne et un parcours de « recherche accompagnée » pour ceux dont la distance à l'emploi est plus grande. Le PPAE approfondit la dynamique engagée par le PAP / ND d'intensification qualitative et quantitative des services délivrés par l'ANPE aux demandeurs d'emploi<sup>65</sup>.

<sup>62</sup> Convention ANPE-Unédic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

<sup>63</sup> Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

<sup>64</sup> Convention ANPE-Unédic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

<sup>65</sup> Le PPAE se traduit également par une modification des relations de l'ANPE avec ses co-traitants puisque sa mise en place est l'occasion de renégocier les conventions de co-traitance.

La mise en place du PPAE s'accompagne de celle du suivi mensuel personnalisé (SMP<sup>66</sup>) qui prévoit qu'après quatre mois d'inscription, chaque demandeur d'emploi soit reçu mensuellement par le conseiller de l'ANPE (au lieu d'un entretien tous les six mois au minimum auparavant). La création du suivi mensuel personnalisé prévoit l'attribution d'un conseiller à chaque demandeur d'emploi ce qui conduit à ce que chaque conseiller ait la charge d'un « portefeuille » de demandeurs d'emploi. L'évaluation du travail des conseillers ne se fait donc plus uniquement par agence mais également au niveau individuel.

La création du PPAE est un des leviers de mise en œuvre des politiques d'activation. L'ambition de mieux articuler indemnisation et placement est portée à la fois par le législateur qui présente « *l'allocation chômage [comme étant aujourd'hui] une indemnité, il faut en faire un investissement, un instrument de retour à l'activité, une étape de reconstruction*<sup>67</sup> » et par les partenaires sociaux<sup>68</sup>.

En termes de modalités de traitement du chômage, le PPAE s'inscrit dans la continuité du PARE. La contractualisation est un des piliers de l'accompagnement et ne fait désormais plus débat : elle est intégrée à l'ordre institutionnel. Le PPAE emprunte également aux expérimentations menées par l'ANPE et le RAC. Un des moyens envisagés pour accélérer le retour à l'emploi est de développer l'individualisation et l'organisation de la prise en charge des demandeurs d'emploi en parcours. Si l'idée de distance à l'emploi était déjà présente au moment du PARE, cette notion devient structurante puisque, d'une part, elle est mesurée à partir d'un outil de profilage (cf. infra) et d'autre part, elle organise l'offre de service en parcours au sein de l'opérateur public. Le développement de l'individualisation contribue à l'augmentation du nombre d'intervenants dans la politique d'emploi au motif qu'ils permettraient une prise en charge renforcée et adaptée aux différents publics. Si la promotion de la coordination est la reconnaissance de leur contribution, leur nombre apparaît désormais comme une source d'inefficacité parce qu'elle empêcherait un « suivi rapproché » des demandeurs d'emploi et serait en partie à l'origine du besoin de coordination. Il y a donc une tension que la coordination est censée résoudre entre développement de l'individualisation et volonté de ne pas multiplier les acteurs. Approfondir la coordination est directement lié

---

<sup>66</sup> L'opposition à la mise en place du SMP est une des justifications de l'appel à la grève du 24 janvier 2006 de la part des syndicats CGT, SNU, CGT-FO, CFTC et Sud de l'ANPE et de la CGT Chômeurs et la CGT de l'Assurance chômage « contre le contrôle social et pour le retrait du suivi mensuel ». Les syndicats s'opposent à la convocation des chômeurs « pour ne rien leur proposer » mais qui augmente les risques de sanctions. L'association Agir contre le chômage (AC !) soutient également le mouvement. Ces opposants analysent la création d'un « portefeuille » par agent non pas comme une manière d'individualiser la relation avec le demandeur d'emploi mais comme une forme d'individualisation du travail qui permette de « *mater la réticence éventuelle des conseillers ANPE à pressurer et à radier les chômeur-e-s* » (AC ! Nantes, Tract du 21 janvier 2006).

<sup>67</sup> Loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale. Exposé des motifs.

<sup>68</sup> En ouverture de la convention d'assurance chômage de 2006, la volonté des partenaires sociaux d'accélérer le retour à l'emploi s'énonce ainsi : « *Garants du contrat collectif qui génère des droits et des devoirs, les partenaires sociaux souhaitent promouvoir un accompagnement personnalisé du demandeur d'emploi dans le cadre de parcours différenciés afin d'accélérer le retour à l'emploi des allocataires* ». Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

à l'objectif d'activation et se traduit par le développement de nouvelles articulations entre les institutions en charge de l'indemnisation et du placement.

Une autre question déjà soulevée par le PARE et renforcée par les injonctions à la coordination dans l'optique de l'activation est celle de la nature des relations entre ANPE et RAC. La recomposition des relations entre l'opérateur public et l'organisme paritaire qui s'était approfondie au moment du PARE se poursuit dans ce nouveau contexte institutionnel. Du fait du développement des politiques d'activation et du positionnement croissant de l'Unédic sur l'aide au retour à l'emploi, la nécessité émerge pour ces deux institutions de revoir la manière dont elles articulent leurs interventions. L'Unédic intervient de plus en plus sur l'aide au retour à l'emploi mais, ne réalisant pas elle-même ces activités, elle en confie l'exécution à l'ANPE. Dès 2001, l'Unédic cherchait à mettre en œuvre une relation prescripteur / opérateur avec l'ANPE et y était parvenue de manière partielle<sup>69</sup>. Elle poursuit cette tentative à travers la convention bipartite de 2006 en tentant de mettre sur pieds un modèle d'organisation du SPE où elle financerait des services d'accompagnement pour ses demandeurs d'emploi indemnisés, services effectués par l'ANPE. La possibilité pour le RAC de recourir à des prestataires différents pour mettre en œuvre les divers parcours est inscrite dans la convention d'assurance chômage. Le type de relation promue entre l'ANPE et le RAC se rapproche d'une relation marchande bien qu'elle s'inscrive dans le cadre du développement de la coordination interinstitutionnelle. Ceci renforce le brouillage des frontières entre les différentes formes de coordination. Nous avons montré comment le changement législatif sur la régulation du placement conduit à introduire la régulation concurrentielle au cœur du service public. Le brouillage se poursuit avec l'introduction dans la régulation des relations entre l'Unédic et l'ANPE de mécanismes s'approchant de ceux en vigueur dans le cas d'un contrat marchand. Les modalités de financement de l'ANPE par l'Unédic se trouvent modifiées par la convention ANPE-Unédic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en œuvre du Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi. Ainsi, est indiquée en préambule de cette convention

*« la volonté des Partenaires Sociaux de modifier les modalités de financement incluant les coûts de fonctionnement relatifs à la mise en œuvre du PARE, en vue de lui substituer un financement sur la base des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage qu'accomplit l'ANPE dans le cadre de ses missions d'intérêt général<sup>70</sup> ».*

L'analyse du PPAE met en lumière l'approfondissement de transformations déjà amorcées dans le traitement du chômage. La transformation de l'ordre institutionnel

---

<sup>69</sup> Olivier Mazade, 2008, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation. L'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'ANPE », in Hélène Buisson-Fenet, Gwenola Le Naour (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octares, pp. 95-103.

<sup>70</sup> Convention ANPE-Unédic du 1<sup>er</sup> juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi.

visé à permettre le déploiement de cette politique d'emploi marquée par la montée en puissance des notions de parcours et d'individualisation et la volonté de poursuivre le « rapprochement » de l'indemnisation et du placement. L'objectif central assigné au PPAE qui consiste à lier plus étroitement indemnisation et recherche d'emploi se retrouve également dans les nouvelles dispositions relatives au contrôle des chômeurs.

#### **1.4.2 L'ouverture du contrôle des demandeurs d'emploi à l'institution paritaire**

La modification du traitement du chômage concerne également les dispositions relatives au contrôle de la recherche d'emploi qui sont un des volets du rapprochement entre indemnisation et placement. Les modalités d'organisation du contrôle sont modifiées mais également l'approche même de cette activité. Il n'est plus question de « contrôle » mais de « suivi » ou « d'accompagnement ». Ce glissement a pour ambition de légitimer le contrôle en l'inscrivant comme une composante de l'accompagnement vers le retour à l'emploi<sup>71</sup>. La loi dispose que désormais l'ANPE, les Assedic et les services décentralisés du Ministère peuvent réaliser les contrôles<sup>72</sup>. Ces nouvelles dispositions trouvent une traduction opérationnelle dans les conventions bi et tripartites. Conformément à la demande de certains partenaires sociaux, particulièrement patronaux, les agents du RAC peuvent effectuer des contrôles (article 12) en plus de ceux réalisés par les agents du ministère qui y étaient déjà habilités. Les promoteurs du renforcement du contrôle sont toutefois face au problème suivant : ce sont les agents ANPE qui réalisent les activités d'accompagnement et qui ont donc accès aux informations sur le caractère « actif » des recherches menées par les demandeurs d'emploi. Pour avoir des éléments pour contrôler, les agents du RAC réalisent un entretien de suivi au 8<sup>ème</sup> et au 14<sup>ème</sup> mois d'indemnisation et les partenaires sociaux font inscrire dans les conventions bi et tripartites des éléments supposés être des instructions données à l'ANPE pour contrôler la recherche d'emploi.

Même s'il ne peut être réduit à ses fonctions relatives au contrôle, le Dossier Unique du Demandeur d'Emploi (DUDE) joue un rôle déterminant dans la mesure où il facilite leur réalisation<sup>73</sup>. Défini dans la convention tripartite, il vise plus largement à organiser le rapprochement entre les activités de placement et d'indemnisation en donnant aux agents des différentes institutions accès à l'ensemble des informations sur les demandeurs d'emploi. La Cour des comptes le présente comme un outil pour

---

<sup>71</sup> Vincent Dubois, 2006, *op. cit.*, p. 90.

<sup>72</sup> Ces deniers étaient auparavant les seuls à disposer de cette prérogative.

<sup>73</sup> Le DUDE est présenté dans la convention tripartite comme devant contribuer à l'objectif de simplification des démarches pour les demandeurs d'emploi.

contrôler la recherche d'emploi « *en permettant une appréciation objective de la recherche active d'emploi par un allocataire*<sup>74</sup> ». Autre signe que le renforcement du contrôle est, à ce moment là, une priorité de l'intervention publique : les textes législatifs s'accompagnent d'un plan d'action de relance du contrôle<sup>75</sup>. Le cadre réglementaire en la matière est complété par un décret du 2 août 2005 et une circulaire du 5 septembre 2005 qui précisent les conditions de maintien du revenu de remplacement au regard de l'obligation de recherche active d'emploi. Le champ des comportements sanctionnables est élargi<sup>76</sup>. L'autre évolution concerne l'introduction du principe de gradation des sanctions destiné à favoriser l'application des sanctions dans la mesure où la suppression intégrale de l'allocation n'était auparavant pratiquement jamais appliquée. Ces évolutions rapprochent la législation française des dispositions en vigueur dans les autres pays européens. Ces évolutions résultent à la fois de la diffusion de principes activement promus au niveau européen et de l'évolution des positionnements nationaux. Alors qu'au moment du PARE les positions du gouvernement et de l'institution paritaire étaient éloignées sur la question de la contractualisation avec le demandeur d'emploi et du contrôle de la recherche d'emploi, des rapprochements importants se sont opérés dans l'intervalle.

Les nouvelles dispositions relatives au contrôle mettent en évidence le lien étroit entre contrôle et coordination des activités d'indemnisation et de placement et fournissent un objectif supplémentaire à la coordination.

### **1.4.3 L'inscription dans le cadre réglementaire de la régulation marchande de l'activité de placement**

Le dernier pilier des transformations des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi est la transformation de la régulation du placement. Les quatre

---

<sup>74</sup> Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, p. 124.

<sup>75</sup> Ce plan d'action de relance du contrôle, détaillé dans le rapport de la Cour des comptes est structuré autour de trois axes :

- « fixation d'objectifs et suivi : des objectifs quantitatifs annuels sont fixés au niveau national dans le cadre du projet annuel de performance (PAP) et déclinés par région (BOP régionaux) et département. (...) Le système de remontée d'informations au niveau national sera amélioré, notamment en harmonisant les dispositifs de suivi de l'Etat et de l'Unédic ;
- désignation d'un responsable au niveau de chaque DRTEFP chargé de l'animation de cette politique de suivi de la recherche d'emploi : sensibilisation des acteurs, réalisation des objectifs ;
- renforcement des moyens humains sur 2006 et 2007 pour accompagner ce plan qui doit aboutir à un nombre de contrôles plus importants, avec la palette de sanctions désormais à disposition, depuis le décret du 2 août 2005 ».

Cf. Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 124.

<sup>76</sup> Auparavant limités aux convocations émanant des services de l'Etat ou de l'ANPE, les refus de répondre aux convocations émanant de tous les acteurs du service public de l'emploi tels que les Assédic sont désormais passibles de sanctions.

principaux textes qui constituent le cadre réglementaire – la loi, la convention d'assurance chômage et les conventions bi et tripartites – actent l'accord des directions des trois principales institutions du service public de l'emploi à contribuer, en fonction de leur rôle<sup>77</sup>, à la mise en œuvre de ce dispositif. L'inscription dans le cadre réglementaire met un terme au fait que les expérimentations reposaient sur un détournement des dispositions existantes et crée un cadre favorable à l'institutionnalisation de cette nouvelle régulation. Le RAC apparaît dans les textes comme étant à l'initiative de l'introduction de la régulation concurrentielle même si les autres institutions y sont associées.

La coordination interinstitutionnelle est envisagée par la loi comme fructueuse à condition que les institutions se coordonnent à travers une convention pour mettre en cohérence leurs missions, leurs objectifs et que leurs résultats soient observables et vérifiables. Le marché est, lui, instauré au cœur de cette coordination interinstitutionnelle.

Chacun de ses textes affirme la possibilité d'une régulation concurrentielle du placement. La loi pose les opérateurs privés comme appartenant et contribuant au SPE, met fin au monopole du placement et autorise la régulation concurrentielle d'une partie de l'activité de placement. La convention d'assurance chômage de janvier 2006 annonce la poursuite des « expérimentations » avec les organismes privés<sup>78</sup>. Le texte apporte plusieurs précisions : le rôle déterminant des résultats d'expérimentation sur l'avenir de ces dispositifs, la nécessité de procéder par appel d'offre et de coopérer avec l'ANPE et les publics ciblés par ces prestations. La convention tripartite Etat-ANPE-Unédic du 5 mai 2006 relative à la coordination des actions du service public de l'emploi intègre les opérateurs privés à la liste des acteurs du service public de l'emploi, entérine la possibilité pour l'Unédic de recourir aux OPP et organise la coopération entre les trois institutions nationales pour la rendre possible (article 5). Une division du travail s'instaure sur la régulation de l'externalisation du placement : l'Unédic a un rôle de premier plan en étant donneur d'ordre, l'Etat assure la régulation du cadre général et l'opérateur public a pour mission d'être garant des missions de service public. La convention bipartite ANPE-Unédic du 1er juin 2006 relative à la mise en œuvre du projet personnalisé d'accès à l'emploi rappelle cet engagement, précise le profil des demandeurs d'emploi bénéficiaires et insiste sur les procédures à respecter pour sélectionner les opérateurs<sup>79</sup>. L'inscription dans les textes réglementaires élaborés par

---

<sup>77</sup> L'Unédic est commanditaire, l'ANPE a la charge de l'orientation des demandeurs d'emploi vers les OPP et la DGEFP parce qu'elle est tutelle de l'ANPE et parce qu'en tant qu'administration du ministère du travail, elle est nécessairement impliquée dans ce qui se met en œuvre dans le SPE au niveau national.

<sup>78</sup> Ces « expérimentations » seront analysées dans la seconde partie de ce travail.

<sup>79</sup> A savoir la passation d'appels d'offre en coopération avec l'ANPE.

les acteurs membres des différentes institutions du SPE montre la coordination nécessaire dans la mesure où les compétences requises pour les expérimentations sont détenues au sein de différentes institutions.

Ces quatre textes inscrivent cette pratique dans la légalité et créent un cadre institutionnel qui donne la possibilité – non réalisée - d'un recours important à l'externalisation du placement et surtout, elle normalise ce recours. Les textes définissent les principales caractéristiques de l'externalisation à mettre en œuvre qui sont en partie inspirées des expérimentations antérieures. Il s'agit de contrats marchands passés suite à un appel d'offre, régis par un cahier des charges et rémunérés majoritairement au résultat. Les demandeurs d'emploi les plus en difficulté sont le public ciblé. La régulation concurrentielle ne s'oppose ni à la régulation par l'Etat, ni à la régulation paritaire. Au contraire, Etat et partenaires sociaux assurent l'existence du cadre qui rend possible cette régulation. Leurs interventions invitent donc à ne pas

*« oublier que le marché lui-même ne peut se nourrir trop longtemps d'un retrait prolongé de la puissance publique et qu'il n'est pas une alternative simple à l'organisation. Le marché n'est aucunement assimilable à la rencontre aléatoire entre des acteurs autour de transactions sans lendemain. Il est bel et bien une forme spécifique d'organisation, c'est-à-dire de coordination des conduites et, à ce titre, il est soumis à une intervention régulatrice tant pour la création de ses conditions de fonctionnement que pour assurer sa bonne marche. Il ne peut y avoir de marché sans droit, lequel présuppose toujours l'existence d'une puissance publique<sup>80</sup>. »*

Outre que cette citation rappelle que la régulation marchande est une forme de coordination, elle invite à porter attention à l'ensemble des interventions publiques nécessaires à son développement. Les dispositions intégrées au cadre réglementaire fournissent donc l'encadrement nécessaire au développement de ce marché.

\*\*\*\*\*

La loi du 18 janvier 2005 définit le SPE et met en place une nouvelle approche de la politique publique en matière d'emploi. Il s'agit de promouvoir l'existence d'un service public de l'emploi large, constitué d'acteurs institutionnels certes divers, mais agissant de manière coordonnée. Surtout, ce SPE est voué à incorporer dans son champ d'intervention l'ensemble des prestataires exerçant pour le compte d'institutions publiques ou paritaires, mais également l'ensemble des concurrents intervenant sur le marché du placement. Les formes de coordination marchandes et institutionnelles sont envisagées comme complémentaires. Le législateur attend des acteurs mentionnés dans la loi qu'ils soient à la fois partenaires et concurrents. Ces deux modes de coordination des échanges de services visent le même objectif : être en mesure de proposer des services plus efficaces tout en réduisant les possibilités d'opportunisme des demandeurs d'emploi bénéficiaires. La notion d'activation est structurante.

---

<sup>80</sup> Patrice Duran, 2000, *op. cit.*, p. 19.

Le monopole du placement des demandeurs d'emploi était avant 2005 un monopole théorique, il existait déjà des formes marchandes de l'activité de placement. Cependant, ces espaces étaient faiblement régulés et surtout peu intégrés à la politique de l'emploi. Le plan de cohésion sociale institue le marché au sein même du service public. Si cette ouverture du marché du placement à la concurrence pourrait être lue comme un désengagement de l'État, on observe qu'au contraire la loi se donne pour but de « publiciser » le marché, c'est-à-dire de mettre les résultats des activités concurrentielles au service et au crédit de la politique publique.

Ces nouvelles formes de coordination doivent appuyer le déploiement de modalités de traitement du chômage revues et davantage axées autour de l'activation, notion sous-jacente au développement de l'accompagnement aussi bien qu'au développement du contrôle des demandeurs d'emploi. La distribution des prérogatives entre institutions est un enjeu crucial. L'indemnisation et les interventions d'accompagnement et de placement restent réalisées par des institutions différentes que l'objectif d'approfondissement de l'activation rend indispensable de coordonner. Les nouvelles dispositions constituent une étape importante dans le processus d'institutionnalisation du recours aux OPP dans lequel les partenaires sociaux jouent un rôle déterminant au moment de l'élaboration des textes conventionnels.

## **2. La construction au sein du régime d'assurance chômage d'un compromis décisif pour l'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement**

La loi du 18 janvier 2005 affirme seulement que les OPP concourent au SPE. Les orientations relatives à l'externalisation du placement se précisent et se concrétisent dans les textes conventionnels qui définissent un cadre favorable au développement des OPP et dans la décision du Bureau de l'Unédic de lancer un nouveau marché. Jusque là, la succession de dispositifs bricolés s'est faite hors du cadre législatif mais également en marge des règles de fonctionnement du RAC. Les administrateurs du RAC sont supposés mettre en œuvre des dispositions prises par les partenaires sociaux. Jusqu'à présent, les décisions de recours aux OPP ne sont validées que par les membres du Bureau. L'ampleur très limitée a rendu possible ce contournement mais un accord politique est indispensable à une extension et une normalisation de cette pratique. Cet accord intervient en 2006 dans le cadre de la négociation d'assurance chômage. Il

repose sur un compromis trouvé entre les organisations patronales et trois organisations syndicales. Son existence ne va pas de soi dans la mesure où il entérine les transformations introduites par les expérimentations : régulation marchande sur le placement, rémunération de cette activité au résultat, sélection des demandeurs d'emploi selon une logique financière et mise en cause de l'opérateur public. Autant de points qui font débat, particulièrement au sein des organisations syndicales. Ce compromis est, comme de nombreuses régulations sociales nouvelles, le produit de délibérations<sup>81</sup> lors de la négociation de la convention mais également en amont au sein de l'institution paritaire. Comme tout compromis, il laisse de côté des éléments de divergences mais il scelle un accord qui a une signification. L'analyse du compromis et des raisons pour lesquelles il est trouvé révèle les fonctions attribuées à l'externalisation et les attentes suscitées. Il porte la marque du fonctionnement du paritarisme.

Bien que la convention d'assurance chômage soit le texte déterminant, le compromis s'établit en plusieurs temps. Après l'inscription dans la convention, un deuxième moment clé est la décision prise par le Bureau. Le travail de cette section permet à la fois de comprendre l'inscription dans la convention et son incarnation dans un dispositif précis - en l'occurrence l'expérimentation de 2006<sup>82</sup>.

Après avoir identifié les éléments de contexte qui favorisent la fabrication du compromis, nous revenons sur les positions défendues par les organisations patronales et syndicales avant d'éclairer les mécanismes qui permettent d'aboutir à un accord.

## **2.1 Des contextes propices à l'institutionnalisation de la régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement**

Nous présentons le contexte dans lequel intervient l'élaboration du compromis politique qui conduit le RAC à lancer un nouveau marché avec des OPP pour comprendre les positions des différentes organisations syndicales et patronales et le compromis trouvé. Cette décision poursuit un processus entamé de longue date qui voit le RAC multiplier ses interventions en matière de retour à l'emploi. Il s'agit ici d'analyser précisément la situation des interventions du RAC en 2006 pour comprendre en quoi la décision de recourir aux OPP poursuit et amplifie ce mouvement.

---

<sup>81</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, pp. 7-24, p. 17.

<sup>82</sup> Nous mêlons donc ces deux moments dans l'analyse du compromis et ce parfois de manière indistincte dans la mesure où dans les entretiens réalisés pour recueillir la position des différentes organisations, les interviewés ne les différencient pas. Nous éclairons avec les entretiens menés le procès-verbal de la réunion de Bureau au cours de laquelle est prise la décision de lancer de nouvelles expérimentations.

### 2.1.1 Un contexte financier favorable

Bien que les organisations divergent sur la manière de résorber les déficits ou d'utiliser les excédents, la situation financière du régime constitue toujours un paramètre déterminant de la négociation des ANI. Elle doit être observée à deux niveaux : d'une part la situation financière générale et d'autre part celle des dépenses allouées au retour à l'emploi. La situation financière générale est déficitaire en 2006, caractérisée par « *l'ampleur du déficit cumulé du régime d'assurance chômage au 31 décembre 2005 (14 milliards d'euros) et la persistance, à règles de fonctionnement identiques du régime, d'un déficit cumulé de l'ordre de 5 à 10 milliards d'euros à horizon fin 2008*<sup>83</sup> ». Dans la mesure où une majorité d'organisations voit dans l'accélération du reclassement des demandeurs d'emploi une solution pour diminuer ce déficit, elle devient un argument pour développer l'externalisation. A cette fin, les partenaires sociaux renouvellent l'existence et l'abondement d'une partie spécifique du budget consacrée aux dépenses actives qui s'élève en 2007 à 507 millions d'euros. « *Une enveloppe de 790 millions d'euros par an est affectée à la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé. Cette somme sera affectée, par décision des instances de l'Unédic, à la réalisation des différents parcours de retour à l'emploi*<sup>84</sup>. » Elle est destinée à prendre en charge les frais de l'ANPE pour réaliser les actions, évaluations et prestations d'accompagnement. C'est avec l'enveloppe de dépenses actives qu'ont été financées les expérimentations précédentes et la loi de 2005 a entériné la possibilité que les ressources de l'assurance chômage soient utilisées pour aider au retour à l'emploi.

L'existence de cette enveloppe crée un contexte favorable dans la mesure où elle est considérée comme ne faisant pas partie du déficit global tout en étant un levier potentiel pour le réduire. Ainsi, au cours du débat qui a lieu au Bureau du 21 avril 2006 sur l'opportunité d'étendre les expérimentations, le directeur général<sup>85</sup> rappelle qu'1/8 seulement de l'enveloppe a été consommé à ce stade pour 2006. Cette sous utilisation est récurrente<sup>86</sup>.

---

<sup>83</sup> Convention du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

<sup>84</sup> *Ibid.*

<sup>85</sup> Notons en écho à ce que nous avons dit sur le rôle respectif des politiques et des services que le directeur général intervient au cours du débat sur l'opportunité de lancer un nouvel appel d'offre en apportant une précision certes technique mais dont on ne peut nier la portée politique puisqu'elle revient à relativiser l'incidence financière de l'expérimentation.

<sup>86</sup> L'enveloppe n'est à nouveau pas utilisée intégralement en 2007. Au cours du rapport moral rappelant les principaux faits des deux années écoulées et présenté à la fin de son mandat, la présidente sortante déplore la faible utilisation des enveloppes consacrées aux aides. « *C'est ainsi que plus de 289 millions d'euros ont été engagés en 2007 au titre des aides au reclassement pour accompagner un peu plus de 100 000 demandeurs d'emploi. Si je m'en félicite, c'est aussi pour marquer mon regret que les aides à la*

La situation financière plaide doublement en faveur du recours aux OPP. Il s'agit d'une mesure d'activation des dépenses qui finance davantage de mesures « actives » au détriment des dépenses passives, ce qui permet de réduire ces dernières tout en utilisant le budget consacré aux dépenses actives jamais intégralement consommé.

### **2.1.2 L'intervention croissante du régime d'assurance chômage sur l'aide au retour à l'emploi**

A partir de 1992 et plus clairement encore de 2001, le RAC développe ses interventions sur l'aide au retour à l'emploi en cohérence avec la doctrine de l'activation des dépenses du régime et des demandeurs d'emploi. L'ensemble des organisations à l'exception de la CGT et de la CGT-FO s'accordent sur l'idée que le régime doit, pour améliorer sa situation financière aussi bien que le service rendu aux allocataires, renforcer les droits et les devoirs de ceux-ci en leur apportant de l'aide pour retourner à l'emploi. Cette approche fait de l'indemnisation la contrepartie de la recherche d'emploi, même si l'équilibre souhaité entre « droits et devoirs » varie selon les organisations. Une fois la dégressivité abandonnée, cette approche se traduit essentiellement par la mise en place d'aides pour le retour à l'emploi et par la possibilité de cumuler indemnisation et revenu du travail.

Le développement d'un outil de profilage statistique des demandeurs d'emploi en 2003 constitue une nouvelle forme d'intervention du RAC qui repose cependant sur une démarche similaire à celle sous-jacente aux expérimentations et qui diffère de la logique d'intervention de l'opérateur public.

L'outil de profilage élaboré au sein du RAC<sup>87</sup> permet d'évaluer statistiquement le risque qu'un allocataire épuise ses droits à indemnisation. La mise au point d'un tel outil est directement liée au développement de mesures d'activation par le RAC et à la volonté d'économiser sur l'indemnisation. Il s'agit de repérer les demandeurs d'emploi susceptibles d'être les plus coûteux pour le régime pour les inscrire dans le parcours d'accompagnement le plus intensif. L'outil de profilage peut exister indépendamment du recours aux OPP. Dans la perspective de l'existence de marchés de prestations confiées aux OPP, il a une fonction spécifique : aider à ne pas « investir » dans le retour à l'emploi d'allocataires alors qu'ils auraient pu se reclasser seuls et donc éviter de dépenser le surcoût que représente un accompagnement par le privé à mauvais escient.

---

*formation n'aient été consommées qu'à 53 % en 2007 ». Unédic, Rapport moral de M\_\_\_\_, Présidente, CA de l'Unédic du 31 janvier 2008.*

<sup>87</sup> Une présentation des caractéristiques techniques de l'outil élaboré par la Direction des Etudes et des Statistiques du RAC ainsi que du mouvement de développement de ce type d'outil à l'étranger est faite au chapitre 6.

Le lien entre profilage et recours aux OPP est explicitement fait par une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau au moment de l'élaboration de l'outil :

*« L'idée originale de l'époque, c'était de dire : il faut prendre le profil des demandeurs qu'on va choisir (des chômeurs à potentiel de chômage de longue durée mais en début de chômage). (...) Le calcul financier a été démontré 50 fois : si on mettait 5000 € en début de chômage plutôt que de le traîner pendant trente six mois, on était gagnant en interne. On évitait à des gens de tomber dans le chômage de longue durée. Toute la difficulté est venue de comment détecter cette population<sup>88</sup> ? »*

Une double lecture de l'initiative prise par le RAC peut être faite pour comprendre la dynamique d'évolution des régulations du SPE dans laquelle il s'inscrit, signe de l'ampleur des éléments en discussion à cette période et de ses indéterminations. Dans une première perspective, l'outil de profilage n'est qu'un « gadget » élaboré par le RAC, un essai qu'il prévoit de toute manière d'utiliser en coopération avec l'ANPE. Dans une seconde perspective, prenant au sérieux l'ensemble des potentialités contenues dans cet outil, le profilage peut permettre de contourner l'ANPE en donnant les moyens aux salariés du RAC d'orienter seuls les demandeurs d'emploi.

Que l'on retienne une interprétation large ou étroite de l'outil de profilage, il se révèle être une marque de l'implication croissante de l'Unédic sur le retour à l'emploi et de sa volonté « d'autonomisation » vis-à-vis de l'ANPE. L'élaboration de l'outil de profilage résulte d'une initiative, avalisée par les « politiques », de la direction Etudes et statistiques de l'Unédic pour que le RAC approfondisse ses interventions sur le retour à l'emploi.

Sans minimiser la portée de la décision de recourir aux OPP prise au moment de la négociation de l'ANI, il apparaît que le RAC est déjà largement engagé dans des transformations de ses interventions sur le retour à l'emploi : le recours aux OPP ne fait que poursuivre cette dynamique. La situation financière du régime, déficitaire sur l'indemnisation et excédentaire sur les dépenses actives, favorise ce recours. De plus, le RAC a déjà développé un outil de profilage statistique permettant d'identifier les chômeurs qui présentent les risques les plus élevés d'épuiser leurs droits et qui peut être utilisé pour déterminer pour qui cette dépense présente la plus grande probabilité de retour sur investissement.

---

<sup>88</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

## **2.2 Les positions des différentes organisations du régime d'assurance chômage relatives au recours aux OPP**

L'inscription de nouvelles expérimentations dans l'ANI ne doit pas masquer que sur le recours aux OPP, les différentes organisations patronales et syndicales gestionnaires du RAC ont des positions divergentes. Nous présentons ces positions sur les deux traits qui nous semblent les plus caractéristiques de cette démarche expérimentale : le calcul financier sous-jacent au recours aux OPP et le positionnement du recours aux OPP vis-à-vis de l'opérateur public.

Toutes les organisations n'ont pas des fonctions et des influences similaires. La place que nous accordons à chacune reflète dans une large mesure ces déséquilibres. Elle vise aussi à faire ressortir les points saillants de désaccord et de ruptures

### **2.2.1 Recourir aux OPP dans l'espoir d'un retour sur investissement ?**

Un des éléments qui distingue le recours aux OPP des autres formes d'externalisation concerne ses modalités de rémunération. Celles-ci sont liées au résultat obtenu sur le reclassement des demandeurs d'emploi. Le MEDEF s'appuie sur la conviction que cette forme de rémunération serait une garantie d'efficacité justifiant d'acheter à ces prestataires un accompagnement renforcé, donc plus coûteux, mais grâce auquel l'assurance chômage peut espérer réduire la durée d'indemnisation. Ce calcul qui est la base de l'engagement du RAC dans le recours aux OPP est martelé par le MEDEF. S'il se décline d'une manière renouvelée au moment du recours aux OPP, un représentant du MEDEF, ancien président du régime, en fait le fondement des interventions du RAC, au-delà de l'indemnisation d'activation. Selon lui, il est le seul remède crédible aux difficultés financières du régime.

*« [le RAC s'est impliqué au-delà de l'indemnisation] à partir du moment où les finances de l'Unedic deviennent délicates parce qu'il y a moins de cotisations et davantage d'indemnisation. (...) Se pose la question de savoir comment est-ce qu'on peut faire des économies, pas sur le dos des chômeurs, mais sur l'indemnisation. C'est-à-dire, comment peut-on reclasser plus vite les chômeurs dans leur propre intérêt ? Et c'est là qu'on lance l'expérience avec les opérateurs privés. (...) La dégressivité a été abandonnée en 1999 je crois. Qu'est-ce qu'on peut trouver d'autre que la dégressivité pour encourager le reclassement plus rapide ? Faisons une expérience avec les opérateurs privés.<sup>89</sup> »*

Le recours aux OPP est présenté par le MEDEF comme une déclinaison des politiques d'activation et une modalité d'intervention publique qui apporterait la solution aux difficultés de financement à un moment précis, la dégressivité ayant fait

---

<sup>89</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unedic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

figure de solution dans une période antérieure<sup>90</sup>. Cette justification de l'externalisation est révélatrice de la nouvelle manière d'approcher l'indemnisation comme étant étroitement liée à l'accompagnement et au placement.

*« A cette époque là, on s'est dit : « il faut aider les chômeurs à se reclasser, surtout ceux indemnisés par l'Unédic ». (...) Alors le mot est affreux parce qu'on peut croire qu'on laisse tomber les autres - ce qui n'était pas le cas dans mon souvenir - (...) que ça coute cher à l'Unédic. Plus ils sont reclassés rapidement, plus nous faisons d'économies. D'où le calcul à faire qui était nouveau dans la mentalité de l'Unédic et auquel je me suis beaucoup attaché, qui consistait à dire : « l'Unédic dépense 100 par chômeur en moyenne parce qu'il reste au chômage tant de mois, si nous arrivons à faire en sorte que par un placement, même privé, il reste au chômage six mois de moins, nous gagnons tant et donc on peut en donner une partie à l'opérateur privé qui le reclasse ». » Et le chômeur, par hypothèse, surtout lui, y gagne puisqu'il est reclassé plus tôt<sup>91</sup>. »*

Si la paternité du MEDEF sur ce calcul est contestable, l'organisation patronale le martèle à chaque discussion sur le sujet. Il s'agit d'une étape supplémentaire en matière d'activation des politiques dans la mesure où non seulement la dépense de politique active est perçue comme un investissement mais où le calcul est aussi établi au niveau individuel, ce qui est rendu possible par le fait de lier l'indemnisation au placement et pas uniquement à la recherche d'emploi. Ces propos sont également particulièrement significatifs de la manière dont le MEDEF attribue une valeur (de justice) sociale à sa démarche et justifie l'inégalité de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés. Cette approche est d'ailleurs partagée par d'autres organisations syndicales et patronales.

Envisager le recours aux OPP comme un investissement entraîne l'adhésion de l'ensemble des organisations patronales. Cette intervention d'un représentant de la CGPME au cours du Bureau d'avril 2006 en est un exemple.

*« M. \_\_\_ [CGPME] « regrette (...) que la logique financière présidant à ces expérimentations ne soit à aucun moment rappelée, car il s'agit bien de permettre un retour à l'emploi plus rapide et donc de diminuer les dépenses d'indemnisation. Il est certain que tout ceci se traduit par un gain pour l'AC<sup>92</sup>. »*

L'objectif du MEDEF – derrière lequel se rangent les deux autres organisations patronales CGPME et UPA – est en dernier ressort l'équilibre des comptes du RAC voire l'obtention d'une situation excédentaire en vue de ne pas augmenter et si possible de réduire les contributions. Ceci, comme le rappelle une représentante du MEDEF, est une obsession pour les affiliés patronaux : *« les cotisations, c'était fondamental. Avant*

---

<sup>90</sup> Ce propos rappelle à quel point la distinction entre dépenses actives et passives est limitée pour appréhender les politiques dites d'activation.

<sup>91</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>92</sup> Unédic, 2006, Procès-verbal du Bureau du 21 avril 2006.

*même qu'on ait commencé la négociation, ils ne voulaient pas un chouia d'augmentation*<sup>93</sup> ».

La CFDT ne se démarque pas foncièrement de cette logique d'accompagnement renforcé comme investissement si ce n'est qu'elle n'a pas les mêmes attentes en termes de réduction des cotisations. Elle soutient favorablement les expérimentations parce qu'elle y voit une mesure d'activation dont elle a défendu les principes depuis son arrivée à la présidence du RAC en 1992 (cf. partie I). Comme elle, la CFTC et la CFE-CGC souscrivent à ce calcul. Par contre, la CGT et la CGT-FO s'y opposent.

A rebours du positionnement patronal, la CGT dénonce le coût du dispositif et les inégalités de traitement entre les demandeurs d'emploi qui en découlent. Au cours d'une conférence de presse destinée à publiciser l'opposition de la confédération, son représentant précise :

*« Le premier point d'achoppement porte sur le coût global lié à celui de la prestation : entre 6 000 euros et 3 600 euros par demandeur d'emploi. Pour les mêmes prestations, la contribution versée à l'ANPE par l'Unedic se monte à 650 euros*<sup>94</sup>. »

Elle ne voit pas dans cette modalité de rémunération une garantie d'efficacité mais un risque que les opérateurs privés proposent des emplois de moindre qualité pour améliorer leur taux de reclassement et qu'ils puissent, à terme, intervenir pour sanctionner les chômeurs – toujours dans le même souci d'augmenter leurs gains. A l'opposé de ceux qui récusent le recours aux OPP parce qu'il serait source d'inégalités de traitement pour les chômeurs qui ne peuvent en bénéficier, les représentants de la CGT considèrent au contraire qu'il est préférable d'être accompagné par le service public. Dans la mesure où la CGT refuse l'évidence d'une efficacité accrue des opérateurs privés, elle demande des évaluations à plusieurs reprises, notamment au cours des réunions de bureau, et déplore leur absence lors d'une conférence de presse.

*« Force est de constater qu'une certaine précipitation peut nuire à la qualité des projets présentés et des décisions prises. Ainsi, nous avons regretté l'absence d'outils appropriés et objectifs pour apprécier l'efficacité des expérimentations en cours et la pertinence de leur reconduction et de l'extension proposées. Nous regrettons aussi de ne pouvoir disposer des éléments soumis à la réflexion dans des délais et des conditions compatibles avec l'indispensable consultation des principaux intéressés, structures professionnelles ou territoriales, administratrices et administrateurs des Assedic, par exemple, démarche inhérente à tout corps social démocratique*<sup>95</sup>. »

Cette demande d'évaluation s'explique également dans une perspective stratégique. Le représentant de la CGT interrogé justifie la revendication axée sur la

<sup>93</sup> Entretien avec une représentante du MEDEF au Bureau de l'Unedic, février 2011.

<sup>94</sup> Conférence de presse de la CGT, 23 mai 2006.

<sup>95</sup> *Ibid.*

demande d'évaluation par le fait qu'une fois le principe de recours aux OPP inscrit dans la convention votée, l'opposition aurait été stérile. La CGT ne met pas en avant son opposition au recours aux OPP mais présente l'absence d'évaluation comme emportant la décision de la confédération en dernier ressort.

*« En conclusion, il nous semble pertinent, avant de s'engager plus avant, d'élaborer des outils fiables ainsi que des critères d'évaluation pertinents pour avoir une évaluation exhaustive à la fin des expérimentations<sup>96</sup>. »*

L'opposition aux nouvelles expérimentations est présentée comme n'étant pas définitive mais là encore, il ne faut pas négliger la portée stratégique d'un tel positionnement.

La CGT-FO inscrit son opposition au recours aux OPP et donc au calcul patronal dans la lignée de son opposition historique à l'activation. Depuis 1992, elle refuse que les cotisations soient utilisées pour autre chose qu'indemniser les demandeurs d'emploi. Un des fondements du refus de l'activation – et plus largement des OPP – réside dans le fait que ce « détournement de fonds » qui prive les salariés du bénéfice d'une partie des cotisations ne constitue en rien une solution au problème du chômage dont l'origine tiendrait à un déficit de demande de travail. Au cours d'une réunion de bureau, le représentant de la CGT-FO *« souligne que le fond du débat, c'est que l'offre d'emploi n'est pas extensible donc si on diminue les délais de retour à l'emploi pour certains, on les allonge pour d'autres<sup>97</sup> »*. Il se situe donc à l'opposé du représentant patronal qui défend le principe de traitement différencié des allocataires. Comme le représentant de la CGT, ses critiques et ses interventions les plus fréquentes portent sur le coût de cet accompagnement et l'évaluation des résultats. A titre d'exemple, il demande, au cours du Bureau du 5 juillet 2006, lors de l'approbation des procès-verbaux des réunions des bureaux des 21 avril et 26 mai 2006 une restitution exacte – il juge la version actuelle erronée – de ses interventions où il revient sur le coût.

*M. \_\_\_ [représentant de la CGT-FO] souhaite qu'on réintègre, dans le procès-verbal, l'intégralité de la démonstration chiffrée qu'il a effectuée au sujet du gain réalisé par la société Ingeus [au cours du Bureau du 21 avril 2006]. « Concernant Ingeus, la prise en charge de 6000 demandeurs d'emploi représente un gain de 16.8 millions d'euros (à raison de 2 800€ par personne dès la prise en charge). Le taux de reclassement étant de 35 %, cela a représenté un gain supplémentaire de 1,9 million d'euros auxquels il convient d'ajouter 640 000€ au titre des 15 % encore en emploi au bout de six mois. Au total, les gains d'Ingeus sont donc de 19,3 millions d'euros. Si l'on sait qu'un consultant coûte environ 3 600€/mois charges comprises, et que l'on compte 40 consultants Ingeus (chacun ayant en charge 50 demandeurs d'emploi), on parvient à une dépense de 144 4000 € mensuel, soit 5,18 millions d'euros au terme des 36 mois d'expérimentation auxquels il faut ajouter 60 % de frais généraux, ce qui conduit à un total de 8,3 millions*

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 21.04.2006.

*d'euros. [Il] aurait aimé qu'on justifie ce gain final de 11 millions d'euros qu'il estime pour sa part trop important<sup>98</sup>. »*

Ces propos sont intéressants pour saisir le type de travail réalisé par le représentant de la CGT-FO. Il est le seul de tous les administrateurs à mettre en doute les chiffres avancés par les services et à tenter de présenter d'autres chiffres. Il revient de manière récurrente sur le fait qu'aucune évaluation crédible à ses yeux n'est réalisée et que l'efficacité des expérimentations n'est donc pas démontrée. Ces deux déclarations permettent de mettre en évidence le lien entre évaluation des résultats des opérateurs, du gain pour l'assurance chômage et du gain des opérateurs.

Deux logiques s'affrontent pour juger du coût du recours aux OPP mais les représentants qui y voient un investissement permettant de réduire les dépenses d'indemnisation sont majoritaires.

### **2.2.2 Mise en cause de l'efficacité de l'opérateur public et augmentation des prérogatives du régime d'assurance chômage**

La deuxième ligne de clivage traversant les organisations du RAC concerne le positionnement vis à vis de l'opérateur public. Sur ce point, les différences d'approche des organisations sont très étroitement liées avec les projets de chacune quant à l'évolution des prérogatives du RAC en matière de retour à l'emploi. Si le patronat est dans une stratégie de mise en cause et d'« agression » de l'opérateur public, dans l'espoir notamment d'obtenir une extension des prérogatives du RAC, cette position ne fait pas l'unanimité parmi les organisations syndicales. On retrouve, sur ce point précis, la situation d'unité patronale et de division syndicale caractéristique des relations professionnelles françaises.

#### **➤ *Les positions des différentes organisations sur l'efficacité supérieure des OPP***

Envisager réaliser des économies en recourant à des opérateurs privés de placement repose sur le postulat que le reclassement serait plus élevé et / ou rapide pour les allocataires du régime que lorsqu'il est réalisé par l'opérateur public. Le patronat – MEDEF en tête – avance plusieurs arguments pour le justifier : le service public serait par nature inefficace alors que la régulation concurrentielle garantirait l'efficacité supérieure du secteur privé et les prestataires privés accepteraient de donner une priorité

---

<sup>98</sup> Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 26 mai 2006.

aux demandeurs d'emploi indemnisés dans l'optique assurantielle (telle que la développe le MEDEF), ce que refuse l'ANPE au nom du service public.

Dans cette période où le MEDEF souhaite étendre le champ d'influence du RAC, le chef de file de la délégation patronale fait de l'inefficacité de l'ANPE un leitmotif de son discours, alimentant ainsi la conflictualité entre les deux institutions. Présenté, par des représentants syndicaux, des hauts-fonctionnaires ou des dirigeants du RAC, comme un « anti-ANPE primaire », il reprend d'ailleurs cet argumentaire, plusieurs années après, au cours de l'entretien.

*« A cette époque [...] l'ANPE reclassait un peu moins de 10 % des demandeurs d'emploi qui s'adressaient à elle [il fait référence à un rapport de 2003/2004]. C'est-à-dire une infime partie des gens qui s'adressaient à elle. Quand vous pensez qu'il y avait 25 000 personnes pour ça, c'est quand même hallucinant. Ça dépendait bien sûr des endroits. Il y avait sans doute aussi des gens qui se reclassaient et ne le disaient pas à l'ANPE. Il faut nuancer mais ce chiffre est quand même terrifiant et reste globalement valable<sup>99</sup>. »*

L'inefficacité de l'ANPE ne s'expliquerait pas uniquement par son statut privé mais également par le fait que les conseillers ANPE sont amenés à intervenir sur une situation que personnellement ils ignorent :

*« Et ça crée une attitude qui fait que l'on demande à des gens qui ont la sécurité de l'emploi de reclasser des gens qui ne l'ont pas. Et donc ils n'ont pas cette mentalité : « l'emploi n'est pas forcément durable, je risque de le perdre<sup>100</sup> ». »*

S'il serait faux de considérer que ces propos recueillent une adhésion unanime au sein du RAC, l'idée que l'ANPE méconnaît l'entreprise alors que le RAC aurait une appréhension plus proche de sa réalité (notamment en raison de la représentation patronale en son sein) est, elle, largement répandue. Ces propos illustrent également la volonté de promouvoir, via le recours aux OPP, une certaine approche de l'emploi et de la précarité, notamment en prenant des conseillers qui sont passés par des épisodes de chômage et de contrats précaires<sup>101</sup>.

A cette spécificité liée au placement s'ajoute une argumentation souvent mobilisée pour justifier de l'efficacité prétendue supérieure des entreprises soumises à la concurrence : elles n'auraient pas, contrairement au secteur public, de rémunération acquise.

*« Le placement privé a été très contesté notamment par FO et la CGT au nom de l'idée que c'était absolument scandaleux d'intéresser des gens au placement des chômeurs. Naturellement, c'est une réflexion absurde parce que d'une manière générale quand vous intéressez les gens au résultat de quelque chose, et ça a commencé de tout temps par les*

---

<sup>99</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>100</sup> *Ibid.*

<sup>101</sup> François Brun, Delphine Corteel, Jérôme Péliasse, 2011, « Le contrat de transition professionnelle : enjeux et devenir d'une expérimentation innovante dans l'accompagnement des licenciés économiques », Communication au Congrès de l'AFS, Juillet 2011, Grenoble, RT6.

*commerciaux, et bien vous avez davantage de chance d'obtenir leur motivation.(...) Et puis, c'est un vieux réflexe qui me fait penser que le privé est plus efficace que le public. Point à la ligne. Lorsque vous vous battez contre un compte de résultat et un compte d'exploitation, ce n'est pas la même chose que d'attendre un budget qui tombe du ciel. Les administrations publiques ont des recettes qui viennent du ciel, c'est-à-dire du contribuable. Les entreprises privées ont des recettes qui viennent du client. Donc, a priori, l'entreprise privée est plus acharnée. Il y a des fonctionnaires très bien, la question n'est pas là, qui font très attention aux deniers de l'État bien entendu. Globalement, le privé est plus efficace que le public. [...]. Le rythme de travail dans le monde du privé n'a rien à voir avec celui du public. Je crois que c'est établi<sup>102</sup>.*

Si ces propos sont classiques de la part d'un représentant patronal, soulignons qu'il s'agit du plus éminent d'entre eux au sein de l'Unédic et que, par leur radicalité, ils mettent en lumière l'opposition entre la logique du service public et de celle de l'entreprise privée qui est au cœur de la démarche de recours aux OPP. Même si elle est alors formulée en d'autres termes, on retrouve dans ces propos une certaine doxa libérale qui valorise la confrontation au marché par rapport au service public. La démarche ne se borne pas à reconnaître la supériorité du privé mais des bénéfices sont attendus de l'introduction de la concurrence supposée créer un effet d'émulation sur l'ANPE.

*« L'introduction des opérateurs privés est excellente pour pousser l'ANPE à montrer ce qu'ils savent faire. [...]Moi j'étais partisan, en fonction des résultats de l'expérience avec les aménagements successifs nécessaires pour que ça se passe bien, du placement privé.[...] Ça mettait en œuvre une concurrence entre l'UNEDIC et les ASSEDIC d'une part et l'ANPE d'autre part. (...) Moi je considère que la concurrence est saine. Je suis contre les monopoles<sup>103</sup>. »*

Les arguments mis en avant par le MEDEF pour justifier de faire appel à des opérateurs privés plutôt qu'à l'ANPE concernent l'efficacité supposée supérieure en partie attribuée à une différence de statut. A la visée en termes d'efficacité s'ajoute l'usage des OPP comme outil dans la bataille menée par le MEDEF pour affaiblir l'ANPE au profit du RAC. L'externalisation du placement aux OPP vise au moins autant le développement de la concurrence entre opérateurs que la mise en concurrence de l'opérateur public. Les motivations du patronat reposent sur la mise en cause de la logique de service public, que ce soit par le dénigrement du travail de l'ANPE, par l'individualisation du calcul de coût ou par la croyance dans la régulation concurrentielle.

L'argumentaire développé par la CFE-CGC sur la question de l'efficacité comparée des OPP et de l'ANPE est assez proche de celui du MEDEF. Il se situe sur le plan de la rationalité économique : les opérateurs privés seraient plus efficaces parce

---

<sup>102</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>103</sup> *Ibid.*

qu'ils auraient plus d'intérêt à l'être que l'ANPE, qui par ses attributions ne serait pas comptable de la situation financière du RAC.

*« L'idée c'est d'avoir l'accompagnement renforcé. Le reproche fait à l'ANPE c'est de laisser tomber les gens : « je vous ai vu, je vous reverrai dans 6 mois, à l'époque hein, et puis je vous reverrai dans 6 mois et puis dans un an ». Pour nous c'était pas ça. Eux, ils s'en foutent, pendant ce temps là, c'est pas eux qui paient l'indemnisation, c'est l'Unédic. (...) On ne voulait pas qu'ils soient laissés comme ça dans la nature, c'est pour ça qu'on est arrivé à un accompagnement renforcé par des OPP. En se disant : « mieux on les accompagne, plus vite ils trouveront un boulot, moins on paiera d'alloc chômage<sup>104</sup> ». »*

Si cette remarque s'inscrit dans la même logique que le calcul financier fait par le MEDEF, son auteur se démarque dans la suite de l'entretien de la volonté du MEDEF de diminuer les cotisations.

Même si elle est exprimée en des termes moins agressifs que ceux des organisations patronales, la critique de l'ANPE est reprise par les représentants de la CFDT. Plutôt qu'une critique frontale, les représentants de la CFDT mettent en avant les différences de logique qui animent les deux institutions. Un membre de la CFDT haut placé dans l'encadrement au sein de la direction des affaires juridiques de l'Unédic nous explique ainsi la différence d'approche :

*« L'ANPE, à travers son éthique et son humanité de façade considère que chaque demandeur d'emploi doit être traité de la même manière. Peu importe son profil. Peu importe qu'il soit jeune diplômé ou qu'il ait 20 ans d'expérience. Ce n'est pas le choix qui est fait par les partenaires sociaux. Les partenaires sociaux, eux, ils traitent différemment les demandeurs d'emploi selon le coût qu'ils représentent. Si un demandeur d'emploi coûte cher, alors les partenaires sociaux souhaitent qu'il retrouve rapidement un emploi. Ce choix mercantile était insupportable pour l'ANPE qui a une approche égalitariste. Il n'y a pas beaucoup de basketteurs à l'ANPE. Pour eux, peu importe que la personne fasse 1m60, ils vont indifféremment la placer en position de pivot qu'une personne de 2 mètres. L'ANPE traite indifféremment les personnes, elle fait jouer tout le monde à tous les postes. Alors que l'assurance chômage est favorable à un traitement différencié. Il y a une différence de philosophie entre l'ANPE et l'Unédic. L'Unédic, c'est la gestion rigoriste protestante alors que l'ANPE s'est le catholicisme généreux<sup>105</sup>. »*

Son propos assimile les positions défendues par l'ensemble des organisations, qu'elles soient syndicales ou patronales, faisant fi des divergences au sein des organisations syndicales. Il défend le traitement différencié qui est porté par l'ensemble de la CFDT. L'intérêt de ces propos est de montrer que ce n'est pas tant l'inefficacité de l'ANPE qui est déplorée que « l'approche égalitariste » qui est réfutée pour le RAC. Ces propos sont révélateurs de ce qui se joue dans les oppositions relatives aux OPP : différentes conceptions du service public qui se traduisent par des différences de pratiques et de culture entre l'institution paritaire et le service public.

---

<sup>104</sup> Entretien avec un représentant de la CFE-CGC au Bureau de l'Unédic, août 2010.

<sup>105</sup> Entretien avec un cadre de la direction des affaires juridiques de l'Unédic avant la fusion, 10 décembre 2008.

En plus de la volonté d'utiliser les OPP pour mettre en œuvre ses propres principes de justice – ce que l'ANPE refuse de faire –, la CFDT attend du recours aux OPP le développement de pratiques innovantes de la part des prestataires privés ainsi que la création d'émulation vis-à-vis de l'ANPE. Un président CFDT de l'Unédic affirme ainsi : « *Nous pensons qu'il n'est pas mauvais qu'il y ait un peu d'émulation dans ce marché qui est un peu statique au niveau de l'ANPE*<sup>106</sup> ».

La position prise par la CFDT constitue un bouleversement : par son rôle décisif au sein des organisations syndicales (cf. infra), elle introduit la régulation concurrentielle sur l'activité de placement alors que l'existence d'un monopole sur cette activité est un combat syndical historique. Cette prise de position est significative de l'évolution du positionnement de cette organisation en matière de régulation du marché du travail. Elle suscite incompréhension à l'extérieur et voix discordantes à l'intérieur. En raison notamment de sa signification et de ses conséquences, plusieurs de nos interlocuteurs se sont étonnés du soutien apporté par la CFDT à ces dispositifs qui mettent en cause l'opérateur public et ouvrent la voie aux opérateurs privés. Une ancienne DGEFP nous confie « *ne jamais avoir compris que la CFDT se soit prêtée à ce jeu-là*<sup>107</sup> ». Pour expliciter cette situation, elle émet l'hypothèse que le chef de file de la CFDT de l'époque ne parvient pas à établir un rapport de force à la hauteur de sa position avec le MEDEF et en devient inféodé au représentant patronal. D'autres salariés de l'Unédic – dont certains membres de la CFDT – nous ont dit partager cette analyse. Au moins dans les débuts du projet, des voix discordantes se sont manifestées notamment au sein de la fédération CFDT des Salariés chargés de l'Indemnisation de l'Emploi et du Reclassement (CFDT SIER) qui s'est opposée au dispositif. S'il y eut des divergences entre les représentants des salariés et les représentants de la confédération qui siégeaient dans les instances du RAC, les opposants peinèrent à se faire entendre.

Les représentants de la CFDT au sein des instances du RAC justifient cette position par leur refus d'entrer dans un débat qui opposerait opérateurs publics et privés. Ainsi, au cours du Bureau du 26 mai 2006, « *Mme La Présidente note également que son organisation ne souhaite pas entrer dans le débat opérateurs publics / opérateurs privés [...]. Ce qui importe, ce n'est pas qui fait quoi mais ce que l'on fait*<sup>108</sup> ». Cette position n'est pas propre à l'activité de placement mais à l'ensemble des services publics et renvoie au positionnement défini sur les services publics lors du congrès de la confédération de 2006.

---

<sup>106</sup> Entretien avec un représentant de la CFDT, président de l'Unédic après la fusion, août 2010.

<sup>107</sup> Entretien avec la Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle lors des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2011.

<sup>108</sup> Unédic, Compte-rendu du Bureau du 26 mai 2006.

### Encadré 19 - Résolution adoptée par le 46ème congrès de la CFDT : extrait relatif aux services publics

Le troisième volet de cette résolution est intitulée : « Une intervention publique garante de la cohésion sociale et de la régulation de l'économie de marché ».

Son 2ème point, intitulé « l'Etat garant de services publics de qualité », stipule que :

« Pour parvenir au niveau de cohésion sociale et territoriale souhaité, l'Etat doit garantir des missions et des moyens de service public répondant aux besoins individuels et collectifs. Ces missions de services publics ne se résument pas aux seules questions de détention du capital, de forme juridique de l'entreprise ou de statut du personnel. L'évolution des besoins, les progrès techniques, les nouvelles exigences sociales doivent, avant tout, guider le choix des priorités. Il faut repenser l'affectation des moyens et les modalités de fonctionnement, tout en assurant la réversibilité des choix opérés.

Quels que soient le statut ou la nature juridique de l'opérateur, les exigences de qualité des services publics impliquent :

- la garantie d'un égal accès pour tous,
- la continuité et l'adaptabilité du service,
- la recherche de la meilleure efficacité économique et l'engagement sur des clauses sociales et environnementales,
- les moyens de l'évaluation.

Ce sont des conditions indispensables pour répondre aux attentes des citoyens et des salariés des opérateurs concernés. Elles doivent donc être à la base des contrats de délégation quand ces services sont assurés par des opérateurs privés.

Notre revendication d'une directive européenne précisant le champ des services d'intérêt général est un moyen de pérenniser la place des services publics et leurs spécificités au sein du grand marché européen. Dans ce champ, au sein de l'union européenne, les exigences sociales doivent passer avant le droit de la concurrence. Cette directive peut être une étape vers des services publics européens.

Cette rénovation de l'intervention publique doit aussi être l'occasion de profondes modifications de la relation des employeurs publics avec leurs salariés. La clarté des objectifs, la réorganisation du dialogue social et son exercice effectif, le développement de la négociation collective constituent la première étape d'une véritable amélioration de l'organisation et de la gestion des fonctions publiques. Les attentes des citoyens vis-à-vis des services publics et celles des personnels concernés sont à concilier dans la perspective d'une amélioration du fonctionnement des services et des statuts des personnels.

La CFDT recherchera systématiquement les formes d'action les moins pénalisantes pour les usagers des services publics et leurs salariés et des formes d'action innovantes qui entraînent leur adhésion, sans exclure le recours à la grève qui est un droit constitutionnel. Elle refuse l'instauration d'un service minimum par la loi et s'emploiera à faire fonctionner les systèmes d'alerte et à les négocier là où ils n'existent pas<sup>109</sup>. »

Un président CFDT de l'Unédic affirme que ce positionnement général sur le service public est déterminant pour la position défendue par la CFDT sur les OPP : « *il n'y a pas de débat là-dessus à la CFDT parce qu'on avait les fondements de textes de congrès<sup>110</sup>* ». A l'opposé du fondement sur lequel reposait le monopole du SPE, rien ne justifie, selon lui, l'absence d'opérateurs privés sur l'activité de placement... ni

<sup>109</sup> CFDT, 2006, Résolution adoptée, Congrès de Grenoble.

<sup>110</sup> Entretien avec un représentant de la CFDT, président de l'Unédic après la fusion, août 2010.

n'empêche la présence de l'opérateur public. Ce dernier n'apporterait aucune garantie de la qualité du service.

*« Le principe même que des OPP puissent intervenir sur ce marché... pour des raisons pragmatiques on serait bien en peine d'aller contre. Tous les jours nos sections syndicales d'entreprises qui sont confrontées à des licenciements font appel à des cellules de reclassement. Pourquoi refuser à des gens qui ne sont pas licenciés économique un suivi personnalisé aussi important que celui fait dans les cellules de reclassement par les opérateurs privés ?*

*CV : Pour quelles raisons cet accompagnement ne pourrait pas être fait par du public ?*

*Président CFDT : Aucune. (...) Si la fonction d'un opérateur public se limite à la gestion sans qu'on lui donne du sens dans l'intérêt général, il y a un problème. Moi je suis toujours inquiet quand un opérateur public ne justifie son existence que parce que par nature il est public et par nature il défend l'intérêt général (...). Parfois le monopole n'est pas la garantie du meilleur service rendu, surtout quand la fonction politique n'est pas exercée. Que veut le politique ? le responsable de la cité ? le gouvernement ? sur l'accompagnement à l'emploi. On peut avoir un établissement public avec des missions données par le politique qui sont la radiation maximum. Ce qui m'importe : que la fonction politique sache donner du sens à l'intérêt général<sup>111</sup> ».*

Pour ce président CFDT de l'Unédic, le statut privé de l'expérimentation n'est pas problématique parce que le politique peut orienter son intervention.

La position favorable aux OPP s'explique également par le fait que les représentants de la CFDT souhaitent s'impliquer davantage dans la gestion de l'emploi, point sur lequel sa position diffère de celle du MEDEF, mais également d'autres organisations syndicales qui considèrent qu'il s'agit d'une responsabilité incombant à l'Etat. Cette différence est explicitée par un membre du comité de direction de l'Unédic membre de la CFDT:

*« On était dans une époque où il y avait des perspectives d'emploi et la CFDT disait : « il faut apporter des solutions aux chômeurs ». Il y avait des besoins des entreprises. La CFDT disait : « on a des moyens d'action, utilisons toutes ses ressources et ce temps de chômage rémunéré pour permettre toutes ces évolutions qui sont favorables aux intéressés et à l'économie ». Elle était dans cette perspective : je m'implique dans une gestion de l'emploi<sup>112</sup>. »*

L'explication avancée consiste à dire que le soutien de la CFDT se justifierait par l'amélioration de l'accompagnement dont bénéficient les demandeurs d'emploi suivis par les OPP.

L'argumentaire des représentants de la CFTC sur ce point diffère. Ils ne contestent pas l'efficacité initialement supérieure des OPP et veulent faire de l'externalisation un outil transitoire pour aider l'ANPE à progresser, une source de

---

<sup>111</sup> *Ibid.*

<sup>112</sup> Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, novembre 2011.

bonnes pratiques à diffuser au sein de l'opérateur public comme l'explique le représentant de la CFTC au Bureau de l'Unédic.

*« J'ai été convaincu que ce qui se faisait [chez les opérateurs privés] devait servir. Comme j'étais administrateur ANPE, je voulais que petit à petit l'ANPE forme ses agents et apprenne un petit peu et utilise le savoir faire et l'ingénierie utilisés par les organismes extérieurs pour l'appliquer dans ses propres formations. En réalité, c'est ce qui s'est produit. (...) Dans un avenir plus lointain, l'Unédic n'aurait plus à faire de l'accompagnement puisque l'ANPE aurait fourni l'accompagnement. Nous n'étions pas pour garder une concurrence. Garder... il n'y en a jamais vraiment eu. Il y a tellement de demandeurs d'emploi à accompagner. C'est pour ça que le fait d'avoir recours à l'extérieur, je ne voyais pas politiquement d'inconvénient majeur<sup>113</sup>. »*

Cette approche conduit ainsi le représentant de la CFTC à contester l'idée même qu'il y ait une concurrence opérateurs public et privés.

Les représentants de la CGT et de la CGT-FO avancent, eux, des motifs d'opposition politique. Cette concurrence est au contraire au fondement de l'opposition du représentant de la CGT qui rejette la mise en cause de l'opérateur public faite à travers le recours aux OPP, dénonçant le fait qu'ils sont justement dans des situations qui faussent la comparaison au détriment de l'opérateur public.

*« Pour les mêmes prestations, la contribution versée à l'ANPE par l'Unedic se monte à 650 euros [au lieu de 3 600 à 6 000 pour les OPP]. Parmi les conditions fixées au prestataire : 1 référent pour 40 demandeurs d'emploi contre 1 pour 130 en moyenne à l'ANPE<sup>114</sup>. »*

Le statut privé des opérateurs n'est pas l'argument unique mis en avant ni même un argument présenté en tant que tel. Le congrès de la CGT, qui a lieu la même année que celui de la CFDT, ne définit pas le service public à partir de son statut mais la résolution adoptée développe une approche du service public largement différente de celle de la CFDT.

**Encadré 20 – Extraits de la résolution adoptée par le 48ème congrès de la CGT relatifs aux services publics**

« Pour des services publics, outils de solidarité et de citoyenneté  
Le Service public gravement menacé est au cœur des enjeux de notre société. Il constitue une organisation des activités économiques au service de l'intérêt général. (...)  
Il est évident que les entreprises publiques comme les services publics ont besoin de se transformer et d'être améliorés. (...)  
Les attentes des populations sont d'autant plus accrues que la précarité de la vie et le chômage sont importants. L'objectif est de faire en sorte que les services publics et les entreprises publiques répondent mieux aux attentes des populations d'aujourd'hui, donc à l'intérêt général, conformément au préambule de la Constitution qui donne une responsabilité particulière à la collectivité nationale dans la gestion des services publics. Afin d'y parvenir, la CGT entend engager un débat avec les usagers sur la finalité des services publics Ces derniers doivent mieux anticiper les besoins au travers d'une politique de développement, intégrant une exemplarité en

<sup>113</sup> Entretien avec un représentant de la CFTC, président de l'Unédic après la fusion, août 2010.

<sup>114</sup> Conférence de presse de la CGT, 23 mai 2006.

matière sociale et environnementale, respectant la spécificité de chacun d'entre eux, ce qui implique de démocratiser leur accès comme leur gestion.

Il est urgent d'organiser leurs coopérations aux plans local, national, européen et international. Une appropriation démocratique, sous les formes élaborées par les salariés et les populations, des activités économiques essentielles, doit permettre la maîtrise collective des politiques publiques en matière sociale, économique et environnementale.

(...) Nous pouvons faire obstacle aux privatisations et aux conceptions que veut imposer la Commission européenne à travers les « Services d'intérêt économique général » dans des secteurs aussi essentiels que les transports, la communication, l'énergie, l'eau.

A l'opposé des choix préfabriqués que l'on nous impose, la CGT entend élaborer les réponses avec tous les intéressés, usagers particuliers et entreprises, salariés, associations et collectivités publiques. Elle veut ouvrir d'autres voies d'évolution en France et en Europe qui fassent droit aux attentes des usagers et des salariés des secteurs concernés. »

L'argument principal de l'opposition de la CGT se fonde sur le surcoût de cet accompagnement réalisé par les opérateurs privés alors qu'une telle dépense n'est pas faite pour l'opérateur public.

Le représentant de la CGT-FO dénonce également l'attaque faite au service public à travers le recours aux OPP. Il dénonce de manière récurrente les démarches commerciales des opérateurs auprès des administrateurs du régime et le manque de transparence dans l'attribution des marchés, autant de dérives qui ne peuvent exister dans le cadre du service public. Il raconte au cours du Bureau du 8 septembre 2006 avoir « *été sollicité par les différents représentants des sociétés soumissionnaires dès le lancement de l'appel d'offres, et jusqu'aux résultats, et à aucun moment n'[avoir] répondu positivement à ces demandes*<sup>115</sup> ». Il pointe régulièrement l'absence de concurrence entre opérateurs. Il en veut pour preuve qu'ils proposent des prix au centime près identiques alors qu'ils ne sont pas supposés connaître les tarifs de leurs concurrents. La logique de profit inhérente à toute entreprise privée conduit à ce qu'il y ait pour lui un double risque : « *soit les opérateurs sélectionnent les demandeurs d'emploi, soit ils allaient utiliser des moyens de pression sur les demandeurs d'emploi pour reprendre n'importe quel type de travail*<sup>116</sup> ».

#### ➤ ***Quel état d'avancement d'un projet alternatif pour réguler le SPE ?***

Concernant le positionnement des différentes organisations sur la portée des critiques faites à l'ANPE, il est difficile de cerner la « véracité » et l'état d'avancement de l'existence d'un projet alternatif. Les points de vue divergent sur l'ampleur des controverses suscitées par le recours aux OPP, même parmi les promoteurs des expérimentations. Ces divergences recoupent celles sur la portée de l'expérimentation : s'agit-il d'un essai de portée limitée ou, au contraire, de jalons posés vers une nouvelle

<sup>115</sup> Bureau de l'Unédic, 8 septembre 2006.

<sup>116</sup> Entretien avec un représentant de la CGT-FO au Bureau de l'Unédic, 10 octobre 2011.

organisation du SPE ? Si le patronat est unanime pour développer une nouvelle expérimentation et confiant dans la supposée efficacité supérieure des OPP, il y a rétrospectivement<sup>117</sup> un débat autour des suites envisagées à l'expérimentation et donc sur ses finalités en dernier ressort. Un représentant de la CGPME, interrogé plusieurs années après l'expérimentation, dément qu'il y ait eu, à terme, l'idée de déposséder l'ANPE de ses prérogatives. La seule ambition de l'Unédic aurait été d'avoir les moyens techniques de sa politique d'activation. Il relativise l'importance du dossier au regard des autres débats traités par la régulation sociale et l'agressivité du RAC vis-à-vis de l'ANPE<sup>118</sup>.

Pour un Directeur général Adjoint en charge du réseau des Assédic proche du MEDEF en fonction au moment des expérimentations, la volonté de bousculer l'ANPE est au fondement de la démarche.

*« Tandis que tous les autres à l'ANPE, ils étaient vent debout. Ça se comprend parce que c'était quand même mettre en cause directement les pratiques de l'ANPE. On voulait mettre en cause la façon de travailler, en les titillant. Notre objectif, c'était vraiment celui-là. On avait quand même pas l'ambition de remplacer l'ANPE. Jamais personne n'a eu cette ambition-là. Enfin j'espère. C'était de dire : « voilà, ça existe, ça marche dans d'autres pays, on va essayer. Normalement, même si ça ne nous coûte du fric, on va pas en perdre. Ils réussiront bien quand même... » Et puis il y avait les enveloppes de dépenses actives, il fallait en faire quelque chose. Et puis si ça permet de réduire vraiment la durée de chômage des gens, ok, ça compense pour nous. On n'est pas obligé d'avoir un bénéf très important. Si ça permet à quelques-uns de rentrer plus vite au boulot, pour eux, c'est déjà ça. L'objectif étant d'abord de faire bouger l'immobilisme de l'ANPE. À l'époque c'était l'horreur. C'était un immobilisme total<sup>119</sup>. »*

Nous ne pouvons à ce stade que constater l'existence de positions différentes. Nous reviendrons ultérieurement (cf. chapitre 8) sur les difficultés à reconstituer rétrospectivement les positions liées à la fusion entre les Assédic et Pôle emploi qui a redistribué les cartes de manière inattendue.

Les divergences laissent apparaître des possibilités d'accord. L'approche du recours aux OPP comme investissement et la critique de l'opérateur public rencontrent des partisans dans les deux camps.

## 2.3 Un compromis sous contrainte

Les positions défendues par la CGT et la CGT-FO attestent que s'il y a une majorité d'organisations favorables au recours aux OPP, il y a également des

---

<sup>117</sup> Le caractère rétrospectif de ce débat vient de ce qu'au moment où se déroulaient les expérimentations la question de leur avenir n'était pas posée dans les mêmes termes puisque la fusion n'était pas envisagée.

<sup>118</sup> Entretien avec un représentant de la CGPME au Bureau de l'Unédic, juillet 2010.

<sup>119</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'Unédic en charge du réseau des Assédic, Novembre 2010.

oppositions résolues au sein du RAC. Les différentes organisations favorables ne sont pas porteuses d'une position univoque. La délibération au sein de l'institution paritaire permet de déboucher sur un compromis dont nous analysons ici les caractéristiques pour comprendre comment il parvient à synthétiser les différentes positions. Les promoteurs de l'expérimentation ont en commun de vouloir développer l'externalisation du placement à la fois « pour elle-même » - pour tester de nouvelles modalités de traitement du chômage voulues plus efficaces – et comme outil mis au service du développement de l'institution paritaire. Le compromis adopté conduit à ne pas développer le recours aux OPP dans le cadre d'un dispositif de droit commun mais à rester dans l'exceptionnalité. Pour autant, l'existence même de ce compromis constitue un pas décisif dans l'institutionnalisation de cette régulation marchande.

Comprendre la fabrication de ce compromis nécessite de connaître le poids relatif des différentes organisations au sein de l'institution et les rouages des rapports de force entre elles. La fabrique de compromis est au cœur de la vie des institutions paritaires dont l'existence vise à déplacer les conflits entre capital et travail<sup>120</sup>. Si, au vu des caractéristiques structurelles de l'institution paritaire, le patronat est la partie qui pose le problème – signe de sa position dominante –, il importe de voir comment les organisations syndicales mobilisent les marges de manœuvre dont elles disposent.

### **2.3.1 Le MEDEF utilise sa position dominante pour « proposer » le recours aux opérateurs privés de placement avec l'assentiment de la CFTD**

Dans la mesure où, au sein du RAC, toutes les organisations n'ont ni les mêmes fonctions et ni le même investissement et donc au final pas la même influence, un des premiers éléments pour éclairer la fabrique du compromis est de comprendre comment s'agrègent les positions.

#### **➤ *Le fonctionnement du collège patronal***

Le MEDEF joue un rôle déterminant dans l'introduction et l'institutionnalisation de la régulation marchande du placement au sein du SPE français du fait de sa position dominante aussi bien au sein du patronat que de l'institution paritaire dans son ensemble.

La composition des instances et le fait que les divisions sont traditionnellement moins importantes au sein du patronat que des syndicats en France donnent, au sein du

---

<sup>120</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, pp. 7-24.

RAC, un poids largement supérieur au patronat et particulièrement au MEDEF au regard de celui des organisations syndicales. Les représentants du patronat constituent le collège « employeurs » et les représentants syndicaux le collège « salariés ».

### Encadré 21 - Le fonctionnement du collège « employeurs »

Le collège « employeurs » est composé de trois des six organisations représentatives des employeurs<sup>121</sup>.

Il dispose de cinq sièges au sein du Bureau : trois pour le MEDEF, un pour l'UPA et un pour la CGPME. La répartition des 25 sièges patronaux au conseil d'administration est la suivante : 17 pour le MEDEF, 5 pour la CGPME et 3 pour l'UPA. Plus que majoritaire, le MEDEF détient donc un pouvoir hégémonique au sein de ce collège. Alors qu'il y a eu une alternance côté syndical, aucune autre organisation patronale n'a occupé la présidence ou vice-présidence du RAC.

Ce poids est renforcé par le mode d'organisation et la discipline qui règne au sein du collège patronal. Lorsqu'il est question des organisations patronales, la présence du MEDEF dans les entretiens ou les conversations est sans commune mesure avec celle des autres organisations. Le même déséquilibre est présent dans les PV de Bureau où les représentants du MEDEF interviennent beaucoup plus que ceux des autres organisations patronales. Le chef de file de l'organisation qui occupe alternativement le poste de Président ou de Vice-président prend la parole pour son organisation et il est fréquent qu'il donne la position du patronat dans son ensemble. Aucune organisation ne le fait pour le collège « salariés », signe de la discipline et des moindres divergences qui règnent parmi les employeurs. Aucun représentant d'une organisation syndicale ne s'exprime aussi peu que ceux de la CGPME ou l'UPA. Cette prééminence du MEDEF est illustrée par ces propos d'une Directrice générale adjointe, interrogée sur le fait qu'au cours de l'entretien, elle ne me parle que du MEDEF :

« CV : Au niveau des organisations patronales, vous ne me parlez que du MEDEF.

DGA : les autres suivaient. Je ne dis pas qu'ils n'existaient pas et qu'ils n'avaient pas des sensibilités qu'ils ne faisaient pas remonter... Globalement dans les réunions des conseillers techniques, les groupes de travail... c'était très net : ils parlaient d'une même voix. M. \_\_\_\_\_ [Représentant du MEDEF] représentait tout le collège patronal sans que ça bronche<sup>122</sup> ».

Une organisation était mise en place par ces organisations patronales gestionnaires du RAC pour concilier discipline d'expression publique et de vote et expression privée des différentes organisations. Jusqu'à la fusion, les organisations patronales se réunissaient au sein du Secrétariat Technique de l'Assurance Chômage<sup>123</sup> (STAC) dont la fonction était de préparer les réunions du Bureau et d'élaborer les positions défendues par le collège patronal. La visibilité des divisions internes à ce collège était ainsi limitée et l'apparition de compromis favorisée.

La réaction d'un représentant du MEDEF, président de l'Unédic à l'annonce de la disparition du STAC témoigne de l'importance accordée au fait de ne pas laisser transparaître les divergences patronales : « Ah bon, ça n'existe plus ? Mais c'est une erreur noire. J'entends parler des fois des débats entre le MEDEF et la CGPME. Dans ces réunions préparatoires comme vous dites, on se mettait d'accord et on se parlait, y compris au sein du monde patronal. Et je crois pouvoir dire que de mon temps, (...) nous réglions des problèmes qui allaient au-delà de l'Unédic au sein de ces réunions. (...) Ça n'existe plus, quelle erreur ! Mais alors, comment font-ils pour se mettre d'accord<sup>124</sup> ? »

Cet extrait est révélateur du fait que la position patronale n'est pas au départ uniforme mais qu'elle est élaborée préalablement pour que les syndicats ne puissent pas utiliser des divergences patronales pour se mettre en position de force. Il met également en avant le travail de délibération interne au patronat.

<sup>121</sup> Le MEDEF, la CGPME, l'UPA siègent. L'UNAPL (l'Union nationale des professions libérales), la FNSEA (Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles) et la CNMCCA (Confédération nationale de la mutualité, de la coopération et du crédit agricoles) sont absentes.

<sup>122</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

<sup>123</sup> Une organisation similaire existait au sein de l'Assurance Maladie : le Secrétariat technique de la Sécurité sociale (STASS).

<sup>124</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

Sans avoir la moitié des voix au sein du Bureau, le MEDEF a un pouvoir d'influence déterminant sur la moitié des votes. De ce fait – au moins mathématiquement parlant - pour qu'une décision soit adoptée, le MEDEF n'a besoin du vote que d'une seule organisation syndicale.

La domination patronale au sein des institutions paritaires est une spécificité française qui résulte de la combinaison de la coexistence de l'unité patronale et du pluralisme syndical avec la règle du vote par tête au sein des instances. Le patronat est ainsi en position « *d'instrumentaliser le paritarisme au service de ses stratégies* <sup>125</sup> ». Le MEDEF est donc l'organisation la plus puissante au sein du RAC puisque là où chaque organisation a une voix, le MEDEF en a trois. Cette position hégémonique est une des causes des moindres divisions patronales apparentes, dans la mesure où, la stratégie de l'opposition publique et ouverte est structurellement vouée à l'échec.

#### **Encadré 22 - Les différentes composantes de la représentation patronales**

Le patronat est représenté et organisé au sein d'une multitude d'organisations. Cependant, seuls les syndicats patronaux ont la possibilité de négocier et de siéger dans les organismes sociaux. La représentativité est accordée par l'Etat à la CGPME en 1944 et au CNPF en 1946. CGPME et CNPF siègent dans des instances séparées jusqu'en 1969 mais elles ont des unions territoriales communes et l'UIMM et la FFB, qui figurent parmi les principales fédérations, sont communes aux deux organisations. Au sein du MEDEF, deux fédérations jouent un rôle déterminant dans l'assurance chômage : l'UIMM et la fédération des services. La première est, comme la fédération du bâtiment, très attachée à la gestion paritaire, ce qui n'est pas le cas de la seconde <sup>126</sup>.

En 1975, l'UPA a fédéré trois organisations de la petite entreprise et de l'artisanat. Elle est reconnue représentative en 1983. Elle rejoint l'Unédic en 1990 alors que la CGPME l'a rejointe en 1983.

Bien qu'éclatée, la représentation patronale est dominée par le MEDEF, auquel sont affiliées 85 organisations professionnelles regroupant 600 syndicats et 155 organisations territoriales, soit 750 000 entreprises de toutes tailles et de tous secteurs. Elles emploient au total 15 millions de salariés. La deuxième confédération, la CGPME, revendique 500 000 entreprises dont deux tiers occupent moins de 50 salariés. L'UPA, quant à elle, syndique environ le tiers des entreprises artisanales au sein de trois confédérations qui représentent les artisans du bâtiment, du commerce alimentaire de détail, des métiers et des services. Elles emploient 1, 2 million de salariés <sup>127</sup>.

Aucune divergence ne nous est apparue dans les entretiens ou dans les procès-verbaux de Bureau sur les questions de recours aux OPP. Le patronat a donc pu s'appuyer sur une unanimité sans faille pour faire avancer ce projet. Le fait que le projet soit très fortement porté par le MEDEF et soit perçu comme un projet patronal aurait pu peser en sa défaveur selon le directeur général de l'Unédic d'alors :

<sup>125</sup> Olivier Mériaux, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences politiques, Université Grenoble II, p. 124.

<sup>126</sup> Michel Offerlé, 2009, *Sociologie des organisations patronales*, Coll. Repères, Ed. La Découverte, pp. 34-45.

<sup>127</sup> Annette Jobert, 2006, « Les relations professionnelles » in Jacques Freyssinet (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française, p. 114.

« J'en avais un qui était très très très moteur, c'était le MEDEF. Ca ne me facilitait pas la chose pour tout vous dire. Justement, je pouvais être soumis aux critiques que je livrais aux boîtes privées la gestion des chômeurs<sup>128</sup>. »

Si ce soutien patronal très marqué peut conduire à rendre les organisations syndicales discrètes sur leur approbation, cela ne va pas jusqu'à porter préjudice à cette politique.

### ➤ **Le fonctionnement du collège « salariés »**

En dépit du poids du MEDEF au sein du RAC et de son rôle moteur dans la promotion de l'externalisation du placement des demandeurs d'emploi, l'adhésion d'au moins une organisation syndicale est mathématiquement nécessaire pour qu'un projet soit mené à bien. Dans la pratique, au vu du fonctionnement de cette institution paritaire fondé sur l'existence de compromis, mener une action à laquelle l'organisation syndicale qui assure la présidence / vice-présidence serait opposée est difficilement envisageable.

#### **Encadré 23 - Le fonctionnement du collège « salariés » et l'audience syndicale**

Le collège « salariés » est composé des cinq organisations syndicales représentatives. Chaque organisation occupe un siège au sein du Bureau et cinq au sein du conseil d'administration. Cette égalité en nombre de sièges ne doit pas masquer des différences dans le pouvoir détenu. Ces différences ne sont pas le reflet de leur audience publique qui peut être appréhendée à partir des résultats aux élections professionnelles obtenus par les différentes organisations syndicales. Nous mobilisons ici les résultats des élections aux comités d'entreprise<sup>129</sup>. En 2004-2005, en pourcentage des suffrages exprimés, la CGT obtient 23,6 % des voix, la CFDT 20,3 %, la CGT-FO 12,5 %, la CFTC 6,4 %, la CFE-CGC 6,3 %, les autres formations 7,9 % et les non-syndiqués 22,9 %<sup>130</sup>.

Le poids respectif des confédérations au sein du régime évolue dans l'histoire de l'institution et varie selon qu'elles se trouvent dans une situation de négociation ou d'administration du régime.

Ce pouvoir d'influence est difficile à objectiver mais est déterminé par quelques éléments principaux : le fait que l'organisation soit ou non signataire de la convention, le nombre de ses adhérents, le fait qu'elle occupe ou ait occupé la présidence ou des fonctions au sein du Bureau (vice-président, trésorier, etc.). L'organisation qui occupe alternativement la fonction de présidente / vice-présidente détient un pouvoir supérieur à celui des autres organisations. Le choix de l'organisation fait suite à un vote de l'ensemble des membres du Conseil d'Administration.

La CGT-FO est l'organisation syndicale qui occupe alternativement la présidence et la vice-présidence de la création du RAC à 1992. A partir de 1992, cette fonction est assurée par la CFDT qui fait depuis figure de confédération dominante parmi les organisations syndicales. La CGT-FO tire encore aujourd'hui un pouvoir d'influence lié à son rôle historique dans le régime. Parce que la CGT n'a signé aucun accord depuis la naissance du régime, elle a dans les instances du RAC une position très faible au regard de son influence nationale : alors qu'il

<sup>128</sup> Entretien avec le directeur général de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, août 2010.

<sup>129</sup> Les fonctionnaires sont certes exclus du corps électoral mais cette caractéristique n'est pas gênante dans notre étude dans la mesure où les fonctionnaires ne cotisent pas au RAC.

<sup>130</sup> Résultats des élections aux comités d'entreprise en 2004-2005. Source : DARES.

s'agit de la confédération qui remporte le plus de suffrages lors des élections professionnelles, le membre du Bureau est assesseur, à savoir la fonction hiérarchiquement la plus basse dans le Bureau<sup>131</sup>. Ce faible rôle dans la gestion du régime est déconnecté de son poids dans les négociations et s'explique par la position de la CGT vis-à-vis du paritarisme (cf. *supra*). CFTC et CFE-CGC occupent des positions relativement similaires. Ces organisations sont le plus souvent signataires des accords. La CFDT a un pouvoir d'influence sur la CFTC et la CFE-CGC<sup>132</sup>. Comme l'UPA et la CGPME au sein du collège patronal, ces deux organisations, sans suivre exactement l'organisation syndicale chef de file, ne s'en éloignent guère<sup>133</sup>. Pour ces « petites » organisations, leur présence au sein du RAC constitue une source de financement et de rayonnement à tel point déterminante pour leur existence qu'elle tend à réduire leur marge de manœuvre.

Très couramment, seules trois organisations syndicales s'accordent (ou quatre en fonction de la position de la CGT-FO), ce qui conduit à l'échec de leur proposition face au patronat.

### ➤ *La formation du compromis*

Cette présentation du fonctionnement des deux collèges montre comment l'égalité du nombre de représentants est favorable au patronat et illustre la thèse d'une construction du paritarisme contre la démocratie sociale<sup>134</sup>. Dans le cas précis du recours aux OPP, face à l'unanimité patronale, les positions des organisations syndicales connaissent des variantes mais trois d'entre elles y sont favorables. Si la CFDT n'est pas tenue pour avoir initié le recours aux opérateurs privés, sa position constitue un bouleversement et joue un rôle déterminant dans le processus d'institutionnalisation du recours aux OPP. Le soutien de la CFDT dans les instances du RAC<sup>135</sup> sur l'ensemble de la période est décisif dans la mesure où il entraîne l'adhésion de la CFTC et de la CFE-CGC et la décision pour le RAC de mettre en œuvre le dispositif et, plus généralement, une fois le dispositif lancé par l'institution paritaire, s'y opposer devient presque voué à l'échec. Si la CFTC et la CFE-CGC émettent parfois des réserves ponctuelles, leur signature de l'accord du 22 décembre 2005<sup>136</sup> témoigne de l'approbation. Ces deux confédérations justifient leur soutien par des raisons différentes, autre expression de la plurivocité de cette politique. Deux organisations syndicales affirment leur opposition au moment de la négociation et de la signature de la convention et du vote du Bureau : la CGT et la CGT-FO. Si leur opposition ne suffit pas

<sup>131</sup> Les autres fonctions possibles sont 2<sup>ème</sup> vice-président et trésorier.

<sup>132</sup> Elodie Bethoux et alii, 2013, *Sociologie d'un syndicalisme catégoriel. La CFE-CGC ou la fin d'une exception ?*, Armand Colin, Coll. Recherches.

<sup>133</sup> Précisons tout de même que ces deux organisations ne sont pas signataires de la convention d'assurance chômage en 2009.

<sup>134</sup> Bernard Friot, 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, La Dispute ; Gilles Pollet, 2012, « Sociogénèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 103-117. p. 116.

<sup>135</sup> Nous verrons qu'il faut distinguer le positionnement de la CFDT en tant qu'organisme gestionnaire du RAC et en tant qu'organisation syndicale de salariés du RAC.

<sup>136</sup> Cet accord national interprofessionnel est signé par les trois organisations syndicales la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC.

à faire barrage au projet et ce d'autant plus qu'elles ne constituent pas un front commun, elle n'est pas sans effet (cf. infra).

La CGT et la CGT-FO expriment leurs oppositions de manière différenciée. Ces expressions portent la marque de leur rapport à l'institution paritaire. La CGT donne une conférence de presse par la voix de son représentant au Bureau et au CA de l'Unédic, à la veille du Bureau du 24 mai 2006 consacré à la discussion de la poursuite des expérimentations. Le fait que la conférence de presse y soit exclusivement consacrée est le signe de l'importance pour la confédération d'exprimer publiquement son désaccord. Si ce désaccord est également exprimé lors de différentes réunions de bureau, l'intérêt de la conférence de presse est de proposer un argumentaire complet de la position et de la rendre explicite au grand public. Par cette conférence, la CGT se démarque publiquement des positions prises par l'institution dont elle est membre.

Si les raisons avancées sont relativement similaires à celles de la CGT, l'opposition de la CGT-FO se manifeste différemment : moins tournée vers l'extérieur, elle s'exprime au sein des instances du RAC où le représentant de la CGT-FO est unanimement identifié par les « politiques » aussi bien que par les services comme l'opposant le plus acharné à ces expérimentations. Il présente ainsi ses interventions sur les OPP :

*« J'étais hyper minoritaire. J'ai jamais travaillé avec la CGT. J'étais chef de file de la contestation sur ces questions. La CGT me suivait. J'avais parfaitement conscience que c'était un combat de Don Quichotte mais aussi qu'on aurait du mal à contester ce que je disais<sup>137</sup> ».*

On peut voir dans cette manière de manifester son opposition le signe que la CGT-FO ne récusé pas le fonctionnement paritaire et continue de s'investir dans l'institution même si sa position de non signataire tend à la marginaliser.

Au-delà de la formation du compromis interne au RAC, le soutien de trois organisations syndicales sur cinq est un élément décisif pour la présence des OPP en France dans la mesure où il est interprété comme une « caution » syndicale, comme l'exprime un membre du cabinet de Christine Lagarde de l'époque :

*« C'est toujours intéressant quand il y a un accord des partenaires sociaux. Ça limite les approches trop idéologiques sur ces sujets. Même si cette approche a existé. L'Etat aurait recouru en premier aux OPP il y aurait eu un tollé des partenaires sociaux du côté syndical, de grandes grèves... Le fait que les partenaires sociaux se saisissent de ce sujet en disant : « est-ce que c'est intéressant ? et si on l'essayait ? », ça rend les choses plus faciles<sup>138</sup> ».*

Les explications à ce soutien ne sont pas à chercher uniquement dans un accord idéologique mais également dans le fonctionnement du paritarisme.

---

<sup>137</sup> Entretien avec un représentant de la CGT-FO au Bureau de l'Unédic, 10 octobre 2011.

<sup>138</sup> Entretien avec un conseiller technique du Cabinet de Christine Lagarde, septembre 2010.

### 2.3.2 « Sauver » le paritarisme : éclairages sur le fonctionnement paritaire

La démarche qui vise à réduire les dépenses d'indemnisation en développant l'accompagnement renforcé place l'institution paritaire à rebours des situations couramment décrites où les institutions paritaires n'ont comme latitude pour influencer sur leur situation financière qu'une intervention comptable de modulation des cotisations et prestations sans avoir de prise sur les autres déterminants entièrement fixés par l'Etat<sup>139</sup>. Il faut bien évidemment relativiser la marge de manœuvre que constitue l'externalisation dans la mesure où moins de 100 000 demandeurs d'emploi sont concernés par ces prestations et où, surtout, cette intervention n'utilise qu'un seul levier : l'offre de travail. Une autre caractéristique du paritarisme, son absence de prise sur les pratiques de gestion des entreprises reste, elle, inchangée<sup>140</sup>. Cette démarche d'accompagnement renforcé qui approfondit les interventions sur le retour à l'emploi renvoie à la politique d'emploi développée par l'institution paritaire qui sort de la pure gestion et élargit ses prérogatives, signe qu'elle est alors en position de force.

Le souci de la situation financière est constant au sein du RAC dans la mesure où une situation trop déséquilibrée pourrait mettre en péril l'existence de l'institution. Les partenaires sociaux ont la responsabilité de cette ressource de protection sociale, ce qui est à l'origine d'appréciations divergentes sur les marges de manœuvre que laisse cette responsabilité. En raison de sa position dominante, le patronat a la main pour formuler des propositions. Dans la décision de signer ou pas une convention, les organisations syndicales tiennent compte du fait qu'une signature de la convention leur donne des marges de manœuvre plus grandes par la suite et qu'un refus généralisé des organisations syndicales aboutirait à une absence d'accord et donc à une reprise en main du régime par l'Etat. Pour cette raison, les organisations syndicales signataires taxent souvent les non signataires d'irresponsabilité.

Cette situation confirme la possibilité pour le patronat « d'instrumentaliser » les institutions paritaires puisque les organisations syndicales tendent à être prisonnières des jalons posés par le patronat au motif qu'elles veulent sauvegarder l'existence de l'institution. Cette sauvegarde est présentée par les organisations qui y sont favorables comme permettant *in fine* de garantir la représentation et la défense des droits des

---

<sup>139</sup> Laurent Duclos, Olivier Mériaux, 1997, « Pour une économie du paritarisme », *Revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 43-60, pp. 56-57.

<sup>140</sup> Antoine Bevort, 2012, « Démocratie », in Antoine Bevort, Annette Jobert, Michel Lallement et Arnaud Mias (dir.), *Dictionnaire du travail*, pp. 173-178 ; Olivier Giraud, Michel Lallement, Catherine Vincent, 2007, « Processus d'institutionnalisation de la démocratie industrielle et crises sociales en France et en Allemagne à la fin des années 1960 » in *Travail et Emploi*, n° 111, juillet-septembre, pp. 39-52.

salariés. La CGT se démarque de cette position en appréhendant l'institution paritaire comme un simple outil dont elle ne soutient pas l'existence pour lui-même mais pour ce qu'il permet de défendre<sup>141</sup>. Ceci explique sa distance vis-à-vis des organisations paritaires et la non signature de la plupart des conventions.

Si on retient une définition large de la « démocratie sociale », certes le régime paritaire est un lieu où la délégation d'une ressource de protection sociale est confiée aux représentants des employeurs et des salariés mais les règles de fonctionnement conduisent à conclure qu'il n'est pas un lieu où les travailleurs peuvent « *s'assurer la maîtrise de la protection sociale contre les prétentions du « patronat » et / ou de l'Etat à en disposer*<sup>142</sup> ». Les syndicats peinent à imposer des rapports de force favorables et se trouvent réduits à jouer sur des marges de manœuvre minimales. Certaines organisations considèrent d'ailleurs les expérimentations de recours aux OPP comme un exemple de ces marges avec lesquelles jouer.

### **2.3.3 La mobilisation sélective des résultats des expérimentations précédentes ?**

Si l'inscription d'un compromis dans un texte conventionnel est nécessaire, il ne se construit pas ex nihilo mais s'inscrit dans la lignée des expérimentations déjà menées (cf. chapitre 4). Cette continuité est d'ailleurs inscrite dans le cadre réglementaire : les signataires de la convention de 2006 valident le principe de nouveaux appels d'offre pour des prestations de reclassement mais « *selon les résultats des expérimentations en cours*<sup>143</sup> ». L'analyse de la production et de la mobilisation des résultats disponibles est riche d'enseignements sur le fonctionnement paritaire et, plus largement, sur l'usage des évaluations dans la conduite de l'action publique.

#### **➤ *Quels sont les résultats disponibles ?***

La décision de lancer un nouveau marché d'achat de prestations à des opérateurs privés de placement pour le reclassement de demandeurs d'emploi indemnisés est votée par le Bureau de l'Unédic du 5 juillet 2006. La décision est présentée comme issue des résultats des expérimentations précédentes :

---

<sup>141</sup> Maurice Lamoot, 1997, « Quand les acteurs sociaux débattent du paritarisme », *revue de l'IRES*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp. 209-231, *Revue de l'Ires*.

<sup>142</sup> Michel Borgetto, Robert Lafore, 2000, *La république sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, Coll. La politique éclatée, p. 181.

<sup>143</sup> Convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006 relative à l'aide au retour à l'emploi et à l'indemnisation du chômage.

« *Compte tenu du résultat positif des expérimentations d'accompagnement des demandeurs d'emploi par des opérateurs privés réalisées en 2005, le Bureau de l'Unédic du 5 juillet 2006 a décidé de les poursuivre en faisant bénéficier de cet accompagnement renforcé 46 000 demandeurs d'emploi (d'une durée de 2 ans)<sup>144</sup>. »*

Ces propos sont pour le moins surprenants dans la mesure où, en juillet 2006, les données relatives à l'expérimentation Maatwerk sont les seuls résultats définitifs disponibles. Un bilan final de l'opération a été présenté lors du Bureau du 9 mars 2005. Ces résultats font également l'objet d'une exploitation plus complète dans un rapport publié par la Cour des comptes qui reprend l'évaluation faite des dispositifs Maatwerk et *Objectif entreprise*. Ces résultats sont indubitablement connus de l'Unédic. On ne peut s'empêcher de voir dans cette absence de mention du rapport de la Cour une omission délibérée destinée à ne pas diminuer les chances de lancement d'un nouveau marché. La Cour met en garde sur la comparabilité des résultats mais présente les conclusions suivantes :

« *Il en ressort que l'ANPE a un taux de placement global (c'est-à-dire sur des emplois de toutes durées) de 84 % (116 demandeurs d'emploi sur 138), alors que le cabinet A indique un taux de contrat de travail de 77 % (109 contrats de travail pour 141 demandeurs d'emploi, certains demandeurs d'emploi pouvant se voir offrir plus d'un contrat de travail successif). En ce qui concerne les placements sur des contrats de plus de six mois, l'ANPE affiche également de meilleurs résultats avec 87 demandeurs d'emploi placés, soit 63 %, alors que le cabinet A indique que 72 demandeurs d'emploi ont été reclassés sur ce type de contrat, soit 51 %. Toutefois l'ANPE comptabilise, dans les « placements à plus de six mois », les durées dans l'emploi se décomposant en une ou plusieurs périodes d'emploi, alors que le cabinet privé comptabilise dans cette catégorie le nombre de demandeurs d'emploi reclassés sur des contrats d'une durée unitaire de six mois<sup>145</sup>. »*

Il en ressort, d'une part, que les performances d'*Objectif entreprise*, mis en œuvre par l'opérateur public, sont supérieures à celles de l'opérateur privé prestataire du RAC et, d'autre part, que l'opérateur n'a pas atteint l'objectif de 70 % de reclassement sur des contrats de plus de six mois qui lui avait été fixé. Concernant le coût, la prestation achetée par l'Assedic coûte 40 % de plus selon la Cour des comptes. Elle fait toutefois remarquer que Maatwerk perçoit l'intégralité de la rémunération uniquement si le demandeur d'emploi est reclassé dans les conditions déterminées alors qu'il s'agit de coûts fixes dans le cas d'*Objectif entreprise*.

La présentation des résultats faite au Bureau concerne les expérimentations réalisées par Ingeus, Adecco, BPI, Altedia et l'APEC pour lesquelles il n'y a, à cette date, que des résultats partiels et provisoires. Ingeus est le marché qui s'étale sur la durée la plus longue et dont le terme intervient le plus tardivement : la fin des entrées en accompagnement est prévue en juillet 2007 à Lille et en décembre 2007 à Rouen et la

---

<sup>144</sup> Unédic, procès-verbal du Bureau du 5 juillet 2006.

<sup>145</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, pp. 56-57.

fin du suivi respectivement en février et juillet 2008. Le premier marché est celui passé avec BPI et Altédia prévu pour que les suivis s'achèvent en janvier 2007<sup>146</sup>. Aucun résultat définitif n'est donc disponible avant cette date.

A partir des résultats partiels, des calculs de « l'impact financier » sont réalisés. Ils sont publiés en 2006 dans *Point Statis* - la revue de la direction des études et statistiques de l'Unédic - après avoir été présentés au bureau. Il n'est pas dit explicitement que ces résultats sont partiels et la population à partir de laquelle ils sont calculés n'est pas précisée. Sont présentés dans un même article les résultats de l'accompagnement réalisé par Ingeus, Etap' Carrières, Adecco, BPI et Altedia. L'article présente les « constats statistiques » : les résultats sont présentés comme meilleurs que ceux d'un « chômeur moyen<sup>147</sup> » et les taux d'accès à l'emploi supérieurs<sup>148</sup>. Les taux d'accès à l'emploi à 3, 6, 8 et 10 mois lorsqu'un demandeur d'emploi est suivi par un opérateur privé sont comparés à ceux d'un demandeur d'emploi accompagné par l'ANPE. La publication de ce calcul révèle l'importance que revêt la rapidité de retour à l'emploi pour l'Unédic. La performance serait, d'après l'article, d'autant meilleure que la catégorie de chômeur « moyen » n'inclurait que « très minoritairement des chômeurs de longue durée<sup>149</sup> ». La comparaison des caractéristiques contractuelles de l'emploi occupé est également présentée comme favorable aux opérateurs privés puisqu'après six mois « 43 % sont en CDI et 32 % en CDD [contre] 32 % et 41 % pour l'ensemble des allocataires indemnisés par l'Assurance chômage<sup>150</sup> ». Ces résultats sont imprécis puisque la population de référence n'est pas précisée<sup>151</sup>. Enfin, « 60 % des placements correspondent à des offres d'emploi qui n'avaient pas été déposées à l'ANPE<sup>152</sup> ». Ce dernier chiffre ne peut émaner que des opérateurs et susciter des doutes sur sa fiabilité. Ces premiers commentaires illustrent les difficultés à évaluer ces prestations au vu des modalités de construction des données et les interrogations sur la qualité des chiffres, particulièrement lorsqu'ils sont produits par l'institution commanditaire en collaboration avec ses prestataires.

---

<sup>146</sup> Direction des études et des statistiques (DES) de l'Unédic, 2006, « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés », *Point Statis*, n°180, pp.85-89.

<sup>147</sup> Le groupe avec lequel s'opère la comparaison n'est pas le même en fonction des différents paramètres.

<sup>148</sup> Le taux d'accès à l'emploi à 6 mois est de 53.7 % pour les OPP et de 49.3 % pour un chômeur « moyen » dont les caractéristiques ne sont pas données. Le taux d'accès à l'emploi atteint 68.4 % pour ce chômeur « moyen » au bout de 12 mois alors qu'un niveau quasi-identique (68.5 %) est atteint au bout de seulement 10 mois avec les OPP. Les résultats de chaque opérateur sont indiqués, ce qui fait figure d'exception. Les résultats présentés ne permettent pas habituellement de distinguer les performances des différents prestataires.

<sup>149</sup> DES Unédic, 2006, « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés », *Point Statis*, n°180, pp.85-89, p. 86.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Le texte ne précise pas s'il s'agit de 43 % et 32 % des reclassés ou de 43 % la population initialement accompagnée par un opérateur privés.

<sup>152</sup> DES Unédic, 2006, *op. cit.*, p. 86.

S'en suit la présentation d'un calcul financier relativement complexe mais qui, d'après les procès-verbaux du Bureau a joué un rôle décisif dans la décision : l'évaluation des économies d'indemnisation permises<sup>153</sup>. Sa réalisation confirme la priorité donnée par les dirigeants de l'institution paritaire à l'objectif de réalisation d'économies sur l'indemnisation. L'efficacité des OPP est donc ramenée à la question de savoir si leurs interventions permettent à l'Unédic de réaliser des économies, même inférieures à celles attendues. Seuls les résultats quantitatifs font l'objet d'une présentation : rien n'est dit du déroulement des expérimentations, ni de la qualité de la prestation.

➤ *Quelle mobilisation des résultats par les partenaires sociaux ?*

Les partenaires sociaux disposent donc des résultats de Maatwerk qu'ils jugent non significatifs parce que l'expérimentation aurait été « expérimentale ». Les résultats mobilisés sont partiels et présentés sous un angle spécifique : la lecture faite vise à mettre en avant les succès des expérimentations passées et non les échecs. Les résultats ne sont jamais présentés comme le produit de conventions de mesure et aucune précision n'indique que certains résultats sont teintés d'incertitude ou pourraient être interprétés de manière différente. Il n'est ainsi quasiment jamais question du fait que les opérateurs produisent les données mobilisées pour l'évaluation et encore moins du fait que l'évaluation est réalisée par la direction Etudes et statistiques du régime. Si la question de la fiabilité et de l'interprétation des résultats est récurrente pour qui s'intéresse aux évaluations, il nous faut également tenir compte ici d'une relation spécifique entre expertise et politique, liée au fait que la décision est prise au sein d'une institution paritaire. Les résultats sont construits et élaborés par les services mais la décision est prise par les administrateurs du RAC. On peut s'interroger sur les moyens dont disposent ces derniers pour s'approprier ces évaluations. Dans une vision désincarnée de l'institution, le rôle des « services » serait présenté comme consistant à mettre leur expertise à destination des politiques. Ce serait faire fi de l'implication personnelle des salariés ainsi que des orientations données par les « politiques ». Le seul participant à la réunion de Bureau à réaliser un travail de déconstruction et de contestation des résultats est le représentant de la CGT-FO. Ses objections portent notamment sur la fiabilité des résultats transmis par les opérateurs et les reclassements qui font l'objet de comptabilisation : pour lui, toute sortie pour l'emploi, quelle qu'en soit la durée aurait été comptabilisée. Si ce représentant souhaite manifester par ce biais son opposition au recours aux OPP, un représentant patronal nous dit considérer que ce

---

<sup>153</sup> Pour calculer ces économies potentielles, le coût estimé de l'indemnisation si les personnes n'avaient pas été accompagnées est comparé au coût d'indemnisation effectivement payé pour ces personnes. Ensuite, le gain net du dispositif d'accompagnement est calculé en soustrayant le coût de l'accompagnement au gain d'indemnisation. DES Unédic, 2006, *op. cit.*

travail n'est au contraire pas du ressort des politiques qui doivent décider à partir des informations dont ils disposent et qu'au vu de leur contrainte de temps, ils sont plus utiles à s'investir ailleurs<sup>154</sup>.

La décision semble déjà prise au moment où les résultats des expérimentations sont discutés. Cependant, il serait faux de considérer qu'il n'y a aucune prise en considération du bilan des expérimentations. En dépit des lacunes de la discussion des résultats, les administrateurs manifestent leur volonté que des évaluations soient réalisées et considèrent qu'aucun résultat ayant fait la preuve de l'efficacité des OPP n'est disponible malgré leurs demandes antérieures. Ils ne reprennent donc pas totalement les conclusions des services. Par ailleurs, même s'ils ne sont pas mentionnés, les bons résultats d'*Objectif entreprise* (et donc les mauvais résultats de Maatwerk) pourraient avoir eu des effets. Des membres de l'ANPE impliqués dans la réalisation de cette expérimentation défendent la thèse selon laquelle la réalisation de cette expérimentation par l'ANPE et l'obtention de bons résultats a permis de freiner le développement du recours aux OPP et de maintenir la position de l'ANPE<sup>155</sup>.

L'analyse de la mobilisation des résultats d'évaluation montre que le souci de d'évaluer les expérimentations avant de les poursuivre est constant tout en restant souvent de l'ordre du discours. Cette attente répétée d'une évaluation démontrant l'efficacité supérieure des opérateurs privés n'ouvre à aucune discussion sur les critères, la conduite ou le sens de cette évaluation : elle est implicitement conçue comme un substitut à la décision politique. Ni l'absence de démonstration de l'efficacité des OPP ni la partialité des résultats disponibles ne pèsent ainsi en défaveur des OPP.

### **2.3.4 La matérialisation du compromis dans les formes de l'expérimentation**

Si les organisations signataires s'accordent sur la possibilité de retirer des bénéfices du recours aux OPP, la signification des prestations externalisées pour ses promoteurs et les attentes suscitées ne sont pas identiques. Il y a une tension entre les représentants de la CFTC et de la CFDT qui veulent tirer le dispositif vers un accroissement des droits des demandeurs d'emploi en leur offrant des services de meilleure qualité et les représentants des organisations patronales pour qui l'expérimentation doit être polarisée sur l'objectif de reclassement. Le représentant de la CFE-CGC est difficilement positionnable dans cette tension. Un représentant de la

---

<sup>154</sup> Entretien avec un représentant de la CGPME au bureau de l'Unédic, juillet 2010.

<sup>155</sup> Entretien avec le responsable du programme *Objectifs entreprise*, décembre 2011.

CFDT, ancien président de l'Unédic, précise que le soutien de son organisation au recours aux OPP ne signifie pour autant qu'elle promeuve une approche identique à celle des organisations patronales :

*« Par contre, il y a eu une méfiance sur la méthode, méfiance vis-à-vis de M.\_\_\_\_ [président patronal de l'Unédic] qui a imposé ses expérimentations non pas comment on voulait mais par une approche différente : on veut montrer que le public fait moins bien et surtout, on veut faire en sorte que le pognon qui sort des entreprises retourne aux entreprises. Ca, cette vision des choses, ne nous va pas. Le débat a eu lieu là-dessus<sup>156</sup>. »*

Ces propos fournissent une illustration supplémentaire des difficultés des organisations syndicales à faire valoir leurs vues dans les instances paritaires. L'opposition de deux syndicats de salariés n'entrave nullement la décision de lancer le nouveau marché de prestations de placement externalisées puisque celle-ci résulte de l'agrégation des positions des différentes organisations. . L'analyse de ce compromis ne peut néanmoins se borner à rendre compte de cette décision favorable. Il importe de comprendre les effets des différents positionnements des organisations membres du RAC et les enjeux d'un tel compromis au regard du fonctionnement paritaire. Le compromis trouvé correspond parfaitement à la situation de « coalition de réforme » décrite par Philippe Bezes et Patrick Le Lidec<sup>157</sup> et à la thèse défendue par Bruno Palier sur la pluralité de sens et les ambiguïtés des réformes des politiques publiques issues de l'agrégation d'intérêts divergents<sup>158</sup>.

Dans le cas du RAC où le compromis est le mode de fonctionnement normalisé, ceci a des effets sur les formes données au dispositif. En raison de l'opposition de la CGT et de la CGT-FO et des réticences d'autres organisations syndicales, l'entrée dans la prestation est facultative pour les demandeurs d'emploi. On peut également faire l'hypothèse que ces oppositions et réticences, en mettant en avant la non démonstration de l'efficacité des expérimentations, ont contribué à ce que le dispositif prenne à nouveau une forme expérimentale. Les oppositions ne sont pas suffisamment nombreuses pour empêcher la réalisation de l'externalisation du placement mais en raison des règles de fonctionnement de l'Unédic, il importe de les diminuer au maximum. Pour une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau au moment des expérimentations, ces oppositions ne peuvent être ignorées en raison de l'importance du fonctionnement par consensus et de leur caractère fondé au regard des règles du RAC.

*CV : « Quand vous me disiez que c'était une bataille politique assez longue, c'était une bataille politique en interne ?*

---

<sup>156</sup> Entretien avec un représentant de la CFDT, président de l'Unédic après la fusion, août 2010.

<sup>157</sup> Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2011, « Ce que les réformes font aux institutions », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 81.

<sup>158</sup> Bruno Palier, 2008, « De l'ambiguïté en politique », in Olivier Giraud, Philippe Warin, 2008, *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, coll. Recherches, pp.93-107.

*DGA : c'était une bataille politique en interne d'abord parce que la CFDT n'était pas suffisante. CFTC et CGC se sont ralliées rapidement sur les principaux points. Sur les modalités il y avait toujours beaucoup de discussions. Par contre, FO s'est opposé, M. \_\_\_ a été un combattant permanent de cette idée. La CGT était totalement contre.*

*CV : mais à eux deux, ils ne pouvaient pas...*

*DGA : ... Non. Mais le principe de l'Unédic, c'était un consensus. Bien sûr, c'est une majorité, les décisions sont prises à la majorité mais quand on avait l'opposition de FO et de la CGT sur des mesures innovantes qui étaient des expérimentations qui étaient en dehors de toutes les règles même d'indemnisation, puisque l'Unedic ne pouvait pas faire ça, c'était un détournement même de notre convention, c'était difficile<sup>159</sup>. »*

Si cette DGA fait ici précisément allusion aux décisions qui précèdent la convention d'assurance chômage de 2006, ces propos éclairent plus largement le fonctionnement paritaire. Ceci a pu conduire à façonner certaines des caractéristiques prises par les dispositifs en vue de désamorcer un peu les oppositions. Le statut d'expérimentation, le nombre limité de prestations achetées et le caractère volontaire de la participation des demandeurs d'emploi nous sont ainsi présentés par un cadre du Pôle « contrats et marchés » de l'Unédic comme résultant d'un compromis entre organisations favorables et opposées à ces dispositifs.

*« Un des gros défauts de l'AC est de ne pas rendre les dispositifs obligatoires. (...) L'Unédic est le lieu du compromis éternel(...). Le caractère facultatif est davantage un compromis interne entre syndicats qu'une disposition prise pour les demandeurs d'emploi. Il s'agit de concilier les différentes positions des partenaires sociaux alors que trois confédérations représentatives des salariés sur cinq ont signé la convention<sup>160</sup>. »*

Le choix de donner à ce dispositif un caractère expérimental s'explique par les oppositions internes au RAC mais également par les craintes d'oppositions externes. Dès les premières expérimentations, des agents ANPE manifestent leur opposition : maintenir le caractère de volontariat permet de laisser ouvertes des possibilités de contournement du dispositif (aussi bien pour les agents que pour les demandeurs d'emploi) sans donner lieu à des oppositions frontales qu'entraînerait une adhésion obligatoire.

Comme le souligne Philippe Bezes dans des propos qui correspondent parfaitement à la situation de l'assurance chômage, l'expérimentation diminue les oppositions à un dispositif dans la mesure où elle vaut pour un temps limité et n'a pas le caractère irréversible d'une réforme.

*« Une première manière de réduire la dissonance entre aspirations et faisabilité est d'assouplir les conditions de réalisation de l'action et particulièrement d'affaiblir la dimension irréversible de l'action. Tels sont particulièrement les ressorts de l'expérimentation comme modalité de la réforme. En elle-même l'expérimentation ne contient aucune limitation portant sur les objectifs ou les contenus du projet de réforme. Elle contient en revanche une limitation de l'horizon temporel de l'action et un*

---

<sup>159</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

<sup>160</sup> Echange avec un salarié du Pôle « contrats et marchés » de l'Unédic, avril 2009.

*affaiblissement de la dimension autoritaire et obligatoire de la réforme. Le réformateur cherche alors à minimiser les résistances par deux types de moyens. Anticipant des réactions d'opposition si la réforme est présentée comme irréversible, il construit alors son action comme une action réversible faisant l'objet d'une évaluation donc susceptible être remise en cause. Sur un autre mode, les réformateurs peuvent choisir de faire dépendre leur projet de la libre participation des acteurs sur lesquels portent les transformations<sup>161</sup>. »*

Ce compromis débouche donc sur l'inscription dans la convention d'assurance chômage du recours aux OPP sous forme expérimentale et sur la passation d'un nouveau marché dans lequel vient s'incarner le compromis.

La décision est prise par le Bureau du 5 juillet 2006 de réaliser une nouvelle expérimentation. Signe de l'institutionnalisation mais également du compromis qui la rend possible, le marché commandité par le RAC conserve un statut expérimental mais est d'une ampleur largement supérieure aux précédents puisque ce sont 46 000 demandeurs d'emploi par an qui devraient être concernés. Sa passation se fait dans le cadre d'un appel d'offre européen, niveau de formalisation juridique jamais atteint jusqu'à présent. Le marché est conclu pour une durée de deux ans<sup>162</sup>. La décision de lancer ce nouveau dispositif s'accompagne de celle de mener une évaluation de ses résultats.

## **Conclusion du chapitre**

Alors que jusqu'en 2006 les expérimentations de recours aux OPP se sont déroulées en marge des règles alors en vigueur au sein du SPE, les transformations du cadre réglementaire constituent une étape déterminante dans le processus d'institutionnalisation de ce recours aux OPP dans la mesure où elles posent les bases d'une inscription de l'externalisation du placement dans l'ordre institutionnel. Cette phase permet de franchir un cap nécessaire au développement de ce mode de réalisation du service public. Cette inscription dans le cadre réglementaire est rendue possible parce que le SPE se transforme mais elle vient également sceller des évolutions initiées par les expérimentations précédentes qui concernent aussi bien les modalités d'intervention du SPE que leur contenu. La loi acte la disparition du monopole et affirme la nécessité que se développe la coordination institutionnelle entre les différentes composantes du SPE, écartant ainsi la solution d'une fusion institutionnelle

---

<sup>161</sup> Philippe Bezes, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leur mythe ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », In *Revue Française de science politique*, 50<sup>ème</sup> année, n° 2, 2000, p. 327.

<sup>162</sup> Initialement prévu pour une durée de deux ans, le marché a été prolongé sur le premier semestre 2009 pour faire la transition avec le dispositif commandité par Pôle Emploi.

pour articuler les activités d'indemnisation et de placement. Elle définit également les opérateurs privés de placement comme des contributeurs à part entière du service public et institue le marché au cœur du service public. Au moment où la régulation concurrentielle est reconnue comme une manière de réaliser la mission du SPE, le SPE est défini et réaffirmé, signe que ce mode de régulation n'est pas synonyme de désengagement de l'Etat. Il est au contraire envisagé comme permettant de mieux atteindre les objectifs de la politique de l'emploi. Ce nouveau cadre réglementaire réaffirme la fin de l'exclusivité de l'Etat dans les interventions de politique d'emploi et fait une large place à la régulation sociale qui voit son champ d'intervention s'élargir. Ainsi, elle consacre la possibilité pour le régime paritaire de financer des opérations de retour à l'emploi et fait de cette institution un co-élaborateur du cadre réglementaire chargé de donner des orientations pour opérationnaliser la coordination entre institutions.

Les partenaires sociaux inscrivent dans la convention d'assurance chômage la possibilité de recourir aux OPP et la déclinent dans les différentes conventions, ce qui revient à faire approuver cette orientation par l'opérateur public et les services du ministère. Le vote favorable au lancement d'un nouveau marché par le Bureau de l'Unédic vient concrétiser le développement de l'externalisation permis par le nouveau cadre réglementaire. Un compromis favorable est trouvé entre les organisations patronales et trois des cinq organisations syndicales (CFDT, CFTC, CFE-CGC) bien que le recours aux OPP mette en cause l'efficacité de l'opérateur public et l'égalité de traitement, fondement du service public. Il s'agit d'un compromis dans la mesure où il agrège des positions divergentes en permettant une lecture plurivoque du dispositif. Ce compromis est caractéristique de « l'institutionnalisation paradoxale<sup>163</sup> » du système français de relations professionnelles dans la mesure où coexistent « méfiance réciproque » et délibérations, ces dernières faisant évoluer les modes de gestion de l'institution. Les organisations syndicales favorables à ce dispositif cherchent à en faire un outil d'amélioration des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi tandis que les organisations patronales attendent exclusivement de l'externalisation qu'elle permette de raccourcir la durée de chômage et donc les dépenses d'indemnisation. Le compromis transparaît également à travers les concessions faites. Ainsi, les représentants de la CGT et la CGT-FO, opposés à cette forme de prise en charge des demandeurs d'emploi, obtiennent que le dispositif soit expérimental et que l'entrée des demandeurs d'emploi dans le dispositif soit facultative.

Les finalités des organisations patronales et syndicales favorables au recours aux OPP sont doubles. Au premier niveau, elles ont des attentes spécifiques à

---

<sup>163</sup> Antoine Bévort, Annette Jobert, 2011, *Sociologie du travail, les relations professionnelles*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 2<sup>ème</sup> édition, p. 116.

l'institutionnalisation qui renvoient à la rapidité de reclassement et à la qualité de l'accompagnement. Ces attentes de plus grande efficacité visent, à un deuxième niveau, à asseoir la crédibilité de l'institution paritaire en vue de renforcer la place de la régulation sociale en expérimentant une autre division du travail au sein du SPE, division qui conduirait à affaiblir l'opérateur public. Cette séquence qui s'inscrit dans la lignée des premières expérimentations menées par le RAC et qui voit la transformation du cadre réglementaire et le lancement d'une nouvelle expérimentation est significative de la place de plus en plus importante tenue par l'institution paritaire au sein du SPE.

Si le statut expérimental du dispositif représente un élément clé du compromis établi entre les différentes organisations du RAC, la signification de l'externalisation reste toutefois à construire. Aussi bien dans le choix des caractéristiques du dispositif qui traduisent le projet politique déployé à travers ce dispositif que dans les finalités de cette expérimentation en termes de place de la régulation sociale et de régulation du SPE dans son ensemble.

## **CHAPITRE 6 - UN ORDRE INSTITUTIONNEL DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI NON STABILISÉ : L'EXPERIMENTATION *ACCOMPAGNEMENT* *RENFORCE AU CŒUR DES RECOMPOSITIONS***

---

Moins de deux ans après les expérimentations avec Ingeus et les opérateurs français, le RAC lance une nouvelle expérimentation d'accompagnement des demandeurs d'emploi. A la différence des expérimentations précédentes, celle-ci s'inscrit dans le cadre réglementaire. Les méthodes plus ou moins légales de sélection des opérateurs ont laissé place à un appel d'offre européen, procédure la plus bordée qui soit. Si le nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires reste limité, l'ampleur du dispositif et son déploiement sur le territoire national sont sans commune mesure avec les précédents. Ces différents éléments sont significatifs d'une institutionnalisation amorcée. Dans le même temps, l'existence de contestations, d'oppositions, de blocages se manifeste principalement par le faible nombre de demandeurs d'emploi orientés par l'opérateur public vers les opérateurs privés. Signe que la transformation du cadre réglementaire est un élément nécessaire mais non suffisant du processus d'institutionnalisation, celui-ci est contesté. Il apparaît donc traversé par des tensions que ce chapitre vise à éclairer.

En analysant les caractéristiques de cette nouvelle expérimentation, on voit apparaître des difficultés lors de la mise en œuvre qui sont l'expression des conflits alors récurrents sur les prérogatives respectives de l'ANPE et du RAC et dans une moindre mesure de la DGEFP. Ces conflits s'incarnent à travers des débats sur la part de demandeurs d'emploi accompagnés par le public et le privé, la définition des critères de sélection puis leur mise en application. Mais, au-delà, s'expriment également des divergences sur l'avenir de cette nouvelle manière de rendre le service public en cours d'institutionnalisation qui renvoient à des oppositions sur les transformations en cours au sein du SPE.

Nous identifions les éléments qui permettent de conclure à l'institutionnalisation en cours de l'externalisation du placement et analysons en quoi ils contribuent en même temps qu'ils révèlent les transformations en cours au sein du SPE (section 1). Si certaines caractéristiques sont désormais parties intégrantes du SPE, l'avenir de l'externalisation d'un segment de l'activité de placement par le RAC comporte des incertitudes, comme en attestent les résistances qui se manifestent au sein des directions de l'opérateur public et de la DGEFP. Ceux-ci contestent la légitimité du RAC à avoir la main sur l'ensemble du parcours de certains demandeurs d'emploi parce que, outre qu'elle menace l'opérateur public, elle conduirait à un accroissement de l'inégalité de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés (section 2).

## **1. L'institutionnalisation amorcée du placement significative des transformations en cours du SPE**

Déployé dans un cadre réglementaire adapté et poursuivant les évolutions engagées par le RAC, le Bureau de l'Unédic du 5 juillet 2006 vote la réalisation d'une nouvelle expérimentation (cf. chapitre 5). Même s'il a toujours un statut expérimental, ce marché est d'une ampleur largement supérieure aux précédents : sont impliqués 17 Assedic sur 31 et 17 opérateurs. 46 000 demandeurs d'emploi par an sur deux ans devraient être concernés contre seulement 9 250 demandeurs d'emploi accompagnés par les opérateurs privés depuis 2003. De plus, la formalisation juridique du marché s'approfondit avec la passation d'un appel d'offre européen, niveau de formalisation juridique jamais atteint jusqu'à présent. Les prestations achetées sont des prestations d'accompagnements à finalité de placement rémunérées en trois fois en fonction des résultats obtenus sur le placement des demandeurs d'emploi<sup>1</sup>. Entre les différentes parties prenantes, les deux caractéristiques de l'externalisation du placement que sont l'introduction de mécanismes concurrentiels et le principe de l'accompagnement individualisé et renforcé ciblé sur certains demandeurs d'emploi font consensus.

### **1.1 Une première : l'introduction de mécanismes concurrentiels**

Cette quatrième expérimentation se distingue des précédentes en ce que le donneur d'ordre essaie d'organiser la concurrence au moment de la sélection des opérateurs. L'inscription de la régulation concurrentielle dans les textes réglementaires (cf. chapitre 5) laisse entrevoir un consensus des dirigeants des institutions publiques nationales du SPE sur son introduction. Comment ce consensus passe-t-il l'épreuve de la mise en œuvre ?

---

<sup>1</sup> Le dispositif prévoit l'orientation des bénéficiaires volontaires sur quatre parcours différents : « accompagnement renforcé », « accompagnement intensif pour le retour à l'emploi », « accompagnement de cadres seniors », « accompagnement à la création / reprise d'entreprise » mais le parcours « accompagnement renforcé » constitue le cœur de l'expérimentation avec 82 000 prestations achetées (sur 92 000). Les trois autres parcours peuvent être considérés comme des expérimentations internes à l'expérimentation. La prestation « accompagnement renforcé » capte la quasi-totalité de l'attention, à tel point que le marché dans son ensemble est couramment désigné par les acteurs par l'expression « expérimentation d'accompagnement renforcé ». Pour ces raisons, nous concentrons nos analyses sur ce programme et nous utiliserons l'expression *Accompagnement renforcé* pour désigner cette expérimentation.

### 1.1.1 Une première expérience d'organisation de la concurrence entre opérateurs privés

Pour recruter les prestataires de la nouvelle expérimentation, un appel d'offre est publié au Journal Officiel de l'Union Européenne<sup>2</sup> le 15 juillet. En recourant - conformément aux annonces faites dans les textes réglementaires - à une procédure d'appel d'offre européen qui est une procédure publique, ouverte et normalisée, l'Unédic organise la concurrence entre les prestataires pour les sélectionner. Tous disposent des mêmes informations sur le déroulement du marché à partir desquelles ils proposent une offre de prestation<sup>3</sup>. Pour la première fois, plusieurs opérateurs sont en concurrence pour obtenir des lots<sup>4</sup> et la sélection intervient après le lancement du marché selon la procédure prévue par l'appel d'offre européen et non pas en amont en fonction des relations des opérateurs avec la direction générale de l'Unédic.

Autre signe d'un ancrage de ce mode de régulation de l'activité de placement, la capacité désormais acquise par l'Unédic à rédiger les documents pour l'appel d'offre. Comme prévu par la procédure de marché public, elle diffuse lors de la publication du marché les critères de sélection ainsi que ses coefficients d'évaluation des offres. Si le prix n'est pas le seul déterminant de la sélection, il en constitue un critère décisif : dans le cas d'*Accompagnement renforcé*, l'Unédic a choisi les prestataires selon la règle du mieux disant en évaluant la valeur financière de l'offre sur 65 et la valeur technique sur 75<sup>5</sup>.

Le caractère concurrentiel de cette régulation doit toutefois être nuancé au regard de la nécessité d'attirer un nombre suffisant d'opérateurs pour faire fonctionner le marché et des soupçons d'irrégularité de la procédure suivie. L'Unédic, comme tout donneur d'ordre, est face à une tension lors de la construction du marché : créer les conditions de la mise en concurrence pour pousser les opérateurs à la qualité tout en

---

<sup>2</sup> Les deux premières expérimentations n'avaient pas fait l'objet de procédure légale pour le choix des prestataires. Pour la troisième, le marché a été alloué après une procédure de consultation.

<sup>3</sup> Par souci du respect de l'égalité entre les candidats, inscrite dans la procédure de marché public, le choix opéré par le pouvoir adjudicateur porte sur des offres et non pas sur des prestataires.

<sup>4</sup> Les prestataires ne postulent pas pour réaliser l'intégralité du marché mais pour obtenir un ou plusieurs lots, défini chacun par un nombre de demandeurs d'emploi à accompagner sur une zone géographique déterminée.

<sup>5</sup> Les prestataires retenus étaient ceux qui obtenaient les meilleurs scores sur 140. La valeur technique de l'offre est attribuée en fonction des critères suivants qui figurent dans le règlement de la consultation mais sans coefficient de pondération : « la qualité des ressources et moyens humains mobilisés pour l'action ; la connaissance du public et des bassins d'emploi visés ; les expériences et références en matière de prestations se rapprochant des objectifs visés dans le présent cahier des charges ; les moyens matériels et locaux adaptés aux prestations proposées (équipements informatiques, télématiques, conditions d'accueil individuel et collectif des personnes, accessibilité des locaux...) ; la qualité et proximité de la couverture du périmètre géographique d'intervention par le réseau d'accueil du prestataire ; la cohérence entre l'organisation, la méthodologie, le contenu et les objectifs visés ».

garantissant une forme d'attractivité – à savoir de solvabilisation de l'activité - pour s'assurer de leur présence. A ce stade, en raison de la nouveauté du marché, les opérateurs peinent à anticiper les profits réalisables. Le donneur d'ordre doit, dans le même temps, susciter des candidatures mais en nombre limité pour éviter un coût de sélection trop important<sup>6</sup>. La solution retenue par l'Unédic pour dessiner ce cadre à la fois attractif pour d'éventuels prestataires et qui leur apporte un certain nombre de garanties sur la pérennité et la rentabilité du marché passe essentiellement par le niveau jugé élevé de rémunération de la prestation achetée. Les 25 lots de la prestation *Accompagnement renforcé* sont attribués à 11 prestataires<sup>7</sup>.

#### **Encadré 24 - Les opérateurs privés de placement du marché *Accompagnement renforcé***

Parmi ces 11 prestataires, quatre remportent trois lots (Sodie, Altedia, Adecco et Ingeus). BPI en a deux, les autres en ont un. Les deux opérateurs étrangers, A4E et Ingeus, sont considérés au sein de l'Unédic comme les « vrais » OPP dans la mesure où leurs activités sont centrées sur ce marché<sup>8</sup>. Pour la plupart, il s'agit d'opérateurs de grande taille qui ont une implantation nationale voire transnationale. L'Unédic a délibérément choisi de ne retenir aucune association sur ce marché, ce qui a donné lieu à un contentieux juridique. Cinq lots sont confiés à des agences de travail temporaire. BPI appartient à un groupe de « conseil en ressources humaines et management ». Sodie se présente comme une « société de reclassement et d'accompagnement des transitions professionnelles ». Altedia est spécialisé dans l'outplacement qui peut être définie comme « *des actions de conseil apportées par un cabinet spécialisé en vue d'aider le ou les salariés dont une entreprise veut se séparer, à trouver un nouvel emploi*<sup>9</sup> ». Cette activité connaît un fort développement à partir des années 1980 au moment de l'accélération de la mise en œuvre des plans sociaux dans les entreprises industrielles. Ce marché passé par l'Unédic coïncide avec une période où les entreprises – transnationales pour certaines – qui interviennent sur le champ de l'emploi, que leur activité soit le travail temporaire ou le reclassement, se tournent vers les marchés commandités par le service public de l'emploi. Plusieurs opérateurs rencontrés nous disent vouloir se positionner sur ce marché incertain mais potentiellement en expansion. Cela correspond à un mouvement plus général : « *Les opérateurs privés tendent à investir aujourd'hui des prestations d'accompagnement autrefois réservées aux prestataires associatifs ou aux travailleurs sociaux, en accompagnant par exemple des bénéficiaires de minima sociaux. Ils ne se contentent pas d'établir des conventions avec l'ANPE, mais contractent également avec l'Unedic et avec les Conseils généraux. (...) Ces nouvelles stratégies partenariales d'opérateurs privés apparaissent relever d'une stratégie de diversification plutôt que de conquête du champ de l'accompagnement*<sup>10</sup> ».

L'intérêt pour des entreprises comme Sodie ou BPI réside dans le volume du marché et sa durée, plus importants que ceux obtenus pour accompagner des licenciés économique dans le

<sup>6</sup> Céline Gratadour, Michèle Mansuy, 2007, « Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation », *Travail et emploi*, n° 112, pp. 21-34.

<sup>7</sup> Si, sur le papier, la procédure permet un choix « juste » des opérateurs, les avis des personnes interrogées divergent sur son respect. Certains racontent le déroulement de la procédure stricte de dépouillement des candidatures et les contraintes qui y sont liées. D'autres mettent en avant le fait que l'existence d'irrégularités serait de notoriété publique et s'appuient sur la proximité entre le RAC, le patronat et les organismes sélectionnés pour étayer leurs accusations. La controverse est, quoi qu'il en soit, significative du fait que la procédure n'est pas en elle-même une garantie de transparence et d'équité.

<sup>8</sup> Bien qu'Ingeus ait diversifié ses clients, son activité s'est concentrée sur l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi.

<sup>9</sup> Camal Gallouj, 2008, *Les agences privées de l'emploi. Conseil, intérim et outplacement*, L'Harmattan, p. 53.

<sup>10</sup> Mathieu Béraud, Anne Eydoux, 2009, « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », Communication au Congrès de l'AFS, avril 2009.

cadre de plan de sauvegarde de l'emploi. Ils utilisent ce marché pour expérimenter dans le domaine de l'accompagnement.

Dans ce marché, la régulation concurrentielle n'a toujours pas les traits de la « concurrence pure et parfaite » de la théorie économique mais une étape supplémentaire est franchie dans l'introduction de ce nouveau mode de régulation. Au sein de l'Unédic, l'organisation concurrentielle de la sélection est perçue comme permettant de retenir les meilleurs opérateurs et donc d'augmenter la qualité.

### 1.1.2 Une structure de rémunération voulue incitative

Concernant la rémunération au résultat, deuxième spécificité du recours aux OPP supposée être source d'efficacité, les conditions ne sont pas réunies pour « mettre les opérateurs sous pression » pour reprendre l'expression utilisée au sujet de l'opérateur public.

#### ➤ *Analyse de la structure de rémunération*

Comme lors des premières expérimentations, le dispositif *Accompagnement renforcé* conditionne la rémunération des OPP aux résultats du placement et du maintien dans l'emploi qui en découle. Il s'agit du principal mécanisme d'incitation financière prévu pour susciter l'efficacité supérieure attendue des OPP par rapport à l'opérateur public. Cette structure de rémunération reprend celle habituelle dans les SPE étrangers, et elle était déjà présente sur les expérimentations précédentes depuis la première. De ce point de vue, l'institutionnalisation amorcée n'innove pas.

La structure de rémunération se découpe en trois versements potentiels. Le premier versement est reçu dès lors que le demandeur d'emploi accepte de suivre l'accompagnement. Le second intervient si le prestataire parvient à reclasser l'allocataire sur un « *contrat d'une durée indéterminée ou [d']un contrat d'une durée déterminée au moins égale à 6 mois, [...] avec un horaire minimal de travail de 110 heures mensuelles*<sup>11</sup> ». Le troisième est payé si l'emploi est toujours occupé six mois plus tard<sup>12</sup>. De tels critères destinés à favoriser un retour à l'emploi durable n'existent pas pour l'opérateur public.

	1 <sup>er</sup> versement : part et motif	2 <sup>ème</sup> versement : part et motif	3 <sup>ème</sup> versement : part et motif
AR	30 % du PU pour l'adhésion du DE au dispositif	35 % du PU pour le retour à un emploi durable	35 % du PU si le DE est toujours en emploi après 6 mois

<sup>11</sup> Unédic, 2006, Cahier des charges de la prestation « *Accompagnement renforcé* ».

<sup>12</sup> Un tableau comparatif des structures et niveaux de rémunération figure en annexe IX.

Les mécanismes d'incitations financières ont également pour fonction d'orienter les comportements des opérateurs en fonction des priorités assignées par le donneur d'ordre. A cette fin, l'Unédic introduit aussi des incitations financières de second plan. Ainsi, une majoration de 5 % de la rémunération totale est perçue lorsqu'un demandeur d'emploi est reclassé en moins de 3 mois. Est également prévu dans ce même marché, « une majoration de 25 % [de la rémunération totale] pour le placement des allocataires ayant plus de 50 ans<sup>13</sup> ». La structure de la rémunération et ces majorations reflètent ainsi la priorité du régime paritaire : tester un accompagnement renforcé sur les publics les plus coûteux pour l'assurance chômage en vue d'accélérer leur reclassement et de diminuer les dépenses. Les incitations sont ainsi introduites au cœur même de la régulation du service public de l'emploi. Ces dispositions prises pour inciter les prestataires sont complémentaires de la sélection des demandeurs d'emploi supposée être faite par l'outil de profilage : il s'agit de rationaliser les dépenses en obtenant le maximum de garanties d'obtenir un retour sur investissement (cf. infra).

#### ➤ *Analyse du niveau de rémunération*

Prendre en compte le prix d'achat des prestations est indispensable pour statuer sur le caractère incitatif de la rémunération. Pour le marché *Accompagnement renforcé*, les niveaux de rémunération sont élevés (entre 3 000 et 4 000€) au point de redéfinir la portée des mécanismes incitatifs<sup>14</sup>. Un tel niveau de rémunération conduit à ce que la perception du premier versement (compris entre 1 050 et 1 400€) suffise aux prestataires pour rentrer dans leur frais, la perception des deuxième et troisième versements leur permettant d'assurer leurs marges<sup>15</sup>. Ce niveau de rémunération est cependant en baisse au regard des expérimentations précédentes, ce qui s'explique par la taille des lots plutôt plus importante et par l'institutionnalisation en cours qui permet d'appréhender l'investissement réalisé par les prestataires comme un investissement dans la durée.

L'évolution des mécanismes incitatifs de rémunération, illustre bien la transformation des logiques de régulation en vigueur au sein du SPE. L'introduction de la concurrence constitue un nouveau mode de régulation de l'activité de placement qui repose sur l'idée que l'intérêt financier est le meilleur aiguillon pour orienter l'action d'un opérateur. Cette possibilité théorique d'orienter le comportement des prestataires fonde la confiance des promoteurs de l'externalisation qui espèrent de meilleurs taux de

---

<sup>13</sup> Ces demandeurs d'emploi difficiles à reclasser perçoivent des indemnités chômage en moyenne plus élevées et pour une durée plus longue. Unédic, 2006, Cahier des charges de la prestation *Accompagnement renforcé*.

<sup>14</sup> Nous avons pu consulter les contrats (appelés dans ce marché « conventions d'achat »).

<sup>15</sup> Les opérateurs étaient peu bavards sur cette question mais n'ont pas démenti un tel calcul qu'ils reconnaissent ouvertement lors du marché suivant passé par Pôle emploi.

reclassement. L'efficacité n'est certes pas une préoccupation nouvelle dans la conduite des politiques publiques. Cependant, avec l'externalisation du placement, les caractéristiques données à une prestation reposent sur des calculs de coût individuel entre la dépense de reclassement et l'espoir d'économies sur les dépenses d'indemnisation.

### **1.1.3 La régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement : un principe déjà consensuel ?**

La mise en concurrence des opérateurs et la rémunération incitative conditionnée aux résultats du placement marquent un retournement par rapport à ce qui caractérisait la régulation du placement. La nouvelle régulation organise la coexistence de deux manières de réaliser la mission de service public dont l'une est concurrentielle. La loi du 18 janvier 2005 ainsi que les conventions bi et tripartites expriment l'approbation de ce mode de régulation. Qu'en est-il des acteurs des institutions publiques ?

➤ *Au sein de la direction générale de l'ANPE, aucune opposition à la concurrence mais des moyens limités*

La direction générale de l'ANPE est associée aux premières expérimentations et manifeste depuis la mise en place du PARE une certaine curiosité pour l'accompagnement délivré par les opérateurs privés qu'il soit réalisé en France ou à l'étranger. L'intérêt pour l'accompagnement est à rapprocher des expérimentations pour lutter contre le chômage de longue durée. La différence de moyens financiers entre le RAC et l'ANPE contribue à expliquer que la première institution ait franchi le pas contrairement à la seconde alors même qu'un éventuel recours aux OPP est évoqué au sein de la direction générale de l'ANPE au cours de la première partie des années 2000. Bien que la rémunération des prestations a diminué et que le coût d'un accompagnement délivré par l'opérateur public soit difficile à évaluer, les prestations payées aux OPP sont entre 3 et 7 fois plus chères<sup>16</sup>. L'impossibilité pour l'opérateur public d'assumer cette dépense est présentée par un ancien directeur général de l'ANPE comme la raison principale du non recours aux OPP.

*« C'était trop cher pour nous. Nous, on sous-traitait énormément de choses. On le faisait à des conditions qui étaient les nôtres. Pour les cadres, pour les handicapés, mais on faisait ça à 700 €. Moi je ne pouvais pas me permettre de payer 3000 €<sup>17</sup> ».*

---

<sup>16</sup> Les prestations externalisées coûtent entre 3000 à 4000€. Le coût d'un reclassement par l'ANPE est évalué entre 600 et 800€.

<sup>17</sup> Entretien avec le directeur général de l'ANPE au moment des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

Aucune objection liée au statut des opérateurs n'est avancée et le recours aux OPP est même proposé par un directeur général adjoint de l'ANPE au nom d'un principe constitutif du service public : l'égalité de traitement<sup>18</sup>. Aucun des cadres dirigeants de l'ANPE interrogés n'affirme avoir été opposé au recours aux opérateurs privés<sup>19</sup>. Cette absence d'opposition est à rapprocher de leur appréhension de la spécificité des OPP. Un directeur général adjoint de l'ANPE insiste sur le fait que le placement peut tout à fait être réalisé par d'autres prestataires en dépit de son caractère de mission de service public.

*DGA ANPE : Pour moi, l'indemnisation des demandeurs d'emploi c'est des missions de service public. (...)Ce qui m'aurait gêné, c'est qu'on confie l'orientation à un opérateur privé. Il y a besoin de régulateur, de régulation. Le contrôle c'est du régalien pur. On ne peut pas payer les OPP au nombre de demandeurs d'emploi radiés. Ca va vite après<sup>20</sup>.*

Cet argument qui relativise la spécificité de ce type d'externalisation est récurrent. S'il est le plus souvent mobilisé par des membres du RAC, il l'est toujours par des personnes favorables au recours aux OPP. Il s'agit de « *présenter comme logique et légitime ce qui ne l'est pas a priori*<sup>21</sup> » en vue de délégitimer les oppositions. Cette absence de reconnaissance de la spécificité va de pair avec la croyance dans l'existence d'une plus-value à attendre des OPP liée à notamment à l'apport des pratiques innovantes des opérateurs privés, comme l'exprime l'ancien directeur général.

*« Moi, je suis plutôt libéral, je voyais même un avantage [à ce que l'Unedic se mette à financer des opérateurs privés] : c'était un aiguillon. Et peut-être il y avait un peu d'innovation. On avait des certitudes dans notre service public en position de monopole. Ce n'est jamais bon d'avoir des certitudes. Donc, avoir quelqu'un qui vous titille, ce n'est pas obligatoirement une mauvaise chose. La concurrence n'est jamais une mauvaise chose. À condition que ce soit une concurrence qui respecte un certain nombre de principes. Je ne me suis jamais bagarré avec l'Unedic sur ce truc-là. Je n'étais pas un opposant. Pour moi c'est un complément, ce n'est pas quelque chose en opposition à nous<sup>22</sup>.*

---

<sup>18</sup> « *Moi j'avais posé la question [de recourir aux OPP]. Pour faire comme avec le PARE permettre le recours OPP aux demandeurs d'emploi non indemnisés mais on n'avait pas les moyens. Du coup, dans Cap Vers l'Entreprise (CVE) on a inclus des demandeurs d'emploi non indemnisés et indemnisés. (...) L'idéal aurait été d'avoir des OPP pour les demandeurs d'emploi non indemnisés* ». Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE au moment des expérimentations de recours aux OPP, septembre 2009.

<sup>19</sup> Il ne faut toutefois pas nier la possible reconstruction *a posteriori* de leur position : ils sont interrogés entre 2009 et 2011 au moment où l'institutionnalisation s'est poursuivie et où l'absence des OPP au sein du SPE français ne semble plus envisageable

<sup>20</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE au moment des expérimentations de recours aux OPP, septembre 2009.

<sup>21</sup> Julien Meimon, 2011, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 107.

<sup>22</sup> Entretien avec le directeur général de l'ANPE au moment des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

Les dirigeants de l'ANPE se devaient d'afficher des positions plus nuancées notamment vis-à-vis des organisations syndicales de l'institution<sup>23</sup>. Le fait que, contrairement à l'ANPE, le RAC puisse tester ce mode d'intervention est révélateur de la position de force qui est la sienne à ce moment-là dans le SPE.

➤ ***La DGEFP mène ses propres expérimentations<sup>24</sup> avec les OPP***

La DGEFP n'est pas non plus opposée à la régulation concurrentielle d'un segment de l'activité du placement. Pour preuve, elle commande elle-même ses propres dispositifs<sup>25</sup>. Un premier marché, qui a le statut d'expérimentation, intitulé « Accompagnement des Jeunes Diplômés » est lancé début 2007<sup>26</sup>. Il s'agit d'un marché régi par un appel d'offre européen de 10 000 « prestations d'insertion ». Le programme est déployé dans 10 départements (chacun constituant un lot) et est délivré par six prestataires différents. Le programme se distingue de ceux existants par le public bénéficiaire ciblé. Les bénéficiaires sont des demandeurs d'emploi « *faisant l'expérience d'une situation persistante de chômage<sup>27</sup>* » de moins de trente ans et ayant une certification de niveau bac+2 minimum<sup>28</sup>. La définition de tels critères de sélection est directement liée à la manière dont est posée la question de l'insertion professionnelle des jeunes. L'insertion professionnelle des jeunes est considérée à cette époque comme une question brûlante suite aux mouvements sociaux de l'automne 2005 puis de l'hiver 2006 contre le contrat premier embauche. Le projet est alors retiré mais remplacé par

---

<sup>23</sup> Dans un entretien avec un directeur général adjoint de l'Unédic en charge du réseau des Assédic proche du patronat, la position du directeur général de l'ANPE précédemment cité est présentée ainsi : « *On voyait bien qu'à la fois ça l'intéressait mais qu'il était très emmerdé vis-à-vis de ses troupes. Derrière, ça râlait. (...) A ce moment là, il était en train de négocier avec ses syndicats les nouveaux statuts et donc c'était compliqué. Il voyait arriver ça. Là, c'est vrai qu'on l'a emmerdé. Si on avait eu un autre calendrier, lui, ça l'aurait arrangé, c'est sûr. Ca a dû expliquer un certain nombre de ses réactions, pas tellement personnelles mais en pensant à ses troupes. C'était ce qu'il fallait pour faire passer...* ». Entretien avec un directeur général adjoint de l'Unédic en charge du réseau des Assédic, novembre 2011.

<sup>24</sup> Une présentation résumée de ces deux dispositifs figure dans le tableau récapitulatif des marchés de recours aux OPP passés par les institutions publiques qui figure en annexe VIII.

<sup>25</sup> Il faut toutefois préciser que ce ne sont pas les mêmes services qui sont impliquées : la mission Marché du travail qui appartient à la sous-direction Service Public de l'Emploi assure la tutelle de l'ANPE et la mission Insertion des jeunes qui dépend de la sous-direction Ingénierie de l'accès et du retour à l'emploi et qui est en charge notamment du suivi des missions locales est celle qui commande les marchés de prestations externalisées. Une présentation de l'organisation de la DGEFP figure en annexe X.

<sup>26</sup> Le délégué général adjoint en charge du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en fonction au moment des premières expérimentations menées par le RAC met en avant, pour expliquer ce recours, les liens étroits tissés au sein de la DGEFP avec les opérateurs de reclassement dans le cadre des contrats passés pour l'accompagnement des licenciés économiques. Entretien réalisé en novembre 2011.

<sup>27</sup> Formulation utilisée dans le document présentant les premiers résultats de l'évaluation. Dans ce dispositif, était qualifié de « situation persistante de chômage » le fait d'être au chômage depuis 6 mois ou de l'avoir été pendant 12 des 18 derniers mois.

<sup>28</sup> Les 10000 bénéficiaires potentiels représentent 25 % de la population qui pourrait potentiellement bénéficier de la mesure.

des mesures destinées à favoriser l'insertion des jeunes en difficulté. Le dispositif *Accompagnement des jeunes diplômés* est l'une d'entre elles. Il s'agit d'un programme d'accompagnement personnalisé<sup>29</sup> rémunéré en trois fois en fonction des résultats<sup>30</sup>. Selon la responsable de la mission Insertion des jeunes de la DGEFP au moment de cette expérimentation, en recourant aux OPP, la DGEFP « *cherche d'autres solutions [et répond à une commande] des politiques qui à l'époque estiment qu'on n'avait pas une réponse complète de la part de l'ANPE mais surtout de l'APEC. Encore une fois, on est dans cette pensée que la concurrence fera monter la qualité*<sup>31</sup> ». Ce programme repose donc sur une volonté d'expérimenter de nouvelles manières d'accompagner les demandeurs d'emploi et sur le pari que les opérateurs privés sont plus efficaces que les acteurs traditionnels du SPE. Il y a donc une proximité évidente avec la démarche de l'Unédic<sup>32</sup>. Le cadre réglementaire bâti autour de la loi de 2005 s'opérationnalise : la présence d'autres opérateurs dont les interventions sont coordonnées par des institutions publiques et mis en concurrence entre eux s'institutionnalise.

Ce marché est suivi en juin 2008 par un second dont la mission Insertion des jeunes de la DGEFP<sup>33</sup> est à nouveau commanditaire : le *Contrat d'autonomie*. La prestation est destinée aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, volontaires, domiciliés sur une zone couverte par un contrat urbain de cohésion sociale (CUCS)<sup>34</sup>. Les marchés sont conclus pour une durée de quatre ans à partir de fin juin 2008 et se déploient sur 35 départements (qui correspondent à 35 lots) pour 45 000 jeunes. La prestation d'accompagnement est d'une durée de 6 mois avec une possibilité de renouvellement pour six mois supplémentaires à la demande du prestataire. Les prestataires sont

---

<sup>29</sup> La prestation comprend trois phases, selon le découpage désormais classique de ce type de prestations : « *un accompagnement personnalisé permettant d'aboutir à un recrutement, une recherche active auprès des entreprises en vue du placement des jeunes et un suivi post recrutement pour garantir la stabilisation dans l'emploi* ». Règlement particulier de la consultation pour la prestation d'insertion dans l'emploi pour jeunes diplômés demandeurs d'emploi.

<sup>30</sup> « *25 % du montant forfaitaire par bénéficiaire à la signature du contrat d'accompagnement par le bénéficiaire et le prestataire ; 40 % du montant forfaitaire par bénéficiaire à la signature du contrat de travail sur la base de la copie du contrat de travail et du bilan individuel intermédiaire ; 35 % du montant forfaitaire par bénéficiaire à la fin de la prestation sur la base de la copie du bulletin de salaire du 6<sup>ème</sup> mois de présence dans l'emploi et du bilan individuel final* ». Cahier des clauses administratives particulières pour la prestation d'insertion dans l'emploi pour jeunes diplômés demandeurs d'emploi.

<sup>31</sup> Entretien avec la responsable de la mission Insertion des jeunes de la DGEFP au moment des expérimentations de recours aux OPP, septembre 2011.

<sup>32</sup> Ce dispositif fait, comme *Accompagnement renforcé*, l'objet d'une évaluation randomisée.

<sup>33</sup> Officiellement, le contrat d'autonomie dépend de deux ministères différents : le secrétariat d'Etat chargé de la politique de la ville et le Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi. Cependant, leur participation n'est pas égale. Pour preuve, l'administration du Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi - à savoir la DGEFP - détient le pouvoir adjudicateur.

<sup>34</sup> DGEFP, 2008, Cahier des clauses particulières, Mise en œuvre d'un contrat d'autonomie pour les jeunes en recherche d'emploi résidant dans une zone couverte par un contrat urbain de cohésion sociale, p. 7.

rémunérés aux résultats en trois fois<sup>35</sup>. La spécificité du contrat d'autonomie réside dans le fait que le reclassement dans l'emploi n'est pas l'unique élément valorisé financièrement. Les trois « solutions » auxquelles doit conduire le programme sont : le placement effectif dans l'emploi, la création d'entreprise, l'accès à une formation qualifiante, pour les jeunes de niveau infra V<sup>36</sup>. Le prestataire doit réaliser un suivi de six mois<sup>37</sup>. Une « bourse » mensuelle de 300€ est versée pendant six mois maximum au bénéficiaire du contrat d'autonomie sous réserve qu'il en respecte les termes<sup>38</sup>.

Avec ce marché, la DGEFP intervient d'une manière nouvelle sur une population qu'elle souhaiterait différente de la population à laquelle elle dispense habituellement des prestations : des jeunes potentiellement usagers des missions locales (dont elle a la charge du suivi) mais que le SPE n'arrive pas à atteindre jusqu'à présent. Il y a au point de départ du contrat d'autonomie l'idée que certains jeunes n'ont pas accès au SPE parce qu'ils ne voudraient ou ne pourraient pas faire la démarche d'aller vers le SPE et que celui-ci ne ferait pas la démarche d'aller vers ces « jeunes ». On retrouve donc, comme pour le marché commandité par l'Unédic, un constat d'échec à l'origine du marché et plus précisément de la détermination des critères de sélection des bénéficiaires. Le donneur d'ordre attend des opérateurs privés plus de réussite pour faire bénéficier les publics visés du service public et pour les faire accéder à l'emploi ou à la formation.

Que les services du ministère, c'est-à-dire une institution publique, soient, pour la première fois, commanditaires de marchés de prestations d'accompagnement à finalité de placement constitue une étape supplémentaire dans l'institutionnalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ses dirigeants adhèrent, avec ceux de l'ANPE, aux vertus de la concurrence. L'ouverture ainsi provoquée serait source d'idées nouvelles et permettrait de faire évoluer la professionnalité des agents.

Si les formes prises par la régulation concurrentielle se transforment et transforment le SPE, les positions défendues au sein des institutions membres du SPE évoluent également. L'introduction et l'institutionnalisation de la régulation concurrentielle d'un segment du placement n'en sont pas l'origine mais interviennent à

---

<sup>35</sup> « 25 % du montant de l'unité d'œuvre à la signature par les deux parties du contrat d'autonomie ; 40 % du montant de l'unité d'œuvre à l'admission du bilan de la première phase au vu des pièces justificatives; 35 % correspondant au solde du montant de l'unité d'œuvre à l'admission du bilan final et du questionnaire qualitatif renseigné par le bénéficiaire accompagnés des pièces justificatives. » DGEFP, 2008, Cahier des clauses particulières, Mise en œuvre d'un contrat d'autonomie pour les jeunes en recherche d'emploi résidant dans une zone couverte par un contrat urbain de cohésion sociale, p. 7.

<sup>36</sup> Cahier des clauses particulières. Pour que ces solutions soient comptabilisées comme des « issues positives » et donnent lieu à rémunération, des critères sont posés.

<sup>37</sup> Suite au retour à l'emploi, à la création d'entreprise ou à l'entrée en formation.

<sup>38</sup> Cf. Annexe IX pour un tableau récapitulatif des rémunérations.

un moment de transformation du SPE où ce mode de régulation n'est plus jugé antinomique avec le service public et où s'est formé un consensus autour de l'idée que son introduction permettrait d'en améliorer l'efficacité, orientation présente dans les textes réglementaires. La régulation concurrentielle est en effet un référentiel partagé par tous. La première étape d'un processus de réforme institutionnelle qui consiste à construire un « sens commun réformateur » et à partager « *une critique des règles et des manières de faire héritées et associées à l'institution existante, et des préconisations pour sa transformation sous la forme de nouveaux instruments, règles, procédures, distribution des pouvoirs, etc.*<sup>39</sup> » est donc achevée.

Les motivations avancées pour justifier le recours aux OPP ne concernent pas uniquement les modalités de régulation, elles renvoient également à l'idée que les prestataires seraient plus efficaces parce que spécialisés.

## **1.2 « Accompagnement renforcé » : un accompagnement luxueusement identique à celui de l'opérateur public**

Le contenu de la prestation délivrée aux demandeurs d'emploi apparaît révélateur des transformations du SPE. Le recours aux opérateurs privés repose sur le postulat que l'accompagnement sera renforcé, plus individualisé et de meilleure qualité en raison du coût et de la spécialisation des prestataires. L'étude de la prestation<sup>40</sup> montre que cet accompagnement est certes plus intensif mais repose sur des conceptions du chômage et de son traitement partagées avec l'opérateur public.

Les services délivrés aux demandeurs d'emploi sont définis par la convention tripartite de 2006 qui prévoit l'élaboration conjointe de l'offre de service de l'opérateur public par l'ANPE et l'Unédic, nouveau signe de l'implication croissante du RAC dans le retour à l'emploi. De ce fait, il n'est pas surprenant que les mêmes notions d'employabilité, de distance à l'emploi, de contractualisation, d'activation, d'apprentissage des techniques de recherche d'emploi, d'élaboration du projet professionnel constituent le cadre dans lequel sont élaborés et mis en œuvre les accompagnements délivrés les opérateurs public et privés. En fonction de leurs caractéristiques et de leur projet professionnel les demandeurs d'emploi sont jugés plus ou moins éloignés de l'emploi et l'action du SPE consisterait à les en rapprocher.

Les prestations commandées correspondent très classiquement aux éléments inscrits dans la convention bipartite qui définit le Projet Personnalisé d'Accès à

---

<sup>39</sup> Philippe Bezes, Patrick Le Lidec, 2011, « Ce que les réformes font aux institutions », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 77.

<sup>40</sup> Nous réalisons cette étude à partir des données contenues dans les documents contractuels.

l'Emploi<sup>41</sup>. La mission confiée aux prestataires privés consiste à reclasser dans l'emploi des demandeurs d'emploi qui en sont éloignés. La spécificité réside dans l'individualisation et la disponibilité accrue qui est attendue d'eux : réception plus fréquente des demandeurs d'emploi, référent unique, formation individualisée aux techniques de recherche d'emploi... Ce renforcement de l'accompagnement constitue la plus-value attendue du service de l'OPP par rapport à celui de l'opérateur public et est supposé permettre le reclassement plus rapide du demandeur d'emploi.

➤ *Les spécificités de l'accompagnement délivré par les OPP*

La supériorité supposée des opérateurs privés pour reclasser les chômeurs repose sur plusieurs arguments développés par les promoteurs de ce recours au sein du RAC qui sont inscrits au cœur de la démarche de recours aux OPP.

Tout d'abord, au moment où sont menées ces expérimentations, la croyance est répandue parmi les administrateurs du régime (et pas uniquement au sein du camp patronal) que l'ANPE souffre d'un défaut de crédibilité auprès des chefs d'entreprise. Les opérateurs auraient, eux, accès au « marché caché<sup>42</sup> » des offres d'emplois en raison de liens étroits tissés avec les entreprises reposant sur une supposée culture commune que ne partagerait pas l'opérateur public. Les bénéficiaires de l'accompagnement renforcé pourraient bénéficier de ces offres moins « concurrentielles » et être reclassés plus rapidement. De plus, le cahier des charges fixe aux OPP des critères concernant la qualité des emplois sur lesquels les demandeurs d'emploi doivent être reclassés. Dans ces critères qui influent sur la rémunération des OPP, la qualité de l'emploi n'est jugée qu'à travers la durée du contrat et le volume horaire<sup>43</sup>. Force est cependant de reconnaître qu'ils fixent des objectifs supérieurs à ceux de l'opérateur public et des prestataires liés par d'autres relations de délégation. S'il y a, à l'origine de cette prestation, une défiance vis-à-vis du secteur public, l'existence de ce type d'exigence la renforce dans la mesure où seuls les OPP reçoivent les moyens d'améliorer la qualité des services rendus. Il s'agit d'une marque supplémentaire de confiance et d'investissement dans le secteur privé pour améliorer le service rendu aux usagers. La

---

<sup>41</sup> Les opérateurs privés doivent satisfaire à différents critères qui ne présentent aucune originalité particulière en termes d'approche du chômage : signer un engagement écrit qui lie le demandeur d'emploi et son conseiller, dispenser un accompagnement renforcé et individualisé, mettre à la disposition du demandeur d'emploi un référent unique, respecter des fréquences de rendez-vous individuels, faire élaborer un projet professionnel, faire acquérir les techniques de recherche d'emploi, mettre à disposition du demandeur d'emploi un certain nombre d'outils, faire connaître le marché du travail pour adapter son projet professionnel et sa recherche d'emploi, etc.

<sup>42</sup> Cette expression désigne l'existence d'emplois disponibles mais non déposés dans les agences de l'opérateur public.

<sup>43</sup> Aucun critère n'est posé sur le niveau de salaire, le niveau de qualification requis, la qualité générale du poste par rapport à celui précédemment occupé.

dernière spécificité concerne l'obligation (puisque cela conditionne la rémunération) de réaliser un suivi dans l'emploi une fois que le bénéficiaire est reclassé afin de consolider la « solution positive », sans que les modalités concrètes en soient précisées.

\*\*\*\*\*

Les prestations délivrées par les opérateurs privés sont des prestations « de luxe » mais situées dans le même cadre cognitif que celles réalisées par les opérateurs publics et qui mobilisent des leviers de traitement du chômage identiques. Cette démarche est d'ailleurs assumée par l'Unédic pour qui le surcoût vient rémunérer le caractère renforcé de l'accompagnement. Cet argument est principalement mis en avant par les organisations syndicales<sup>44</sup> qui justifient leur adhésion par l'amélioration de l'accompagnement dont peuvent bénéficier les demandeurs d'emploi qui reçoivent cette prestation. Le caractère certes renforcé mais classique de l'accompagnement délivré conduit à conclure que l'institutionnalisation du recours aux OPP s'accompagne d'une normalisation de l'accompagnement commandé selon les deux significations de ce terme. On assiste à une définition plus précise des prestations mais également à une forme de rapprochement par rapport à l'accompagnement existant, notamment parce que ce dernier évolue.

La mise en œuvre de la régulation concurrentielle désormais inscrite dans l'ordre institutionnel est la seconde transformation du SPE. Les directions des institutions publiques partagent la confiance manifestée par les dirigeants de l'Unédic dans les bénéfices à attendre de la concurrence : gain d'efficacité, spécialisation, effets positifs de « l'ouverture » sur l'opérateur public. Dans les formes données à la concurrence, le donneur d'ordre public joue un rôle déterminant et, pour ce marché, ses interventions visent surtout l'instauration d'un cadre qui attire les opérateurs privés, relativisant ainsi les effets et le caractère concurrentiel de cette régulation. L'élaboration d'une structure incitative de rémunération est un des leviers principaux pour encadrer le comportement des prestataires en fonction des objectifs que donnent l'Unédic à ces marchés.

Cependant, le processus d'institutionnalisation est marqué par des contestations qui se font jour lors de la mise en œuvre de cette expérimentation.

---

<sup>44</sup> Il s'agit en l'occurrence de la CFDT et de la CFTC.

## **2. L'institutionnalisation inachevée dans un SPE en pleine mutation**

La suppression du monopole du placement, les évolutions dans les modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'acceptation par les dirigeants des différentes institutions nationales du SPE pourraient conduire à conclure trop hâtivement à l'institutionnalisation de l'externalisation. S'il apparaît incontestable que le SPE connaît au moment et dans le prolongement de la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 des transformations d'ampleur qui ébranlent l'ordre institutionnel ancien (cf. chapitre 5), les contestations et la conflictualité qui se manifestent au moment de la mise en œuvre d'*Accompagnement renforcé* invitent à faire l'hypothèse que l'institutionnalisation est inachevée et qu'aucun ordre institutionnel stabilisé ne s'impose après la loi de 2005 au sein du SPE.

En quoi consistent ces résistances, et quelles sont leurs significations ? Les oppositions à ce dispositif se manifestent parmi la direction générale et les agents de l'ANPE, les services du ministère, les agents de l'ANPE et les chômeurs. Elles prennent des formes variées (refus d'entrée dans le dispositif, perturbation de l'orientation des demandeurs d'emploi, couverture d'agents récalcitrants etc.)<sup>45</sup>. Ces oppositions sont le signe que le changement de cadre réglementaire ne suffit pas à assurer l'institutionnalisation. Parce qu'il concrétise les potentialités contenues dans le recours aux OPP, il est même à l'origine d'un renforcement des oppositions existantes et les cristallise.

La conflictualité entre RAC et institutions publiques n'est pas nouvelle. Elle est cependant exacerbée au moment de la mise en œuvre de l'expérimentation *Accompagnement renforcé*. Dans cette période où les questions canoniques du SPE n'ont finalement pas été résolues par la loi du 18 janvier 2005 et sont à nouveau mises en débat, cette expérimentation propose des réponses qui ne sont pas celles que les dirigeants des institutions publiques du SPE veulent voir généralisées. Cette mise en débat est le signe que la disparition du monopole n'est pas synonyme de disparition du service public mais bel et bien de redéfinition à construire qui s'inscrit dans la tendance commune à de nombreux domaines de l'action publique de reconfiguration des formes de l'intervention de l'Etat et non pas de retrait<sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> Comme sur l'ensemble de la thèse, notre enquête s'est focalisée sur les acteurs ayant des fonctions dirigeantes dans les institutions étudiées.

<sup>46</sup> Jérôme Aust, Cécile Crespy, 2009, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue Française de science politique*, Presses de sciences-po, 2009/5, vol. 9, pp. 915-938 ; Matthieu Hély, 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, Coll. « Le lien social », Sabino Cassese, Vincent Wright, 1996, « La restructuration des États en Europe occidentale » in Vincent Wright, Sabino Cassese (dir.), *La*

## **2.1 Des contestations au cœur de la mise en œuvre d'Accompagnement renforcé signes de l'institutionnalisation inachevée**

Dès les premières semaines, le déploiement du dispositif Accompagnement renforcé est entravé par le déficit de demandeurs d'emploi inscrits pour être bénéficiaires de cet accompagnement<sup>47</sup>. Le défaut d'orientation par les agents de l'opérateur public, qui est perçu au sein de la direction générale de l'Unédic et en partie au sein de celle de l'ANPE comme un signe de leur opposition à cette expérimentation, constitue l'origine de ces difficultés. Ces défaillances dans l'orientation sont révélatrices du caractère désormais incontournable du travail commun entre ANPE et RAC mais également des difficultés de leur coopération qui perdurent dans un contexte où ces institutions sont en concurrence pour défendre leurs champs d'intervention respectifs.

### **2.1.1 Les contestations autour de la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi**

#### **➤ *Le processus prévu de sélection et d'orientation***

Le contenu de ces prestations les distingue, comme nous venons de le voir, de l'accompagnement de droit commun non pas en termes de logique d'intervention mais d'intensité de suivi et d'obligations sur le retour à l'emploi. Ces prestations sont plus coûteuses et considérées comme qualitativement « supérieures ». Malgré des signes incontestables d'institutionnalisation, le nombre de demandeurs d'emploi concernés reste modeste au regard de l'ensemble des demandeurs d'emploi indemnisés<sup>48</sup>. La sélection des publics prioritaires pour bénéficier de ce dispositif est donc un choix crucial.

Les bénéficiaires que souhaitent toucher le RAC sont les demandeurs d'emploi indemnisés qui risquent d'épuiser leur droit à l'assurance chômage sans parvenir à retourner à l'emploi, c'est-à-dire les plus coûteux pour le régime. Le ciblage reflète les motivations sociales et financières de ce projet politique. La première consiste à éviter à certains allocataires de tomber dans le chômage de longue durée et la seconde à améliorer la situation financière du régime en réalisant des économies sur

---

*recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 7-18 ; Patrice Duran, Jean-Claude Thoenig, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, pp. 580-622.

<sup>47</sup> Les données sont présentées infra.

<sup>48</sup> On compte 1,3 millions de demandeur d'emploi au moment du démarrage de ce marché. Cf. Annexe III, tableau VII.

l'indemnisation. Elles sont combinées dans les critères de définition des demandeurs d'emploi éligibles qui figurent dans les documents contractuels. Il s'agit des allocataires

*« présentant un risque de chômage de longue durée, et/ou en chômage saisonnier ou cumulant l'ARE avec une rémunération perçue au titre d'une activité réduite ou occasionnelle ;*

*ayant affirmé leur objectif de retour direct à l'emploi dans le cadre du PPAE conduit par l'ANPE ;*

*ne rencontrant pas de difficultés personnelles et /ou sociales pouvant constituer un frein à la reprise d'emploi ;*

*nécessitant un appui et un accompagnement actifs pour résoudre des difficultés de positionnement et de reclassement sur le marché de travail<sup>49</sup>. »*

Ce dispositif s'adresse à des demandeurs d'emploi indemnisés qui ont à la fois besoin d'aide mais dont les difficultés sont suffisamment limitées pour qu'ils puissent tirer bénéfice de l'accompagnement<sup>50</sup>, traduisant la volonté de ne pas investir à perte. A cela s'ajoute le caractère volontaire de la prestation, les organisations syndicales opposées à l'expérimentation ayant refusé de le rendre obligatoire (cf. chapitre 5).

L'enjeu de la sélection des bénéficiaires est aigu en raison du coût et du nombre limité de prestations mais cette logique d'allocation des services en fonction du profil des demandeurs d'emploi se développe de manière plus générale à ce moment-là dans le cadre de l'élaboration d'un outil de profilage par la direction Etudes et statistiques de l'Unédic à partir de 2003. Ce type de démarche et le développement de tels outils ne sont pas propres au RAC mais connaissent des développements à l'étranger dont le RAC s'est d'ailleurs inspiré.

#### **Encadré 25 - Le profilage statistique des demandeurs d'emploi<sup>51</sup>**

Des outils de profilage statistique sont développés dans plusieurs SPE européens au tournant des années 2000, en grande partie sous l'impulsion de l'UE (cf. chapitre 3).

Dans la mesure où tous les éléments ne sont pas probabilisables, les diagnostics erronés sont très fréquents ce qui relance les débats sur le bien-fondé de ce type d'outil. Initialement développé aux Etats-Unis, le profilage statistique a par exemple été abandonné au Danemark et largement relativisé aux Pays-Bas.

Le profilage est un modèle statistique « qui assigne une probabilité d'épuisement des allocations chômage [...] à chaque demandeur d'emploi éligible au profilage<sup>52</sup> ». Ce modèle

<sup>49</sup> Unédic, 2006, Cahier des charges de la prestation « *Accompagnement renforcé* ».

<sup>50</sup> Dans les situations où le demandeur d'emploi rencontre des « difficultés personnelles ou sociales susceptibles de constituer des freins à la reprise d'emploi », il est supposé être orienté vers le parcours spécifique dit de « mobilisation vers l'emploi ». Unédic, 2006, Cahier des charges de la prestation « *Accompagnement renforcé* ».

<sup>51</sup> Cet encadré a été réalisé à partir des références suivantes : Jean-Michel Herbillon, 2004, « Le « profilage » des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n°99, Juillet 2004, pp.7-25, Nathalie GEORGES, 2006, *Le profilage : outil statistique et / ou mode de coordination*, Document de travail pour le CEE n°72, Novembre 2006, 46p. Nathalie Georges, 2007, « Pratiques du profilage et orientation des demandeurs d'emploi. Quatre exemples européens », *Rapport pour l'ANPE*, septembre 2007, 70p. Nous présentons ici les principales caractéristiques du profilage mais chaque outil est adapté en fonction des spécificités institutionnelles nationales. Nous ne présentons pas les techniques qualitatives de profilage des demandeurs d'emploi.

repose sur le postulat suivant : les caractéristiques personnelles (niveau d'étude, secteur d'activité, poste et ancienneté du dernier emploi) et les facteurs économiques ont des effets probabilisables sur le retour à l'emploi. L'autorisation d'intégrer à l'outil statistique des critères d'âge, de « race » et de genre varie en fonction des législations.

Le profilage se distingue du ciblage, autre évolution du traitement des chômeurs qui se développe. Le premier calcule une probabilité individuelle de durée de chômage là où le second « définit des catégories de demandeurs d'emploi qu'il convient d'aider en fonction de leur employabilité différentielle (sachant qu'une forte employabilité ne recoupe pas forcément un faible risque de chômage<sup>53</sup> ».

Son objectif général est de repérer les demandeurs les plus éloignés du marché du travail afin de cibler les aides sur ceux qui en ont le plus besoin dans un souci de rationalisation des dépenses, et d'éviter qu'ils ne deviennent chômeurs de longue durée. Dans les modèles construits dans les différents pays, au-delà des différences de techniques économétriques, c'est surtout le choix de la variable dépendante qui éclaire les objectifs assignés à l'outil.

Le fonctionnement du profilage reflète les nombreuses réformes qu'ont connues les SPE ces vingt dernières années<sup>54</sup> : focalisation sur l'offre de travail, essor des politiques actives, élaboration de parcours pour organiser l'accompagnement des demandeurs d'emploi, « individualisation » du suivi, traitement différencié fondé sur un principe de discrimination positive, recours à la sous-traitance et à l'externalisation, développement du traitement préventif du chômage.

Dans les pays où l'usage d'un outil de profilage accompagne le développement de l'externalisation du placement, la réalisation de ce calcul devient une des missions principales du SPE. Le profil établi peut également être utilisé comme base pour calculer la rémunération des opérateurs privés qui auront en charge le reclassement. Le SPE deviendrait donc une simple autorité de marché qui distribuerait les chômeurs aux différents opérateurs de placement et fixerait le prix de ce placement.

L'outil de profilage est mobilisé pour orienter l'ensemble des demandeurs d'emploi. Dans un premier temps, les salariés du RAC calculent le risque statistique lors du premier entretien puis le résultat obtenu est transmis informatiquement à l'agent de l'ANPE lorsqu'il reçoit le demandeur d'emploi pour rédiger son projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) et l'orienter au sein du SPE. La direction de l'Unédic se défend de vouloir contourner l'ANPE en arguant qu'il est prévu que le calcul soit complété par le diagnostic du conseiller. En dépit de l'existence de cet outil, l'ANPE conserve en effet le monopole de l'orientation des demandeurs d'emploi et assure seule, en dernier ressort, la sélection des bénéficiaires. Cela n'a pas empêché les oppositions à cet outil de la part de personnes aux positionnements hiérarchiques différents au motif qu'il serait impossible de prévoir statistiquement la durée de chômage et que l'évaluation par un professionnel serait plus fiable et plus « juste<sup>55</sup> ». Au sein de

---

<sup>52</sup> Marie Salognon, 2005, *Evaluation de la qualité du travail et chômage de longue durée*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences économiques, Université Paris X Nanterre, p.221

<sup>53</sup> Nathalie Georges, 2007, « Pratiques du profilage et orientation des demandeurs d'emploi. Quatre exemples européens », *Rapport pour l'ANPE*, septembre 2007, p. 7.

<sup>54</sup> Cf. chapitre 3.

<sup>55</sup> Le profilage statistique interroge plus largement les critères retenus pour évaluer les demandeurs d'emploi et sont eux-mêmes liés aux pratiques de recrutement des entreprises. Ainsi, les effets des critères d'évaluation des chômeurs s'ils reproduisent strictement les critères de recrutement des entreprises ne se limitent pas aux prestations reçues mais concernent leurs parcours sur le marché du travail pouvant générer un « chômage d'exclusion ». Les outils de profilage statistique tendent à entériner et renforcer les

l'Unédic, on perçoit l'opposition des agents de l'ANPE comme l'expression d'une crainte que cet outil mette éventuellement fin au monopole de l'opérateur public sur l'orientation, comme l'exprime une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau au moment des expérimentations.

*« Cet outil, dès sa conception, a été rejeté par l'ANPE. L'ANPE, c'était une question presque d'existence pour elle. Quand je vous dis l'ANPE, c'était dans ce cas le directeur général, son administration et le corps social que représente l'ANPE. Pour eux, on leur arrachait leur métier. Que des tiers puissent faire cette analyse là... C'était pas possible. Pas pensable<sup>56</sup>. »*

De fait, les diagnostics faits par les agents ont souvent infirmé les résultats du profilage<sup>57</sup>, ce qui a alimenté les tensions entre les directions de l'ANPE et du RAC.

### ➤ *Les contestations qui se manifestent au moment de l'orientation*

Dans ce contexte, l'orientation vers les OPP rend la situation encore plus conflictuelle et des dysfonctionnements apparaissent. De nombreux récits faits au cours de notre présence au sein du RAC ont relaté les grandes difficultés rencontrées lors de la mise en œuvre d'*Accompagnement renforcé* : récits de l'Unédic obligée de faire des avances de trésorerie à des opérateurs pour compenser l'absence de rémunération consécutive à l'absence d'activité, refus par l'intégralité des conseillers d'une agence couverts par leur hiérarchie d'orienter vers les opérateurs privés, oppositions dispersées dans les agences. Or, la coopération de l'ANPE est nécessaire pour sélectionner et orienter : sans orientation, les OPP n'ont personne à accompagner et si la sélection est mal faite, l'investissement réalisé à travers l'achat d'un accompagnement plus couteux est fait à perte. Cette procédure marque une redéfinition de la division du travail entre ANPE et RAC, dans la mesure où l'opérateur public oriente un nombre non anecdotique de demandeurs d'emploi pour un accompagnement de longue durée à finalité de placement<sup>58</sup> vers d'autres opérateurs que les co-traitants.

Les opérateurs privés se voient confier une catégorie de demandeurs d'emploi qu'ils ne sont pas seuls à prendre en charge. Les agents ANPE doivent donc opérer un choix qui fait l'objet de contestation de la part des salariés et de la direction de l'Unédic qui les accusent d'orienter vers les opérateurs privés les demandeurs d'emploi les plus difficiles à reclasser., Ainsi, ces défaillances incontestables dans l'orientation laissent à

---

critères générateurs d'une exclusion durable du marché du travail. François Eymard-Duvernay (dir.), 2012, *Epreuves d'évaluation et chômage*, Toulouse, Octares, Coll. Le travail en débat.

<sup>56</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

<sup>57</sup> Côté RAC, on nous dit que les agents ANPE « faisaient exprès » de contredire les résultats du profilage statistique et côté ANPE, que l'outil ne fonctionnait pas.

<sup>58</sup> La situation se différencie largement de l'orientation vers les co-traitants ou sous-traitants dans la mesure où les OPP ne sont pas les prestataires de l'ANPE.

penser que les agents de l'ANPE, à l'image des « street level bureaucrats » décrits par Mickael Lipsky<sup>59</sup>, n'ont pas mis en œuvre aveuglément le dispositif mais ont utilisé les marges de manœuvre dont ils disposent pour manifester leurs oppositions et tenter d'orienter le dispositif.

Les conseillers de l'ANPE perçoivent ces opérateurs comme des concurrents et craignent la mise en place d'un service public à deux vitesses, non pas qu'ils reconnaissent la supériorité des OPP mais en raison des moyens plus importants dont ils bénéficient<sup>60</sup>. La responsable nationale du SNU-ANPE mentionne également l'existence de ces difficultés qu'elle présente comme des comportements de résistance destinés à sauvegarder le service public<sup>61</sup>. Les contestations qui se manifestent de la part de certains conseillers sont alimentées par le fait que le recours aux OPP intervient dans une période marquée par un climat social tendu au sein de l'Agence<sup>62</sup>. En effet, une importante journée de grève a lieu le 20 mars 2007 – largement après le lancement du dispositif donc - dont les mots d'ordre englobent les OPP mais concernent plus généralement la loi Borloo à l'appel de l'ensemble des organisations syndicales de l'ANPE (CFDT, CGC, FO, CGT, SNAP-CFDT, SNU, SUD, UNSA). Le mouvement demande l'abrogation du décret publié au Journal Officiel instituant de son point de vue un « *premier démantèlement de l'agence pour l'emploi*<sup>63</sup> ». Les organisations syndicales exigent la suspension du projet de réforme qui prévoit la mise en œuvre de filiales commerciales de droit privé. Outre le retrait du décret, les syndicats mettent également en avant des revendications liées aux conditions de travail, et notamment une « *qualité de service qui n'est pas à la hauteur de ce qu'elle devrait être pour insérer les demandeurs d'emploi dans l'emploi durable, malgré la volonté politique affichée*<sup>64</sup> ». Il s'agissait de la première grève unitaire depuis 1990, suivie par 51 % des personnels selon les syndicats et à 43,4 %, selon la direction. Les réticences face aux OPP s'inscrivent dans ce contexte général de mécontentement et d'inquiétude du personnel de l'ANPE.

---

<sup>59</sup> Michael Lipsky, 1980, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980.

<sup>60</sup> « Le recours aux OPP sur la prestation d'accompagnement renforcé est globalement perçue comme une mise en concurrence par rapport à ce qui serait le cœur de métier de l'Agence. Les réactions internes à l'Agence vis-à-vis des OPP (dans le cadre du contrat UNEDIC, puisque ce sont assez souvent ses partenaires usuels) sont souvent empruntes de méfiance, et parfois (mais pas toujours) hostiles, par rapport à la perception d'un risque de concurrence déloyale (écrémage du marché, prestations réalisées avec des moyens supérieurs). » Groupe Amnyos consultants et Rom et Associés, 2008, *Evaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Conclusion générale de l'évaluation tirée des travaux monographiques*, p. 10.

<sup>61</sup> Entretien avec deux responsables nationaux du SNU-PE, août 2010.

<sup>62</sup> Cf. Représentation du personnel ANPE, Annexe III, figure 1.

<sup>63</sup> Communiqué commun de la CFDT, CFE-CGC, CGT, FO, SNAP/CFTC, SNU, SUD, UNSA du 27 mars 2009.

<sup>64</sup> *Ibid.*

## 2.1.2 Entre coopération et concurrence : les directions d'institutions face aux difficultés lors de la mise en œuvre ?

### ➤ *Des difficultés d'orientation multifactorielles*

Les comportements de résistance de la part de certains agents de l'ANPE entravent le déroulement prévu du dispositif *Accompagnement renforcé*. Des dispositions générales sont donc prises au niveau national pour sélectionner et orienter les demandeurs d'emploi. Lors de discussions informelles à l'Unédic, ces difficultés sont présentées presque trois ans après avec véhémence et comme étant le fait des agents ANPE désireux de faire échouer le dispositif. Les motivations à ces oppositions sont alors identifiées de manière floue : elles tiendraient à la peur des agents de l'ANPE que la preuve de la supériorité des OPP soit démontrée.

Quant aux cadres de la direction générale de l'ANPE, ils n'ont pas un discours univoque. Selon un directeur adjoint de l'ANPE, l'origine principale de ces oppositions ne réside pas dans le fait qu'il s'agit d'OPP mais est un problème classique lié à l'introduction d'une nouvelle politique d'emploi, d'autant plus aigu dans ce cas que la mesure serait introduite de manière trop rapide.

*« Pour moi, l'essentiel du problème [d'orientation des demandeurs d'emploi] c'est que l'ANPE, et Pôle emploi aujourd'hui, c'est quelque chose de compliqué. Il y a beaucoup de collaborateurs donc il ne suffit pas d'appuyer sur un bouton pour que tous les agents connaissent les nouveaux dispositifs et les prescrivent. (...). Ca devient hyper-compliqué parce qu'il n'y a pas une vision, une visibilité du conseiller sur le nombre de places disponibles. Est-ce qu'il va être reçu ? Quand ? Tout ça, ça a été outillé après. (...) Lorsqu'il y a une nouvelle mesure pour l'emploi, il faut un an, deux ans pour la stabiliser. Là, on a voulu foncer trop vite dans un contexte de baisse du chômage. (...) Ils renvoyaient la faute sur l'ANPE en disant qu'on ne prescrivait pas. Je ne nie pas le fait qu'il y ait eu ce type d'attitude de la part de conseillers de l'ANPE mais je ne suis pas sûr que ce soit l'essentiel du problème<sup>65</sup>. »*

Les aspects techniques et concrets de la mise en œuvre des politiques publiques sont mobilisés comme un élément explicatif, au-delà des phénomènes de résistances. Un autre cadre dirigeant, directeur de la sous-direction Etudes et évaluation de Pôle emploi au moment de l'entretien, voit davantage dans ces oppositions le signe d'une défense de leur métier par les conseillers.

*« D'abord, au niveau du terrain, (...) la tension, elle est venue du fait que beaucoup de conseillers de l'ANPE considéraient que le recours aux OPP était une forme de remise en cause de la logique de service public, que c'était une manière de les priver d'un espace de travail dans lequel ils estimaient avoir toutes les compétences et qui était un espace*

---

<sup>65</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE au moment des expérimentations de recours aux OPP, septembre 2009.

*plus valorisant que celui du suivi industriel et peu approfondi qu'on peut effectuer dans le cas du suivi mensuel personnalisé<sup>66</sup>. »*

Dans l'esprit de ce cadre c'est le « vrai boulot » des conseillers qui leur était enlevé pour leur réserver le « sale boulot ». A contrario, la contestation de la légitimité des OPP au nom de la défense du service public, présente dans les discours de certains représentants syndicaux<sup>67</sup>, n'est jamais mentionnée par les représentants de la direction générale de l'opérateur public.

➤ ***Mettre en place des procédures de coopération entre deux institutions en concurrence***

Si l'ANPE n'est pas associée à la rédaction des cahiers des charges, elle est signataire des « protocoles locaux de mise en œuvre » conclus entre l'Assédic, l'ANPE et le prestataire. Ceux-ci ont pour fonction de « *fixer les modalités opérationnelles d'identification et d'orientation des publics concernés<sup>68</sup>* ».

Les pratiques de travail commun se transforment lors de cette nouvelle expérimentation qui représente un pas franchi dans l'institutionnalisation. Le RAC souhaite marquer son autonomie quand la direction de l'ANPE voit se concrétiser la menace que pourrait constituer ce type de services pour l'opérateur public. Les relations de coopération et d'opposition entre l'ANPE et le RAC sont concomitantes et inhérentes aux positions et aux activités respectives des deux institutions. En effet, l'ANPE se trouve dans une situation où elle doit orienter les demandeurs d'emploi vers ses concurrents. Ceci est à la fois une source de difficultés mais, pour autant, l'ANPE ne souhaite surtout pas perdre ce rôle qui lui donne une vue et une prise sur le déroulement de cette expérimentation<sup>69</sup>.

Suite au lancement du dispositif, la Direction Générale Adjointe Réseau (DGAR), service de l'Unédic en charge de la mise en œuvre du dispositif, constate que le nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les opérateurs privés n'est pas conforme aux prévisions. S'il y a eu des difficultés d'alimentation lors des trois premières expérimentations, celles qui apparaissent sur *Accompagnement renforcé* sont d'une ampleur sans précédent. Elles sont interprétées par le Bureau de l'Unédic comme un défaut de collaboration de l'ANPE

*« M. \_\_\_ [Directeur général adjoint] rappelle que le dispositif d'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés, dans les Assédic concernées et en liaison*

---

<sup>66</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction Etudes et évaluations de Pôle emploi, Juin 2010.

<sup>67</sup> Entretien avec deux responsables nationaux du SNU-PE, août 2010.

<sup>68</sup> Direction des affaires juridiques de l'Unédic, « Les protocoles locaux de mise en œuvre des prestations d'accompagnement au retour à l'emploi ».

<sup>69</sup> Une attitude similaire avait été observée lors des premières expérimentations (cf. chapitre 4).

*avec l'ANPE, avait pour objectif de démarrer en 2006 avec un flux mensuel de 4000 demandeurs d'emploi. (...) Or le premier bilan qui peut être fait à la fin du mois de février n'est globalement pas satisfaisant. On peut distinguer trois situations : lorsque l'Assédic concernée travaillait déjà avec un opérateur privé, la montée en charge se fait selon les objectifs prévus. Lorsque l'opération est nouvelle mais s'opère en parfaite liaison avec l'ANPE, la montée en charge est moins rapide mais sans être catastrophique pour autant. En revanche, dans les autres cas, le dispositif a du mal à se mettre en marche. Certains opérateurs privés se retrouvent dans des situations très délicates. Les deux directeurs généraux ont donc pris acte de cette situation au dernier comité stratégique Unédic-ANPE à la mi-mars ce qui a donné lieu à la diffusion dans les deux réseaux d'un plan d'action correctif concernant la montée en charge des dispositifs d'accompagnement renforcé<sup>70</sup>. »*

La mise en œuvre ne se fait pas de manière uniforme sur l'ensemble des zones : les difficultés semblent moindres dans celles où les OPP étaient déjà présents. Ceci peut être interprété comme l'acceptation progressive de l'externalisation et la mise en place d'habitudes de travail commun (qualifiées de « parfaite liaison » dans le procès-verbal). La volonté d'euphémiser les difficultés rencontrées apparaît notamment à travers l'expression « situations très délicates » pour parler de certains opérateurs au bord de la faillite. L'euphémisation est présente également dans le procès-verbal de la réunion de Bureau du 21 mars 2007 :

*« La mise en œuvre coordonnée des dispositifs expérimentaux s'est avérée délicate même si les tensions inhérentes au positionnement de l'assurance chômage sur un terrain jusque-là réservé à l'ANPE semblent petit à petit laisser la place à des problématiques strictement opérationnelles<sup>71</sup>. »*

A demi-mot, le Bureau de l'Unedic reconnaît que les difficultés d'orientation constituent une réaction hostile des agents de l'ANPE vis-à-vis du RAC, qui empiète sur son périmètre institutionnel traditionnel.

Les directions générales de l'ANPE et du RAC tentent de faire face ensemble à ces difficultés avec plus ou moins de succès<sup>72</sup>. Leurs interventions sont révélatrice de la nouvelle situation de coopération entre l'ANPE et le RAC : les pratiques de travail collectif dans les deux institutions sont ancrées depuis le PARE mais cette coopération nécessaire ne met pas fin à la compétition et à la conflictualité entre elles.

### **➤ *L'appel fait à l'arbitrage de la DGEFP pour résorber les difficultés d'orientation***

Malgré les dispositions prises, les dysfonctionnements perdurent. Ils se traduisent par des difficultés financières importantes pour les opérateurs au point de menacer

---

<sup>70</sup> Directeur générale adjoint in Unédic, 2007, Procès verbal du Bureau du 21 mars 2007, p. 9.

<sup>71</sup> Unédic, 2007, Note à l'attention de Mesdames et Messieurs les membres du Bureau, réunion du 21 mars 2007, Accompagnement des allocataires par les opérateurs de l'Assurance chômage. Point de situation à fin février 2007, p. 7.

<sup>72</sup> Une « note de cadrage opérationnel » puis un « plan d'action correctif » sont élaborés conjointement par les directions générales de l'ANPE et l'Unédic

l'existence même du dispositif. En situation d'impuissance, la direction du RAC fait appel aux services de la DGEFP. Cette démarche se justifie par le fait que cette institution, en tant que représentante du ministère, est garante d'une certaine neutralité tout en ayant une fonction de tutelle sur l'ANPE et elle doit assurer le bon fonctionnement du SPE.

Cette démarche est au cœur de la tension qui caractérise les missions de la DGEFP : la présidence de l'Unédic attend de la DGEFP qu'elle joue un rôle d'arbitre et cherche à la convaincre de contraindre l'ANPE pour que les demandeurs d'emploi soient orientés vers les opérateurs privés. L'introduction de la régulation concurrentielle à l'initiative du RAC transforme les « règles du jeu » au sein du SPE : parce qu'elle conduit à une redistribution des activités, elle met en cause les repères existants. Un « arbitre » est saisi lorsque l'Unédic estime que l'ANPE ne respecte pas les nouvelles règles<sup>73</sup>.

Lors du Bureau de l'Unédic du 22 mars 2007, la Présidente de l'Unédic « *indique que le problème dans la mise en place du dispositif mais surtout dans son alimentation en flux a été soumis lors d'une réunion avec la DGEFP<sup>74</sup>* » où l'ANPE était présente. Les problèmes persistant, une lettre est adressée par la présidence de l'Unédic au Délégué général, en appelant à son arbitrage, au motif que le cadre réglementaire n'est pas respecté l'informant des difficultés de mise en œuvre du dispositif.

*« Compte tenu du caractère préoccupant de ce dossier, et de ses possibles impacts, notamment médiatiques, dans la période, nous vous demandons en conséquence de réunir dans les meilleurs délais la Commission de Suivi de la Convention Etat-ANPE-Unédic.*

*Cette réunion devrait être l'occasion de réaliser un point d'étape détaillé des dispositifs d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, d'identifier les éventuels freins à leur mise en œuvre et de convenir des solutions palliatives permettant d'activer cette offre de service dans les conditions optimales<sup>75</sup>. »*

L'Unédic craint de possibles « impacts médiatiques » : en effet, le recours aux OPP est un sujet sensible, comme en atteste la large couverture médiatique au moment du lancement de l'expérimentation<sup>76</sup>. Or pour l'instant, les difficultés rencontrées ne font, elles, l'objet d'aucune médiatisation et sont inconnues hors du SPE. Suite à cette lettre, une réunion du comité de suivi de la convention tripartite est organisée le 23 mai 2007.

*« Elle visait à procéder, sur la base des éléments de constat et d'analyse présentés par l'Unédic et l'ANPE, à un point d'étape particulier sur les conditions dans lesquelles est*

---

<sup>73</sup> Ces règles sont inscrites dans la loi du 18 janvier 2005 et dans les conventions d'assurance chômage, bi et tripartites.

<sup>74</sup> Unédic, 2007, Procès verbal du Bureau du 21 mars 2007.

<sup>75</sup> Lettre adressée par le directeur général de l'Unédic au Délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle, le 24 avril 2007.

<sup>76</sup> Cela avait également été le cas lors de l'expérimentation Ingeus.

*mis en œuvre l'article 5 de la convention tripartite, relatif au placement des allocataires de l'assurance chômage par des organismes privés de placement*<sup>77</sup> ».

Aux dires de la présidente, la « réunion a été relativement tendue, l'ANPE adoptant une posture assez politique, arguant de ses difficultés sociales internes pour expliquer qu'il lui était difficile d'être plus active sur le ce sujet<sup>78</sup> ». La direction générale de l'ANPE se serait donc démarquée des agents : elle aurait déploré ses difficultés et mis en avant l'impossibilité) à prendre toutes les dispositions nécessaires pour y remédier en raison du climat social tendu. Lors des entretiens et discussions informelles au sein du RAC, cette explication est souvent récusée pour laisser place à l'affirmation selon laquelle les difficultés seraient dues à des « complicités » au sein de la ligne hiérarchique.

La DGEFP se trouve prise entre deux feux. D'un côté, il existe un cadre réglementaire qui permet le recours aux opérateurs privés et qu'elle a la charge de faire respecter. D'un autre, ce recours est perçu au sein de l'ANPE et de la DGEFP comme une mise en cause de l'opérateur public dont elle assure la tutelle et qui pourrait, à terme, conduire à le déstabiliser fortement (cf. infra). Cette administration de l'Etat se trouve donc dans une situation où elle est « obligé[e] de réguler de façon incertaine des exigences contradictoires<sup>79</sup> ». Ces incertitudes et contradictions s'expliquent par le fait que le SPE est en cours de transformation et qu'il n'y a pas d'ordre institutionnel stabilisé.

### **2.1.3 Un dispositif précurseur de nouvelles régulations du SPE ?**

L'ANPE, la DGEFP, le RAC et les OPP reconnaissent tous l'existence de difficultés importantes mais qui s'atténuent au fil du programme.

L'Unédic a prévu une organisation du suivi des marchés qui doit être adaptée en raison des difficultés rencontrées. Preuve de l'importance accordée à ces expérimentations, un important dispositif de suivi est mis en place à l'Unédic. Au niveau national, le suivi est réalisé au sein du « comité métier » jusqu'à la fin 2007 qui regroupait le directeur général de l'Unédic et le directeur général adjoint ainsi que le directeur général de l'ANPE et deux directeurs généraux adjoints de l'ANPE. Sa mission est plus large que le seul suivi des OPP puisqu'il a pour mission de travailler au rapprochement opérationnel prévu par la loi de 2005. Il doit son nom, « comité métier »,

---

<sup>77</sup> Unédic, 2007, Procès verbal du Bureau du 30 mai 2007, p. 10.

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> Olivier Giraud, Philippe Warin, 2008, « Introduction. Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie » in Olivier Giraud, Philippe Warin, *Politiques publiques et démocratie*, la découverte, coll. Recherches, pp.7-31, p. 13.

au fait d'être consacré à la manière de réaliser (en se rapprochant) les activités qui constituent le cœur de métier des deux institutions<sup>80</sup>.

Il assure un suivi intermédiaire pour les opérateurs dits « nationaux », c'est-à-dire qui ont la charge de plusieurs lots<sup>81</sup>. Au sein de la Direction Générale Adjointe Réseau, le salarié en charge du suivi participe aux comités de pilotage locaux mensuels pour les différents lots de cet opérateur en veillant au bon déroulement de la prestation et au respect des engagements par les prestataires. Sa présence a également pour but d'assurer une forme d'égalité de traitement entre les différents lots détenus par le même prestataire. Dans certaines régions, des suivis sont également réalisés au sein de « comités de bassin » qui sont des subdivisions de lots. Ces comités de pilotage, et particulièrement les comités de bassin permettent de régler les cas individuels qui posent problèmes en termes de facturation, par exemple<sup>82</sup>. Les salariés de l'Unédic et l'Assédic en charge du suivi ont pour mission de veiller à ce que l'alimentation soit assurée, la rémunération conforme aux règles et de vérifier que l'opérateur respecte ses engagements. Les salariés de l'Unédic chargés du suivi des OPP rencontrent des difficultés à remplir ces missions, notamment lors du lancement du programme :

*« On était exigeant auprès des opérateurs mais en même temps on avait une vraie problématique d'alimentation, Ca, ça a été un vrai problème. Les OPP nous disaient qu'on alimentait pas comme convenu dans le cahier des charges alors que eux derrière, avaient créé des structures, embauché (...) Les OPP ont eu des moments difficiles, ils ont dû redéployer leurs équipes, il y en a qui ont fermé des sites... [Un] avait deux sites, tout a été rapatrié dans un<sup>83</sup>. »*

Certains opérateurs, particulièrement les plus petits se sont trouvés confrontés à des difficultés importantes. Une salariée de l'Unédic en charge du suivi de plusieurs opérateurs nous confie :

*« Les OPP ont été dans des situations très difficiles du fait de l'absence d'entrée de demandeurs d'emploi dans les dispositifs. Certains, les petits, avaient de sérieuses difficultés pour financer les salaires des consultants et un a failli déposer le bilan. C'est l'Unédic qui lui a avancé de l'argent. Nous, lorsqu'on faisait le suivi en région, c'était très difficile. L'ANPE donnait de mauvaises excuses pour expliquer qu'aucun demandeur d'emploi ne soit orienté vers les OPP. Les OPP n'osaient trop rien dire devant l'ANPE mais ensuite ils nous appelaient pour nous dire de faire remonter les informations. Les OPP ont demandé à être reçus par la direction générale mais ils n'ont jamais voulu et ne*

---

<sup>80</sup> Suite à l'annonce de la fusion, d'un commun accord les parties décident de mettre un terme à ces réunions.

<sup>81</sup> Pour des raisons de proximité géographique, un salarié du « national » (c'est-à-dire de l'Unédic) est également présent pour les comités de pilotage qui se déroulent en Ile de France.

<sup>82</sup> Ce fonctionnement des comités de bassin est mentionné aussi bien par les salariés du RAC que ceux des OPP rencontrés.

<sup>83</sup> Entretien avec le responsable de la direction Partenariats de l'Assédic de Paris au moment d'*Accompagnement renforcé*, novembre 2008.

*répondaient pas au téléphone. (...) Il y a eu 2/3 mois au démarrage qui ont été difficile<sup>84</sup>. »*

Par contre, ils sont unanimes sur le fait que le suivi de l'accompagnement n'est ni de leur ressort, ni de leur compétence. Le responsable du suivi de l'expérimentation au niveau national nous dit :

*« CV : y a-t-il eu un contrôle des pratiques d'accompagnement ? Les pratiques d'accompagnement étaient-elles discutées en comité de pilotage ?*

*Responsable national : Non car ce n'est pas le métier de l'assurance chômage. Les personnes étaient incapables d'intervenir sur ce sujet. Il s'agissait plutôt d'un suivi administratif (identifier qui est entré quand dans le dispositif)<sup>85</sup>. »*

Le salarié en charge du suivi de Sodie va dans le même sens : *« Concernant l'accompagnement, le RAC n'a pas son mot à dire là-dessus. C'est le métier de l'opérateur et c'est pour cela qu'on a fait appel à eux<sup>86</sup> »*. Ces préoccupations se reflètent au niveau du Bureau de l'Unédic où les discussions portent essentiellement sur un suivi des flux de demandeurs d'emploi entrés dans le dispositif.

Ce partage des tâches convient aux OPP qui bénéficient ainsi de marges de manœuvre. Le directeur de l'activité emploi chez BPI qui positionne clairement l'Unédic comme son client :

*« Nous ne sommes pas des sous-traitants de l'opérateur public. L'Unédic est notre client, ce qui n'est pas du tout la même approche. C'est à nous de satisfaire les exigences de l'Unédic. C'est nous qui avons l'initiative. (...) L'ANPE a une culture de prescripteur. Elle a tendance à arriver en comité de pilotage en disant ce qu'il faut faire. Il faut savoir qu'il y a un certain nombre de prestataires de l'ANPE qui ne travaillent qu'avec ce donneur d'ordre donc l'ANPE a un droit de vie ou de mort sur ces organismes. Mais nous, on a fait le choix de ne pas être prestataire de l'ANPE, on ne veut pas être dépendants de donneur d'ordre public, ni que notre activité soit tributaire des politiques de l'emploi<sup>87</sup>. »*

Ces propos mais surtout le suivi tel qu'il est réalisé illustre le fait que l'Unédic délègue pleinement la mission de placement. La situation dénoncée par le dirigeant de l'opérateur privée est celle soulignée par Thierry Berthet où le commanditaire public cherche à conserver voire accroître sa capacité régulatrice<sup>88</sup> par l'externalisation. Pour l'Unédic, il s'agit d'un cas de figure différent dans la mesure où le recours à des

---

<sup>84</sup> Entretien avec une chargée de mission au sein de la direction en charge du réseau à l'Unédic au moment d'Accompagnement renforcé, décembre 2008.

<sup>85</sup> Entretien avec le responsable du suivi de l'expérimentation *Accompagnement renforcé* au sein de l'Unédic, décembre 2008.

<sup>86</sup> Entretien avec un chargé de mission au sein de la direction en charge du réseau à l'Unédic au moment d'Accompagnement renforcé, novembre 2008.

<sup>87</sup> Entretien avec le directeur de l'activité emploi chez BPI au moment des expérimentations de recours aux OPP, mars 2009.

<sup>88</sup> Thierry Berthet, 2010, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue française de socio-économie*, n° 6, pp.131-148, p. 133.

opérateurs privés lui permet d'intervenir (certes en la déléguant) sur une activité sur laquelle elle n'intervenait pas précédemment.

Les oppositions qui se manifestent au moment de la mise en œuvre du dispositif *Accompagnement renforcé* sont révélatrices du caractère inachevé de l'institutionnalisation de l'externalisation. Appréhender l'institutionnalisation comme un processus permet de mettre en évidence les effets des résistances des agents de l'ANPE : le changement de cadre réglementaire fait franchir une étape dans l'institutionnalisation mais n'en constitue pas le terme. Pour expliquer les oppositions qui se manifestent nous allons étudier les potentialités contenues dans cette expérimentation en termes de régulation alternative du service public.

## **2.2 Des oppositions qui s'expliquent par le projet sous-jacent au recours aux opérateurs privés de placement**

L'institutionnalisation en cours de l'externalisation d'un segment du placement des demandeurs d'emploi initie des transformations de la régulation au sein du SPE, autrement dit contribue à modifier l'ordre institutionnel. En effet, il est inédit que l'institution paritaire assure le rôle de prescripteur en matière de placement, en endossant la fonction de donneur d'ordre d'un marché de prestations confiées aux OPP. Les difficultés qui apparaissent lors de la sélection et de l'orientation des demandeurs d'emploi et l'absence d'opposition au principe de régulation concurrentielle du placement conduisent à émettre l'hypothèse que cette proposition de nouvel ordre institutionnel contenu dans l'expérimentation fait toutefois l'objet de répétition. Les oppositions qui se manifestent aux différents niveaux hiérarchiques lors du déroulement d'*Accompagnement renforcé* visent à défendre l'opérateur public dont la qualité du travail est mise en cause et à influencer sur le processus d'institutionnalisation et la définition d'un nouvel ordre institutionnel.

### **2.2.1 Une opposition de l'ANPE et la DGEFP à la mise en cause de l'opérateur public**

Malgré son caractère expérimental, la mise en œuvre d'*Accompagnement renforcé* concrétise l'inscription réglementaire du recours aux OPP. Or celle-ci suscite des résistances du fait de l'organisation et de la conception alternative du SPE qu'elle institutionnalise, et génère des oppositions au sein des directions de l'ANPE et de la DGEFP. Comment interpréter celles-ci ?

Les rivalités entre ANPE et RAC sont aussi vieilles que ces institutions elles-mêmes mais leur conflictualité s'est redéfinie avec le PARE, qui a brouillé leurs champs d'intervention respectifs. Depuis, le RAC intervient davantage sur le retour à l'emploi empiétant ainsi sur les activités, elles aussi, accrues de l'ANPE dont une partie est réalisée pour le compte du régime paritaire<sup>89</sup>. Afin de s'assurer la coopération des agents de l'ANPE, l'Unédic insiste sur les effets attendus sur le retour à l'emploi :

*« L'Assurance chômage utilise tous les moyens et mobilise de nombreux acteurs pour faire baisser durablement le chômage. Il ne s'agit pas d'empiéter sur les compétences des autres partenaires (placement, accompagnement, formation etc.) mais de s'engager sur la voie de partenariats actifs, concrets et mesurés par une seule variable : le retour à l'emploi<sup>90</sup>. »*

L'affichage destiné à présenter le dispositif comme un « partenariat » peine à convaincre au sein de l'ANPE où l'expérimentation est perçue comme une provocation voire comme une agression, ce qui rend la coopération difficile. La mise en concurrence de l'ANPE est relative : le nombre de prestations achetées est limité et l'ANPE ne peut pas candidater à l'appel d'offre. L'ANPE comme la DGEFP s'opposent pourtant à cette mise en cause de l'opérateur public en raison à la signification prêtée à la démarche de l'Unédic. Ainsi, pour un ancien directeur générale de l'ANPE, son opposition ne porte pas sur le recours aux OPP mais sur l'attaque faite à l'ANPE :

*« Moi je ne suis pas un homme de principe, je suis un réaliste. À partir du moment où (...) l'Unedic continuait à financer l'ANPE dans le cadre du PARE, la seule chose qui me préoccupait fondamentalement c'était que dans l'opinion publique et dans l'esprit de mes interlocuteurs au niveau des ministères, on ne rabaisse pas le travail de l'agence et on ne commence pas à dire que le privé était meilleur que le public. Ça, je me suis battu farouchement contre ça<sup>91</sup>. »*

Pour une conseillère juridique de la DGEFP, cette mise en cause de l'opérateur public est également jugée inacceptable et ne pouvait que susciter une réaction de protection.

*« Je pense que - c'est vraiment une analyse personnelle - une administration centrale est par essence structurellement solidaire de son établissement public. Par rapport à la montée en puissance politique souhaitée et voulue par l'Unedic, il y avait une forme de défiance. La réaction de solidarité de l'État est : on fait corps avec l'établissement public, on ne permettra pas une perte de maîtrise, qu'on déstabilise l'établissement public par un recours aux OPP qui est porté avec des éléments de langage assez provoc<sup>92</sup>. »*

La réaction de l'opérateur public, comme des services de l'Etat, à la mise en place d'un programme qui consiste à réguler autrement le placement pour, à un premier niveau, manifester une insatisfaction et menacer l'ANPE est une réaction d'hostilité.

---

<sup>89</sup> Cf. partie I.

<sup>90</sup> Unédic, 2006, « Principes de communication ».

<sup>91</sup> Entretien avec le directeur général de l'ANPE au moment des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>92</sup> Entretien avec une directrice adjointe du service juridique de l'ANPE devenue conseillère juridique auprès du DGEFP au moment de la fusion, octobre 2011.

Ces institutions défendent le champ d'intervention de l'opérateur public en entravant l'institutionnalisation de ce nouveau mode de régulation.

### **2.2.2 L'égalité de traitement : un point d'achoppement majeur**

A la mise en cause de l'opérateur public s'ajoute un autre point d'achoppement qui fait obstacle à l'institutionnalisation : les différences d'approche entre le RAC et les institutions publiques de l'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi. Les agents de l'ANPE et leur hiérarchie sont jugés peu « dociles » au sein de la direction du RAC notamment parce qu'ils se refusent à prioriser les demandeurs d'emploi selon les critères définis au sein de l'institution paritaire.

Le travail fait sur l'évolution du contenu de l'accompagnement – et du SPE en général - a mis en évidence l'existence d'un accord au sein du SPE sur le principe de traitement différencié qui est considéré par l'ensemble des institutions comme compatible avec le principe d'égalité de traitement. Cette nouvelle approche n'est pas propre à ce domaine de l'intervention publique, comme l'évoque Patrice Duran :

*« L'introduction de la notion d'équité dans la vie publique (...) a contribué à imposer la légitimité d'un langage différentialiste dont l'expression de discrimination positive est une des traductions possibles dans notre droit positif. L'égalité est une règle de répartition, l'équité est bien l'effet éventuel de cette règle. Ce n'est pas le même regard qui est porté. La distribution nécessite qu'on accorde prioritairement l'attention aux principes et modes de distribution, l'équité oblige à regarder quelles en sont les implications sur la situation des acteurs sociaux. Si l'égalité peut constituer une règle de gestion, l'équité est un résultat<sup>93</sup> ».*

Cependant, dans le cas du SPE, il y a désaccord entre institutions publiques et RAC sur les critères du traitement différencié. En effet, l'introduction de la notion d'équité renvoie au résultat attendu en termes d'économie des dépenses d'indemnisation : ce qui justifie un traitement différencié est la nécessité de mettre en œuvre des démarches plus coûteuses pour que certains allocataires ciblés. Dans le cadre de l'expérimentation, les critères de ciblage traduisent un projet politique qui repose sur des principes d'activation aussi bien des dépenses des SPE que des demandeurs d'emploi puisque l'offre de prestations se trouve modulée en fonction des besoins des bénéficiaires avec le souci du « retour sur investissement ». La délivrance d'un accompagnement « de luxe » renforce une inégalité de traitement déjà existante entre demandeurs d'emploi<sup>94</sup> et ajoute par cette mesure une inégalité entre allocataires. Elle vient mettre un terme à la mission implicitement confiée à l'agence publique depuis les

---

<sup>93</sup> Patrice Duran, 2000, *Penser l'action publique, op. cit.*, p. 61.

<sup>94</sup> Carole Tuschzirer, 2008, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs, une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, n° 51, février 2008.

années 1990 de modifier la file d'attente non pas pour réduire le chômage mais pour le répartir d'une manière jugée juste. Cette expérimentation amplifie le mouvement amorcé au moment du PARE qui vient perturber cette remise en ordre de la file d'attente.

Au sein de la DGEFP qui assure le contrôle du respect des missions de service public, cette atteinte à l'égalité de traitement pose problème, comme en témoigne les propos de la responsable de la mission marché du travail :

*« La difficulté, c'était de s'assurer d'avoir un accompagnement relativement égalitaire entre tout demandeur d'emploi, qu'il soit indemnisé ou pas. On se retrouvait avec une rupture d'égalité dès lors que la personne était indemnisée<sup>95</sup> ».*

Si cette rupture introduite par le PARE n'est pas nouvelle, elle se trouve approfondie par cette expérimentation.

Les dirigeants comme les agents de l'ANPE refusent de perdre le monopole de la réalisation de l'orientation pour faire obstacle à l'accroissement du champ d'intervention du RAC et à des critères de sélection qu'ils récusent. Ainsi, pour la directrice des études de l'ANPE, cette dernière expérimentation est la manifestation de la volonté des dirigeants de l'Unédic de contourner l'ANPE.

*« Ils [les dirigeants de l'Unédic] voulaient orienter directement depuis l'Assedic. Faire les opérateurs privés sans passer par l'ANPE. Le sujet c'est : elle se situe où la gare de triage ? La position de l'ANPE est de dire : la gare de triage elle se positionne sur l'opérateur du placement. On rejoint la mission de service public<sup>96</sup>. »*

Ce n'est donc pas la fin du monopole sur l'activité de placement qui suscite des résistances mais la fin – souhaitée par certains dirigeants du RAC – du monopole de l'ANPE sur l'orientation des demandeurs d'emploi et donc sur la détermination des critères d'éligibilité des demandeurs d'emploi aux différents parcours d'accompagnement. Ce monopole est ébranlé dans la mesure où les demandeurs d'emploi éligibles aux différents parcours d'accompagnement sont désormais identifiés lors de l'élaboration de la convention bipartite. Dans ce contexte, perdre le monopole de l'orientation reviendrait pour l'opérateur public à voir disparaître les possibilités de contournement ou au moins d'ajustement contenues jusque-là dans la mise en œuvre des conventions. Les dirigeants du RAC dénoncent ces contournements lorsqu'ils mentionnent le refus des agents de l'opérateur public de traiter prioritairement les demandeurs d'emploi les plus coûteux pour le régime et de dépenser de l'argent (du RAC) pour les chômeurs jugés « impossibles à reclasser ».

---

<sup>95</sup> Entretien avec un responsable de la mission « Marché du travail » à la DGEFP, novembre 2010.

<sup>96</sup> Entretien avec la directrice de la direction des études, de l'évaluation et des statistiques de l'ANPE, mars 2011.

Tant que les expérimentations étaient des dispositifs de petite ampleur, l'inégalité de traitement ne posait pas de problème mais il en va différemment avec ce marché, certes toujours expérimental, mais inscrit dans le cadre réglementaire. Ces enjeux liés à la sélection et l'orientation sont d'autant plus importants que les dirigeants de l'ANPE et du RAC sont convaincus que le déroulement et les résultats de l'expérimentation engagent l'avenir du SPE alors en pleine discussion.

### **2.2.3 Quel avenir pour le recours aux opérateurs privés de placement ?**

La nouveauté de ce marché réside dans les prérogatives inédites du RAC en matière de placement. Ses interventions au-delà de l'indemnisation se cantonnaient jusque-là à de l'achat de prestations de formation<sup>97</sup> et au versement d'aides. Il se trouve donc en position de prescripteur d'une prestation sur une activité qu'il ne réalise pas lui-même et qui ne constitue pas son cœur de métier. Dans le cadre de cette expérimentation, le RAC a désormais la main sur l'ensemble du parcours des demandeurs d'emploi, à l'exception de l'orientation.

Or ce sont ces potentialités de régulations nouvelles du SPE dans son ensemble, en germe dans ces expérimentations, qui sont en partie à l'origine des oppositions. D'un côté, elles restent un projet porté au sein de la direction politique et des services du RAC dont l'horizon de réalisation contient une part d'indétermination et varie selon les acteurs. Les programmes expérimentaux de marché de prestations de placement ont pu être considérés par certains représentants des organisations syndicales ou patronales comme la première pierre d'un nouveau service public dans lequel le RAC choisirait entre plusieurs opérateurs pour le reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés. Mais de l'autre, ces évolutions ne font pas l'unanimité : dans la mesure où elles poursuivent la tendance inscrite dans la convention tripartite, CGT et CGT-FO s'y opposent<sup>98</sup>. Les organisations patronales, la CFDT et la CFE-CGE s'accordent pour

---

<sup>97</sup> Olivier Mazade, 2008, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation. L'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'ANPE », in Hélène Buisson-Fenet, Gwenola Le Naour (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octares, pp. 95-103.

<sup>98</sup> Cette évolution du périmètre des deux institutions inquiète la fédération CGT des organismes sociaux et la CGT ANPE. Elles expriment notamment leurs craintes dans leur appel à la grève (intersyndicale) du 24 janvier 2006. Elles dénoncent le fait qu'avec la convention tripartite de janvier 2006, « *L'Assurance chômage [soit] remise en cause dans ses fondements. Jusqu'à présent, dans le dispositif de l'emploi, les missions étaient clairement définies : à l'ANPE, l'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi, à l'Assurance Chômage, leur indemnisation et le recouvrement des cotisations, aux DDTE le contrôle de la recherche d'emploi. (...) Nos organisations combattent résolument le changement de nature qui se produit au niveau du service public de l'emploi. Nous estimons que les chômeurs ont tout à craindre des rapprochements dans les futures maisons de l'emploi (Assedic/ANPE/Entreprises de travail temporaire/cabinets de recrutements...) et le rôle accru des intérêts privés dans la détermination des missions. (...) La volonté délibérée et coordonnée des directions vise à superposer nos missions. Elle vise à brouiller les frontières entre nos organismes (par exemple, l'ASSEDIC serait chargée à l'inscription de*

trouver que cette expérimentation se dirige dans la bonne direction. Ces propos tenus par un membre du MEDEF, ancien président de l'Unédic<sup>99</sup>.

*« CV : Pour vous, le dossier des opérateurs privés, avec du recul, c'est quelque chose qui vous semble anecdotique ? »*

*Président MEDEF : Ah pas du tout. L'affaire des opérateurs privés n'est pas anecdotique. Si elle marchait, et il y avait probablement un certain nombre de critères et de conditions à mettre en place avec l'expérience, si elle marchait, ça posait à terme un problème sérieux à l'ANPE. Parce qu'on se serait probablement aperçu, c'est pas sûr mais probablement, que ça marche mieux. Ça aurait fini par poser un problème existentiel. Si jamais l'expérience des opérateurs privés s'était développée de telle façon que finalement l'Unédic, en finançant les opérateurs privés, reclassait de plus en plus de monde de plus en plus vite, c'était un problème majeur pour l'ANPE. Je ne sais pas où on en est aujourd'hui. Il y avait un vrai problème à terme. C'était un marqueur les opérateurs privés. Ce n'est pas anecdotique du tout.*

*CV : est-ce que vous êtes d'accord pour dire que ça représentait ce que l'assurance chômage pouvait vouloir comme évolution...*

*MEDEF : ... absolument. Comme évolution vers le reclassement. Ce qui était probablement difficilement supportable par l'ANPE<sup>100</sup>. »*

Ces propos illustrent le fait que l'externalisation s'inscrit, pour certains, dans un projet plus large de construction d'un nouveau service de l'emploi. Ces potentialités sont d'ailleurs anticipées au sein de l'ANPE. Un directeur général Adjoint de l'ANPE perçoit la démarche de l'Unédic de la manière suivante :

*« Oui, je pense que pour être clair, l'assurance chômage voulait jouer pleinement son rôle d'assureur y compris en confiant des prestations à d'autres que l'ANPE. (...) C'était un des éléments du puzzle : la volonté de l'Assédic de diversifier les opérateurs et de faire de l'ANPE un opérateur parmi d'autres<sup>101</sup>. »*

Il nous présente ensuite l'organisation que le RAC souhaitait mettre en place :

*« C'était quoi le schéma ? Les Assédic et l'Unédic au centre. L'inscription, la plaque tournante. ANPE et d'autres prestataires privés. Et ce n'était que parce qu'il [le RAC] n'était pas intéressé à la partie qu'il pouvait faire appel aux prestataires privés. C'était ça le schéma. L'assurance chômage est un assureur donc elle commande les prestations pour ses assurés. Tantôt le service public, tantôt le privé<sup>102</sup>. »*

Cette vision est corroborée par une conseillère juridique de la DGEFP passée auparavant par l'ANPE :

---

*« profiler » le chômeur au regard des risques de chômage de longue durée), mais aussi, par les insuffisances d'effectifs, de dégrader considérablement le service rendu. (...) Les organisations CGT de l'Assurance chômage et la CGT ANPE revendiquent la pérennité des deux institutions, qui doivent être rétablies dans les missions qu'attendent les travailleurs privés d'emploi, pour les indemniser et les aider à sortir définitivement du chômage. » (Tract de la CGT pour l'appel à la grève du 24 janvier 2006.*

<sup>99</sup> Il est ici difficile de savoir s'il parle pour son organisation ou si sa position était partagée au sein de l'institution paritaire. Nous revenons sur ce projet au chapitre 8.

<sup>100</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>101</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE, septembre 2009.

<sup>102</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE, septembre 2009.

*« Quelque part, il n'est pas impossible que l'Unedic ait voulu prouver qu'on pouvait se passer de l'ANPE. (...) dans les années 2005 il y [a] une grosse tension autour des OPP mais qui est plus une forme d'instrumentalisation des OPP dans la guerre de position Unedic-ANPE qu'un vrai regard sur c'est quoi l'utilité publique de protéger le marché des OPP en France<sup>103</sup>. »*

Elle confirme ainsi que les oppositions ne portent pas sur le recours aux OPP mais sur l'organisation à venir du SPE dans une période où la répartition des tâches entre les institutions est continuellement fluctuante. Une partie des craintes de la DGEFP concerne la sécurisation juridique des activités de l'opérateur public. La responsable de la mission marché du travail<sup>104</sup> au sein de la DGEFP (qui n'est pas en fonction au moment des expérimentations) justifie ainsi les réserves de la DGEFP :

*« [Cela] remettait en cause l'opérateur principal de l'Etat. Ca veut quand même dire : « on n'est pas convaincus par l'action de l'ANPE, allons voir si d'autres ne feraient pas mieux ». Après, nous, on a un vrai problème au regard du droit communautaire, dès lors que l'activité de placement est une activité de marché, il était important pour nous de ne pas fragiliser Pôle Emploi, enfin, l'ANPE puis Pôle Emploi, au risque qu'on soit obligés que toute l'activité de placement en France passe par le marché. C'est-à-dire que Pôle Emploi devrait se présenter à un marché que passerait l'Etat. On avait un vrai risque de sécurisation juridique de l'opérateur. On n'était pas que dans une position un peu conservatrice ou de mauvaise humeur en disant : « même pas vrai, on est bon ». On avait un problème de sécurisation juridique de la structuration des acteurs intervenant dans le cadre du SPE<sup>105</sup>. »*

De par ses attributions, la DGEFP a une importante fonction juridique : elle doit s'assurer de la conformité des politiques menées avec le cadre légal existant et doit également prévoir les conséquences potentielles des nouveaux dispositifs. Si la DGEFP ne peut pas juridiquement s'opposer au recours aux OPP, elle souhaite garder la main sur son développement particulièrement dans une période où les règles relatives au placement évoluent sous l'effet de la législation européenne (cf. chapitre 9).

Les acteurs du SPE ne sont pas les seuls à voir dans l'expérimentation menée par l'Unedic des potentialités de régulation alternative du SPE. Des analyses similaires sont faites dans le champ académique :

*« L'Unedic devient potentiellement un opérateur à part entière du placement, avec presque autant de moyens d'actions que l'ANPE (mise en place d'un profilage des demandeurs d'emploi, prescriptions d'accompagnement par des organismes privés dont elle définit le cahier des charges, gestion de plusieurs aides). On se dirige ainsi vers une situation avec deux opérateurs, maîtres d'ouvrage de l'accompagnement et du placement,*

---

<sup>103</sup> Entretien avec une ancienne cadre du service juridique de l'ANPE, octobre 2011.

<sup>104</sup> Il s'agit de la sous-direction de la DGEFP en charge des interventions sur le marché du travail.

<sup>105</sup> Entretien avec la responsable de la mission marché du travail de la DGEFP, novembre 2010.

*qui se partagent les rôles et les demandeurs. [Cela conduit à] un risque sérieux de traitement inégal des demandeurs d'emploi selon qu'ils sont indemnisés ou pas<sup>106</sup>. »*

Si les prérogatives de l'Unédic s'étendent au point de se rapprocher de celles de l'ANPE, une différence perdure : seuls les demandeurs d'emploi indemnisés peuvent avoir accès aux interventions développées par l'institution paritaire. Le risque d'inégalités de traitement est donc mis en avant pour contester la légitimité du RAC à empiéter sur les compétences de l'ANPE dans un cadre qui dépasserait celui d'une expérimentation.

\*\*\*\*\*

Les controverses qui entourent cette expérimentation montrent que les régulations du SPE dans son ensemble continuent de faire débat. Les oppositions au sein des directions de l'ANPE et de la DGEFP au recours aux OPP révèlent le caractère amorcé mais inachevé de l'institutionnalisation de cette modalité d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Elles illustrent donc l'impossibilité à réduire l'institutionnalisation à un changement législatif et réglementaire :

*« La naissance d'une institution passe par des signes d'existence d'ordre matériel et symbolique. Le droit fournit ici un premier vecteur de légitimation de l'institution, que ses agents peuvent brandir pour prouver leur existence et délimiter leur champ d'action, mais il ne suffit guère<sup>107</sup>. »*

L'analyse des oppositions montre que c'est principalement la possibilité de mainmise du RAC sur l'ensemble du parcours des demandeurs d'emploi au détriment de l'ANPE et des services du ministère qui fait problème. Il ne faut pas voir dans cette contestation de la légitimité du RAC une simple rivalité entre institutions, mais des divergences sur la réalisation des missions de service public et la crainte pour les institutions publiques que les demandeurs d'emploi non indemnisés bénéficient d'un suivi de moindre qualité.

La conflictualité et les résistances montrent que les acteurs du SPE cherchent à influencer sur le nouvel ordre institutionnel qui se met en place en cherchant soit à étendre, soit à circonscrire le périmètre de l'externalisation. Les dirigeants de l'ANPE, du RAC comme de la DGEFP ont la conviction que l'avenir des expérimentations et les contours futurs du SPE sont liés.

---

<sup>106</sup> Marc Véricel, 2006, « Le nouvel accord sur l'AC pour 2006-2008. De l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la recherche de recherche d'emploi », *Droit social*, n°2, Février 2006, pp.129-133.

<sup>107</sup> Julien Meimon, 2011, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in Jacques Lagroye, Michel Offerlé (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, p. 125.

## **Conclusion du chapitre**

Le changement du cadre réglementaire joue un rôle décisif dans l'institutionnalisation du recours aux OPP, perceptible dès le dispositif *Accompagnement renforcé* qui concrétise plusieurs des dispositions de ce nouveau cadre. Il contribue à transformer le SPE via l'évolution des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi - qui concerne aussi bien l'accompagnement délivré par les opérateurs publics que privés - et via l'inscription de la régulation concurrentielle de l'activité de placement au cœur du service public. Cette dernière ne suscite pas d'opposition de principe de la part des dirigeants de l'ANPE et de la DGEFP. Si dans le cas précis d'*Accompagnement renforcé*, la mise en concurrence des opérateurs entre eux et les vertus incitatives de ce mode de rémunération à la performance doivent être relativisées, ce dispositif contribue toutefois à ancrer progressivement la régulation concurrentielle.

Ce dispositif est déployé dans une période marquée par une forte conflictualité entre ANPE et RAC. Bien qu'ancienne, son acuité à ce moment-là s'explique par le fait que le SPE est en pleine mutation et que les prérogatives des différentes institutions sont en cours de redéfinition. Pour cette raison, cette expérimentation vient encore accroître cette conflictualité dans la mesure où elle met en question les prérogatives respectives du RAC et de l'opérateur public dans cette externalisation. Concernant le RAC, si sa légitimité à intervenir pour co-élaborer l'offre de service du SPE est maintenant acquise<sup>108</sup>, sa mainmise sur l'ensemble du parcours de reclassement des demandeurs d'emploi reste contestée. Les oppositions des directions générales s'expliquent par la crainte d'une éventuelle extension des prérogatives de l'institution paritaire au détriment de l'opérateur public.

Parce que l'avenir du recours aux OPP est incertain et plus largement parce que l'ordre institutionnel n'est pas stabilisé - dans la mesure où la répartition des activités entre institutions n'est pas clairement établie - l'institutionnalisation du recours aux OPP est inachevée dans un contexte de SPE en recomposition.

Les dirigeants de l'ANPE et du RAC ont la conviction que, d'une part, avenir des expérimentations et nouveaux contours du SPE sont étroitement liés, et, d'autre part, que la mesure de l'efficacité des OPP peut jouer un rôle décisif dans le processus d'institutionnalisation. Dans ce contexte, l'évaluation d'*Accompagnement renforcé* que nous étudions au chapitre suivant, est lourde d'enjeux.

---

<sup>108</sup> Cette co-élaboration est encadrée par les conventions bi et tri partites.

## CHAPITRE 7 – EVALUER OU COMMUNIQUER ? UNE TENSION AU CENTRE DES EXPERIMENTATIONS D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE

---

Malgré les transformations réglementaires, le recours aux OPP, dans le cadre du dispositif *Accompagnement renforcé*, conserve un statut expérimental (cf. chapitre 5). A ce titre, son avenir est soumis, comme toutes les modalités expérimentales de conduite de l'action publique<sup>1</sup>, à une évaluation qui est ici réalisé conjointement par l'ANPE, l'Unédic et la DARES.

Les acteurs des directions générales de ces trois institutions ont la conviction que la production de données jugées fiables sur l'efficacité des OPP en termes de reclassement pourrait influencer sur l'avenir de l'externalisation en la légitimant ou non. L'évaluation serait donc une arme dans la lutte qu'ils mènent pour influencer sur le recours aux OPP et donc sur l'avenir des régulations du SPE (cf. chapitre 6). Or, cette arme s'appuie sur une vision paradoxale de l'évaluation. D'un côté celle-ci est mobilisée en tant qu'elle est identifiée comme gage d'objectivité, et à ce titre, ce que dit Alain Desrosières de la statistique pourrait parfaitement lui être appliqué : « *la statistique a (...) été investie d'un rôle (...) de désidéologisation et d'objectivation*<sup>2</sup> ». Mais d'un autre côté, parce que les données chiffrées sont perçues comme porteuses de pouvoirs politiques, les acteurs veulent en maîtriser la production et influencer sur sa construction. En raison de l'usage que veulent en faire les acteurs, elle est traversée par une tension entre recherche de fiabilité et maîtrise des données produites.

A travers un processus d'évaluation mis en place légèrement après le dispositif *Accompagnement renforcé*<sup>3</sup>, nous étudions dans ce chapitre un moment particulier de la production de jugement sur l'efficacité et donc la légitimité du recours aux OPP. Cette évaluation porte à la fois sur l'accompagnement délivré par les OPP et sur un dispositif d'accompagnement renforcé proposé cette fois-ci par l'ANPE et intitulé « Cap vers l'entreprise » (CVE). Elle est investie unanimement au sein des directions de l'ANPE, l'Unédic et la DARES comme un outil de rationalisation des décisions de politiques publiques, alors même que leurs membres s'opposent sur l'orientation souhaitable de ces décisions, en faveur ou non des OPP. L'attribution d'un pouvoir rationalisant, ou objectivant, à l'évaluation, est favorisée par le recours à une méthodologie particulière, celle de l'évaluation randomisée. Présentée par ses adeptes comme une technique

---

<sup>1</sup> Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2009, *op. cit.*

<sup>2</sup> Alain Desrosières, 2008, *L'argument statistique*, Presse de l'Ecole des Mines, tome I, p. 22.

<sup>3</sup> Cf. Annexe VI.

scientifique, neutre et extrêmement fiable, elle est choisie par certains membres des directions des institutions impliquées dans l'évaluation comme la méthode idéale pour produire un jugement sans recours sur l'efficacité des OPP. Or, la mise en œuvre de cette méthode est en fait contrariée par les conflits institutionnels auxquels elle est censée mettre fin, puisque la production des données oblige à créer des situations qui objectivent la compétition entre les deux institutions et exacerbe les tensions entre elles. En analysant la mise en œuvre de l'évaluation, nous pouvons alors interroger l'influence que les organisations du SPE ont sur les dispositifs techniques de l'évaluation, et par suite plus largement l'opportunité de penser cette évaluation comme un dispositif tout autant politique que technique qui est au cœur de la conduite de l'action publique, puisqu'il vise en dernier ressort, à peser sur le processus d'institutionnalisation.

Nous analysons successivement l'élaboration de l'évaluation et sa mise en œuvre. L'étude de l'élaboration du protocole d'évaluation montre que si les acteurs des différentes institutions parties prenantes partagent la conviction que disposer d'une mesure de l'efficacité du recours aux OPP peut peser sur l'avenir de l'externalisation, ils ne souhaitent pas mener l'évaluation de la même manière. L'analyse de l'évaluation révèle l'imbrication du dispositif et de son évaluation et permet d'interroger les effets de cette imbrication.

Nous expliquerons par la suite comment elle apparaît mais pour faciliter la lecture et la compréhension, nous précisons dès maintenant qu'une confusion s'opère parmi les acteurs du SPE : les deux dispositifs OPP / CVE se confondent avec leur évaluation suite à la mise en œuvre du protocole expérimental<sup>4</sup>. Les besoins de l'évaluation randomisée exigent des adaptations du dispositif au protocole expérimental et les perturbations dans le déroulement du dispositif causées notamment par l'évaluation conduisent à ajuster le protocole d'évaluation. Dans cette situation, comme le font les acteurs, nous serons donc contraintes d'employer le terme « expérimentation » comme englobant indistinctement les deux dimensions devenues intrinsèquement liées : le dispositif et son évaluation. Nous nous attacherons, à chaque fois, à préciser à quelle dimension de l'expérimentation nous faisons référence.

---

<sup>4</sup> Cette confusion a partie liée avec le terme "expérimentation" lui-même mais est encore renforcée dans le cas de l'expérimentation OPP / CVE. Le terme expérimentation désigne aussi bien une modalité de conduite de l'action publique qui consiste à faire un essai sur un segment limité qu'une méthodologie d'évaluation. Ici, les deux se confondent.

# **1. L'élaboration de l'évaluation OPP / CVE : un concentré des conflits et des enjeux liés au recours aux opérateurs privés de placement**

Dans la production de l'évaluation, l'élaboration est un moment crucial où sont définis le périmètre de l'évaluation, les méthodologies mobilisées, les acteurs qui la réalisent, les variables testées. L'analyser permet d'identifier la spécificité de cette évaluation au regard de l'histoire des évaluations de politiques publiques en France. Le protocole utilisé dans ce cas est considéré comme exemplaire et novateur. Il ne naît pas de l'injonction généraliste à l'évaluation qui a pourtant cours à cette période mais d'une volonté des acteurs, quelles que soient leurs institutions d'appartenance, de disposer d'une mesure de l'efficacité pour peser sur l'avenir du recours aux OPP. Etudier les modalités de cette évaluation permet d'identifier les données qu'ils souhaitent pouvoir mobiliser pour peser sur l'avenir du recours aux OPP.

## **1.1 Des récits des origines divergents : premier signe des enjeux de cette évaluation pour les acteurs**

Lorsque l'orientation inscrite dans la convention d'assurance chômage est concrétisée par une décision du Bureau de l'Unédic de lancer un nouveau marché, les partenaires sociaux, qu'ils soient favorables ou opposés à l'expérimentation, demandent à ce qu'une évaluation soit réalisée pour identifier une éventuelle plus-value apportée par les OPP. Pour répondre à leurs exigences, les services de l'Unédic élaborent une première évaluation qui ne voit pas le jour. L'évaluation qui se met finalement en place associe la DARES, l'ANPE et l'Unédic. Nous présentons trois récits de l'élaboration de cette évaluation faits par un membre de chaque direction de la DGEFP, l'ANPE et l'Unédic. Ils mettent en lumière l'absence de définition unanime de l'évaluation, de choix unanime de la méthodologie à mobiliser et les attentes différenciées vis-à-vis de l'évaluation au sein de chacune des institutions.

### **1.1.1 Trois versions de la naissance de l'évaluation OPP / CVE**

Ces trois récits de la naissance de l'évaluation contiennent des informations – au moins en apparence – contradictoires. Notre travail ne vise pas à démêler le vrai du faux mais à montrer qu'au moment où se met en place l'évaluation OPP / CVE, s'il existe une volonté commune de mener une évaluation, les motifs de cette démarche sont

néanmoins distincts ce qui conduit les acteurs à intervenir pour tenter d'orienter l'évaluation produite.

➤ ***Au sein de la direction générale de l'ANPE, la volonté de ne pas laisser l'Unédic réaliser seule l'évaluation***

Pour la directrice des études de l'ANPE, les divergences de vue entre les membres de la direction générale de l'ANPE et de l'Unédic sur ce que devrait être une évaluation jouent un rôle crucial dans sa détermination à ne pas laisser la main aux services de l'Unédic pour évaluer *Accompagnement renforcé*.

*« Au mois de juillet 2006, après qu'il [le DG de l'Unédic] ait fait son évaluation de coin de table qui nous avait quand même beaucoup irrités et qui nous avait surtout irrités sur le fait qu'on avait tenté une évaluation et que cette évaluation s'était plantée<sup>5</sup>, on a une réunion à l'Unedic avec [le directeur général de l'ANPE] et [le directeur général de l'Unédic]. [Le directeur général de l'Unédic] est accompagné de deux ou trois consultants et nous dit : « sur l'évaluation, on n'a pas été bon sur la première étape, on est en train d'en préparer une deuxième, il faut véritablement mettre en place une démarche très construite. On va élaborer une charte de l'évaluation sur ce type de démarche » et là, [il] était avec ses consultants, il y avait M. \_\_\_ [le DG ANPE] et moi(...). C'était odieux. (...). Ils avaient tellement peu joué le jeu sur Rouen et Lille et en même temps... ça avait beaucoup remué dans les équipes, ça avait été relativement compliqué à gérer, que... qu'il nous fasse une leçon sur les évaluations(...). La démarche a été de dire : « il y a une seule solution. D'accord sur l'évaluation. On va mettre en place une évaluation organisée, pilotée ». Mais, et c'est ce qu'il se passe effectivement à l'automne 2006 pour démarrer début 2007, on met en place au sein de l'ANPE une démarche d'accompagnement renforcé qui va s'appeler « Cap vers l'entreprise » (CVE) (...) pour faire en sorte qu'on puisse faire l'évaluation avec quelque chose de comparable au sein de l'ANPE. (...) La question de l'évaluation des OPP a été centrale [dans la création de CVE]. (...)*

*CV : L'évaluation telle qu'elle était prévue au départ par l'Unedic, devait comparer OPP et ce qui a été appelé dans l'évaluation OPP / CVE « l'accompagnement classique de l'ANPE » ?*

*DES ANPE : Tout à fait.*

*CV : J'ai rencontré Mme \_\_\_ [déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle DGEFP] qui m'a dit que ni l'Unedic ni l'ANPE ne voulait d'une évaluation.*

*DES ANPE : Ce n'est pas vrai. C'est complètement faux. Alors là pour le coup, c'est complètement faux. C'est complètement faux. (...) Elle va ensuite expliquer les choses en disant que la DARES a sauvé tout le monde, etc., que c'est une proposition de la DARES. C'est faux (...) Je peux vous garantir qu'il y avait une volonté en interne à l'ANPE de regarder ce que ça donnait, évidemment<sup>6</sup>. »*

Ces propos mentionnent l'existence d'une volonté présente au sein de la direction générale de l'ANPE de disposer de données sur l'efficacité des OPP et de maîtriser les chiffres qui circulent afin que leur institution ne soit pas « piégée » par une évaluation

---

<sup>5</sup> Elle fait ici allusion à l'évaluation de l'expérimentation qui avait pour prestataire Ingeus.

<sup>6</sup> Entretien avec la directrice de la direction des études, de l'évaluation et des statistiques de l'ANPE, mars 2011.

dont ils contesteraient la validité des résultats. Elle confirme ainsi les craintes existantes au sein de la direction générale de l'ANPE vis-à-vis de la démarche menaçante de l'Unédic (cf. chapitre 6). Une Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation professionnelle lors des premières expérimentations de recours aux OPP partage d'ailleurs ce point de vue sur l'usage qu'envisage de faire l'Unédic des résultats : « *Au démarrage, les petits tests qu'a fait de manière un peu discrète l'Unedic, tout ça, c'était quand même fait pour sortir à un moment donné une étude qui aurait démontré que le service public de l'emploi était deux fois plus lourd et cher*<sup>7</sup> ». Si ce n'est que les volumes sont plus importants et la formalisation plus grande, la démarche de l'ANPE est donc exactement identique à celle développée avec *Objectif entreprise* (cf. chapitre 4) : éviter que des chiffres jugés incomparables (et donc nécessairement défavorables à l'opérateur public) ne soient diffusés et que des données attestant de la supériorité des OPP ne puissent circuler. Pour qu'une évaluation valable aux yeux des dirigeants de l'ANPE puisse être menée, un dispositif est élaboré spécifiquement pour servir de point de comparaison avec la performance des OPP. La comparabilité repose sur le fait que l'écart entre les moyens dont disposent les opérateurs privés et l'opérateur public soit réduit par rapport aux pratiques habituelles. La volonté de réaliser cette évaluation traduit l'attente vis-à-vis de l'évaluation : montrer que, placés dans des conditions de travail similaires, les agents de l'opérateur public peuvent rivaliser avec les OPP.

Faire en sorte qu'aucun chiffre attestant de la supériorité des OPP ne circule est perçu par l'ANPE comme le meilleur moyen de mettre un coup d'arrêt à l'institutionnalisation du recours aux OPP ou en tout cas de stopper leur croissance. Ainsi, la bataille ne se mène pas sur le terrain des arguments institutionnels liés au statut paritaire ou à l'égalité de traitement. L'Unédic ayant initié cette bataille sur le terrain de l'efficacité du recours aux OPP, la direction de l'ANPE s'y engage également, en s'investissant activement dans la construction d'un processus d'évaluation.

➤ ***Les interventions de la DGEFP pour donner naissance à une « véritable » évaluation***

Pour la déléguée générale adjointe à l'emploi et à la formation professionnelle au moment des expérimentations, l'intervention de la DGEFP dans cette expérimentation s'explique par le refus des dirigeants de l'ANPE et de l'Unédic de mener une « véritable » évaluation.

*« [Un point] qui a été extrêmement pénible, c'est la mise en place d'une véritable évaluation. Là, au contraire, il y a eu un front commun de l'ANPE et de l'Unédic pour que l'Etat ne soit pas partie prenante de cette évaluation. Il y a eu des réunions*

---

<sup>7</sup> Entretien avec une déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle au moment des expérimentations, octobre 2011.

*extrêmement violentes au cabinet du ministre. Autant ils étaient opposés sur le fond même de l'opération, ils étaient en concurrence plus exactement. Autant ils étaient d'accord pour ne pas faire de vraies évaluations et laisser tout sous le tapis et s'arranger comme ça entre eux.*

*CV : L'expérimentation qui intervient après la signature de la convention d'assurance chômage est la plus importante et la plus conflictuelle ?*

*DGEFP Adjointe : La première phase avait été menée dans son coin par l'Unédic. C'était des petits volumes... chacun pouvait trouver ce qu'il souhaitait dans l'évaluation et chacun en plus mettait sur la place publique ce qu'il en retirait puisqu'il y avait un combat par média interposés entre ANPE et l'Unédic sur l'évaluation. Ce n'était absolument pas acceptable ni pour le ministère, ni pour le ministre, d'où la question de mettre en place une véritable évaluation pour la dernière phase d'expérimentation et ça, ça s'est fait dans le conflit.(...) Si on a eu une réunion sur l'évaluation [avec le cabinet du ministre], c'est parce qu'il y a eu un problème politique de refus de l'ANPE et de l'Unédic que l'Etat soit dans l'évaluation et que l'évaluation se mette en place correctement<sup>8</sup>. »*

Elle rend compte d'un débat sur la définition d'une évaluation « véritable ». Les services de l'Etat (DARES et DGEFP) et le cabinet jouent un rôle crucial dans l'existence même de l'évaluation. Réaliser une évaluation jugée de qualité par les acteurs est destiné à mettre fin aux affrontements entre ANPE et RAC. Les services de l'Etat assurent la tutelle du premier et délèguent une mission de service public au second, l'étalage de leurs différends sur la place publique est donc du plus mauvais effet. Ces propos mentionnent le rôle d'arbitre des services du ministère dans les différends entre ANPE et Unédic mais aussi la défense des intérêts du ministère contre ces deux institutions. C'est ce même rôle de pacification et d'arbitrage que les membres des services du ministère veulent faire jouer à l'évaluation. Il y a l'espoir que si l'évaluation est jugée fiable par les directions de l'ANPE et du RAC, elle sera une forme d'autorité qui mettra fin aux conflits.

### ➤ ***Pour l'Unédic : répondre à la demande des partenaires***

Pour le directeur adjoint de la direction Etudes et statistiques de l'Unédic, l'origine de l'évaluation est à chercher dans la volonté des partenaires sociaux de disposer de données.

*« Les partenaires sociaux à l'époque ont pris la décision d'étendre le marché OPP et ont souhaité qu'il y ait une évaluation de cette expérimentation. L'Unédic a commencé des travaux pour mettre en place un cadre d'évaluation. On travaillait en partenariat avec l'ANPE. L'ANPE a été sollicitée pour faire cette évaluation et à l'époque l'ANPE cherchait à mettre en place un dispositif, Cap vers l'entreprise, qui était un accompagnement renforcé un peu de même nature mais réalisé en interne. Elle avait déjà entamé à l'époque des démarches pour évaluer cette expérimentation. (...) De mémoire<sup>9</sup>,*

---

<sup>8</sup> Entretien avec la déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle au moment des expérimentations, septembre 2010.

<sup>9</sup> Au cours de l'entretien, l'échec de l'évaluation randomisée de l'expérimentation avec Ingeus n'est jamais mentionné. « De mémoire » est la seule allusion très lointaine qui y est faite. Cette présentation se distingue donc profondément du récit de la directrice de la direction Etudes, statistiques et évaluations de

*il devait déjà y avoir eu un travail préparatoire qui avait été fait à l'époque entre les statisticiens de l'ANPE et le CREST pour préparer cette expérimentation. D'où, très rapidement une évaluation commune et après la DARES est entrée dans la boucle.*

*CV : J'ai toujours du mal à comprendre comment l'Unédic en est arrivé à faire une évaluation avec l'ANPE.*

*DES Adjoint : L'assurance chômage n'avait pas la capacité à mettre en place une évaluation sans un partenariat avec l'ANPE. L'ANPE faisant elle-même sa propre expérimentation, ce qui avait été convenu à l'époque, c'est que pour faire l'évaluation, ce serait la même méthodologie qui serait mise en œuvre, que l'évaluation serait appréciée de manière globale et que(...) ce ne serait pas une évaluation OPP versus CVE mais que ce serait une évaluation OPP versus accompagnement classique et CVE versus accompagnement classique. (...)*

*CV : C'était un souhait ministériel d'avoir une évaluation sur cette question ou les institutions elles-mêmes s'étaient saisies de l'idée d'avoir une évaluation ?*

*DES Adjoint : Je ne peux pas vous répondre pour la DARES et l'ANPE mais pour l'Unédic c'est les partenaires sociaux qui voulaient cette évaluation. C'est un souhait qui était assez partagé au sein des institutions, tant sur OPP que sur CVE. Une vraie volonté. Ce qui est intéressant, parce que c'est quand même un point positif, ça représente un effort colossal. Je crois que c'est une grande première en France. Je n'ai pas connaissance d'autres évaluations de cette taille. Ça concernait des dizaines de milliers de personnes (je n'ai plus les chiffres en tête)<sup>10</sup>. »*

Ces propos laissent entendre que l'ANPE, dont l'association à l'évaluation est présentée comme incontournable, impose une évaluation conjointe qui repose sur la méthode de l'évaluation randomisée. Il mentionne un des points les plus conflictuels de cette évaluation : la définition des éléments comparés. En effet, les dirigeants de l'Unédic souhaitent que le point de comparaison du recours aux OPP soit l'accompagnement classique délivré par l'opérateur public, alors que les dirigeants de l'ANPE voient l'évaluation comme un outil de comparaison entre OPP et CVE.

### **1.1.2 Une volonté partagée de réaliser une évaluation mais des motivations différentes**

Au-delà des motivations propres à chaque institution, ces trois récits font apparaître une volonté partagée d'évaluation qui repose notamment sur l'absence de données jugées fiables sur l'efficacité des OPP. Les trois parties espèrent mettre en œuvre des évaluations dont la qualité du protocole sera supérieure à celui des évaluations menées précédemment par l'Unédic. Un autre élément est commun à l'ensemble des récits : le caractère incontournable d'une évaluation conjointe. Il confirme les tensions mentionnées précédemment entre concurrence et coopération qui marquent les relations de l'ANPE et de l'Unédic : les principes de division du travail

---

l'ANPE qui en fait un sujet de conflit important entre les institutions et une des motivations à l'évaluation OPP / CVE.

<sup>10</sup> Entretien avec le directeur adjoint de la direction Etudes et statistiques de l'Unédic, juillet 2010.

entre les deux institutions obligent leur collaboration quand bien même elles s'affrontent sur leur champ d'intervention respectif.

Cette volonté commune d'évaluation n'empêche pas l'existence de conflits. Si pour l'ANPE, il paraît non rigoureux de comparer les résultats de l'accompagnement classique et des OPP, l'Unédic met en avant le fait qu'il importe pour elle de comparer l'accompagnement renforcé délivré par les OPP et l'accompagnement classique dans la mesure où il s'agit de l'accompagnement de droit commun et où, c'est à partir de cette différence qu'est calculé l'éventuel gain financier. Quant aux services du ministère (particulièrement pour la DARES qui est le service statistique), à la volonté de réaliser une évaluation pour apaiser les conflits s'ajoute celle de produire une évaluation de référence. L'ANPE et l'Unédic en deviennent partie prenante non pas pour répondre à une injonction à évaluer mais pour leurs intérêts institutionnels propres.

Pour mener à bien cette évaluation, l'ANPE met en place CVE. Le caractère « réactif » de ce dispositif confirme l'existence d'une lutte de positionnement qui se joue à ce moment-là au sein du SPE. Les dispositifs d'accompagnement renforcé (OPP et CVE) sont l'arme du RAC et de l'ANPE dans cette lutte. L'existence de CVE est saluée au sein du RAC et perçue comme la preuve des effets bénéfiques de la concurrence. Elle enrichit l'offre de service de l'opérateur public en intégrant un dispositif d'accompagnement renforcé réalisé en interne. CVE contribue à l'institutionnalisation de l'accompagnement renforcé comme réponse aux difficultés de certains demandeurs d'emploi et donc indirectement à l'institutionnalisation du recours aux OPP puisqu'elle reconnaît le bien-fondé de cette démarche et que ses caractéristiques sont construites par mimétisme avec le programme OPP.

#### **Encadré 26 - Le dispositif *Cap vers l'entreprise* et son évaluation<sup>11</sup>**

Le programme intitulé *Cap vers l'entreprise* (CVE) est un dispositif élaboré en 2006. L'expérimentation est prévue pour 12 mois, six régions sont retenues et 40 000 demandeurs d'emploi sont concernés par an sur deux ans<sup>12</sup>. CVE est conçu en même temps que son évaluation qui se voit confier deux objectifs : « *assurer la transparence sur notre plus-value dans ce nouveau parcours et permettre une évaluation du nouveau dispositif avant une éventuelle généralisation*<sup>13</sup> ».

Trois objectifs sont assignés à l'expérimentation : « *garantir un positionnement de l'Agence sur des parcours d'accompagnement renforcé ; répondre aux besoins de produits mieux adaptés, en particulier, aux publics les plus éloignés de l'emploi (parcours 3) ; construire notre offre de service sur un segment de population du parcours 3*<sup>14</sup> ». Parce que CVE vise le retour à

<sup>11</sup> Cet encadré s'appuie principalement sur deux présentations réalisées au sein de l'ANPE : ANPE, 2006a, « Cap vers l'entreprise », septembre et ANPE, 2006b, Direction de l'intermédiation, « Cap vers l'entreprise », présentation à destination des ALE.

<sup>12</sup> Le nombre de demandeurs d'emploi concernés est donc proche du nombre de bénéficiaires d'Accompagnement renforcé (84 000 sur deux ans).

<sup>13</sup> ANPE, 2006b, *op. cit.*

<sup>14</sup> ANPE, 2006a, *op. cit.*

l'emploi, les demandeurs d'emploi pour lesquels un travail sur le projet professionnel est à mener ne sont pas éligibles. Cet accompagnement est destiné aux « *demandeurs d'emploi en parcours de recherche accompagnée (éloignés de l'emploi), avec un objectif d'emploi clair et réaliste et dont l'objectif est de trouver un emploi durable*<sup>15</sup> ». La prestation prévoit « *un parcours de 6 mois (renouvellement possible pour 3 mois) avec, a minima, un bilan mensuel entre le conseiller et le demandeur, et un contact hebdomadaire entre le conseiller et le demandeur, puis le conseiller assure le suivi dans l'emploi pendant les reprises d'emploi de courte durée*<sup>16</sup> ». Un élément fait l'objet d'une insistance particulièrement grande : la nécessité de confronter intensément le demandeur d'emploi aux « *réalités du marché du travail* » au travers de ses candidatures sur les offres à pourvoir. Les conseillers sont tenus de réaliser des objectifs en termes de nombre de candidatures mais aussi d'entretiens d'embauche. L'accompagnement est délivré par du personnel dédié organisé de manière spécifique (soit en plateforme, soit au sein des équipes) et choisi sur la base du volontariat<sup>17</sup>. Les conseillers CVE suivent un maximum de 60 demandeurs d'emploi et « *consacrent 100 % de leur temps à cette fonction*<sup>18</sup> », c'est-à-dire qu'ils sont déchargés des tâches administratives.

La démarche sous-jacente à CVE est très similaire à celle menée lors de l'expérimentation Maatwerk / *Objectif Entreprise* : durée et nombre de demandeurs d'emploi identiques, profils des bénéficiaires identiques, etc. (cf. chapitre 4). L'identification de la comparabilité des profils des demandeurs d'emploi repose sur une méthodologie jugée plus rigoureuse dans le cadre de l'évaluation randomisée. L'évaluation OPP/CVE en organisant la comparaison entre les performances de l'opérateur public et des opérateurs privés objective la concurrence préexistante entre les deux institutions.

## 1.2 Le protocole global d'évaluation OPP / CVE

Face à la volonté d'évaluer l'efficacité relative des différentes institutions parties prenantes, face à la nécessité de réaliser une évaluation conjointe et enfin face au climat conflictuel dans lequel les dispositifs et leurs évaluations se développent, un protocole d'évaluation des dispositifs OPP et CVE se met en place. Trois types d'enquêtes sont réalisés : les enquêtes monographiques, l'enquête statistique et l'évaluation randomisée. Ils comparent trois parcours d'accompagnement : l'accompagnement de droit commun (dit « accompagnement classique »), l'accompagnement délivré par les OPP dans le cadre d'*Accompagnement renforcé* et l'accompagnement délivré par les agents de l'ANPE dans le cadre de CVE. Cette sous-partie est consacrée ce protocole d'évaluation présenté comme exemplaire et sans précédent en France, à l'exception de l'évaluation randomisée qui fera l'objet de la sous-partie suivante. Nous en faisons une présentation distincte pour expliquer ses fondements scientifiques et politiques, son introduction en

---

<sup>15</sup> ANPE, 2006b, *op. cit.*

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> Il est couramment admis que la possibilité de travailler sur CVE est proposée aux conseillers jugés les « meilleurs ».

<sup>18</sup> ANPE, 2006a, *op. cit.*

France et les modalités d'élaboration dans le cas de cette expérimentation. Notons d'ores et déjà que cette composante de l'enquête a largement pris le pas sur les deux autres.

### **1.2.1 Une expérimentation qui participe à la tendance de développement de l'évaluation**

L'analyse des récits de l'expérimentation OPP/CVE a mis en lumière l'absence d'univocité du terme « évaluation » pour les acteurs. Ce constat est également dressé dans les travaux de recherche sur l'évaluation qui s'accordent sur deux éléments liés : la difficulté à définir l'évaluation et à la distinguer d'autres activités telles que le contrôle de gestion, l'audit, le benchmarking, le conseil, les démarches qualités<sup>19</sup>, etc. Ce sont aussi bien des politiques, programmes, projets, procédures, dispositifs (lois, règlements), pratiques, activités qui font l'objet d'évaluation et ce à différentes échelles géographiques. Autant d'éléments qui complexifient encore la tâche de définition. Une définition officielle existe : « *Evaluer une politique c'est apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre*<sup>20</sup> ». Cependant, dans la mesure où elle fait l'impasse à la fois sur l'aspect institutionnel de l'évaluation et sur le fait que les objectifs politiques et leurs effets ne sont pas toujours aisément identifiables ni mesurables, nous retenons celle élaborée par Bernard Perret :

*« L'évaluation est une activité d'étude et d'analyse portant sur la mise en œuvre et les résultats d'une action publique, menée dans un cadre méthodologique et institutionnel formalisé dans le but de former des jugements empiriquement et normativement fondés sur la pertinence, la cohérence, l'efficacité et / ou l'efficience de cette action »<sup>21</sup>. »*

Cette définition laisse de grandes marges de manœuvre pour déterminer les disciplines des sciences sociales (sociologie, sciences économiques et politiques, psychologie) et les démarches mobilisées<sup>22</sup>.

Avant de définir l'évaluation OPP / CVE à partir d'une analyse de ses caractéristiques et de ses finalités, nous resituons cette évaluation dans l'histoire de l'évaluation des politiques en France. La France a connu un développement,

---

<sup>19</sup> Bernard Perret, 2007, « L'évaluation, un nouveau mode de construction de l'action publique ? » in Brigitte Bouquet, Marcel Jaeger et Ivan Sainsaulieu, *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Dunod, pp. 29-40.

<sup>20</sup> Décret du 18 novembre 1998

<sup>21</sup> Bernard Perret, 2007, *op. cit.*, p. 30.

<sup>22</sup> Steve Jacob, 2004, « Evaluation » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences-Po, Coll. « Références », p. 201.

spécifique<sup>23</sup> – terme que nous préférons à celui de retard – des évaluations des politiques publiques, lié au rôle des administrations dans l'étude des politiques menées et au positionnement particulier des universitaires en sciences sociales qui sont toujours restés à distance de l'action publique<sup>24</sup>. L'évaluation apparaît en France beaucoup plus tard que dans d'autres pays européens et surtout qu'aux Etats-Unis. Elle fait ses premiers pas dans les années 1970 mais se développe surtout dans les années 1990<sup>25</sup>. A partir de cette date, une profession d'évaluateur et un marché de l'évaluation se constituent peu à peu<sup>26</sup>. Les évaluations entrent dans une nouvelle phase à partir des années 2000 lorsque se déploie le mouvement de « modernisation de l'Etat » qui s'incarne notamment dans la réforme de la procédure budgétaire<sup>27</sup>.

Quelle que soit sa temporalité, le développement des procédures d'évaluation des politiques publiques est indissociable de transformations dans la conception même de l'action publique. Comme le montre Alain Desrosières dans ses travaux qui proposent une histoire conjointe des politiques économiques et de la statistique<sup>28</sup>, les modalités d'intervention publique, les méthodologies retenues pour leurs mesures et les sciences qui les étudient sont étroitement liées. Le mouvement général de développement de l'évaluation est classiquement expliqué par la volonté d'améliorer l'efficacité des politiques publiques dans une démarche promue par les « policy sciences » où l'articulation entre savoir et décision serait une marque du mouvement de rationalisation de la conduite de l'action publique<sup>29</sup>. Une autre dimension de premier ordre qui justifie la quête d'efficacité (en même temps qu'elle l'oriente) est la volonté de réduire les

---

<sup>23</sup> Bernard Perret, 2008 [2001], *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, Repères ; Philippe Bezes, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, Paris, PUF, coll. « le lien social » ; Jean-Claude Barbier, 2010, « Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1/2, La Documentation Française, pp.27-47 ; Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, 2010, « Evaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *RFSE*, Dossier : les politiques de quantification, n°5, 1<sup>er</sup> semestre 2010, pp.123-140 ; Steve Jacob, 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE Peter Lang.

<sup>24</sup> Patrice Duran, 1996, « Les non-dits de l'évaluation » dans G. Timsit (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Puf, Paris, p. 161-186 ; Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, 2010, *op. cit.*

<sup>25</sup> Le rapport Viveret, publié en 1989, est considéré comme débouchant sur le décret du 22 janvier 1990 qui inscrit l'évaluation au cœur des administrations.

<sup>26</sup> Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, 2010, *op. cit.*

<sup>27</sup> Bernard Perret, 2008 [2001], *op. cit.*, p. 71.

<sup>28</sup> Alain Desrosières, 2003, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in Pascale Laborier, Danny Trom (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF.

<sup>29</sup> Patrick Hassenteufel, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Coll. U, p. 232.

déficits publics<sup>30</sup>, ceci dans un contexte où le degré de confiance des populations envers l'intervention publique s'éroderait. Au final, c'est une nouvelle figure du gouvernement qui est promue avec le développement des évaluations :

*« L'évaluation des politiques publiques met en scène un gouvernement plus « modeste », car sachant revenir sur ses éventuelles erreurs (« expérimentation »), plus « rigoureux », car soucieux des meilleurs résultats au moindre coût (« efficacité »), et plus « démocratique », car informant mieux les citoyens sur son action (« transparence »)<sup>31</sup>. »*

A ce titre, il peut être intéressant d'analyser le protocole d'évaluation OPP / CVE non pas seulement pour lui-même mais également comme révélateur de plusieurs transformations de la conduite de l'action publique.

### **1.2.2 L'évaluation OPP / CVE : un protocole présenté comme exemplaire**

#### **➤ Organiser le travail entre les différentes parties prenantes pour assurer la qualité des résultats**

Par l'organisation de l'évaluation et la pluralité des méthodologies mises en œuvre, le protocole d'évaluation de l'expérimentation OPP / CVE est considéré par les différentes parties prenantes comme un modèle du genre d'une qualité rare en France. L'objectif général de cette évaluation apparaît clairement dans la lettre envoyée par le Directeur de la DARES pour la constitution d'un comité de pilotage technique. Ce comité a pour ambition de contribuer à ce que « *les expérimentations et leurs évaluations s'effectuent dans les meilleures conditions (...) et qu'elles permettent de nourrir le débat public en toute transparence*<sup>32</sup> ». Ceci requiert que les expérimentations « *s'inscrivent dans un protocole expérimental et [qu'existe] un cahier des charges de l'évaluation partagé et explicitement défini par l'ensemble des parties prenantes*<sup>33</sup> ». Ce protocole d'évaluation est spécifique par la pluralité des méthodologies mobilisées mais également par l'organisation de la conduite de l'évaluation.

*« La coordination des divers travaux évaluatifs sur ces expérimentations est assurée par un comité de pilotage de l'évaluation présidé par M. Seibel. Ce comité de pilotage, s'inscrit dans le cadre prévu par la convention tripartite Etat – ANPE – UNEDIC du 5 mai 2006. Il se compose de la DARES, de la Direction Etudes, Statistiques, International de l'ANPE et de la Direction des Etudes et des Statistiques de l'UNEDIC. Le présent*

---

<sup>30</sup> Steve Jacob, 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE Peter Lang.

<sup>31</sup> Vincent Dubois, 2009, « L'action publique », in Antonin Cohen, Bernard Lacroix, Philippe Riutort (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, Grands repères, pp. 324-325.

<sup>32</sup> Lettre adressée par le directeur de la DARES aux directeurs généraux de l'Anpe et Unédic et au Directeur Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, 21 novembre 2006.

<sup>33</sup> *Ibid.*

*cahier des charges a été validé par ce comité. Enfin le comité sera en charge d'assurer le pilotage et le suivi des différents travaux<sup>34</sup>. »*

Le pilotage de l'évaluation est assuré par deux comités : l'un qualifié de « comité technique » et l'autre de « comité de pilotage » ou « comité politique » ou « comité stratégique »<sup>35</sup>. La DARES apparaît comme jouant un rôle déterminant dans la conception et la mise en œuvre du pilotage qui est présenté comme une demande ministérielle et comme prévu par la convention tripartite<sup>36</sup>. La constitution de ce comité est destinée à assurer la bonne réalisation de l'évaluation en créant un espace pour que les différentes parties s'accordent sur la conduite et les objectifs de l'évaluation. L'analyse des ordres du jour des deux comités montre que les sujets abordés sont identiques. Le comité de pilotage politique est hiérarchiquement supérieur au comité technique puisque les décisions finales y sont prises. Le fonctionnement de ces deux comités est élaboré lors de la première réunion du comité de pilotage le 26 janvier 2007 qui décide de réunions trimestrielles du comité de pilotage politique et de réunions mensuelles des équipes techniques<sup>37</sup>. La validité de l'évaluation de trouverait pas sa source dans l'extériorité des évaluateurs puisque les acteurs du SPE en sont directement parties prenantes mais par la pluralité d'acteurs présents au sein de ces comités, suivant ainsi les préconisations maintenant anciennes du Conseil supérieur de l'évaluation qui invitait à réaliser des évaluations « pluralistes ». La présence de représentants des institutions dont les points de vue et les intérêts diffèrent garantirait l'objectivité des résultats et légitimerait ainsi l'évaluation d'un point de vue aussi bien politique que scientifique<sup>38</sup>.

L'existence du comité de pilotage constitue ainsi une manière de prendre acte des conflits qui traversent l'évaluation et de les prendre en charge.

L'investissement de la DARES prend pour moteur la volonté de réaliser une démarche exemplaire qui pourra être répliquée par la suite sur d'autres dispositifs de politique d'emploi. Comme l'exprime le directeur de la DARES :

---

<sup>34</sup> Marché ayant pour objet une prestation d'étude portant sur des enquêtes monographiques régionales pour l'évaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, Cahier des clauses particulières.

<sup>35</sup> Le comité de pilotage « politique » est principalement composé de membres des hiérarchies des institutions concernées alors que le comité de pilotage « technique » regroupe essentiellement les spécialistes des évaluations en charge de son suivi au sein des différentes institutions. Certaines personnes étaient membres des deux comités, notamment les personnes occupant les fonctions de direction de la Direction des Etudes et Statistiques de l'Unédic.

<sup>36</sup> Lettre adressée par le directeur de la DARES aux directeurs généraux de l'Anpe et Unédic et au Directeur Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, 21 novembre 2006.

<sup>37</sup> Compte-rendu du comité de pilotage, 26 janvier 2007.

<sup>38</sup> Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, 2010, *op. cit.*, p. 130.

*« Cette procédure, qui aurait vocation à s'inscrire dans une démarche pérenne susceptible de s'appliquer à tous les projets d'expérimentations ultérieurs, apparaît comme la seule façon d'assurer un degré de transparence et de coordination satisfaisant entre les travaux d'évaluation des expérimentations<sup>39</sup> ».*

La conviction que l'évaluation doit éclairer la poursuite de ce type de dispositif est au cœur de la démarche menée par la DARES au sein des instances de construction et de suivi de l'évaluation.

*« L'apport d'une évaluation jumelée à l'expérimentation (« concomitante » selon le jargon des évaluateurs) : c'est un élément d'apprentissage où l'évaluation joue son rôle, non pour juger les personnes ou les structures, mais pour améliorer l'efficacité des dispositifs de réinsertion professionnelle des demandeurs d'emploi les plus en difficulté<sup>40</sup>. »*

Cette idée est également présente dans la note adressée au personnel de l'ANPE et de l'Unédic :

*« Pour mesurer l'efficacité de ces actions il nous a paru utile de les évaluer avec une méthodologie commune. Cela doit nous permettre d'une part, de mesurer leur plus value en termes de placement et d'autre part, de pouvoir apporter les correctifs nécessaires à nos actions<sup>41</sup> ».*

Si l'efficacité, dimension qui apparaît comme déjà centrale et occultant toutes les autres, est mesurée par l'évaluation randomisée (cf. infra), le protocole prévoit également la réalisation d'enquêtes qualitative et statistique.

### ➤ *L'enquête qualitative<sup>42</sup>*

Elle consiste à réaliser des monographies pour analyser les conditions de mise en œuvre de l'accompagnement renforcé. Deux cabinets de conseil spécialisés et qui ont pour clientes régulières les institutions du SPE, l'un prestataire de l'Unédic et l'autre de l'ANPE<sup>43</sup>, réalisent chacun quatre enquêtes monographiques. Le cahier des charges est commun mais les zones géographiques étudiées sont différentes et choisies pour leur variété, notamment du point de vue du contexte socio-économique. L'hypothèse est donc faite que les contextes d'intervention sont un élément central pour expliquer la manière de reclasser et les résultats obtenus. La méthodologie mobilisée est celle de l'entretien avec les différents acteurs de ces expérimentations en vue d'analyser « les

---

<sup>39</sup> Lettre adressée par le directeur de la DARES aux directeurs généraux de l'Anpe et Unédic et au Directeur Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle, 21 novembre 2006.

<sup>40</sup> « L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. L'évaluation des expérimentations », Janvier 2008, n°1, p. 1.

<sup>41</sup> Lettre du Directeur Général de l'ANPE et du Directeur Général de l'Unédic adressée le 15 janvier 2007 à Mmes et MM. les Directeurs régionaux ANPE et Mmes et MM. Les Directeurs Assédic ayant pour objet la mise en place d'un dispositif commun d'évaluation.

<sup>42</sup> Elle est également appelée « enquête monographique ».

<sup>43</sup> Plus qu'une marque de la conflictualité entre les deux institutions, il semblerait que le choix d'avoir un cabinet par institution soit la conséquence d'un engagement contractuel déjà pris par l'Unédic auprès d'un prestataire.

*conditions effectives de déroulement de l'expérimentation [et identifier les] facteurs de réussite et les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre organisationnelle de l'accompagnement renforcé<sup>44</sup>*». Trois questions orientant le travail figurent dans la commande : « *L'apport de nouvelles modalités d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi ? L'impact de ces expérimentations sur la gouvernance d'ensemble du Service Public de l'Emploi ? La perception par les acteurs du dispositif d'expérimentation contrôlée<sup>45</sup> ?* » Elles balisent le périmètre de l'évaluation OPP / CVE autour de la spécificité de l'accompagnement du point de vue de son contenu, des relations entre institutions et de la légitimité de ces dispositifs aux yeux des acteurs. Les évaluateurs doivent identifier et analyser les réactions suscitées par le recours aux OPP auprès des agents de l'ANPE en distinguant différentes zones en fonction de l'ancienneté de la présence des OPP, signe de la préoccupation que constituent les oppositions au déploiement du recours aux OPP pour les commanditaires<sup>46</sup>. Les enquêtes doivent enfin proposer des « *préconisations pour les futures expérimentations en termes de "bonnes pratiques" à systématiser, mais aussi en termes de points de blocages à éviter ou de processus à sécuriser (notamment en ce qui concerne les flux de demandeurs dans les différents dispositifs)*<sup>47</sup> ».

### ➤ *L'enquête statistique*

La troisième et dernière composante de l'évaluation est l'enquête dite « statistique ». Pilotée par la DARES et menée auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi ayant reçu l'un des trois accompagnements, elle a pour but, à travers des entretiens téléphoniques, de « *recueillir l'opinion des bénéficiaires sur le parcours d'accompagnement dont ils ont bénéficié ; de caractériser la qualité de l'emploi retrouvé pour ceux qui se retrouvent en emploi<sup>48</sup> ; d'analyser, le cas échéant les motifs de refus de l'orientation vers un dispositif d'accompagnement renforcé (OPP, CVE) ; de connaître les attentes qu'auraient eu les personnes orientées vers le groupe témoin*

---

<sup>44</sup> Cahier des clauses particulières du marché ayant pour objet une prestation d'étude portant sur des enquêtes monographiques régionales pour l'évaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi.

<sup>45</sup> *Ibid.*

<sup>46</sup> Elle est également une hypothèse forte sur les variables explicatives de l'efficacité.

<sup>47</sup> Marché ayant pour objet une prestation d'étude portant sur des enquêtes monographiques régionales pour l'évaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, Cahier des clauses particulières.

<sup>48</sup> L'enquête vise à disposer d'informations sur « *les caractéristiques et la qualité de l'emploi occupé, sur les conditions de rémunérations et sur l'adéquation de l'emploi par rapport au projet professionnel, lorsque les personnes sont en emploi à l'issue de leur parcours d'accompagnement* ». CNIS, 2007, Fiches descriptives d'enquêtes présentées pour avis d'opportunité, formation emploi revenus, réunion du 31 mai 2007.

*vis-à-vis des dispositifs d'accompagnement renforcé*<sup>49</sup> ». Les attendus de cette enquête sont donc marqués par leur diversité. Il s'agit du seul espace – dans et hors de l'évaluation – où est soulevée la question de l'opinion des usagers vis-à-vis de ces dispositifs d'externalisation. Si l'évaluation d'impact prime, les attentes envers cette enquête statistique sont également très grandes. Du côté du RAC, deux questions revêtent une importance de premier plan : la qualité de l'emploi retrouvé et les motifs de refus d'adhésion<sup>50</sup>.

La pluralité des méthodologies mobilisées ne peut masquer le fait que l'attention des acteurs est toutefois entièrement portée sur la mesure par le biais d'une évaluation randomisée de l'efficacité des OPP à reclasser les demandeurs d'emploi.

### **1.3 Une évaluation novatrice qui mobilise l'évaluation randomisée**

Nous nous focalisons maintenant sur la troisième méthodologie qui compose le protocole d'évaluation : l'évaluation randomisée, dite également aléatoire ou encore contrôlée. Elle est celle qui polarise le plus l'attention en raison des conflits et difficultés lors de sa réalisation et surtout celle qui suscite le plus d'attentes. Le recours aux OPP étant justifié par l'efficacité supérieure attendue en termes de reclassement, le moment de sa mesure est considéré comme déterminant pour l'avenir de l'externalisation. L'évaluation randomisée, méthodologie retenue pour mesurer l'impact, se voit attribuer par ses promoteurs une forme de supériorité (elle serait plus neutre et plus fiable). Elle est porteuse d'une conception de l'action publique spécifique, rendant ainsi particulièrement visible le lien entre évaluation et conduite de l'action publique. L'évaluation randomisée d'OPP / CVE est la première expérience<sup>51</sup> en France d'une mobilisation de cette méthodologie qui se poursuivra avec l'évaluation du RSA en 2008 et celle du CV anonyme en 2009 mais surtout dans le cadre du fond

---

<sup>49</sup> Marché ayant pour objet une prestation d'étude portant sur des enquêtes monographiques régionales pour l'évaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, Cahier des clauses particulières.

<sup>50</sup> La compréhension des faibles taux d'adhésion est le seul angle sous lequel est soulevée la question de l'opinion des usagers. Le faible pourcentage de bénéficiaires potentiels qui acceptent de débiter la prestation est un problème récurrent. Les justifications avancées sont multiples : refus d'être accompagné par un opérateur privé, refus d'un accompagnement aussi prenant, sentiment de ne pas avoir besoin de cet accompagnement, etc. Surpris par la faiblesse des taux d'adhésion et voulant agir sans attendre les résultats de l'évaluation, l'Unédic tente de contourner la différence de temporalité entre évaluation et conduite de l'action publique en commandant une enquête sur cette question à un institut de sondages. Cela donne un exemple supplémentaire de la défiance de l'Unédic vis-à-vis de cette évaluation.

<sup>51</sup> Deux autres programmes de recours aux OPP sont évalués à peu près en même temps à l'aide de cette méthodologie : l'accompagnement par Ingeus de certains bénéficiaires du RMI dans les Hauts de Seine et le programme *Accompagnement des jeunes diplômés* commandité par la DGEFP (cf. chapitre 6).

d'expérimentation pour la jeunesse. Elle modifie le paysage de l'évaluation en même temps qu'elle est potentiellement porteuse de transformations dans la conduite de l'action publique.

### **1.3.1 Plus qu'une simple méthodologie, l'évaluation randomisée est porteuse d'une conception de l'action publique**

Après une première tentative vaine d'évaluer l'expérimentation avec Ingeus, la méthodologie d'évaluation randomisée est en cours d'introduction en France. Le paysage de l'évaluation a été bousculé ces dernières années par un essor rapide des expérimentations. D'abord développées aux Etats-Unis<sup>52</sup> où elles sont finalement abandonnées, elles reviennent en force dans les pays du Nord et notamment en France après avoir été reprises par l'économie du développement<sup>53</sup>. Comprendre comment cette méthodologie s'impose et se développe requerrait un travail spécifique. Retenons seulement que cet essor est particulièrement rapide en France mais qu'il est également discuté. Ainsi, en 2005, une publication de la DARES qui propose un bilan des pratiques d'évaluation des politiques d'emploi porte un regard très critique sur cette méthodologie<sup>54</sup>.

#### **➤ Une méthodologie et un rôle spécifique des évaluateurs qui fondent la supériorité des évaluations randomisées**

Le premier fascicule présentant le protocole d'évaluation OPP / CVE propose une explication très pédagogique de la méthodologie mise en œuvre :

*« L'évaluation d'un dispositif d'accompagnement renforcé, tel que celui mis en œuvre par l'ANPE et l'Unédic, vise à mesurer l'impact de ce dispositif sur le demandeur d'emploi au regard d'un ensemble de critères : vitesse de retour à l'emploi, statut de l'emploi retrouvé, stabilité dans l'emploi, qualité de l'emploi... L'idée naturelle pour cela est de comparer les trajectoires de trois groupes : les bénéficiaires de l'accompagnement CVE, les bénéficiaires de l'accompagnement OPP (qu'on appelle « groupes bénéficiaires ») et les bénéficiaires du parcours renforcé classique (qu'on appelle « groupe témoin »). Toutefois, si on ne prend pas de précautions et si on laisse les conseillers de l'ANPE ou les demandeurs d'emploi décider de la constitution des trois groupes, l'évaluation ne peut*

---

<sup>52</sup> Eric Monnier, 1987, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Economica, Paris. Guillaume Allègre, 2008, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons de l'expérience nord-américaine », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2008-22, 37p.

<sup>53</sup> Agnès Labrousse, 2010, "Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement", *Revue de la régulation*, 7, <http://regulation.revues.org/index7818.html>

<sup>54</sup> Christine Charpail, Tristan Klein, Serge Zylberman, 2005, « Evaluation des politiques d'emploi : la deuxième génération de panels des bénéficiaires », *Documents d'études de la DARES*, n° 95, février 2005, pp. 18-23.

*se faire de façon satisfaisante. Indépendamment de l'accompagnement reçu, les trois groupes risquent de ne pas être comparables. (...) Pour comparer des groupes comparables, la méthode la plus sûre et la plus transparente consiste à tirer au sort ces trois groupes dans une même population (méthode dite « d'échantillonnage aléatoire »)<sup>55</sup>. »*

L'objectif de cette évaluation est de mesurer « l'impact » du dispositif. Il n'y a pas de définition unique et stabilisée du terme « impact » qui a des éléments communs avec les termes « effet » et « résultat ». Plusieurs méthodologies existent pour évaluer les impacts d'un dispositif<sup>56</sup> qui résultent de la conjonction d'éléments complexes et multi-dimensionnels<sup>57</sup>, les évaluations randomisées sont l'une d'entre elles. La mesure des impacts nécessite une activité d'évaluation à la différence des résultats qui sont observables dans le cadre d'activités de suivi ou de pilotage<sup>58</sup>. Elle vise à identifier ce qui, dans les évolutions constatées est produit par la mesure évaluée. L'évaluation randomisée apporte une réponse spécifique au problème auquel se confrontent les évaluations d'impact : idéalement, il faudrait, pour mesurer l'effet produit par un dispositif, pouvoir comparer la situation d'un même individu au même moment avec ou sans l'effet du dispositif. Ceci est bien sûr impossible puisqu'une personne ne peut pas avoir été et ne pas avoir été bénéficiaire d'un dispositif. Face à l'impossibilité de comparer au même moment du temps un individu dans deux états différents, la solution retenue dans le cas des évaluations aléatoires consiste à comparer deux groupes identiques d'individus, l'un ayant bénéficié du dispositif – généralement appelé « traitement » par emprunt aux expérimentations médicales – et l'autre n'en ayant pas bénéficié<sup>59</sup>.

Les promoteurs de l'évaluation randomisée la présente comme le « gold standard » de l'évaluation (SFE) et donc comme supérieure aux autres méthodologies. Elle tiendrait sa supériorité de ce que la comparaison entre le groupe traité et non traité est réalisée à partir de deux groupes existants alors que d'autres méthodologies économétriques travaillent à partir d'un groupe contrefactuel fictif et reconstruit<sup>60</sup>. Cette

---

<sup>55</sup> L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. L'évaluation des expérimentations, Janvier 2008, n°1, p. 4.

<sup>56</sup> La Société française de l'évaluation présente huit méthodologies dans un document consacré à l'évaluation des impacts mais en dénombre davantage. Les sept autres présentées sont : groupe de contrôle interne apparié, groupe de contrôle externe apparié, régression par discontinuité, double différence, modélisation, analyse qualitative comparative et analyse de contribution. Société Française de l'Évaluation, 2011, « Évaluations des impacts des politiques et des pouvoirs publics », *Les cahiers de la SFÉ*, n° 6, Juin 2011.

<sup>57</sup> Société française de l'évaluation, 2011, *Évaluation des impacts des politiques et des pouvoirs publics*, Les cahiers de la SFÉ, n° 6, Juin 2011, p. 12.

<sup>58</sup> Société française de l'évaluation, 2011, « Évaluations des impacts des politiques et des pouvoirs publics », *Les cahiers de la SFÉ*, n° 6, Juin 2011, p. 12.

<sup>59</sup> Guillaume Allègre, 2009, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2009-36, 42p.

<sup>60</sup> Yannick L'horty, Pascale Petit, 2011, « Évaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n° 135, 29p.

particularité les conduit à présenter cette méthodologie comme reposant sur une « observation ». Ce terme masque les très nombreuses hypothèses faites au moment de la construction des échantillons comparés. Cette prétendue supériorité de cette méthodologie est, par exemple, affirmée sans détour dans le guide méthodologique du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse : « *Au sein des méthodes quantitatives, les approches les plus fiables sont les méthodes d'expérimentation contrôlée et randomisée (...). Lorsqu'une expérience randomisée ne peut être envisagée, d'autres méthodes quantitatives peuvent être mobilisées*<sup>61</sup> ». Un de ses principaux promoteurs en France, membre du CREST, Bruno Crépon<sup>62</sup>, vante ainsi sa supériorité :

*« Ces résultats (...) ont la force de l'évidence. C'est-à-dire qu'ils vont s'imposer à tous et, plutôt que d'avoir des résultats d'évaluation et d'étude qui vont faire débat, qui vont sans cesse être l'objet de disputes ou de querelles de spécialistes, on va avoir des résultats qui, au contraire, sont plutôt de nature à alimenter le débat et qui sont susceptibles de faire progresser la connaissance et la conduite des politiques économiques*<sup>63</sup>. »

La « croyance » dans cette méthodologie le conduit à dire que les résultats produits ne devraient pas être questionnés, qu'ils ne susciteraient aucune controverse sur leur production. En plus de modifier potentiellement le statut de l'évaluation, la réalisation de cette méthodologie transforme également l'activité des évaluateurs<sup>64</sup>. En effet, le déroulement du protocole d'évaluation et les exigences méthodologiques requièrent la présence des évaluateurs sur le terrain et des échanges avec les personnes impliquées dans la mise en œuvre du dispositif pour élaborer et réaliser l'évaluation (politiques, agents des collectivités territoriales, salariés des associations, etc.). Le porteur de projet ne peut seul identifier un impact évaluable à partir de cette méthodologie, cibler les groupes de traitement et témoin, élaborer une procédure d'affectation aléatoire, réaliser des aménagements au dispositif évalué, etc. L'évaluateur est donc mis dans une position spécifique par rapport à l'extériorité couramment préconisée pour les évaluations.

---

<sup>61</sup> Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales à l'attention des porteurs de projet*, <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actions/fonds-d-experimentation-pour-la-1038/#top>, téléchargé le 11/04/2012, p. 2. De manière encore plus significative, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, plusieurs textes législatifs créant des mesures expérimentales imposent de mobiliser pour l'évaluation la méthodologie d'évaluations aléatoires. Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2011, « Évaluer l'expérimentation sociale », *Document de travail du CEE*, n° 143, avril 2011, p. 11.

<sup>62</sup> Spécialiste de l'évaluation des politiques du marché du travail, il est membre du centre de recherche en économie et statistique (CREST) et du J-PAL. Il participe à l'évaluation OPP / CVE.

<sup>63</sup> Bruno Crépon, 2008, « Les expérimentations d'accompagnement menées en France auprès des demandeurs d'emploi », in Dares, « Les expérimentations pour les politiques publiques de l'emploi et de la formation », *Actes du colloque*, 22 et 23 mai 2008, Paris, pp. 123-124.

<sup>64</sup> Marie-Christine Bureau *et alii*, 2012, « L'évaluateur au travail », Proposition de Communication au XIII<sup>e</sup> Journées Internationales de Sociologie du Travail, 25 au 27 janvier 2012, Bruxelles.

*L'évaluateur devient quant à lui un co-expérimentateur, il va être en position de contribuer au design du programme social.] Il n'est donc plus dans un rôle passif vis-à-vis de la politique publique, alors qu'il la prend comme une donnée dans les autres formes d'évaluation<sup>65</sup>. »*

Cette position au moment de l'évaluation s'accompagne d'une volonté est clairement exprimée de lui donner les moyens de peser sur la décision politique.

Sans que la question soit posée de manière explicite, celui-ci semble tirer sa légitimité pour intervenir de la sorte de son rôle d'expert. L'évaluateur est cependant face à une injonction contradictoire : il devrait être à la fois impliqué avec les politiques et conserver une forme d'indépendance pour produire des résultats neutres. Il est également au cœur d'une autre tension : il est invité à participer au débat sur la pertinence de la généralisation et donc à émettre un jugement sur le dispositif mais, dans le même temps, son intervention se fait dans un cadre largement délimité. Comme le démontrent Squires et Measor, ces évaluations reprennent, par définition, le cadre de pensée de ceux qui élaborent les dispositifs et ne peuvent en rien développer un travail critique sur ce cadre<sup>66</sup>. La question que doivent soulever les évaluateurs leur est imposée : il s'agit nécessaire de celle de l'impact du dispositif et éventuellement de son coût au regard de cet impact. L'évaluateur n'interroge en rien les objectifs donnés à un dispositif et les présupposés sur lequel il repose.

En raison du rôle donné à la mesure de l'impact dans la décision de généralisation, cette méthodologie est porteuse d'une conception de la l'action publique.

### ➤ *Une conception spécifique de l'action publique*

Selon deux créateurs du J-PAL<sup>67</sup>, Esther Duflo et Abhijit Banerjee, les dispositifs de politiques publiques auraient une spécificité par rapport aux biens et services : l'impossibilité de connaître leur valeur qui découlerait de l'impossibilité d'exprimer sa satisfaction vis-à-vis de ceux-ci. Pour reprendre les termes d'Esther Duflo, « *en l'absence de test automatique des politiques sociales [fourni par le marché (...)] il n'y a] aucune garantie qu'une nouvelle initiative sera bénéfique ou non* »<sup>68</sup>. » Ils attribuent donc aux évaluations ce rôle de production d'un jugement sur les politiques, jugement sur lequel s'appuieront les décisions relatives à l'avenir de ces dispositifs. Cette volonté de disposer d'un jugement sur l'efficacité des dispositifs en vue d'éclairer les décisions

---

<sup>65</sup> Yannick L'Horty, Pascale Petit, 2011, *op. cit.*, pp. 17-18.

<sup>66</sup> Peter Squires, Lynda Measor, 2005, « Below decks on the youth justice flagship: the politics of evaluation » in David Taylor, Susan Balloch (ed.), *The politics of evaluation*, London, The policy Press, p. 29.

<sup>67</sup> Ce laboratoire de recherche qui appartient au Massachusetts Institute of Technology a maintenant une antenne en France et a joué un rôle majeur dans la diffusion de la méthodologie d'évaluation randomisée. Cf. Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2011, *op. cit.*

<sup>68</sup> Esther Duflo, 2009, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Fayard, Paris, 2009, p. 47)

sur la conduite à venir de l'action publique s'inscrit dans un mouvement plus large existant à l'échelle internationale que l'on peut rattacher à l'expression « evidence based-policy ». Il s'agit finalement d'une doctrine selon laquelle « *la société doit être conduite en se basant sur des preuves rigoureuses qui garantissent le succès des politiques entreprises*<sup>69</sup> ». Une telle approche fait la part belle aux évaluations d'impact et particulièrement aux évaluations contrôlées dont les partisans discréditent les évaluations mesurant autre chose que l'impact d'un dispositif.

*« Qu'est-ce qui va nous intéresser dans ces évaluations ? Ce n'est pas ce que l'on entend en général par l'évaluation en France, qui consiste à savoir si les services que l'on avait prévu d'offrir à une population ont effectivement été offerts. Cela consiste aussi en général à compter le nombre d'individus qui vont rentrer dans les dispositifs, à savoir si tout ce que l'on avait prévu, aussi bien les objectifs quantitatifs que qualitatifs, s'est bien passé exactement comme on avait prévu de le faire.*

*Ce qui nous intéresse, c'est de mesurer l'impact du programme sur les bénéficiaires. Il s'agit donc plutôt de mesurer la plus-value apportée par le programme*<sup>70</sup>. »

Cette citation met l'accent sur la rupture avec les évaluations pratiquées précédemment. Dans cette approche, la pertinence et la valeur d'un dispositif sont jugées au regard uniquement du score obtenu sur une mesure d'impact déterminée. La légitimité d'une politique est réduite à son efficacité. Cette volonté de mesurer l'impact est liée à une conception spécifique de ce que devrait être la décision politique. A l'occasion d'un colloque sur les politiques publiques de l'emploi, Martin Hirsch, alors membre du gouvernement de François Fillon, affirmait ainsi, non sans le regretter, que les décisions politiques, ne seraient pas suffisamment fondées scientifiquement mais prises uniquement en fonction de raisons idéologiques :

*« En France, nous souhaitons et nous avons l'ambition de pouvoir, si ce n'est généraliser, étendre cette pratique pour que, de plus en plus, les réformes sociales puissent se fonder sur des données acquises par l'expérimentation. (...). Or, si l'on arrive à avoir un portefeuille de données expérimentales qui permette que dans deux, trois ou quatre ans on puisse, au moment où se font les discussions des grands choix politiques, éviter qu'elles se fassent dans le vide ou de manière idéologique, mais qu'elles puissent se fonder sur des données expérimentales solides, on arrivera, petit à petit, à changer progressivement le débat sur les politiques sociales et sur leurs changements*<sup>71</sup>. »

Pour les partisans de l'évaluation randomisée, la décision dite « idéologique » fait figure de repoussoir. L'idéal de la décision politique serait une décision qui à la suite d'une expérimentation s'appuierait sur ses résultats pour déterminer ou pas la poursuite d'un programme. La qualité des résultats produits par les évaluations randomisées justifieraient de les mobiliser pour fonder la décision politique.

---

<sup>69</sup> Société Française de l'Évaluation, 2011, *op. cit.*, p. 20.

<sup>70</sup> Bruno Crépon, 2008, « Les expérimentations d'accompagnement menées en France auprès des demandeurs d'emploi », in DARES, *Op. Cit.*, p. 123.

<sup>71</sup> Martin Hirsch, 2008, « Ouverture du colloque » in DARES, *Op. Cit.*, p. 9.

### 1.3.2 OPP / CVE : une expérimentation randomisée qui s'éloigne du cas d'école

Nous analysons maintenant l'élaboration de l'évaluation randomisée dans le cas de l'expérimentation OPP / CVE dont les caractéristiques s'écartent de la situation « théorique » initialement présentée. Le recours à la méthodologie de l'évaluation randomisée pour cette expérimentation s'explique par les liens entre des membres de la direction Etudes, évaluations et statistiques de l'ANPE et des statisticiens du CREST et de l'Ecole d'économie de Paris désireux de développer cette méthodologie en France.

#### ➤ *L'élaboration du protocole d'évaluation randomisée*

La conduite d'une évaluation randomisée prévoit que le dispositif et son évaluation soient élaborés de manière conjointe et que deux échantillons soient comparés : l'un constitué de personnes ayant reçu un traitement mis en œuvre dans le cas d'un dispositif de politique publique et l'autre – appelé échantillon contrefactuel ou témoin – constitué de personnes n'ayant reçu aucun traitement. L'évaluation OPP / CVE s'éloigne à deux égards de cette situation idéale du point de vue méthodologique. D'une part, il s'agit en fait de deux expérimentations concomitantes qui impliquent quatre échantillons et, d'autre part, l'un des dispositifs est conçu en amont de l'expérimentation alors que pour le second, l'élaboration du dispositif et son évaluation sont faites de manière conjointe. L'expérimentation ne compare pas directement l'impact des accompagnements renforcés CVE et OPP mais mesure l'impact de CVE au regard de l'accompagnement classiquement délivré par l'opérateur public et de l'accompagnement par les OPP toujours vis-à-vis l'accompagnement classique.

En dépit des nombreux désaccords qui jalonnent l'élaboration de cette évaluation, il y a un accord *a minima* entre les directions de l'ANPE et du RAC sur l'élément qui doit faire l'objet de l'évaluation. L'objectif général de l'enquête phare qu'est l'évaluation randomisée consiste à mesurer « *les effets en termes de sortie vers l'emploi, de récurrence au chômage et de bilan net en termes de coût d'accompagnement et versement d'allocations chômage*<sup>72</sup> ». Ce choix illustre la focalisation existante au sein des deux institutions sur le « *placement rapide et durable*<sup>73</sup> ». La sortie de la liste des demandeurs d'emploi est l'objectif prioritaire. Il est particulièrement significatif d'examiner également ce qu'elle ne peut pas mesurer : elle « *ne permet aucune*

---

<sup>72</sup> ANPE, Unédic, 15 janvier 2007, « Note aux réseaux Assédic et ANPE. Conditions d'identification et d'orientation des publics éligibles aux dispositifs d'accompagnement renforcé », Note de cadrage opérationnel, p. 5.

<sup>73</sup> Lettre du Directeur Général de l'ANPE et du Directeur Général de l'Unédic adressée le 15 janvier 2007 à Mmes et MM. les Directeurs régionaux ANPE et Mmes et MM. Les Directeurs Assédic ayant pour objet la mise en place d'un dispositif commun d'évaluation.

appréciation de l'effet sur la qualité de l'emploi retrouvé, par exemple en termes de rémunération et de type de contrat de travail<sup>74</sup> ». Ils plébiscitent ainsi une méthodologie qui conduit à évaluer les interventions du SPE uniquement au regard de la mesure de l'efficacité dans le reclassement.

➤ **Une évaluation qui s'éloigne largement de la simple observation**

Alors que cette méthodologie est présentée par ses partisans comme une « observation », plusieurs éléments conduisent à prendre de la distance avec cette affirmation. Le premier concerne la construction et le déroulement de l'outil de constitution de cohortes (OCC). La supériorité et la fiabilité de cette méthodologie trouveraient leur origine dans le fait qu'il s'agirait de données issues d'observation et non pas reconstruites. La signification du terme doit être précisée. S'il s'agit effectivement d'une évaluation fondée sur la comparaison des résultats observés pour les deux groupes, la constitution des deux groupes homogènes résulte d'une série d'hypothèses. L'évaluation repose sur la comparaison des données de retour à l'emploi pour quatre groupes statistiquement identiques de demandeurs d'emploi. Assurer la comparabilité des groupes deux à deux<sup>75</sup> est la problématique centrale des évaluations contrôlées : cela permet d'attribuer les différences de situation après le traitement de l'un des groupes à l'effet du traitement. En vue de composer des échantillons de demandeurs d'emploi statistiquement comparables, l'orientation des demandeurs d'emploi qui entrent dans le périmètre de l'évaluation se fait par tirage au sort à l'aide d'un outil d'affectation aléatoire appelé « outil de constitution de cohortes<sup>76</sup> ».

**Encadré 27 - L'outil de constitution de cohortes et son utilisation<sup>77</sup>**

Afin d'assurer la comparabilité des échantillons, la méthode utilisée consiste à tirer au hasard trois groupes dans la population des bénéficiaires potentiels. C'est ce qui a été fait grâce à l'outil de constitution des cohortes (OCC). Lors du premier entretien professionnel où le dossier du demandeur d'emploi est constitué, le conseiller de l'ANPE présente les différents parcours de recherche accompagnée et la notion d'accompagnement. A l'issue de l'entretien qui correspond traditionnellement au moment de « prescription », l'affectation, *in fine*, du demandeur d'emploi dans l'un des trois dispositifs d'accompagnement (OPP/CVE/parcours classique) est réalisée par l'outil de constitution des cohortes. Il s'agit d'une application développée à l'automne 2007 par l'ANPE et mise en place sur les postes informatiques des conseillers. Pour les demandeurs

<sup>74</sup> ANPE, Unédic, 15 janvier 2007, Note aux réseaux Assédic et ANPE, Conditions d'identification et d'orientation des publics éligibles aux dispositifs d'accompagnement renforcé, Note de cadrage opérationnel, p. 4.

<sup>75</sup> Ceux bénéficiant du traitement CVE et groupe de contrôle, ceux bénéficiant du traitement OPP et groupe de contrôle. Nous avons présenté *supra* les conflits institutionnels qui justifient l'existence de ces quatre groupes et le fait de ne pas comparer directement OPP et CVE.

<sup>76</sup> Cet outil est également surnommé « moulinette » ou « boîte à coucou ».

<sup>77</sup> Cet encadré est réalisé à partir d'informations issues de Luc Behagel *et alii*, 2008, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et par le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, 30 juin 2008 et de L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. L'évaluation des expérimentations, Janvier 2008, n°1, 4 p.

d'emploi pour lesquels le conseiller identifie un besoin d'accompagnement renforcé, l'outil tire au sort la prestation qui doit être proposée au demandeur, avec des probabilités spécifiques à différentes situations et à chaque agence. Cet outil d'affectation aléatoire des demandeurs d'emploi à l'un ou l'autre des dispositifs (OPP/CVE/ parcours classique) garantit que la sélection et l'affectation des demandeurs d'emploi ne soient pas biaisées par des considérations subjectives telles que la motivation du demandeur d'emploi ou la compétence supposée meilleure d'un opérateur par rapport à un autre et permet aussi d'ajuster les affectations en fonction des objectifs d'accompagnement à atteindre (40 000 pour CVE, 41 000 pour les OPP).

Le respect du protocole d'orientation assure la qualité de données collectées et donc de l'évaluation. L'importance du respect du protocole est précisée dans une note adressée aux agents de l'ANPE et des Assédic : « *une condition sine qua non de validité de l'évaluation est le respect par tous du protocole fixé. Si les règles d'affectation aléatoire, au sens précisé ci-dessus, sont violées, aucune conclusion scientifiquement valide ne pourra être tirée*<sup>78</sup> ».

Autre caractéristique qui invite à préciser la signification du terme observation : l'impact qui fait l'objet de la mesure résulte d'un choix, ce que ce terme tend à masquer. Cette évaluation mesure l'impact des différents types d'accompagnement sur le retour à l'emploi après six mois d'accompagnement renforcé. La mesure pourrait être centrée sur l'évaluation de la qualité de l'emploi retrouvé (question prise en compte mais qui n'est pas prioritaire) ou sur le retour à l'emploi à un horizon temporel différent (3 ou 9 mois plutôt que 6). Ce choix résulte de la focalisation des directions de l'ANPE et de l'Unédic sur le reclassement et des objectifs inscrits dans le cahier des charges *d'Accompagnement renforcé*<sup>79</sup>. Le taux de reclassement, indicateur clé de cette évaluation d'impact, résulte également d'une construction<sup>80</sup> : il s'agit d'un rapport où les grandeurs qui figurent au numérateur aussi bien qu'au dénominateur sont le résultat d'une convention de mesure dont les modes de calcul retenus sont souvent difficiles à connaître<sup>81</sup>.

De plus, dès la phase initiale de la construction de l'expérimentation des formes de bricolage apparaissent qui distinguent cette évaluation de la situation « idéale » de l'expérimentation et qui a des conséquences sur les résultats produits. Ce bricolage se traduit par des contraintes techniques à intégrer par les évaluateurs mais a pour origine

<sup>78</sup> ANPE, Unédic, 15 janvier 2007, Note aux réseaux Assédic et ANPE, Conditions d'identification et d'orientation des publics éligibles aux dispositifs d'accompagnement renforcé, Note de cadrage opérationnel, p. 4.

<sup>79</sup> La structure de rémunération prévoit que le deuxième versement intervienne après la signature par le demandeur d'emploi d'un contrat de six mois minimum et le troisième après l'occupation d'un emploi par le bénéficiaire pendant six mois (cf. chapitre 6). Cette durée de six mois est reprise comme la mesure centrale de l'impact du reclassement dans l'évaluation.

<sup>80</sup> Rachel Beaujolin-Bellet, Myriam Bobbio, 2010, « Développer une véritable démarche de contrôle et d'évaluation » des cellules de reclassement, *Revue de l'IREs*, n°66, 3, pp. 35-60.

<sup>81</sup> Les choix faits en matière de comptabilisation concernent notamment le décompte des personnes qui ont abandonné le dispositif en cours d'accompagnement, le décompte des « sorties positives », etc. Ils soulèvent la question de l'implication et la responsabilité de l'opérateur dans l'abandon du dispositif ou le reclassement du bénéficiaire.

les enjeux politiques liés aux équilibres entre institutions au sein du service public de l'emploi. Premièrement, l'évaluation est construite après le dispositif et non de manière concomitante (cf. *supra*). Deuxièmement, la direction de l'Unédic souhaite principalement comparer les performances des opérateurs privés à celles de l'accompagnement habituellement délivré par l'ANPE alors que la direction de l'opérateur public souhaite comparer les résultats de l'accompagnement renforcé réalisé en interne à ceux des opérateurs privés. La solution de compromis trouvée consiste à réaliser en parallèle deux évaluations randomisées : l'une qui mesure l'impact d'*Accompagnement renforcé* par rapport à l'accompagnement dit « classique » et l'autre de Cap vers l'entreprise, toujours par rapport à l'accompagnement classique. Ceci conduit à faire une évaluation qui repose sur quatre échantillons au lieu de deux. En toute rigueur, les résultats des OPP et CVE ne peuvent être comparés directement car les deux échantillons n'ont pas des propriétés statistiques identiques. Une troisième contrainte doit être intégrée par les évaluateurs : suite aux difficultés d'orientation vers les OPP, ils ont dû travailler sur des cohortes de très grande taille<sup>82</sup>, alors que ce type de méthodologie concerne habituellement des volumes beaucoup plus restreints, ce qui a créé des difficultés dans le traitement des données.

Rendre compte de la manière dont se construit l'expérimentation OPP / CVE à travers le choix des termes de la comparaison, de l'impact à mesurer et des conventions de mesure retenues met à mal la thèse selon laquelle ces données seraient le fruit d'une simple observation. De même que l'imbrication étroite entre l'évaluateur et le porteur de projet diffère de beaucoup de la relation préconisée dans la mesure où son rôle de co-élaboreur se cantonne aux marges de manœuvre qui lui laissent les acteurs des directions des institutions.

\*\*\*\*\*

L'analyse de la genèse de l'évaluation et de son élaboration a mis en évidence la conviction partagée par les différents acteurs parties prenantes que l'avenir du recours aux OPP est incertain et que la production d'une évaluation jugée fiable serait de nature à influencer sur le processus de légitimation et donc d'institutionnalisation. Les caractéristiques à donner à cette évaluation sont, elles, beaucoup moins consensuelles. Un protocole exceptionnel au regard des évaluations jusqu'ici pratiquées des politiques d'emploi est mis en place pour évaluer les expérimentations OPP et CVE. Une pluralité de méthodologie est mobilisée mais le poids de l'évaluation de l'impact du dispositif au

---

<sup>82</sup> La taille des échantillons dans le cadre des évaluations randomisées est habituellement beaucoup plus restreinte.

regard du reclassement des demandeurs d'emploi écrase les autres enquêtes, signe de l'importance accordée à une approche de l'efficacité qui se cantonne à la mesure du taux de placement. Ce jugement sur le recours aux OPP est vu comme de nature à légitimer ou non la poursuite de l'externalisation. L'évaluation randomisée n'est pas une simple observation mais le résultat d'une construction que les participants à l'évaluation cherchent à orienter parce que l'évaluation se situe au cœur des enjeux institutionnels. Les évaluateurs doivent adapter le dispositif d'évaluation en fonction des exigences politiques avec la difficulté de concilier des orientations parfois contradictoires. Parce qu'évaluation et déroulement du dispositif sont étroitement liés et parce que l'évaluation objective la compétition entre institutions en l'organisant, les tensions internes au SPE se trouvent exacerbées.

## **2. La mise en œuvre de l'évaluation OPP / CVE : entre recherche de fiabilité et exigence de communication**

Une fois le protocole d'évaluation mis au point, chaque institution est engagée dans sa réalisation. La tension perdure entre la participation à la production d'une évaluation de laquelle est attendu un résultat fiable et la volonté de garder une forme de contrôle sur la production comme sur la publication des résultats. En raison des caractéristiques de l'évaluation et de ses enjeux, elle est, au cours de sa mise en œuvre, au cœur des concurrences institutionnelles, ce qui entraîne des difficultés à produire des résultats fiables. Loin d'être une simple observation neutre, le déroulement de l'évaluation confirme l'emprise des acteurs institutionnels sur l'évaluation.

Nous analysons ici leurs interventions sur le déroulement de l'évaluation, sur les résultats produits et sur la réception des résultats intermédiaires.

### **2.1 Les difficultés d'« observation » pour la collecte des données de l'évaluation randomisée**

Aucune difficulté particulière n'est mentionnée concernant la réalisation de l'enquête monographique ou statistique<sup>83</sup>. A l'inverse, l'évaluation randomisée pose de nombreux problèmes. Les complications rencontrées sont, en raison de l'imbrication des dispositifs et de leur évaluation, étroitement liées aux difficultés dans l'orientation

---

<sup>83</sup> Il est bien question ici de la collecte des données et non de leur exploitation dont nous verrons ultérieurement qu'elle rencontre des difficultés.

des demandeurs d'emploi (cf. chapitre 6) mais elles sont exacerbées par l'outil de constitution de cohortes (OCC).

Dès décembre 2006, avant même que la convention régissant les relations entre les différentes parties impliquées dans l'évaluation ne soit finalisée, les évaluateurs adressent un courrier<sup>84</sup> aux directeurs généraux de l'ANPE et de l'Unédic pour les alerter sur la nécessité de respecter le protocole élaboré pour affecter les demandeurs d'emploi aux différents échantillons (témoin, traitement OPP, traitement CVE). Le non respect du protocole perdure : des solutions sont toujours recherchées au cours du comité de pilotage technique de septembre 2007.

*« Afin de permettre l'évaluation du flux indemnisé CVE suite aux problèmes de contamination détectés (envoi vers les OPP de demandeurs d'emploi assignés aux parcours classique ou CVE), l'équipe du CREST/EEP a proposé de réduire sur certains bassins les probabilités d'envoi aux OPP de façon à accroître les probabilités d'envoi en CVE<sup>85</sup>. »*

La procédure de constitution des échantillons n'est pas strictement respectée en raison d'une utilisation chaotique de l'outil de constitution de cohortes aussi bien par les agents de l'ANPE que par les salariés des Assédic.

➤ ***Le non respect des modalités d'orientation prévues par les agents de l'ANPE***

La première raison du non respect par les agents de l'ANPE de l'usage prescrit de l'OCC trouve son origine dans l'opposition de certains d'entre eux au recours aux OPP par l'Unédic (cf. chapitre 6). Par conviction, certains agents refusent d'orienter les demandeurs d'emploi vers les OPP, même lorsque l'OCC le préconise.

A l'opposition aux OPP vient s'ajouter le rejet des modalités d'orientation prévues dans l'évaluation. Les agents, une fois la décision prise d'orienter le demandeur d'emploi vers un accompagnement renforcé, doivent consulter la prescription faite par l'outil de constitution de cohortes. Ils se trouvent dépossédés du choix de l'accompagnement (OPP ou CVE) voire doivent orienter le demandeur d'emploi vers l'accompagnement classique alors même qu'ils jugent qu'un accompagnement renforcé serait bénéfique. Pour les besoins de l'évaluation, l'orientation des demandeurs d'emploi leur échappe : *« pour que les populations bénéficiaires des différents accompagnements soient aussi représentatives que possible, il est également souhaitable que le refus ou la demande de traitement ne viennent pas de l'initiative des*

---

<sup>84</sup> Courrier en date du 21 décembre 2006.

<sup>85</sup> Compte-rendu du groupe technique du 13 septembre 2007.

*agents de l'ANPE ni des opérateurs privés*<sup>86</sup> ». La réaction des agents à cette dépossession de l'orientation qu'ils considèrent comme leur cœur de métier est d'autant plus vive qu'elle intervient dans un contexte de mise en cause récurrente de leur travail et alors que, pour les demandeurs d'emploi confiés aux OPP, ils ont déjà vu les activités d'accompagnement et de placement leur échapper.

De plus, cette modalité d'orientation fait de l'inégalité de traitement entre les demandeurs d'emploi le résultat d'un tirage au sort<sup>87</sup>, ce qui pose un problème éthique à deux niveaux. Les agents sont dépossédés de l'orientation et certains demandeurs d'emploi n'ont pas accès à un accompagnement renforcé qui leur est préconisé. Conscient des problèmes posés vis-à-vis des conseillers de l'ANPE, le président du comité de pilotage lors de la première réunion, insiste sur les mesures à prendre pour éviter que cela ne mette en péril la qualité de l'évaluation.

*« Cette condition va toutefois bousculer le conseiller de base et peut poser des problèmes éthiques dans la mesure où le conseiller perdra la maîtrise du dispositif, le hasard jouant ici le rôle central. Il est donc crucial de bien expliquer les enjeux aux deux structures (ANPE et ASSEDIC) et de développer un argumentaire très solide dès la première année. Il sera aussi indispensable de recueillir des observations auprès des conseillers ANPE sur leur ressenti. En effet, les biais de sélection qui interviennent dans ce type d'évaluation résultent dans une large mesure des interactions conseiller-demandeur*<sup>88</sup>. »

Les difficultés de mise en œuvre sont attribuées aux interactions humaines et non pas à la méthodologie d'évaluation. Le président du comité de pilotage insiste sur la nécessaire démarche d'information et de pédagogie à développer auprès des agents en vue de les faire adhérer à la démarche d'évaluation et assurer la qualité des résultats produits<sup>89</sup>. Le choix de cette méthodologie n'est pas, pour autant, mis en cause. L'élaboration d'une charte éthique est supposée encadrer ces difficultés.

*« M. \_\_\_ [président du comité de pilotage] souhaite qu'une telle charte soit rédigée car, au niveau de l'ANPE tout au moins, pendant la période de l'expérimentation, les pratiques des agents sont bousculées*<sup>90</sup>. »

---

<sup>86</sup> ANPE, Unédic, 15 janvier 2007, Note aux réseaux Assédic et ANPE. Conditions d'identification et d'orientation des publics éligibles aux dispositifs d'accompagnement renforcé, Note de cadrage opérationnel, p. 4.

<sup>87</sup> Il faut toutefois préciser que le nombre de bénéficiaires est toutefois nécessairement inférieur au nombre de demandeurs d'emploi potentiellement éligibles.

<sup>88</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 26 janvier 2007.

<sup>89</sup> Le travail d'évaluation monographique met en avant la vision très négative de l'outil OCC. « *Vécu comme une ingérence statistique dans l'expertise qualitative du conseiller et dans la relation interindividuelle au demandeur d'emploi, l'outil a de surcroît pâti de la difficulté des conseillers à s'approprier un paramétrage complexe mais surtout mal voire pas du tout expliqué.* » Amnyos consultants et Rom et Associés, 2008, *Evaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Conclusion générale de l'évaluation tirée des travaux monographiques*, p. 12. Le rapport souligne que l'outil OCC a cristallisé les critiques faites au processus d'expérimentation dans son ensemble jugé incohérent et inéquitable.

<sup>90</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 24 mai 2007.

Parce que sa nécessité ne fait pas l'unanimité parmi les acteurs qui conduisent l'évaluation, cette charte ne voit pas le jour. Ce problème éthique est relativisé par le directeur de la sous-direction des évaluations de Pôle emploi au motif que la décision principale qui est celle de savoir si le demandeur d'emploi doit ou pas bénéficier d'un accompagnement renforcé appartient toujours au conseiller.

*« La question de la déresponsabilisation du conseiller s'est un peu estompée au fil du temps. Par rapport au métier du conseiller, qui consiste avant tout à savoir si la personne a besoin d'un accompagnement renforcé, là, l'évaluation n'intervenait en aucune manière. Elle n'intervenait que pour savoir vers quel type d'accompagnement on orientait la personne. Elle ne jouait pas sur la prescription générale en termes de pertinence de l'accompagnement renforcé donc il y avait de ce point de vue là pas d'intrusion massive dans le champ de responsabilité du conseiller, c'est sans doute pour ça qu'au final, le dispositif a quand même fonctionné<sup>91</sup>. »*

Le fait que le demandeur d'emploi puisse en dernier ressort ne pas en bénéficier conduit au second problème éthique d'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi. De plus, pour les besoins de l'évaluation, l'impossibilité d'accéder à l'accompagnement renforcé est durable.

*« M. \_\_\_ [président du comité de pilotage] rappelle combien il est important pour l'évaluation que les demandeurs d'emploi passés par OCC et bénéficiant d'un accompagnement classique ne se voient pas proposer une entrée en CVE dans les 12 mois suivant leur passage par OCC et, qu'en revanche, l'application d'un principe de compensation conduise ensuite à les rendre prioritaires pour l'accès à l'accompagnement CVE<sup>92</sup>. »*

La possibilité compensatoire d'être ensuite prioritaire sur l'accompagnement renforcé ne peut intervenir qu'après une très longue période de chômage. Le président du comité de pilotage revient en entretien sur la solution non satisfaisante apportée à ce problème.

*« Une fois que la personne est sélectionnée [pour entrer dans le périmètre de l'évaluation], elle a le droit de recevoir ou pas la prestation. Mais vous avez ceux qui sont automatiquement placés dans le parcours classique et il y a une partie d'entre eux qui aurait été intéressée par le parcours OPP. Ce qu'on a essayé de faire, mais c'est resté je n'ose pas dire lettre morte, c'est de dire : si ces personnes en accompagnement classique sont encore là au bout des 12 mois, alors vous lui devez de lui proposer l'accompagnement OPP. Parce que c'était quand même dans une logique de gens ayant des risques de chômage de longue durée. Il y a eu une circulaire fabriquée par l'ANPE pour essayer d'expliquer ça, elle est pratiquement incompréhensible<sup>93</sup>. »*

Des dispositions sont prises pour tenter de contrecarrer les dysfonctionnements qui pourraient résulter de cette méthodologie mais elles sont jugées par les acteurs de l'évaluation eux-mêmes. Ces problèmes éthiques conduisent à des comportements de « désobéissance » des agents déjà mentionnés au sujet de l'orientation. Ils ne sont pas

---

<sup>91</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi, Juin 2010.

<sup>92</sup> Compte-rendu du groupe technique du 30 janvier 2008.

<sup>93</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage de l'évaluation OPP/CVE, janvier 2010.

propres à cette évaluation mais sont partagés par une partie des agents confrontés à des modes de gouvernement uniquement centrés sur le résultat qui font naître un sentiment de dépossession de leur métier ou qui requièrent des pratiques que ces agents jugent injustes<sup>94</sup>. Les problèmes éthiques sont identifiés en haut lieu mais, inhérents à cette méthodologie, aucune solution satisfaisante pour les agents ne leur est apportée.

➤ ***Le non respect des modalités d'orientation prévues par les agents Assédic***

Le non respect de la procédure d'utilisation prévue de l'OCC est également le fait des agents Assédic. En raison du nombre insuffisant de demandeurs d'emploi orientés vers les OPP, leurs supérieurs hiérarchiques leur demandent de contourner le protocole d'affectation et de constituer des listes de demandeurs d'emploi à orienter vers les OPP. Certains de ces demandeurs d'emploi devraient pourtant être orientés, d'après les préconisations de l'OCC, vers d'autres accompagnements. La priorité est donnée au bon fonctionnement du marché et non pas à son évaluation. Il en résulte des problèmes de « contamination de cohortes » mentionnés dans les comptes-rendus des comités de pilotage technique que les évaluateurs cherchent alors à contenir et rattraper. Les difficultés d'orientation vers les OPP et de réalisation de l'évaluation se confondent. Les membres du comité de pilotage cherchent des solutions conjointes à ces deux problèmes. La première consiste à demander le report du démarrage de l'évaluation : « *l'Unédic demande de différer de quelques semaines le départ de l'évaluation et d'attendre que l'alimentation des OPP s'effectue normalement*<sup>95</sup> ». Cette solution vise à mettre fin aux difficultés auxquelles doivent faire face les opérateurs en raison du nombre de demandeurs d'emploi orientés qui est largement plus faible que prévu (cf. chapitre 6). Les problèmes d'orientation sont le seul effet de l'évaluation pour les OPP dont certains font part de leur mécontentement via la direction générale de l'Unédic. La seconde solution consiste à modifier les paramètres d'OCC.

*« Plusieurs OPP font état de grandes difficultés résultant d'une alimentation insuffisante en demandeurs d'emploi via OCC. M. \_\_\_ [DG de l'Unédic] demande que tous les moyens soient mis en œuvre pour rétablir des flux suffisants car ces OPP seront contraints de cesser leur activité.*

---

<sup>94</sup> « Il existe d'autres exemples de contestation qui prennent la quantification de l'activité administrative ou professionnelle pour objet : le refus délibéré de respecter l'obligation de coder les actes et les pathologies sur les feuilles de maladie par les médecins libéraux ; la fronde contre l'application de la tarification à l'activité à l'hôpital ; le refus de faire passer des évaluations en CM1 et CM2 à l'école primaire ; la rétention administrative des résultats des délibérations ou de notes d'examen par les universitaires et mille autres initiatives de groupes d'individus qui conditionnent la reprise de leur participation à la chaîne de traitement de l'information à l'abrogation de textes réglementaires jugés attentatoires aux libertés individuelles ou à un principe de la démocratie ». Albert Ogien, Sandra Laugier, 2010, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, Paris, La Découverte, p. 95.

<sup>95</sup> Comité de pilotage technique du 12 mars 2007.

*M.\_\_\_\_ [évaluateur en charge de l'évaluation randomisée] propose d'augmenter temporairement les probabilités jusqu'à 100 % au cas par cas quitte à exclure ultérieurement certains OPP du champ de l'expérimentation. (...)*

*M.\_\_\_\_ [DG Adjoint de l'ANPE] fait remarquer que (...) l'expérience d'autres dispositifs montre qu'il faut compter plusieurs mois avant d'atteindre une montée en charge suffisante. (...)*

*M.\_\_\_\_ [évaluateur en charge de l'évaluation randomisée] précise (...) qu'en tout état de cause OCC ne saurait être tenu pour responsable des problèmes d'alimentation que rencontrent certains organismes. (...)*

*En conclusion une solution d'urgence doit être arrêtée dans le COS [Comité d'Orientation Stratégique] de l'après-midi pour assurer une alimentation suffisante des OPP en difficulté dans les semaines à venir. Cette solution sera fixée conjointement par l'ANPE et l'UNEDIC, sans remettre en cause le déploiement de l'outil OCC. L'équipe de l'EEP sera tenue informée de la solution retenue<sup>96</sup>. »*

L'évaluation intervient alors que des difficultés sont déjà existantes (cf. chapitre 6). Pour l'Unédic, l'évaluation vient exacerber ces difficultés alors que pour d'autres acteurs, ces deux éléments sont indépendants. La solution retenue et qui résulte de la pression faite par le Bureau de l'Unédic aux évaluateurs, consiste à adapter le protocole d'évaluation, compromis qui assure la poursuite de celle-ci comme le souhaitent les évaluateurs. Cet exemple révèle que les membres des directions générales des institutions ont finalement le dernier mot dans la définition des contours de l'évaluation.

De nombreux exemples de cette imbrication entre le pilotage technique et le pilotage politique pourraient être donnés. Par exemple, la nécessité technique de bénéficier d'un nombre équivalent de trimestres d'observation pour les différentes cohortes étudiées est une décision soumise à l'approbation du comité de pilotage politique.

*« L'ANPE annonce que la mobilisation d'OCC est prolongée jusqu'à la fin du 1<sup>er</sup> trimestre 2008. L'Unédic rappelle que, selon elle, l'évaluation OPP ne porte que sur les cohortes entrées jusqu'en décembre 2007 et que cela peut permettre d'arrêter OCC sur certaines zones. Claude Seibel rappelle l'importance qu'il accorde au fait de pouvoir disposer d'une évaluation portant sur une période identique (cinq trimestres) pour l'ensemble des zones.*

*L'ANPE et l'Unédic préciseront lors du comité d'évaluation si la prolongation d'OCC concerne bien l'ensemble des territoires et des populations expérimentées<sup>97</sup>. »*

Il en est de même pour les décisions relatives aux zones géographiques et échantillons qui entrent dans le périmètre de l'évaluation prise lors du comité de pilotage du 13 septembre 2007.

Des choix de ce type sont réalisés à plusieurs reprises, signes que les résultats de l'évaluation randomisée ne sont pas le produit d'un travail scientifique neutre mais, au contraire, sont construits en tentant de concilier contraintes méthodologiques et

---

<sup>96</sup> Comité de pilotage technique du 12 mars 2007.

<sup>97</sup> Compte-rendu du groupe technique du 30 janvier 2008.

arbitrages politiques. Les enjeux institutionnels n'interviennent pas uniquement au moment de l'élaboration du protocole d'évaluation mais également lors de sa mise en œuvre. Cette construction ne met pas en cause la fiabilité des résultats mais discrédite la prétention de certains promoteurs de cette évaluation d'utiliser ces chiffres pour alimenter le débat politique sans revenir sur les conditions de production de ces données.

➤ ***L'évaluation randomisée : une méthodologie inappropriée ?***

Cette situation soulève deux types d'interrogations relatives pour la première à la fiabilité des résultats obtenus et pour la seconde au caractère adéquat de la méthodologie retenue.

Concernant la fiabilité des résultats, les évaluateurs eux-mêmes font part de leurs doutes lors d'un comité de pilotage technique en juillet 2007 :

*« S'agissant du suivi du protocole, l'équipe du CREST/EEP rappelle que (...) les mesures correctives impliquant [certaines catégories de demandeurs d'emploi] devaient obligatoirement mobiliser l'outil OCC pour ne pas brouiller les procédures d'affectation. Au vu des données disponibles, l'équipe constate toutefois que cet engagement n'a pas été respecté, une proportion importante de [ces demandeurs d'emploi] ayant été adressée aux OPP hors OCC (la moitié des entrées en OPP fin mai 2007). (...) Ces envois hors OCC risquent de peser énormément sur la précision de l'évaluation OPP<sup>98</sup> »*

L'élément frappant qui ressort de cet extrait est l'ampleur des orientations qui ne respectent pas le protocole prévu et donc les doutes qui pèsent sur la fiabilité des résultats selon les critères mobilisés par les évaluateurs. Les « problèmes de contamination » mettent en évidence le fait que, dans l'orientation des demandeurs d'emploi, logique du fonctionnement du dispositif et logique de l'évaluation sont incompatibles. En effet, l'évaluation aléatoire ne se déroule pas dans des conditions de laboratoire souhaitées mais au cœur d'institutions traversées par des enjeux professionnels, politiques et dans un contexte marqué par une forte conflictualité. In fine, c'est la question du caractère adéquat de cette méthodologie qui est posée. Il semble en effet problématique de mettre en place une méthodologie qui suscite l'opposition des agents, vient exacerber les tensions existantes et donc perturbe le dispositif et son évaluation. Les exigences de cette méthodologie apparaissent quasi-intenables.

L'introduction des OPP au sein du SPE parce qu'elle est interprétée – à juste titre – comme une forme de compétition entre ANPE et Assédic est à l'origine de tensions. Or, comme l'exprime un consultant, la méthodologie d'évaluation contrôlée, qui

---

<sup>98</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 4 juillet 2007.

organise la comparaison, même indirecte, du travail de l'ANPE et des OPP, pèse sur le dispositif.

*CV : « Et vous me disiez, que l'évaluation a mis de l'huile sur le feu de tensions qui existaient déjà entre les institutions... »*

*Consultant : Quand je dis l'évaluation, là, je parle du volet quantitatif. Avec cette idée qu'on va aller mesurer et comparer l'efficacité respective de l'ANPE et des OPP. C'était la perspective de cette évaluation qui mettait tout le monde au taquet et dans des situations de rapport de force. (...) On a plaqué un schéma qui était celui de l'expérimentation et quelque part, il a primé sur l'objet même de l'expérimentation<sup>99</sup> ».*

Ces propos mettent à la fois en cause la pertinence du choix méthodologique réalisé et mettent en évidence le fait que le déroulement et les taux de reclassement obtenus par le dispositif auraient été différents en l'absence d'évaluation, ce qui renforce les doutes mentionnés précédemment sur la fiabilité des résultats produits<sup>100</sup>. La Société française d'évaluation récuse la prétention à la supériorité défendue par les partisans des évaluations randomisées au motif qu'il n'y a pas d'étalon-or mais une pluralité de méthodologies parmi lesquels un choix doit être fait en appréciant les gains de précision et de validité au regard des besoins de l'étude et de la nature de la politique évaluée. En l'occurrence, le contexte institutionnel est ici peu favorable au développement de cette méthodologie. Au final, les évaluateurs se trouvent « débordés » par ce contexte institutionnel qui met en péril la fiabilité des résultats. Cette idée est exprimée par Eric Monnier dès 1987 : « *Les expérimentations ont su mettre toute la rationalité « scientifique » de leur côté, malheureusement la réalité sociale est contre elles<sup>101</sup> ».*

Les enjeux institutionnels ne se répercutent pas uniquement sur la collecte des données qui alimentent l'évaluation mais également sur les dimensions étudiées de l'accompagnement renforcé..

## **2.2 La non réalisation de « l'enquête coût », autre signe de l'emprise du politique sur l'évaluation**

Un autre « épisode » vient confirmer la volonté des dirigeants des institutions membres du comité de pilotage politique de conserver la main sur cette évaluation : la non réalisation de l'enquête coût. Alors qu'il était initialement prévu d'utiliser

---

<sup>99</sup> Entretien avec un consultant ayant participé à l'enquête monographique pour l'ANPE, Juin 2010.

<sup>100</sup> Au-delà des spécificités de la réalisation de cette évaluation, les résultats des évaluations randomisées sont considérés comme difficiles à identifier et à généraliser en raison de l'effet dit « Hawthorne ». Les comportements des agents sont modifiés par l'existence même de l'évaluation (effets d'émulation, de démoralisation, d'imitation).

<sup>101</sup> Eric Monnier, 1987, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Economica, Paris, pp. 58-59.

l'évaluation randomisée pour faire des estimations du coût respectif des différents accompagnements au regard des résultats obtenus, l'Unédic refuse de fournir les données nécessaires à la réalisation de cette enquête et l'ANPE ne montre pas non plus d'empressement à ce que cette évaluation soit correctement réalisée. Dès la première réunion du comité de pilotage, le 26 janvier 2007, le président demande les informations pour que cette évaluation soit réalisée<sup>102</sup>. Lors du comité de pilotage technique du 30 janvier 2008, la question est à nouveau soulevée mais rencontre l'objection de l'Unédic qui renvoie le problème en comité politique où aucune solution ne sera trouvée. En janvier 2008, le comité technique réitère ses demandes à l'Unédic concernant les données suivantes : « *Indemnisation perçue par chaque demandeur d'emploi passé par OCC, coût global de rémunération des OPP et coût de l'accompagnement de chaque demandeur d'emploi par l'OPP*<sup>103</sup> ». L'Unédic s'y oppose mettant en avant des difficultés techniques<sup>104</sup>. La contestation se concentre ensuite sur la question de savoir si la réalisation d'une telle enquête fait ou pas partie des engagements au moment de l'élaboration de l'évaluation.

*« M. \_\_\_ [président du comité de pilotage], le Crest/EEP et la DARES demandent à l'Unédic de transmettre aux chercheurs du Crest/EEP les données relatives à l'indemnisation perçue par chaque demandeur d'emploi passé par OCC, afin que l'équipe soit en mesure de calculer les bilans nets en termes de versement d'allocations chômage. L'Unédic précise que cette transmission n'est pas prévue et que, si elle devait se faire, il faudrait probablement rédiger un avenant à la convention conclue entre l'Unédic et l'EEP. Claude Seibel, le Crest/EEP et la DARES contestent cette position en se référant aux termes de la convention signée entre l'ANPE, l'Unédic et le CREST/EEP le 14 février 2007<sup>105</sup>. »*

Les représentants de l'Unédic au comité technique refusent de prendre la responsabilité de transmettre les données et renvoient la décision au prochain comité politique.

*« L'Unédic précisera, lors du prochain comité d'évaluation, les données susceptibles d'être transmises conformément aux engagements de la convention ainsi que les conditions dans lesquelles un coût individuel de prise en charge par l'OPP de chaque demandeur d'emploi peut être reconstitué<sup>106</sup>. »*

Dans le rapport présentant les résultats intermédiaires de l'évaluation aléatoire, l'impossibilité présentée comme provisoire d'accéder aux données permettant de calculer le coût économique est déplorée.

*« Une source de données complémentaire n'a pu être mobilisée dans le cadre de ce rapport : le Fichier national des allocataires (FNA) de l'Unédic. Cette source devrait*

---

<sup>102</sup> Le compte-rendu du comité de pilotage du 26 janvier 2007 mentionne cette demande qui concerne aussi bien l'Unédic que l'ANPE.

<sup>103</sup> Compte-rendu du comité de pilotage technique du 30 janvier 2008.

<sup>104</sup> Ce refus est mentionné dans le compte-rendu du comité de pilotage technique du 30 janvier 2008.

<sup>105</sup> Compte-rendu du comité de pilotage technique du 30 janvier 2008.

<sup>106</sup> *Ibid.*

*permettre à terme d'approfondir le bilan économique des accompagnements, en intégrant dans l'analyse l'effet sur les indemnités chômage versées<sup>107</sup>. »*

Ce travail n'est finalement pas réalisé dans le cadre de cette évaluation en raison du refus des institutions – en particulier de l'Unédic – de transmettre les données nécessaires à sa réalisation. Interrogé sur cette non réalisation, le président du comité de pilotage fait part de ses regrets et l'explique par les difficultés liées à la conduite générale de l'évaluation.

*« L'erreur qui a été faite, malheureusement, lorsque la convention entre Unédic et le Crest/EPP a été signée, les aspects coûts et analyses économiques ont été suspendus à un avenant qu'il fallait re-signer. Et lorsque des propositions d'avenants ont été faites au printemps 2008, c'était l'époque où l'Unédic considérait que les résultats étaient trop tardifs et n'étaient pas bons et nous ne sommes jamais parvenus à faire signer cet avenant. Donc, la communication des informations qui était en fait deux éléments [les informations sur les indemnités versées aux demandeurs d'emploi suivis par les OPP et sur la rémunération des OPP](...) n'ont pas été communiqués par l'Unédic et comme on avait des informations venant de l'ANPE qui ne semblait pas très très fiables finalement on a fait complètement l'impasse là-dessus<sup>108</sup>. »*

Il ressort de ces propos que l'ANPE n'est pas beaucoup plus encline à mettre à disposition ces données et que les évaluateurs ne peuvent imposer la transmission des informations. Le directeur adjoint de la direction des études et statistiques de l'Unédic tient des propos sur le fond similaires puisqu'il ne nie pas le blocage de l'Unédic et le justifie par la crainte d'un résultat qui démontrerait qu'il n'y a pas de gain financier.

*CV : Quand j'ai rencontré M.\_\_\_\_ [président du comité de pilotage], il m'a parlé de la volonté qu'il y avait à un moment de faire un travail sur les coûts mais qu'elle n'a pas pu être menée à bien.*

*DES Unédic : (...) Quand on veut regarder ce que ça rapporte en termes de coût on ne peut pas regarder ce qui se passe que la première année. (...). Il y a plus ou moins un consensus, qui est issu d'ailleurs des travaux du CREST, qui dit que quand on fait des accompagnements l'effet ne se voit pas immédiatement dans le taux de reclassement mais plutôt dans la stabilité de l'emploi retrouvé. Les économies sont générées la deuxième année, la troisième année...*

*CV : Il y a bien eu une volonté de l'Unédic de revenir sur le projet initial d'une évaluation du coût ?*

*DES Unédic : (...) Si on fait une évaluation des coûts, on la fait correctement et pas partiellement. Il n'y a rien qui serait plus désastreux... Si vous faites les travaux sur un an, un an et demi et que vous ne gagnez rien. Bon. Ou vous perdez de l'argent. Une fois que vous avez un chiffre qui part comme ça dans la nature, c'est fini. Ça va être mal interprété. (...) La position était de dire : « s'il faut évaluer quelque chose en termes de coûts / bénéfice, il faut attendre<sup>109</sup> ».*

Il reconnaît, de manière à peine implicite, que la non réalisation est liée au fait que les résultats n'auraient pas pu être mobilisés pour défendre le recours aux OPP. Alors

<sup>107</sup> Luc Behagel, Bruno Crépon, Julien Guitard, Marc Gurgand, 2008, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et par le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, 30 juin 2008, p. 15.

<sup>108</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage de l'évaluation OPP / CVE, janvier 2010.

<sup>109</sup> Entretien avec le directeur adjoint de la direction Etudes et statistiques de l'Unédic, juillet 2010.

même que l'évaluation n'a pas été réalisée, il semble convaincu de l'inefficacité des opérateurs à court terme et que les expérimentations menées avec les OPP n'ont de pertinence qu'inscrites dans la durée dans la mesure où la perspective d'économiser sur l'indemnisation, qui est au fondement de la démarche, ne peut pas se réaliser à court terme. Il pointe le risque pour le RAC de l'interprétation qui aurait été faite de ces chiffres. Le refus de transmettre les données est donc très instructif sur le positionnement de l'Unédic vis-à-vis de l'évaluation. Il s'agit de ne pas donner de la matière pour remettre en cause le bien-fondé de recourir aux OPP et de garder la main sur ce qui « sort » à un moment où l'Unédic a l'impression que l'évaluation lui échappe. On retrouve la crainte, partagée par les dirigeants de l'ANPE, que des données « circulent » sans qu'il soit possible de les mettre en contexte. Les dirigeants des deux institutions veulent disposer de chiffres dont ils pourraient mettre en avant la fiabilité parce qu'ils sont issus d'une évaluation, mais à condition qu'ils soient avantageux pour leur institution. Si la volonté d'utiliser l'évaluation comme une arme dans les luttes institutionnelles a permis que l'évaluation voit le jour, les exigences de la communication perturbent son déroulement.

Cet exemple confirme la situation de dépendance dans laquelle se trouvent les évaluateurs vis-à-vis des membres des directions générales pour disposer des informations. Jean Leca, lorsqu'il était à la tête du Conseil supérieur de l'évaluation, avait pointé cette dimension cruciale de l'accès à l'information comme un des critères de validité de l'évaluation. L'évaluation doit être conçue comme une zone d'autonomie par rapport aux acteurs auxquels l'évaluation fournit de l'information. L'évaluation doit construire cette zone à l'écart du système « politico-administratif<sup>110</sup> ». Au contraire, l'évaluation reste ici prisonnière des enjeux institutionnels et les évaluateurs ne parviennent pas à imposer leurs exigences.

### **2.3 Différents de ceux attendus, les premiers résultats délégitiment l'évaluation aux yeux des dirigeants de l'Unédic**

#### **➤ *L'Unédic impose la publication de résultats préliminaires***

En mars 2008<sup>111</sup>, les premiers résultats de l'évaluation randomisée sont transmis par les chercheurs du CREST/EEP alors que le calendrier de l'évaluation prévoyait la publication de résultats intermédiaires en juin. Les chercheurs ne sont pas désireux de les diffuser, les estimant trop prématurés pour être de qualité, mais ils se sentent obligés de répondre à des demandes très insistantes des dirigeants de l'Unédic afin qu'ils ne mettent pas fin à leur participation et donc à l'évaluation.

---

<sup>110</sup> Jean Leca cité in Jean-Claude Barbier, Nicolas Matyjasik, 2010, *op. cit.*

<sup>111</sup> La loi datant du 13 février 2008, à cette date, la fusion de l'ANPE et des Assédic a été votée.

*« Pour répondre à la demande du Bureau de l'Unédic, les équipes du Crest/EEP transmettront d'ici la fin mars à l'Unédic, à l'ANPE et à la DARES des résultats préliminaires sur les taux de retour à l'emploi à 4 mois des 6 premières cohortes entrées dans le processus expérimental. Compte tenu de la fragilité de ces résultats (faible recul temporel, faible précision liée à la prise en compte d'un nombre limité de cohortes), le comité d'évaluation ne commentera pas ces résultats<sup>112</sup>. »*

Le refus du comité de pilotage de commenter ces résultats est significatif du désaccord avec l'Unédic et est une manière de ne pas donner de crédit à ces résultats jugés non fiables. Cet empressement de l'institution paritaire met en lumière le décalage de temporalité entre l'évaluation et la conduite de l'action publique. La situation est celle décrite par Jérôme Minonzio où :

*« aux yeux de certains, les moyens nécessaires à l'évaluation peuvent (...) apparaître pléthoriques, et leur mise en oeuvre longue et difficile. (...) il est généralement difficile de faire correspondre la temporalité de l'évaluation et celle de la décision politique<sup>113</sup>. »*

L'extrait suivant du procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 13 mars 2008 révèle, au-delà de la seule différence de temporalité, les différences de culture entre évaluateurs et membres des institutions paritaires et confirme le rapport instrumental à l'évaluation développé par les partenaires sociaux.

*« M. \_\_\_ [représentant CGT-FO] veut des infos sur les évaluations. Ces résultats seront très utiles pour la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage et dans une moindre mesure pour la mise en place du nouvel opérateur.*

*M. \_\_\_ [représentant CGT] dit avoir eu des échos que les services de l'Unédic auraient mené leur propre évaluation et se plaint de ce que le DG a évoqué dans la presse que les OPP auraient fait gagner 4 mois d'indemnisation.*

*M. \_\_\_ [DG] : Le président du comité de pilotage s'était engagé auprès de Mme \_\_\_ [présidente de l'Unédic] à donner les premiers résultats en mars 2008. Ces engagements ne sont pas tenus et l'école d'économie de Paris dit ne pouvoir fournir de résultats avant juin. C'est pourquoi l'idée d'un travail estimatif en interne serait revenue.*

*M. \_\_\_ [représentante CFDT, présidente] estime que le Bureau a été trompé par M. \_\_\_ [président du comité de pilotage]. Elle souhaite rappeler que cette demande tire son origine du très mauvais accueil qu'avaient reçu les évaluations faites par l'Unédic à ce sujet. Une exigence politique d'une évaluation dite objective prévalait à cette démarche. Selon Mme \_\_\_ il s'agit d'une volonté délibérée de déstabiliser l'Unédic. Ces éléments sont nécessaires à la négociation de la nouvelle convention d'assurance chômage. Il est scandaleux que les termes du contrat ne soient pas respectés.*

*M. \_\_\_ [DG] : Dans la mesure où les obligations réciproques n'ont pas été respectées, il propose de rechercher un compromis avec l'EEP ou de dénoncer le contrat en justice.*

*[Des discussions s'ensuivent entre membres du Bureau pour savoir s'il faut trouver ou pas un prestataire (par appel d'offre ou pas), s'il faut faire une étude en interne ou pas, s'il faut écrire à nouveau à la Ministre de l'économie, des finances et de l'emploi. Beaucoup insistent sur la nécessité d'avoir les résultats avant la négociation.]*

---

<sup>112</sup> Compte-rendu du comité de pilotage technique du 20 mars 2008.

<sup>113</sup> Jérôme Minonzio, « L'évaluation des politiques familiales : discours sur la méthode ou mot d'ordre gestionnaire ? », *Informations sociales*, 2008/6, n° 150, p.10-21, p. 17.

*M. \_\_\_ [représentante CFDT, présidente] souligne qu'au-delà du fait qu'il est important d'obtenir les résultats le plus rapidement possible, il convient de préparer une « sortie sur ce dossier<sup>114</sup> ».*

Plusieurs éléments sont à souligner. Les propos de la présidente rappellent que ces modalités d'évaluation ont été imposées à l'Unédic et révèlent les tensions qui règnent à ce moment là au sein du SPE. Si au cours des différentes réunions de Bureau les représentants des organisations gestionnaires du RAC se préoccupent largement des difficultés d'alimentation, ils n'accordent aucune considération au caractère innovant de la méthodologie ni aux difficultés de réalisation qui peuvent en découler ou aux répercussions des difficultés d'alimentation sur l'évaluation. Seul un argument compte : l'évaluateur n'est pas en mesure de fournir les résultats à la date à laquelle il s'est contractuellement engagé à le faire. Certains mettent en avant les préjudices consécutifs à ce manquement pour la négociation à venir : ils ne pourront pas disposer des résultats pour la prochaine négociation. Les partenaires sociaux ne souhaitent pas mobiliser les évaluations comme une arme argumentative uniquement pour peser dans les luttes de positionnement au sein du SPE mais également lors des négociations entre organisations syndicales et patronales pour l'élaboration d'un nouvel accord d'assurance chômage. La qualité des résultats n'est pas discutée au cours de cette réunion : ils ne reconnaissent pas la supposée supériorité de ces résultats par rapport à ceux produits lors des expérimentations précédentes, ni même à ceux qui pourraient être produits dans l'urgence pour compenser l'absence des données de l'école d'économie de Paris et du CREST. Plus largement, les contraintes techniques de l'évaluation sont ignorées. Enfin, une autre dimension cruciale est celle de la crédibilité de l'institution : le souci de la communication à l'extérieur est évoqué à plusieurs reprises et la représentante de la CFDT voit dans l'absence de résultat une volonté d'affaiblir l'institution paritaire.

### ➤ *Des résultats intermédiaires contestés par l'Unédic*

Les résultats intermédiaires « officiels » sont publiés en juin 2008. Ils sont composés des monographies, des résultats intermédiaires de l'évaluation randomisée et des premiers résultats de l'enquête statistique. Les résultats des différentes méthodologies paraissent dans le cadre de rapports distincts et une « Note d'étape » vient synthétiser ces résultats<sup>115</sup>. Les enseignements tirés dans la note d'étape de l'évaluation le sont uniquement à partir des enquêtes monographiques<sup>116</sup>. Ces

---

<sup>114</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 13 mars 2008.

<sup>115</sup> ANPE, UNEDIC, DARES, *Les expérimentations d'accompagnement renforcé des DE conduites par l'Unédic et l'ANPE*, Note d'étape de l'évaluation, 23 juin 2008, 27p.

<sup>116</sup> Ils préconisent, à l'horizon du second semestre 2008, « d'assouplir les conditions de prolongation de l'accompagnement quand la situation le justifie, de faciliter l'accès des demandeurs accompagnés en OPP à certaines prestations spécifiques de l'ANPE (formations courtes ou bilans de compétences) et de mieux

préconisations ne suscitent aucune réaction publique. Les résultats intermédiaires de l'évaluation randomisée concluent à des effets positifs de l'accompagnement CVE mais les données disponibles à ce moment-là ne permettent pas de tirer de telles conclusions pour l'accompagnement par les OPP<sup>117</sup>. Ces résultats confirment une caractéristique de l'évaluation randomisée : ils fournissent une mesure mais n'ont aucune portée explicative. La publication des résultats de l'évaluation randomisée ouvre une période qualifiée de « difficile » par le président du comité de pilotage pendant laquelle l'évaluation serait en péril. Le Bureau de l'Unédic se désolidarise des résultats de l'évaluation et suspend ensuite sa participation aux comités de pilotage. Le président du comité de pilotage raconte la publication des résultats en juin 2008 :

*« C'est eux qui ont été rejetés par le Bureau de l'Unédic. Ils ont été rejetés pour une raison simple, c'est que l'horizon était trop court. Comme je l'ai dit, les OPP ayant bâti leur schéma sur des résultats plus longs, les résultats à 3 mois et même à 6 mois ne pouvaient qu'être défavorables<sup>118</sup>. Et ça, nous ne sommes par parvenus à le faire comprendre. Aussi bien à M. \_\_\_ [DG de l'Unédic] qu'au Bureau de l'Unédic. Je les avais rencontrés en leur expliquant ce qu'il risquait de se passer. Ils sont tombés dans le piège en disant ce qu'avait dit Mme \_\_\_ [présidente de l'Unédic] : « les résultats sont fumeux ». Ca n'a rien de fumeux. Ils n'ont rien entendu, d'où en octobre 2008 la réaction de M. \_\_\_ [DG de l'Unédic] en disant : « pour nous, l'affaire est terminée » (...) Il y a eu au moins deux ou trois séances où l'Unédic n'était pas représentée en tant que telle. Ca n'est revenu qu'en avril / mai au moment où on allait sortir le rapport final. (...) l'évaluation était un petit peu en péril. Enfin, vous savez, c'était juste des remugles. Ce qui est important, c'est l'existence du rapport final<sup>119</sup> ».*

Ces propos font état d'une incompréhension entre évaluateurs et dirigeants de l'institution paritaire. Ils montrent que, pour les dirigeants de l'Unédic, la logique de la communication prend le pas sur la volonté de connaissance. Très pressés de disposer

---

assurer la cohérence des systèmes d'information des OPP et du service public de l'emploi. Comité de pilotage, 2008, Note d'étape de l'évaluation.

<sup>117</sup> « Dans ce résumé, on se focalise sur le taux de sortie à 6 mois vers l'emploi (horizon raisonnable pour que l'accompagnement produise des effets, et pour lequel on dispose d'échantillons suffisants). **L'effet du programme CVE pour les demandeurs d'emploi du flux indemnisable est positif, quantitativement important et statistiquement significatif.** Toutes zones confondues, on estime une augmentation du taux de sortie vers l'emploi qui se situe dans une fourchette de 3,7 à 13,1 points de pourcentage (avec un degré de confiance de 95 %). **Dans le flux indemnisable également, mais pour des zones en partie différentes, la plus-value de l'accompagnement OPP se situe entre -1,8 et 7,9 points de pourcentage. Il n'est donc statistiquement pas possible de conclure, à ce stade, si l'impact est positif.** Les effets du programme CVE sur des demandeurs d'emploi présentant des droits d'indemnisation plus courts ou dont la demande est plus ancienne sont également favorables, mais plus modérés : entre 1,5 et 10,6 points de pourcentage dans le flux indemnisable, et entre 1 et 8,4 points de pourcentage dans le stock. **Comme l'expriment les fourchettes encore larges, ces résultats présentent une marge d'incertitude non négligeable,** amenée à se réduire au fur et à mesure que les données s'accumulent. » Luc Behagel, Bruno Crépon, Julien Guitard, Marc Gurgand, 2008, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et par le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, 30 juin 2008, pp. iii-iv. Les passages soulignés le sont par nous.

<sup>118</sup> Il fait allusion au fait que les OPP auraient pensé l'évaluation sur toute la durée de l'accompagnement pour que des résultats soient obtenus à six mois alors que dans le cas de CVE l'accent aurait été mis sur le reclassement rapide.

<sup>119</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage de l'évaluation OPP/CVE, janvier 2010.

des résultats, ils ont poussé à la publication de résultats non significatifs dont ils craignent les effets et puis ils refusent finalement les résultats intermédiaires. Le projet de fusion qui, en juin 2008, est voté et en préparation complique encore le déroulement de l'évaluation et renforce la volonté de l'Unédic de défendre son positionnement institutionnel (cf. chapitre 7).

La publication des résultats provisoires débouche sur une contestation par certains membres du Bureau de la construction de l'évaluation et des résultats publiés qui s'exprime lors du Bureau du 24 juin 2008.

*« M. \_\_\_ [DG] estime que les résultats ne permettent pas vraiment d'évaluer l'apport du recours aux OPP. Il conteste la comparaison avec CVE. Il souhaite que les reprises d'emploi à temps partiel soient également prises en compte.*

*[L'école d'économie de Paris souhaite faire un communiqué de presse sur la méthode utilisée mais ni l'Unédic, ni l'ANPE ne le souhaite.]*

*M. \_\_\_ [représentant CGT-FO] rappelle que sans l'accord des membres du Bureau, il ne peut y avoir de communiqué.*

*M. \_\_\_ [représentant CGT] rappelle que l'évaluation était de l'initiative des membres du Bureau mais ils n'ont jamais été consultés sur les modalités de lancement. (...) Il veut faire appel à un autre prestataire externe.*

*M. \_\_\_ [représentant CFDT] rappelle que l'évaluation a été commandée en externe parce qu'il y avait eu de fortes critiques lorsque l'évaluation du programme 2005 avait été réalisée en interne. Mais les résultats étaient plus rapides, rigoureux et compréhensibles quand ils étaient fournis par les services.*

*M. \_\_\_ [président, MEDEF] : dit la nécessité d'avoir des infos sur la qualité et la durabilité des emplois retrouvés. Il faut attendre d'avoir des résultats plus complets avant de tirer des conclusions sur les effets de l'accompagnement renforcé<sup>120</sup>. »*

La publication des résultats intermédiaires montre que la mise en doute de l'efficacité des OPP est un message inaudible à l'Unédic. Ces propos rendent compte de l'incompréhension des résultats et de l'habitude existante, au sein de l'institution paritaire, de travailler et de communiquer à partir des travaux réalisés par les services. La contestation par le directeur général de la comparaison avec CVE est un élément de discordance récurrent sur lequel l'évaluation n'a pas permis de progresser. Les conclusions tirées par les membres du Bureau conduisent à délégitimer l'évaluation et non le travail réalisé par les OPP. Ils se plaignent des résultats difficilement lisibles et soulignent, implicitement, le travail habituellement fait par les services pour les aider à s'approprier les résultats d'une évaluation. Signe de la défiance généralisée pour ces résultats, même le représentant de la CGT, dont on aurait pu penser qu'il aurait été satisfait des résultats publiés, souhaite d'autres résultats qu'il espère plus exploitables. Au contraire, les évaluateurs souhaiteraient communiquer sur la réalisation de cette évaluation qui a mobilisé la randomisation, signe de leur volonté d'utiliser et promouvoir cette méthodologie.

---

<sup>120</sup> Unédic, Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 24 juin 2008.

\*\*\*\*\*

L'évaluation exacerbe les difficultés d'orientation et confirme le positionnement du recours aux OPP au cœur des concurrences institutionnelles entre ANPE et RAC. Elle perturbe le déroulement du dispositif au point que la fiabilité des résultats produits soit mise en question. Soucieux des effets de la circulation de résultats qui plaideraient en défaveur du recours aux OPP, les dirigeants de l'Unédic bloquent la réalisation de l'enquête sur le coût des OPP que l'ANPE ne semble pas davantage désireuse de réaliser. Les évaluateurs composent avec les exigences des dirigeants de l'ANPE et du RAC pour que l'évaluation se poursuive. Si celle-ci s'éloigne de plus en plus d'un cas d'école, elle vaut pour eux par le seul fait d'être menée à bien. Ils veulent pourvoir s'appuyer sur un exemple achevé pour promouvoir cette méthodologie en cours d'implantation en France. Des résultats intermédiaires (et donc incomplets) concluent de manière provisoire que les demandeurs d'emploi accompagnés dans le cadre de *Cap vers l'entreprise* sont davantage reclassés. Ces résultats sont rejetés par les dirigeants de l'Unédic qui récusent la méthodologie utilisée. Cette réaction révèle l'ampleur de l'écart entre logique et temporalité du politique et de l'évaluation.

## **Conclusion du chapitre**

Le protocole élaboré pour évaluer les dispositifs OPP et CVE est, sur le papier, exemplaire. Son existence résulte d'une volonté des membres des directions de l'Unédic, des services du ministère et de l'ANPE ainsi que des partenaires sociaux de disposer de chiffres fiables sur la plus-value des OPP en termes de reclassement. En effet, en dépit des changements réglementaires, l'avenir du recours aux OPP reste incertain. Cependant, les acteurs ont la conviction que cette évaluation peut, plus que les précédentes, peser sur le processus d'institutionnalisation. Les évaluations sont vues comme une arme, notamment de communication, pour peser sur l'institutionnalisation. Les attentes vis-à-vis des résultats de l'évaluation sont contradictoires. D'un côté les organisations misent beaucoup sur leur fiabilité mais cette fiabilité est envisagée comme un outil au service d'une lutte en faveur, pour l'Unédic, ou en défaveur, pour l'ANPE, de l'externalisation par le RAC. Autrement dit, la fiabilité de la méthode n'aurait de valeur que si elle produisait des résultats jugés favorables par l'une ou l'autre des organisations.

Pour mesurer l'efficacité d'une manière jugée fiable, la méthodologie mobilisée est celle de l'évaluation randomisée qui connaîtra par la suite un important développement. Notre analyse de son application à l'évaluation OPP/CVE met en

évidence les écarts existant entre l'image de cette méthode, alimentée par certains de ses partisans faisant figure d'experts, et la réalité de sa mise en œuvre. Les choix inhérents à la mise œuvre de la méthodologie incitent en effet à discuter son identification comme outil technique neutre. Parce qu'elle est au cœur des tensions institutionnelles entre RAC et ANPE, cette méthodologie peine à produire des résultats fiables et perturbe le déroulement du dispositif. Ainsi, le « politique » (en la personne des dirigeants des institutions impliquées) garde la main sur l'évaluateur qui n'a pas le rapport de force pour imposer ses exigences. Cette résistance du politique s'explique par l'enjeu que constituerait le fait de disposer de données. Le comité de pilotage destiné à assurer la qualité des résultats produits peine à s'imposer. Il ne parvient pas non plus à convaincre de la validité des résultats qui sont rejetées par l'Unédic dès lors qu'ils ne peuvent pas être mobilisés pour appuyer le projet politique défendu. L'analyse des résultats définitifs confirmera l'emprise du contexte institutionnel sur cette évaluation (cf. chapitre 9).

L'élément déterminant dans l'avenir du recours aux OPP ne réside alors pas dans les résultats des évaluations mais dans une décision politique, l'annonce d'une réforme institutionnelle, qui vient redistribuer les cartes. C'est ce que nous nous proposons d'étudier au cours de la partie suivante.

## **Conclusion de la partie II**

Entre 2003 et 2008, en dépit de le nombre limité de demandeurs d'emploi concernés, les expérimentations d'externalisation jouent un rôle de premier plan dans la redéfinition du SPE et contribuent à sa transformation. L'étude des quatre marchés passés avec les OPP dont le RAC est donneur d'ordre montre que l'institutionnalisation de cette nouvelle manière de réguler l'activité de placement est amorcée. Plusieurs caractéristiques de ces expérimentations en témoignent : augmentation du nombre de demandeurs d'emploi bénéficiaires, formalisation des cahiers des charges et des règles qui encadrent le marché, effets d'apprentissage de la part des acteurs et évolution du cadre réglementaire. Cette dernière transformation est au cœur du double mouvement que constitue l'institutionnalisation : en même temps que les caractéristiques des dispositifs se transforment, ceux-ci transforment l'ordre institutionnel – ici défini par les régulations du SPE – dans lequel ils s'intègrent. En prenant les SPE de pays étrangers en exemple, l'Unédic reprend une modalité de conduite de l'action publique qui se diffuse et qui consiste à s'inspirer de « ce que font les autres » pour orienter les interventions publiques. Si les prestations délivrées par les OPP ne déploient pas de logique nouvelle en matière d'accompagnement, l'accompagnement renforcé destiné aux chômeurs les plus « éloignés de l'emploi » se développe, porté aussi bien par les opérateurs privés que public.

Le mouvement d'institutionnalisation en cours transforme le SPE *selon trois axes*. Premièrement, il introduit et contribue à l'institutionnalisation de la régulation concurrentielle sur l'activité de placement. Le cadre réglementaire a été modifié et de nouvelles régulations du SPE sont promues, qui reposent sur l'idée qu'une coordination marchande sur un segment de cette activité serait une source d'efficacité. Le principe de la régulation concurrentielle du placement semble faire consensus. Cependant, la concurrence entre opérateurs privés est finalement peu présente – lorsqu'elle n'est pas complètement absente - des marchés étudiés. Deuxièmement, il contribue à déployer une nouvelle politique d'activation qui repose sur un ciblage des demandeurs d'emploi en fonction des économies espérées sur les dépenses d'indemnisation. Cette politique se distingue de celle menée au sein de l'ANPE et suscite des oppositions. Deux conceptions de l'égalité de traitement entre demandeurs d'emploi s'opposent. La logique de service public qui est à l'origine universaliste et qui avec l'apparition du traitement différencié a pour principe de cibler les demandeurs d'emploi qui en auraient « le plus besoin » indépendamment de leur régime indemnitaire. Dans la logique de l'assurance chômage, la sélection s'opère parmi les allocataires en fonction de leurs besoins mais également du coût qu'ils représentent dans un souci d'assurer la pérennité

financière du régime. Ce traitement différencié introduit une inégalité qui s'ajoute à celle issue de la couverture partielle du risque de chômage par le RAC. Troisièmement, ces expérimentations modifient, certes sur un segment restreint, les prérogatives des partenaires sociaux et du RAC (définition du contenu de l'accompagnement, prise en charge du placement). Cette nouvelle répartition des prérogatives suscite des oppositions au sein de la DGEFP et de l'ANPE. Les concurrences de légitimité<sup>1</sup> sont au cœur de la contestation de la possibilité pour le RAC de développer plus avant ce type d'intervention sur le retour à l'emploi. C'est finalement la question de savoir quelle institution a la main sur la régulation concurrentielle qui est conflictuelle. L'institutionnalisation reste donc inachevée.

Au cours de cette période, les partenaires sociaux sont à l'initiative de ces transformations du SPE et étendent les prérogatives du RAC, tendance singulière au regard des évolutions des autres institutions paritaires. La contestation de la légitimité du RAC ne peut être réduite à des concurrences institutionnelles. Elle porte également sur le projet politique que le RAC développe de manière expérimentale à travers le recours aux OPP. Pour ses promoteurs au sein du RAC, la régulation concurrentielle est donc une finalité et un outil. Elle vise l'augmentation de l'efficacité dans le reclassement des demandeurs d'emploi et, à un deuxième niveau, l'affirmation de la place de la régulation sociale en élargissant les prérogatives du RAC en matière d'intervention pour le retour à l'emploi. Le degré d'avancement du projet de certains représentants syndicaux et patronaux de développer les expérimentations et d'élargir encore les prérogatives du RAC est difficilement évaluable. Il est cependant incontestable qu'en dépit des transformations réglementaires, aucun ordre stabilisé ne vient remplacer le précédent. La conflictualité suscitée par ces expérimentations, qui est une nouvelle déclinaison des conflits qui opposent l'ANPE et le RAC, en est la preuve. Les enjeux sous-jacents à ces expérimentations concernent donc les régulations du SPE dans leur ensemble. Les évaluations de la dernière expérimentation cristallisent ces enjeux et mettent en lumière la volonté des acteurs de disposer de données chiffrées sur la plus-value des OPP en matière de reclassement. L'avenir du recours aux OPP étant incertain, ils ont la conviction que ces données seraient de nature à légitimer ou délégitimer l'externalisation et donc à orienter le processus d'institutionnalisation.

Nous mettons un terme à cette partie au moment où la fusion est annoncée. Nous avons montré le rôle crucial des luttes de positionnement dans les blocages de l'institutionnalisation de l'externalisation du placement. Parce que la fusion redéfinit

---

<sup>1</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Effectivités, pléistocratie, concurrences de légitimité. Questions de recherche » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 274.

l'architecture institutionnelle et les équilibres entre acteurs, les réponses apportées à la question d'inscrire l'externalisation du placement dans le nouvel ordre institutionnel du SPE seront radicalement différentes dans la période suivante.

Le changement du cadre réglementaire joue un rôle décisif dans l'institutionnalisation du recours aux OPP, perceptible dès le dispositif *Accompagnement renforcé* qui concrétise plusieurs des dispositions de ce nouveau cadre. Il contribue à transformer le SPE via l'évolution des modalités d'accompagnement des demandeurs d'emploi - qui concerne aussi bien l'accompagnement délivré par les opérateurs publics que privés - et via l'inscription de la régulation concurrentielle de l'activité de placement au cœur du service public. Cette dernière ne suscite pas d'opposition de principe de la part des dirigeants de l'ANPE et de la DGEFP. Si dans le cas précis d'*Accompagnement renforcé*, la mise en concurrence des opérateurs entre eux et les vertus incitatives de ce mode de rémunération à la performance doivent être relativisées, ce dispositif contribue toutefois à ancrer progressivement la régulation concurrentielle.

Ce dispositif est déployé dans une période marquée par une forte conflictualité entre ANPE et RAC. Bien qu'ancienne, son acuité à ce moment-là s'explique par le fait que le SPE est en pleine mutation et que les prérogatives des différentes institutions sont en cours de redéfinition. Pour cette raison, cette expérimentation vient encore accroître cette conflictualité dans la mesure où elle met en question les prérogatives respectives du RAC et de l'opérateur public dans cette externalisation. Concernant le RAC, si sa légitimité à intervenir pour co-élaborer l'offre de service du SPE est maintenant acquise<sup>2</sup>, sa mainmise sur l'ensemble du parcours de reclassement des demandeurs d'emploi reste contestée. Les oppositions des directions générales s'expliquent par la crainte d'une éventuelle extension des prérogatives de l'institution paritaire au détriment de l'opérateur public.

Parce que l'avenir du recours aux OPP est incertain et plus largement parce que l'ordre institutionnel n'est pas stabilisé - dans la mesure où la répartition des activités entre institutions n'est pas clairement établie - l'institutionnalisation du recours aux OPP est inachevée dans un contexte de SPE en recomposition.

Les dirigeants de l'ANPE et du RAC ont la conviction que, d'une part, avenir des expérimentations et nouveaux contours du SPE sont étroitement liés, et, d'autre part, que la mesure de l'efficacité des OPP peut jouer un rôle décisif dans le processus d'institutionnalisation. Dans ce contexte, l'évaluation d'*Accompagnement renforcé* que nous étudions au chapitre suivant, est lourde d'enjeux.

---

<sup>2</sup> Cette co-élaboration est encadrée par les conventions bi et tri partites.



# **PARTIE III - REAPPROPRIATION ET INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT DANS UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RECONFIGURE PAR L'ETAT (2008-2011)**

---

La directrice de cabinet et de la direction en charge de la transformation de Pôle emploi<sup>1</sup>, membre de la direction générale, qui a une vue sur l'ensemble de l'activité de l'opérateur public met en perspective le calendrier d'élaboration et de mobilisation du recours aux OPP avec le déroulement de la fusion et l'aggravation de la crise économique pour montrer comment l'externalisation du placement est utilisée par Pôle emploi pour faire face à l'accroissement de l'activité.

*« En 2009, on crée Pôle emploi. Les managers ne sont pas nommés... enfin, tous les managers ne sont pas nommés. Tout le monde est dans l'incertitude personnelle. C'est quand même compliqué. Et on a la crise donc l'activité explose. Nos plateformes téléphoniques<sup>2</sup> sont juste unifiées, on les a unifiées en deux mois, elles ne répondent pas bien. On est brocardé tout le temps dans la presse. On a un enjeu opérationnel fort qui est de faire face à la charge de traitement de l'inscription, ... (...) Faire du placement pour les publics très éloignés... ça, ça ne devient plus une priorité en gros. (...) En gros, on fait un plan de crise en juillet 2009. On s'en prend plein la figure. Quelles sont nos priorités ? Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on fait moins bien ? Du coup, le levier OPP et le levier des prestations externes<sup>3</sup> est salué et même, il est dans le plan d'action de juillet 2009. (...) Comment on passe la rentrée ? Déjà, on mutualise la téléphonie parce que ça déconne et on fait des plateformes régionales partout. Deux, on s'organise pour mutualiser ponctuellement sur des plateformes régionales la liquidation de l'indemnisation<sup>4</sup>. Pas un retard de paiement. Trois : on démarre le placement. (...) Donc on utilise au moins les leviers externes pour que, tout ce qui est placement long qui mérite des entretiens, ça soit externalisé et on oriente vers les marchés OPP. Et on se dit que heureusement sur TRA<sup>5</sup> on a mis les maxi très hauts<sup>6</sup> parce qu'on va tout consommer. (...)*

---

<sup>1</sup> Cette personne assure une fonction de directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi. Au moment de la fusion (en 2011, cette direction n'existait plus), une direction de la transformation est rattachée au cabinet du directeur général. Elle a pour mission d'accompagner « la construction d'un projet d'entreprise de Pôle emploi », de « réaliser le suivi des programmes et projets » et « d'accompagner le projet de transformation ». Organigramme de PE, août 2010. Autrement dit, elle a pour mission de faire une institution à partir de deux.

<sup>2</sup> Ces plateformes ont pour mission de procéder à la première inscription des demandeurs d'emploi avant qu'un rendez-vous ne leur soit attribué en agence et de répondre à leurs questions sur le placement et l'indemnisation.

<sup>3</sup> Elle fait ici allusion à l'externalisation de prestations ponctuelles.

<sup>4</sup> Des personnes ont été regroupées pour traiter uniquement des dossiers d'indemnisation sans recevoir les demandeurs d'emploi.

<sup>5</sup> *Trajectoire emploi* est l'intitulé du premier marché de prestations d'accompagnement à finalité de placement passé par Pôle emploi dont l'analyse fait l'objet du chapitre 8.

<sup>6</sup> Les prestataires candidatent pour se voir attribuer des lots de prestations à délivrer sur une zone géographique déterminée. A chaque lot ne correspond pas un nombre de prestations achetées mais Pôle emploi s'engage à acheter un nombre de prestations compris entre un minimum et un maximum.

*C'est ce qui explique qu'en octobre, novembre, décembre, les bons de commande explosent<sup>7</sup>. On dit : « ça, on peut pas faire ». Nous, on gère notre fusion... enfin, on gère l'inscription, l'indemnisation, et on démarre le placement. C'est ça, l'année 2009.*

*Finalement, en 2010, on revient sur le placement en disant « on a su faire face à la charge. On est présent sur l'indemnisation, sur l'inscription, les managers sont nommés. Ca se structure ». Les OPP sont toujours là pour nous rendre service. La charge sur le placement, elle est maintenant : les gens qu'on a inscrit en septembre 2009, ils sont en suivi mensuel en janvier 2010 donc la charge sur le placement elle est maintenant<sup>8</sup> donc les OPP on en a besoin. (...) En revanche, il y a un sujet budgétaire maintenant. C'est une autre contrainte. On s'était dit : septembre 2009-décembre 2010, sur 16 mois on va consommer le marché plutôt que sur 24<sup>9</sup>. C'est ce qu'on s'est dit au moment du plan de rentrée.*

*CV : Et dans les mois restants ?*

*Directrice de cabinet : et dans les mois restants on verra. On verra s'il en reste [des prestations]. (...) Ce n'est plus du principe, c'est du pragmatisme. Les OPP ont été intégrés complètement dans l'offre de service<sup>10</sup>. Peut-être un peu par défaut vous allez me dire. En gros, on s'est dit que sur le placement, on était absent et il fallait y aller mais du coup toutes les réticences idéologiques... Alors après, est-ce que certains conseillers, ça et là, on pu brandir que... ca, finalement, on l'a peu entendu<sup>11</sup>. »*

Cet extrait révèle la situation de crise dans laquelle se trouve le SPE sur la période 2008-2011 lorsqu'à la réforme institutionnelle donnant naissance à Pôle emploi s'ajoute la crise économique. Le recours aux OPP est alors un des leviers mobilisés pour y faire face. Si l'externalisation d'une partie de l'activité de placement se poursuit donc après la fusion, les raisons pour lesquelles il est fait appel aux OPP diffèrent largement de celles qui prévalaient auparavant. Désormais, ils sont mobilisés par l'opérateur public, dont le fonctionnement et le périmètre évoluent, pour réaliser les accompagnements qu'il n'est plus en mesure de réaliser. Aucune dimension concurrentielle n'apparaît mais le paramètre budgétaire devient un facteur limitant de l'externalisation. La légitimité à externaliser la mission de service public de placement ne serait plus contestée.

Cette troisième partie est consacrée à l'étude de la poursuite de l'institutionnalisation du recours aux OPP entre 2008 et 2011 alors qu'un nouvel ordre institutionnel se met en place au sein du SPE. Elle débute en 2008, au moment où se concrétise le projet annoncé à l'automne 2007 de réorganiser le SPE avec la promulgation de la loi le 13 février 2008. Dès les premières discussions sur ce que seront les interventions du nouvel opérateur public, la présence des OPP pour réaliser

---

<sup>7</sup> Ce marché est un marché à bons de commande. L'achat de la prestation est rendu effectif lorsque le conseiller envoie un bon de commande au prestataire.

<sup>8</sup> Le suivi mensuel personnalisé prévoit que chaque demandeur d'emploi est reçu pour un entretien quatre mois après son entretien d'inscription.

<sup>9</sup> La durée prévisionnelle du marché est de 24 mois.

<sup>10</sup> Ce terme désigne l'ensemble des services d'accueil et d'accompagnement qui peuvent être proposés aux demandeurs d'emploi.

<sup>11</sup> Directrice de cabinet du projet et de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

une partie de l'activité de placement est prévue. Dans un premier temps, Pôle emploi poursuit les contrats passés par le RAC avant de lancer un nouveau marché de prestations d'accompagnement à finalité de placement qui, pour la première fois, n'est pas une expérimentation<sup>12</sup>. Cette partie et notre enquête s'achèvent en 2011, au moment où prend fin ce marché dont le déroulement est marqué par les fluctuations liées aux aléas de la vie de Pôle emploi. Une des spécificités de cette période qui pèse directement sur les interventions du SPE réside dans le renversement de conjoncture entre le moment où est décidée la fusion et sa mise en œuvre, l'espoir d'un retour au plein emploi faisant place à une crise financière puis économique dont l'ampleur se révèle inégalée depuis la crise de 1929.

La loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du SPE transforme en profondeur son architecture institutionnelle et, par là même, la configuration des acteurs et ses régulations. Cette réforme a pour ambition de mettre en œuvre plus efficacement les orientations données pour les politiques de l'emploi qui font du rapprochement entre indemnisation et placement une priorité. Jugée inefficace, la coordination entre institutions est remplacée par le regroupement de ces deux activités au sein d'une même institution et dans les mains d'un conseiller unique en charge de mettre en œuvre la politique d'activation pour chaque demandeur d'emploi. Là où la loi du 18 janvier 2005 cherchait à coordonner les acteurs multiples concourant au SPE, celle du 13 février 2008 structure le SPE autour d'un gros opérateur, public mais atypique, dont la « gouvernance » devient un enjeu de premier plan. Cette réforme redistribue les activités et les pouvoirs entre institutions et acteurs du SPE. La loi, en redéfinissant les prérogatives respectives des institutions publiques et paritaire et des pouvoirs des acteurs publics et des partenaires sociaux, pose les bases de nouvelles régulations du SPE<sup>13</sup> dont le fonctionnement reste en partie à définir dans cette nouvelle configuration d'acteurs.

La nouvelle « gouvernance » de l'institution est au centre de l'analyse. Elle peut être définie « *comme un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux et d'institutions, en vue d'atteindre des objectifs définis et discutés collectivement*<sup>14</sup> ». Si ces pratiques sont caractéristiques des nouvelles modalités de conduite de l'action publique et de la négociation collective<sup>15</sup> qui se développent en réaction au diagnostic d'inefficacité de l'action publique. Dans le cas de Pôle emploi, la montée en puissance

---

<sup>12</sup> Cf. Annexe VI.

<sup>13</sup> Cf. Annexe V.

<sup>14</sup> Patrick Le Galès, 2006, « Gouvernance », in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. Références, pp. 242-249, pp. 242-244.

<sup>15</sup> Guy Groux, 2005, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations*, 2005/1 n° 3, pp. 57-70, p. 65.

du discours sur la gouvernance qui donne à la présence des partenaires sociaux une fonction de légitimation de l'institution semble s'accompagner d'une reprise en main par l'Etat. Cet apparent paradoxe à analyser fournit un exemple de ce qu'« *en France, les liens entre « relations professionnelles » et « politique » ont souvent été heurtés et les évolutions actuelles ne sont pas forcément univoques*<sup>16</sup> ».

Les dispositions législatives relatives à l'activité de placement restent dans les grandes lignes identiques. Les raisons de recourir aux OPP et les enjeux soulevés sont cependant largement différents. Le recours aux OPP est désormais perçu comme un moyen pour l'opérateur public de faire face à un surcroît d'activité. Les caractéristiques données à la prestation et la manière de la mobiliser traduisent cette évolution. A partir de ce constat, nous voulons montrer que recourir au marché n'est pas un projet politique en soi mais une démarche dont les finalités varient. Cette partie vise donc, à travers l'étude de la régulation concurrentielle, à identifier les nouvelles motivations et fonctions qui justifient la présence renouvelée de cette forme de régulation sur un segment de l'activité de placement au cœur du SPE.

Cette analyse soulève des questions beaucoup plus générales sur les régulations du SPE. Quelle est la signification en termes de conception du service public du fait que les OPP restent un horizon de réforme pour le SPE alors même que les résultats des évaluations ne démontrent pas leur supériorité ? Le rôle mineur joué par l'institution paritaire sur l'externalisation interroge sur son nouveau positionnement. La réappropriation par Pôle emploi du recours aux OPP pour en faire une variable d'ajustement questionne sa position hégémonique au sein du SPE qui révèle à la fois un retour en force de « l'Etat » mais aussi les tensions entre l'opérateur public et les services du ministère qui cherchent à tempérer son pouvoir. Quelle place les partenaires sociaux trouvent-ils dans ces jeux d'acteurs ?

Cette troisième partie analyse la poursuite du processus d'institutionnalisation du recours aux OPP. Cependant, dans la mesure où l'ordre institutionnel est profondément modifié, cette étude permet dans le même temps de saisir les transformations du SPE initiées par la réforme et qui se mettent progressivement en place concernant les évolutions des régulations du SPE, de la démocratie sociale et l'intervention publique en matière d'emploi.

---

<sup>16</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maïon des Sciences de l'Homme, pp. 7-24, p. 9.

De nouvelles régulations découlent de l'architecture institutionnelle réformée dans laquelle vient se déployer le recours aux OPP. Avant la fusion, certains représentants des organisations syndicales et surtout patronales étaient porteurs d'un autre projet pour le SPE qui a été écarté par le gouvernement. Analyser cette « paritarisation » de l'ANPE inaboutie confirme l'enjeu pour la transformation du SPE que représentaient les expérimentations menées par l'Unédic et la dynamique d'expansion qui était celle de l'institution paritaire, mettant en évidence l'ampleur de la rupture que constitue la fusion au regard des régulations précédentes du SPE. Nous nous focalisons sur la nouvelle configuration d'acteurs et la redistribution des activités et des missions des différentes institutions issues de cette réforme (chapitre 8). Malgré les différences dans l'architecture institutionnelle, le recours aux OPP se situe dans la continuité des expérimentations menées par le RAC et le processus d'institutionnalisation se poursuit avec la réappropriation de ce mode d'externalisation par Pôle emploi. Les OPP deviennent une variable d'ajustement et perdent donc toute fonction relative à la mise sous tension de l'opérateur public. Cette nouvelle fonction contribue à leur légitimation : anciennement utilisés comme une menace, ils sont désormais une aide dans un contexte où les agents du SPE sont face à de grandes difficultés liées à la fusion et à la conjoncture. Les services de l'Etat tentent de pondérer le pouvoir de l'opérateur public au moment où les partenaires sociaux ne pouvant plus s'appuyer sur l'institution paritaire largement affaiblie par la réforme cherchent des marges de manœuvre pour exister au sein de Pôle emploi (chapitre 9).



## **CHAPITRE 8 - DU PROJET DE PARITARISATION DE L'ANPE AU RETOUR EN FORCE DE L'ÉTAT : QUEL NOUVEAU CADRE LEGISLATIF POUR LES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ?**

---

Ce chapitre prend pour objet les nouvelles régulations qui découlent de la réforme législative du 13 février 2008 « relative à la réforme de l'organisation du SPE ». Cette loi, en faisant naître une nouvelle institution à partir de la fusion de l'ANPE et des Assédic, modifie l'architecture institutionnelle du SPE en vigueur depuis 1967 mais surtout redistribue les activités entre institutions et les pouvoirs entre acteurs, d'où une redéfinition des régulations au sein du SPE qui touche également les formes et la signification de la régulation concurrentielle du placement.

L'échec du cadre réglementaire bâti autour de la loi du 18 janvier 2005 à produire la coordination attendue fait consensus parmi les acteurs de l'Etat et du paritarisme. Le défaut d'articulation entre les activités d'indemnisation et de placement est d'autant plus déploré que la volonté de les rapprocher se fait plus forte. Dans la perspective d'un retour du plein emploi et sous l'effet des recommandations des organisations internationales, « activer les demandeurs d'emploi » est une priorité qui redessine les projets d'intervention pour le SPE. Le projet de fusionner existe mais avec une grande incertitude : quelle institution de l'ANPE ou du RAC absorbera l'autre ? Un projet existe, défendu au sein de l'institution paritaire, qui repose sur une extension des régulations du SPE telles que posées par les expérimentations de recours aux OPP. L'architecture institutionnelle finalement retenue diffère largement de ce projet mais également des régulations précédemment en vigueur. Elle redistribue les activités et les pouvoirs entre acteurs et institutions, mettant au centre un opérateur public aux modes de fonctionnement et aux contours renouvelés. Dans ce contexte institutionnel chamboulé, le recours aux OPP est toujours envisagé mais ses formes et sa signification ne peuvent que varier par rapport à celles qui existaient auparavant.

Ce chapitre étudie la naissance et les contours donnés au nouvel opérateur public du SPE pour identifier comment les nouvelles régulations conduisent à redéfinir la régulation du placement alors même que les dispositions législatives restent inchangées. Analyser les différentes solutions en débat avant la fusion permet de confirmer la portée des expérimentations et les enjeux que représente cette réforme dont le texte législatif pose seulement les bases. La loi donne des orientations relatives au rôle donné à chaque institution, à la nouvelle place faite à l'institution paritaire et aux partenaires sociaux et aux évolutions de la place et des formes prises par la démocratie sociale qui restent à préciser.

La première section de ce chapitre est consacrée à l'étude de l'émergence de la fusion comme solution de réorganisation du SPE. Le projet de « paritarisation » de l'ANPE n'ayant jamais eu de version officielle et ayant été écarté s'avère donc difficile à retracer précisément. Il consiste à étendre les prérogatives de l'institution paritaire en matière de reclassement poursuivant ainsi la configuration expérimentée via les marchés de recours aux OPP (cf. partie II). Analyser ce projet et sa disqualification permet de comprendre le revirement dans la situation des partenaires sociaux et de l'institution paritaire au sein du SPE, mettant un terme à la dynamique d'extension de leur champ d'intervention amorcée depuis plusieurs années. Dans la seconde section, après avoir étudié les nouvelles orientations des politiques d'emploi que la réforme ambitionne de mettre en œuvre, nous analysons la nouvelle architecture institutionnelle et la répartition des activités entre institutions et donc des pouvoirs entre les différents acteurs. Dans cette redéfinition d'ensemble des régulations du SPE, l'institutionnalisation du recours aux OPP se poursuit mais Pôle emploi se réapproprie cette forme d'externalisation pour en faire un outil pour faire face aux fluctuations de son activité.

## **1. Le projet de « paritarisation » de l'ANPE et son échec : de la montée en puissance à l'affaiblissement du régime paritaire**

Maintes fois évoquée mais autant de fois écartée, la fusion des institutions en charge de l'indemnisation et du placement est finalement réalisée en 2008. Cette réforme inattendue qui rompt avec les régulations élaborées autour de la réforme du SPE inscrite dans la loi du 18 janvier 2005 aurait pu avoir des contours largement différents. Analyser le projet écarté qui donnait une place centrale à l'institution paritaire permet d'achever l'étude des enjeux de l'introduction du recours aux OPP par les partenaires sociaux et de saisir l'ampleur du revirement que constitue l'adoption de la loi du 13 février 2008 pour les régulations du SPE et particulièrement pour le rôle qu'y tenaient les partenaires sociaux quelques semaines auparavant.

### **1.1 Des solutions différenciées pour répondre aux problèmes de coordination jugés irrésolus entre institutions du SPE**

Le cadre réglementaire bâti autour de la loi du 18 janvier 2005 se voulait une alternative à la fusion en privilégiant la coordination entre acteurs pour rapprocher l'indemnisation et le placement. Assez vite les acteurs des institutions publiques comme

paritaires partagent l'idée que ce nouveau cadre réglementaire ne permet pas davantage que les précédents d'atteindre la si recherchée coordination vectrice d'efficacité. La question de l'évolution institutionnelle du SPE reste donc posée après 2005 dans les mêmes termes qu'auparavant. Des propositions sont mises en discussion qui diffèrent largement en fonction de l'institution d'appartenance des acteurs qui les formulent.

### **1.1.1 La fusion : une solution encore perçue comme irréaliste et donc inefficace pour régler les difficultés persistantes de coordination au sein du SPE**

La loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 partait d'un constat d'inefficacité du SPE et proposait pour y remédier de mieux coordonner les interventions des différentes institutions en vue de rapprocher indemnisation et placement. Un constat de défaillance de la coordination est pourtant établi quelques mois plus tard. Il se fonde sur les difficultés à mettre en place les outils de collaboration prévus par la loi de 2005 (maisons de l'emploi, guichets uniques, etc.) et sur le climat conflictuel qui marque les relations entre ANPE et RAC particulièrement depuis le lancement du marché de prestations *Accompagnement renforcé*. Les partenaires sociaux gestionnaires du RAC s'inquiètent continuellement du coût de ces nouvelles structures, des difficultés à faire prévaloir leur approche et de leur autonomie en leur sein quand la direction de l'ANPE cherche à conserver les prérogatives de l'opérateur public dans un contexte où les interventions du RAC sur le retour à l'emploi sont croissantes. Ces difficultés sont déplorées au sein de la DGEFP où des doutes apparaissent sur la solution qu'est censée constituer la coordination. Au cours d'un entretien, une ancienne Directrice Générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle récuse la pertinence d'une telle mesure au regard des difficultés causées :

*« Les maisons de l'emploi, c'est un truc que la France n'aurait jamais du faire Une connerie majeure. Il faut voir les difficultés qu'on a eues simplement pour que l'Unédic accepte de participer au travail (...) C'était hallucinant. C'était conflictuel, ça montait au niveau des ministres<sup>1</sup> ».*

Echouant à être un lieu de coordination venant simplifier le paysage institutionnel, les maisons de l'emploi se révèlent être une institution supplémentaire source de conflits dans une architecture institutionnelle déjà complexe et dans un climat tendu. Quant aux guichets uniques, seuls quelques-uns sont installés en 2007. Cette lenteur est significative des difficultés et des réticences des institutions en dépit de leur soutien affiché à cette démarche censée être la plus à même d'éviter la fusion et de préserver les prérogatives de chacun. Ces échecs relancent les débats sur les solutions à privilégier

---

<sup>1</sup> Entretien avec une ancienne Déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle, septembre 2010.

pour mettre fin aux concurrences institutionnelles qui nuiraient à la coordination et donc à l'efficacité. Et ce d'autant plus qu'il y a un consensus partagé au sein du RAC, de la DGEFP et de l'ANPE autour de l'idée que l'activation des demandeurs d'emploi – finalité affichée de la coordination – reste une priorité politique et n'est pas sortie renforcée de la réforme précédente.

Mieux réguler le SPE pour le rendre plus efficace reste donc une question toujours d'actualité. En 2006, la Cour des comptes publie un rapport sur « l'évolution de l'assurance chômage » qui écarte à nouveau la fusion entre institutions.

*« Une fusion aurait certes l'avantage de la simplicité, mais il n'est pas apparu certain qu'un organisme regroupant plus de 40 000 salariés ayant à l'origine des cultures, des statuts et des niveaux de rémunération distincts puisse être plus efficace et apporter un meilleur service aux demandeurs d'emploi. L'enquête de la Cour a plutôt montré que l'existence de deux structures peut, dans certaines circonstances, stimuler leur action et favoriser l'émergence de formules innovantes<sup>2</sup>. »*

Fusionner serait à double tranchant : au-delà de la simplicité apparente de l'existence d'une seule institution, des difficultés à faire travailler ensemble les institutions en charge de l'indemnisation et du placement pourraient apparaître. A l'inverse, la dichotomie pourrait s'avérer une source d'émulation à condition que les institutions se coordonnent. Elle attribue les difficultés de coordination aux brouillages progressifs de la répartition du travail entre les deux institutions depuis que les missions du RAC se sont élargies et que les moyens de l'ANPE ont été renforcés ainsi que son monopole sur l'accompagnement réaffirmé et à l'absence de leadership entre les deux institutions.

La réponse de la direction de l'ANPE aux préconisations faites permet de constater qu'elle pose les débats dans les mêmes termes. Comme la Cour, elle souhaite que le périmètre d'intervention de chacune des institutions soit redéfini en partant de l'idée de « complémentarité des rôles de l'ANPE et des institutions d'assurance chômage et non [de] leur confusion car les métiers des deux structures demeurent différents<sup>3</sup> ». L'ANPE dispose toujours d'un monopole sur l'inscription sur la liste des demandeurs d'emploi, sur la gestion de cette liste et l'élaboration du projet personnalisé d'accès à l'emploi. La réponse apportée aux remarques formulées par la Cour des comptes insiste également sur le fait que bien que le RAC dispose de capacités de financement de mesures de retour à l'emploi, il n'a pas de compétence de régulation de la prise en charge des demandeurs d'emploi. Les allocataires de l'assurance chômage ne représentent que la moitié des demandeurs d'emploi et l'ANPE s'appuie fortement sur

---

<sup>2</sup> Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006, p. 113.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 128.

le principe d'égalité de traitement pour justifier de garder le monopole de la régulation du parcours des demandeurs d'emploi, fonction qui consiste également à assurer la péréquation des ressources. La direction générale de l'ANPE rappelle

*« qu'aucun pays européen ne s'est engagé dans cette voie qui, de plus, serait susceptible de remettre en cause le principe de l'égalité de traitement entre les demandeurs d'emploi selon qu'ils soient indemnisés ou non. La cohérence de la mobilisation des moyens disponibles en matière de reclassement des demandeurs d'emploi serait en effet plus difficilement assurée si plusieurs acteurs étaient en charge de l'orientation initiale. Les risques d'écroulement, de concurrence entre les dispositifs et plus globalement de mauvaise allocation des moyens en seraient renforcés<sup>4</sup> ».*

Cette réponse est représentative du climat qui règne au sein du SPE où l'ordre institutionnel n'est pas stabilisé et où chaque institution cherche à défendre son territoire. Les acteurs ne parviennent pas à coordonner leurs interventions et à éviter le chevauchement de prérogatives. La justification du périmètre d'intervention de l'opérateur public au nom de l'égalité de traitement révèle que l'enjeu de ces débats reste celui soulevé par le PARE et les expérimentations de recours aux OPP : la conception défendue du service public et les modalités de réalisation de ses missions.

### **1.1.2 La « paritarisation » de l'ANPE : une utopie du MEDEF ?**

Dans un contexte où l'avenir de la régulation du SPE est toujours indéterminé, la direction du RAC élabore son propre projet qui est très différent des propositions des institutions publiques. Forts de l'expérience de l'institution paritaire en matière de placement via le recours aux OPP, certains administrateurs, ceux du MEDEF en tête, se prennent à rêver à une organisation différente du SPE dans laquelle l'institution paritaire aurait la main sur l'ensemble du parcours des demandeurs d'emploi. Les expérimentations jouent un rôle déterminant dans la genèse de ce projet de régulation alternative puisqu'elles en ont posé les bases sur un périmètre très restreint<sup>5</sup>. Le chef de file du MEDEF au sein du régime est présenté par l'ensemble des acteurs comme le principal initiateur et promoteur de ce projet qu'il qualifie de « paritarisation de l'ANPE » :

*« CV : lorsque vous me parlez de paritarisation de l'ANPE...*

*Représentant MEDEF(RM) : ... C'est-à-dire une fusion sous l'égide de l'Unédic et non pas sous l'égide de l'État.*

*CV : J'ai cru comprendre qu'il y avait des gens qui, à une époque, pensaient que la fusion se ferait dans ce sens-là.*

---

<sup>4</sup> « Réponse du Directeur général de l'ANPE » in Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, pp. 128-129.

<sup>5</sup> Sans le réaliser complètement toutefois dans la mesure où l'ANPE restait décisionnaire sur la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi.

*RM : Une paritarisation de l'ANPE ? Ne nous faisons pas d'illusions, on aurait eu beaucoup de difficultés avec l'ANPE et ses organisations syndicales et avec l'État. Vous avez rarement vu l'État français, quelle que soit la couleur politique des gens au pouvoir, se défaire et se dégager d'un instrument de pouvoir.*

*CV : C'est ce qui m'a surpris quand on m'a parlé de ce projet-là. On m'a dit qu'il y avait une période où ce n'était pas absurde de penser dans ce sens-là.*

*RM : En réalité, je pense qu'on ne serait pas allé jusqu'à une paritarisation totale de l'ANPE. Il y aurait eu une coopération entre l'ANPE et l'Unedic beaucoup plus étroite [...].*

*CV : Ca aurait été un nouveau « système de gouvernance » de l'ANPE ?*

*RM : Oui. On n'a pas été très loin.*

*CV : C'est une idée qui était portée par...*

*RM : ... par le MEDEF. [...] Plutôt qu'une paritarisation de l'ANPE, il s'agissait d'éviter une étatisation de l'Unedic<sup>6</sup>. »*

Comme ce sera le cas de façon récurrente sur ce volet de notre enquête, ces propos rendent difficiles l'évaluation de l'état d'avancement de ce projet et ses probabilités de réalisation. Des indéterminations apparaissent également quant au contenu : quels auraient été le pouvoir et les prérogatives des partenaires sociaux ? Comment auraient été pris en charge les demandeurs d'emploi non indemnisés ? Le dirigeant patronal nous renvoie au cours de l'entretien au livre programmatique publié par le MEDEF au moment de l'élection présidentielle dont il serait le rédacteur du passage présentant ce projet de nouvelle organisation du SPE<sup>7</sup>. Le MEDEF se positionne en faveur de la fusion mais à la condition, notamment, que la nouvelle entité soit dirigée par les partenaires sociaux :

*« Peut-on aller jusqu'à fusionner l'ANPE et l'Unedic ? Ce serait certes une démarche de bon sens que de faire travailler ensemble plus étroitement qu'aujourd'hui le SPE et le service de gestion des allocations de chômage. Nous ne la rejetons pas. Mais nous savons à quelles conditions ce nouvel ensemble sera efficace et à quelles conditions il ne le sera pas. Nous demandons qu'un projet de financement nous démontre que la nouvelle entité n'aura pas un coût de fonctionnement supérieur aux deux entités séparées. Nous demandons deuxièmement qu'elle soit placée sous la tutelle unique des partenaires sociaux<sup>8</sup>. »*

Parler de « tutelle unique des partenaires sociaux » est une autre manière de désigner la « paritarisation » de l'opérateur public. Reconstituer *a posteriori* les positions de chacune des organisations n'est pas chose facile en raison, d'une part, de l'absence de formalisation de ce projet et, d'autre part, de son abandon. Les représentants des organisations sont peu enclins à dire qu'ils ont soutenu une solution

---

<sup>6</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unedic au moment des expérimentations de recours aux OPP président et vice-président de l'Unedic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

<sup>7</sup> Ce renvoi nous semble justifier le choix que nous avons fait d'utiliser ses propos comme représentatifs de la position du MEDEF.

<sup>8</sup> MEDEF (sous la dir. de Laurence Parisot), 2007, *Besoin d'air*, Seuil, p. 102.

qui n'a pas été retenue. Si le projet présente des zones d'ombre, son existence témoigne toutefois du fait que les partenaires sociaux s'inscrivent dans la dynamique d'extension des prérogatives de l'institution paritaire pour la poursuivre.

Le projet garde un caractère suffisamment flou pour que les différents acteurs puissent lui donner un contenu différent. Il aurait toutefois dépassé le stade de la discussion informelle entre administrateurs pour faire l'objet d'un travail d'élaboration au sein de la direction générale du RAC. Un membre du comité de direction de l'Unédic mentionne ces travaux :

*« Ici, en interne, nous, on avait travaillé. Le Bureau des directeurs avait des séminaires sur ces questions. On avait essayé d'imaginer un dispositif. C'était l'inverse, c'est l'Unedic qui absorbait l'ANPE. C'était un dispositif quasi privatisé, où l'Etat avait peut-être un rôle plus important que celui de l'Unédic aujourd'hui. C'était quand même les partenaires sociaux qui restaient les décideurs. Ce qu'on voulait créer, ça circulait au niveau des pouvoirs publics, c'était une structure nouvelle qui n'existait pas en France qui n'était ni une association, ni une société, c'était un organisme nouveau qui avait des responsabilités, qui avait des obligations et qui fonctionnait sous le mode de la gestion de droit privé sur un champ plus étendu que celui de l'assurance chômage. Avec des obligations renforcées parce qu'il y avait des missions de service public<sup>9</sup>. »*

La volonté de créer une structure nouvelle et de revoir la réalisation des missions de service public est révélatrice de l'ambition des partenaires sociaux à travers ce projet qui comporte une grande part d'inconnu et d'innovation. L'hybridation reste à construire entre la dimension paritaire et la prise en charge des missions de service public. Le néologisme « paritarisation » utilisé précédemment a l'avantage de rendre compte de l'ambition des partenaires sociaux de créer une structure ni privée – auquel cas il serait possible de parler de privatisation – ni publique. Si l'élaboration du contenu des interventions comporte également des incertitudes, elle s'inscrit dans la lignée des évolutions existantes du RAC.

*« Ça a tâtonné. Est-ce que c'était aussi clair dans la tête des uns et des autres ? Du côté du MEDEF, parce que celui qui avait une pensée à ce moment-là, il y avait un présupposé idéologique : le service public de l'emploi n'était pas à la hauteur. Il fallait créer une situation qui permette l'éclosion de quelque chose de différent. C'était provocateur. Ça mettait en cause tout le service public de l'emploi. Il fallait en confier la gestion aux partenaires sociaux. On allait jusqu'à leur confier l'élaboration des règles en matière de contrôle de la recherche d'emploi. Ça remettait en cause aussi le rôle de la DGEFP. On était dans une phase où on n'était pas dans la crise. Il y avait sans doute des résistances, des faiblesses, des lourdeurs du côté de l'opérateur public. [...] Le PARE n'était pas allé plus loin qu'une tentative de déstabilisation de ce qui existait et qui n'avait pas abouti. Du moins, pas comme il [le MEDEF] l'avait ambitionné.*

*CV : Vous diriez que le PARE c'était la première pierre pour mettre en œuvre cette nouvelle vision du SPE ?*

---

<sup>9</sup> Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, novembre 2011.

*DD : C'était pas formalisé. Il pressentait, il avait une intuition, en disant : on ne peut pas rester dans ce carcan administratif, il faut qu'il y ait un service public qui réponde aux besoins<sup>10</sup>. »*

Ce projet de « fusion à l'envers » viendrait poursuivre les évolutions du positionnement du RAC sur le long terme marquées par le PARE et par l'introduction des OPP et consacrer l'extension du champ d'intervention de l'institution paritaire sur le retour à l'emploi. Si la version initiale et non agréée du PARE a pu constituer un point de départ, les expérimentations avec les OPP sont un autre point d'appui en ce qu'elles permettent de donner une forme de réalité à ce projet en dépit de leur ampleur limitée. Ces expérimentations font, selon une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau, émerger l'idée que l'Unédic pourrait maîtriser de bout en bout le parcours du chômeur.

*« C'était un peu la remise en cause de l'exclusivité de l'ANPE compte tenu de son peu de résultats. Ça mûrissait petit à petit dans l'esprit des politiques. A un moment donné, l'Unedic a essayé. Quand on a vu qu'il y avait cette suppression du monopole, les partenaires sociaux ont eu le rêve qu'il y ait une fusion ANPE Unedic mais dans l'autre sens. Pour en faire une agence privée avec mission de service public. Et que l'Unedic ait un poids plus important dans le reclassement et le placement des chômeurs.*

*CV : C'était à quelle époque ?*

*DGA : Ces discussions ont commencé dans les années 2004-2005. Jusqu'au bout, les partenaires sociaux y ont cru, surtout avec l'arrivée de Sarkozy qui était très libéral, en se disant : « bon les partenaires sociaux vont récupérer l'ANPE. La fusion va se faire dans un sens favorable à l'Unédic ».*

*CV : Est-ce que l'État donnait des signes que ça aurait pu être possible ?*

*DGA : Non, pas spécialement. C'était plutôt l'ambition des partenaires sociaux qui disaient... La position du MEDEF notamment était de dire : puisque l'État nous impose un niveau de cotisations élevé pour financer l'assurance chômage (parce que le MEDEF pensait toujours que le taux de contribution était trop élevé), et bien qu'on aille jusqu'au bout, si on paye, on gère. Mais on ne gère pas seulement l'indemnisation, on le gère comme une assurance. Du reste, l'Unedic est une assurance chômage. Ce n'est pas une assistance chômage. Et donc on le gère dans une optique d'assurance. On fait la prévention et on fait du curatif mais efficace. Non seulement, on verse une indemnité mais on oblige les gens à reprendre le travail. Ça a toujours été la position du MEDEF ça.*

*CV : Dans cette loi, l'Unédic est également posée comme faisant partie du service public de l'emploi. Est-ce que les partenaires sociaux y ont vu une menace pour l'autonomie de l'assurance chômage ?*

*DGA : Non, au contraire, pour eux c'était une extension de leur périmètre d'intervention. D'avoir l'inscription des demandeurs d'emploi faite en Assédic, c'est le début dans cette idée qu'on allait gérer de bout en bout. Pour eux, c'était un point positif.*

*CV : Mais, dans cette question de gérer de bout en bout, il s'agissait de ne gérer que le demandeur d'emploi indemnisé ?*

*DGA : C'était tout le débat. L'Unedic disait : « moi je m'occupe des demandeurs d'emploi indemnisés. À la limite, on peut laisser un service public pour les autres ». Et c'est là-*

---

<sup>10</sup> Ibid.

*dessus que ça achoppait. On ne peut pas laisser une partie des demandeurs d'emploi. Le service public du reclassement, il est pour tous. Et c'était toute la difficulté<sup>11</sup>. »*

Ces propos rendent très clairement compte de la manière dont mûrit ce projet chez une partie des partenaires sociaux mais plus particulièrement au sein du MEDEF. La suppression du monopole et la loi de 2005 jouent un rôle déterminant à la fois en raison du rôle que la concurrence est supposée jouer dans le nouveau service public et parce qu'elles sont prises comme un assentiment de l'Etat ou du moins comme une ouverture à exploiter. Ces propos rappellent, comme nous l'avons montré, que le point de départ de cette évolution est de lier l'indemnisation et le placement pour réaliser des économies sur l'indemnisation. Gérer les ressources du RAC ne se limite plus à assurer mécaniquement l'équilibre mais à pouvoir jouer sur les dépenses en les réduisant par l'accélération du retour à l'emploi, grâce au poids plus important de l'Unédic dans le reclassement et la possibilité de contourner l'ANPE. Notons également qu'un autre levier envisagé pour diminuer la durée d'indemnisation concerne les possibilités accrues de contraindre les allocataires à retourner à l'emploi. Ceci est cohérent avec les propos du membre du comité de direction cité précédemment qui mentionne la révision des modalités de contrôle de la recherche d'emploi et les transformations des prérogatives du RAC comme une des dimensions de ce projet de régulation alternative du SPE porté par le MEDEF et dont il est difficile de savoir dans quelle mesure il est soutenu par les organisations syndicales.

Le projet élaboré au sein du RAC pour remédier aux défaillances de la coordination par une forme de fusion s'élabore au fil des expériences et expérimentations qui font intervenir l'Unédic au-delà de l'indemnisation. Cette dynamique d'extension des prérogatives du RAC se trouve brutalement interrompue.

## **1.2 Quelle institution à la tête du guichet unique ?**

L'annonce inattendue d'une fusion des Assédic et de l'ANPE dans un opérateur public unique vient mettre un terme aux espoirs des tenants d'une « paritarisation » de l'ANPE. Pourtant, la majorité des représentants des organisations syndicales et patronales se rallient rapidement à ce projet qui remet en cause la place de l'institution paritaire et des partenaires sociaux dans la politique d'emploi qui est mise en question. Comment expliquer un tel revirement ?

---

<sup>11</sup> Entretien avec une responsable de la direction de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

### 1.2.1 L'annonce surprise de la fusion

Discutée à de nombreuses reprises depuis la fin des années 1980, la solution de la fusion est autant de fois écartée. Cela est notamment le cas dans plusieurs rapports d'expertise administrative déjà mentionnés<sup>12</sup>. Peu avant l'élection présidentielle de mai 2007, le projet de fusion est toujours considéré comme improbable. Une ancienne Directrice Générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle rappelle la soudaineté du projet :

*« Très honnêtement quand Borloo a fait l'article sur le SPE dans la loi de 2005, je n'ai pas souvenir que le projet de fusionner soit allé très loin. Au contraire, tout le monde a dit, « c'est trop compliqué, on y arrivera jamais » et c'est la raison pour laquelle il a fait le guichet unique et les maisons de l'emploi. (...) Personne avant 2007, les élections présidentielles, ne songeait à fusionner<sup>13</sup>. »*

Elle poursuit en revenant sur un séminaire de réflexion qu'elle a organisé à la DGEFP avant l'élection présidentielle et qui prenait pour objet le scénario d'une fusion ANPE / Unédic.

*« On l'avait présenté dans un séminaire semi-ouvert. Le secrétaire général du Conseil d'Orientation de l'Emploi nous avait dit, je m'en souviens parce c'est assez drôle rétrospectivement : « vous auriez du faire plusieurs scénarii parce que le scénario de la fusion, on ne le fera jamais<sup>14</sup>. »*

La création d'un guichet unique est une promesse électorale du candidat Sarkozy en vue de l'élection en mai 2007. Jacques Chirac, lors des vœux aux forces vives en 2007, avait déjà présenté la fusion comme une nécessité.

*« Il nous faut créer une sécurité sociale professionnelle. Face au chômage, il ne suffit pas d'être indemnisé, il faut disposer de compétences actualisées en permanence, il faut être mis sans délai en relation avec la bonne entreprise. La création des Maisons de l'Emploi a marqué une étape importante. Nous devons maintenant dépasser les intérêts particuliers et les conservatismes qui ont ralenti les évolutions nécessaires. Il faut bâtir un nouvel instrument de combat contre le chômage et pour l'emploi, à partir, disons-le clairement, de la fusion de l'ANPE et de l'Unédic<sup>15</sup>. »*

Cette annonce n'a pas de suite avant la fin du quinquennat mais, contre toute attente, la promesse faite par le candidat Sarkozy est tenue. Un directeur général adjoint

---

<sup>12</sup> Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic, Art. 79 de la loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle ; Jean-Michel Bêlorgey, Annie Fouquet, Cédric Afsa, 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La Documentation française ; Jean Marimbert, 2004, *op. cit.* ; Cour des comptes, 2006, *op. cit.*, Mars 2006. La spécificité du rapport Bêlorgey est, d'une part, de recommander la solution d'une « fusion » puisqu'il préconise d'intégrer le SPE avec ses deux fonctions, indemnisation et placement dans une agence commune » et d'autre part il envisage que cette agence soit « gérée par les partenaires sociaux selon les objectifs définis par la puissance publique et dont la réalisation est régulièrement évaluée *ex-post* » (p. 164). Dans les autres rapports, lorsque les solutions de fusion sont examinées – pour être aussitôt écartées –, elles se feraient dans le cadre d'un établissement public.

<sup>13</sup> Entretien avec une ancienne déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle, septembre 2010.

<sup>14</sup> *Ibid.*

<sup>15</sup> Jacques Chirac, Présentation des vœux des forces vives, 4 janvier 2007.

de l'ANPE rapporte : « *la fusion quand Sarkozy l'a annoncée (...), tout le monde tombait de sa chaise. Moi j'y étais. La fusion, tout le monde était contre*<sup>16</sup> ».

Le projet présidentiel n'est pas élaboré précisément au cours de la campagne. Il est seulement désigné par l'expression « guichet unique » qui fait écho aux recommandations de l'OCDE et de l'UE<sup>17</sup>. La fusion est annoncée quatre mois après l'élection, en septembre 2007<sup>18</sup>, alors que ses contours sont toujours aussi flous. Dès l'automne, différents groupes de travail se mettent en place pour préparer ce qui apparaît déjà comme une des réformes majeures du quinquennat et une des plus importantes opérations de réorganisation administrative jamais réalisées. La période allant de cette annonce en septembre 2007 à la publicisation des premières ébauches de la nouvelle institution le 1<sup>er</sup> décembre 2007 par Christine Lagarde alors ministre de l'Economie des Finances et de l'Emploi, est marquée par l'incertitude.

Pendant un bref laps de temps, le doute persiste sur les contours de la fusion. Le projet ébauché au sein du RAC n'est pas *a priori* disqualifié même si au vu de ce que représentent la politique d'emploi et le SPE pour un gouvernement en France, l'existence et la persistance de ce projet pourraient paraître difficiles à croire. Le membre du comité de direction de l'Unédic dans les propos précédemment cités affirme que le projet « circulait au niveau des pouvoirs publics<sup>19</sup> » et qu'il y a, avant que les contours de la nouvelle institution ne soient dessinés, deux projets envisagés dont l'un donnerait le pouvoir aux partenaires sociaux<sup>20</sup>. Les membres du RAC ne sont pas les seuls à mentionner l'existence de ce projet. L'ancienne Directrice Générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle affirme que le projet de fusion arrive très tardivement et confirme qu'une architecture institutionnelle largement différente est à un moment envisagée :

*« CV : En faisant ces entretiens, certains me disent qu'avant 2007, voyant la fusion poindre... ils ne disent pas mot à mot que ce serait l'Unédic qui absorberait l'ANPE mais ils... »*

*DGEFP A : ...si, si. Je ne sais pas si c'est vraiment avant 2007. (...) Les élections présidentielles arrivent et finalement l'idée [de guichet unique] était dans le programme Sarkozy. L'idée commence à avancer. Dans les premiers mois de la présidence, l'Unédic était persuadée qu'effectivement ils allaient emporter le morceau. J'ai eu des réunions,*

---

<sup>16</sup> Entretien avec un directeur général adjoint de l'ANPE au moment des expérimentations de recours aux OPP, septembre 2010.

<sup>17</sup> Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission* ; Secrétariat de l'OCDE, 2001, « Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux » in OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, pp. 35-72.

<sup>18</sup> La promesse de campagne est reprise le 18 septembre 2007 au cours du discours présidentiel prononcé pour le 40<sup>ème</sup> anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale.

<sup>19</sup> Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, novembre 2011.

<sup>20</sup> Il précise : « *dans le cadre de la réforme, il y avait des versions Unedic, et des versions publiques* ». Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, novembre 2011.

*on était trois dans le bureau, il y avait le directeur général de l'Unédic. Evidemment, ça ne se passait pas bien. Je leur disais : « comment vous imaginez les choses ? Voilà, nous, comment on les imagine ». Je lui dis ce qu'on avait fait en séminaire. Il me dit : « c'est l'Unédic qui va absorber l'ANPE ».*

*CV : Je ne comprends pas ça.*

*DGEFP A : C'était une bataille. Ca aurait pu. Il y a des événements circonstanciels, notamment...*

*CV : Par rapport à M. \_\_\_ [représentant du MEDEF, président de l'Unédic au moment des qui a eu des démêlés avec la justice à partir de septembre 2007] ?*

*DGEFP A : Ce n'est pas arrivé par hasard. Ca a affaibli totalement le MEDEF et l'ensemble des organisations syndicales d'ailleurs. Ca a aidé à ce que ça se passe comme ça. Plus des considérations juridiques quand même. Je pense qu'on aurait pu aboutir à un tout autre résultat. Ce n'était pas acquis, la bataille était assez rude [...] A l'époque, ils [à l'Unédic] n'y croyaient pas [à la fusion]. Ils pensaient manger l'ANPE. Le directeur général me l'avait dit. Et il m'avait dit « on a les assurances de l'Elysée ». Peut-être que l'Elysée leur disait une chose...<sup>21</sup> ».*

Croire dans le projet de « fusion à l'envers » n'est donc pas une forme d'aveuglement des partenaires sociaux mais bien la manifestation de la position de force qui était la leur à ce moment-là. Les expressions « bataille », « c'était pas acquis », « on aurait pu aboutir à un tout autre résultat » témoignent des incertitudes qui perdurent tardivement et du fait que l'issue aurait pu être différente. Elle émet l'hypothèse d'un double discours de l'Elysée mais surtout, affirme que seul un affaiblissement des partenaires sociaux rend le projet de fusion sous l'égide de l'Etat possible.

### **1.2.2 L'affaiblissement et le ralliement des partenaires sociaux à la fusion**

Comprendre les positions syndicales une fois que la solution défendue par les partenaires sociaux a été écartée suppose d'identifier si l'absence d'opposition des partenaires sociaux s'explique par la perte de leur capacité de blocage ou par l'adhésion au changement proposé<sup>22</sup>. Quel que soit le degré d'aboutissement du projet de nouvelle régulation du SPE, il est révélateur de la volonté d'un certain nombre de représentants des organisations syndicales et patronales d'étendre les prérogatives de l'institution paritaire. Pourtant, très rapidement, ils cessent de défendre ce projet et se rallient à la proposition de fusion de l'ANPE et du réseau de l'institution paritaire. Ce revirement est d'autant plus difficile à expliquer que ces représentants sont peu enclins à revenir sur

---

<sup>21</sup> Entretien avec une Déléguée générale adjointe à l'Emploi et à la Formation professionnelle lors des premières expérimentations de recours aux OPP, septembre 2010.

<sup>22</sup> Cette question est au centre de la thèse de Louise Lartigot-Hervier qui la pose de manière plus approfondie et plus large pour les réformes de l'assurance chômage et maladie en France et en Allemagne. Louise Lartigot-Hervier, 2012, *La peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

cette « défaite », qu'ils ne reconnaissent d'ailleurs pas toujours comme telle. Le passage d'une opposition à la fusion au nom de la défense de l'autonomie et des attributions du RAC au ralliement au projet de l'Etat au motif que l'institution préserverait ainsi ses prérogatives est une volte-face particulièrement rapide. Un conseil d'administration extraordinaire est réuni le 29 novembre 2008 suite à l'annonce du projet de loi de réorganisation du SPE au cours duquel les membres s'opposent à l'unanimité au projet gouvernemental. Le Bureau du 15 février 2008, qui suit de peu donc l'adoption de la loi du 13 février, s'ouvre sur la présentation par Marie-Ange du Mesnil du Buisson<sup>23</sup> du rapport du groupe de travail qu'elle a présidé sur l'organisation de la préparation de la fusion. Dans les différentes interventions des administrateurs, aucune opposition à la fusion n'est exprimée.

➤ *Les positions des différentes organisations gestionnaires du RAC*

Lors des premières présentations du projet, les différentes organisations sont opposées à l'unanimité. Côté syndical, la CFDT combat initialement la fusion au motif qu'elle réduirait les prérogatives du RAC et mettrait en péril l'autonomie des partenaires sociaux. La CGT-FO est sur une ligne de défense de l'institution qui prend appui sur son opposition historique à l'activation et sur sa défense du service public. Elle souhaite préserver l'autonomie du RAC, soupçonnant que l'Etat ne laisserait pas « exister » les partenaires sociaux dans une institution tripartite, pour garder une indemnisation contrepartie des cotisations versées et laisser à l'Etat l'entière responsabilité d'intervenir pour le retour sur le marché du travail dans le cadre d'un service public. La position de la CGT ne consiste pas tant à défendre l'institution paritaire vis-à-vis de laquelle elle a toujours gardé une forme de marginalité qu'à mettre en doute la possibilité d'instaurer une institution qui fonctionne. Les doutes de ses représentants portent sur la rapidité du projet, le climat général de réduction des dépenses publiques et la gouvernance affichée de Pôle emploi qui viserait à instaurer une institution tripartite.

Côté patronal, le MEDEF s'oppose au projet au nom de son refus de voir une extension du service public et de l'autonomie de gestion de ses propres ressources par l'institution paritaire. La CGMPE refuse la perte de pouvoir des partenaires sociaux via l'affaiblissement de l'institution paritaire.

---

<sup>23</sup> Diplômée de Sciences-Po Paris et de l'ENA, Marie-Ange du Mesnil du Buisson est affectée à l'Inspection générale des affaires sociales en 1981. Elle devient en 1986 cheffe de mission de l'insertion professionnelle au sein de la délégation à l'emploi. Elle entre en 1988 au cabinet de Jean-Pierre Soisson au ministère du travail comme conseillère technique. Sous directrice, adjointe au délégué à la formation professionnelle de 1990 à 1992, elle retourne en 1993 à l'Inspection générale des affaires sociales. Directrice générale adjointe de l'ANPE de 1997 à 2000, elle devient inspectrice générale des affaires sociales en 2001.

➤ **Le ralliement suite à l'affaiblissement des partenaires sociaux**

Une des causes de l'affaiblissement des organisations syndicales et patronales est, de l'avis de tous (représentants de l'Etat, des organisations syndicales, patronales ou des membres des services), la déstabilisation du MEDEF. S'il y a une affaire politico-juridique sous-jacente, elle est à resituer par rapport à la divergence historique sur la question du paritarisme au sein du patronat et plus particulièrement du MEDEF. Pour une ancienne directrice général adjointe de l'Unédic en charge du réseau [des Assédic], le changement à la présidence du MEDEF conduit à ce que l'institution ne soit pas défendue.

*« il y a eu aussi l'arrivée de Mme Parisot [dirigeante du MEDEF] à la tête du MEDEF. Avec M. Gautier Sauvagnac [Président patronal de l'Unédic], on connaissait leur relation. Mme Parisot, dès le début ne s'est pas intéressée à l'assurance chômage, en disant : « c'est une cotis' obligatoire, c'est une nécessité, qu'est-ce qu'on va s'embêter à gérer ça ». Elle n'était pas dans l'idée de récupérer l'assurance chômage en disant : « c'est notre assurance chômage, on veut la gérer comme une assurance pour reclasser nos demandeurs d'emploi ». Elle a laissé filer le dossier. Elle voulait s'en dégager. Ca, c'est moi qui parle à titre personnel. La querelle personnelle avec M. Gautier-Sauvagnac n'a fait que renforcer le désintérêt du nouveau MEDEF pour l'assurance chômage. Ils n'allaient pas mettre de l'argent pour reclasser les demandeurs d'emploi. L'ANPE est payée pour le faire, elle le fait mal, tant pis. Pour eux, c'était ça<sup>24</sup>. »*

Ces différences de position au sein du MEDEF sur le rapport aux institutions paritaires sont anciennes. Un des éléments qui aurait fait pencher la balance résiderait dans le fait que la fusion intervient dans la période où la partie favorable au paritarisme est affaiblie. Cette position est défendue par un ancien représentant du MEDEF, président de l'Unédic mais également par des représentants patronaux et syndicaux, des membres des services, des agents de l'ANPE et de la DGEFP.

*« Moi, c'est l'époque où je quitte l'Unédic et l'UIMM. Il y avait beaucoup d'agitation. Je n'ai pas pu m'en occuper. Pour ne rien vous cacher, une éminente personnalité de l'Unédic, une personnalité syndicale, m'a dit quelques mois après : si vous aviez été là, les choses auraient été différentes. C'était gentil de sa part. Je n'en suis pas sûr. En tout cas, l'État aurait eu un interlocuteur. L'État a pu faire ce qu'il voulait en profitant d'un moment où le MEDEF et où le bras armé social ou le bras social du MEDEF était en très grande difficulté à cause de la crise de l'UIMM. Les pouvoirs publics ont pu faire à ce moment-là ce qu'ils ont voulu. Et après, c'est fait. On applique la loi.*

*CV : Mais, est-ce que vous pensez que l'assurance chômage, est encore aujourd'hui une institution importante pour le MEDEF ?*

*Représentant du MEDEF, Président de l'Unédic : (...) Au sein du MEDEF - je pense que c'est particulièrement vrai au sein du MEDEF, ça l'est peut-être moins au sein de l'UPA ou de la CGPME - vous avez toujours eu une tendance ultralibérale. Pour cette tendance ultralibérale, le paritarisme : « qu'est-ce que c'est ce truc-là ? A quoi ça sert ? Ça nous coûte de l'argent. Ça ne sert à rien ». (...) Vous avez cette vieille tendance qui ressort de temps en temps et qui n'est pas favorable au paritarisme. Côté syndical, vous avez le*

---

<sup>24</sup> Entretien avec une ancienne directrice générale adjointe de l'Unédic en charge du réseau des Assédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, janvier 2011.

*même type de tendance. Là, ce n'est pas de l'ultralibéralisme par hypothèse, c'est ce que j'appellerais, et ce n'est peut-être pas gentil, la difficulté de la responsabilité. (...) Dans une gestion paritaire, il n'y a que des coups à prendre. (...) Vous avez des deux côtés, des gens qui considèrent que le paritarisme après tout, on s'en passerait. Ce qui me paraît faux. (...) Parce que toute mon expérience (...) m'a montré que les organes paritaires étaient un des endroits où les dirigeants patronaux et syndicaux se parlaient. (...) Dans un pays où, soi-disant le dialogue social est insuffisant - ce qui d'ailleurs est discutable - les institutions paritaires sont une occasion de se parler, de décider ensemble et de se comprendre. Je trouve que c'est un peu dommage de mettre en l'air cette occasion de se parler et de se comprendre. C'est la raison pour laquelle je ne fais pas partie des ultralibéraux du MEDEF et que je déplore la retenue de certaines tendances syndicales à l'égard de la responsabilité paritaire<sup>25</sup>. »*

On appréciera la maîtrise par ce dirigeant syndical du discours implicite. Il est question « *d'agitation* » plutôt que de « *mise en examen* » d'où l'impossibilité « *de s'en occuper* ». L'intérêt du propos dépasse largement la question de la fusion et permet de comprendre l'implication de certaines organisations dans la gestion paritaire et les divergences au sein du patronat. Il soulève la question de la « responsabilité » des organisations lorsqu'elles sont engagées dans la gestion paritaire (cf. chapitre 5). Il insiste également sur le cadre que ces institutions fournissent pour que se développent les activités délibératives qui ne peuvent exister dans l'urgence et les oppositions des négociations. Pour comprendre la période de fusion, il importe de saisir que la mouvance favorable au paritarisme au sein du MEDEF est mise en difficulté et est remplacée par une tendance qui se contente de continuer à siéger mais sans s'investir dans la direction de l'institution. Evoquant le MEDEF après la fusion, il est fréquent que les personnes interrogées, quelle que soit leur institution d'appartenance, mentionnent « l'absence d'idée », autrement dit l'absence d'implication au-delà du seul fait de siéger, à la différence de la période qui va du PARE (voire même avant) à la fusion. « L'affaire UIMM » met également en lumière le fait que l'affaiblissement du MEDEF s'est répercuté sur l'ensemble des organisations, même syndicales. Sans le MEDEF, les confédérations n'ont pu défendre le RAC, nouveau signe de son rôle moteur dans l'institution. De manière plus générale, elle révèle la fragilité de l'institution paritaire. Alors que celle-ci était en position de force et dans une dynamique d'extension depuis plusieurs années, ces dirigeants n'ont pas les moyens de s'opposer à un projet de l'Etat qui l'affaiblit.

Une autre explication complémentaire à ce ralliement rapide est la situation d'asphyxie des partenaires sociaux à ce moment-là en raison des nombreuses négociations qui se déroulent alors. Même s'il y a un léger décalage temporel, les représentants des organisations syndicales et patronales se trouvent en 2008 débordés

---

<sup>25</sup> Entretien avec un représentant du MEDEF, président et vice-président de l'Unédic au moment des expérimentations de recours aux OPP, octobre 2010.

par le nombre de négociations à mener. Au vu de « l'agenda social 2008<sup>26</sup> », le choix a pu être fait de concentrer les forces sur les négociations plutôt qu'à défendre une institution qui n'est pas une institution « populaire ». Contrairement aux réformes des retraites ou de l'assurance maladie, les réformes de l'assurance chômage n'entraînent aucune mobilisation des salariés. L'institution paritaire est une institution mal connue, même par les salariés syndiqués, bien en peine de la distinguer d'une institution étatique. Le rôle des partenaires sociaux n'y est pas identifié, à la différence de leurs interventions dans la négociation collective.

Se disant que le combat est perdu, certaines organisations se déclarent favorables à la fusion et cherchent à peser sur les contours donnés à cette nouvelle institution. Il ne s'agit pas d'un ralliement suite à une phase de délibération qui n'existe pas en raison de la rapidité qui caractérise la réalisation de cette réforme. Si le revirement des partenaires sociaux est, à certains égards, spectaculaires, la fusion elle-même représente une rupture qui n'est pas assumée avec les logiques de régulation du SPE mises en place à partir de la loi du 18 janvier 2005.

### **1.2.3 Quels enjeux à situer la fusion dans la lignée de la loi de 2005 ?**

Le gouvernement s'attache à présenter la fusion comme s'inscrivant du point de vue de son contenu dans la continuité de la loi de 2005, ce qui est pour le moins contestable<sup>27</sup>.

S'il est nécessaire de dresser un constat d'échec de la loi de 2005 pour justifier l'abandon de la coordination au profit de la fusion, la réforme ayant été réalisée par un gouvernement de droite, il est impossible au gouvernement en place d'être trop critique. L'échec est reconnu à demi-mot, cependant la stratégie de rapprocher sans fusionner est disqualifiée.

*« La loi de cohésion sociale a marqué une étape positive, mais L'OPTION DU SIMPLE « RAPPROCHEMENT », retenue par la convention tripartite de mai 2006, A MONTRE SES LIMITES :*

---

<sup>26</sup> Le président de la République organise le 19 décembre 2007 une réunion avec les partenaires sociaux pour fixer l'agenda social. Parmi les thèmes retenus figurent la modernisation du marché du travail, le développement de la négociation collective, la représentativité syndicale, l'assurance chômage et la formation professionnelle.

<sup>27</sup> Placer la fusion dans la lignée de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 n'est pas fait uniquement par les acteurs gouvernementaux. Dans le champ scientifique, cette analyse est partagée, par exemple, par Thierry Berthet (cf. Thierry Berthet, 2010, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue française de socio-économie*, n° 6, pp.131-148) et Christophe Willman, 2009, « L'autonomie des partenaires sociaux en débat : Pôle emploi et la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 ». *Droit social*, juillet-août (7/8): pp. 830-841.

*- Les réalisations sont réelles mais se déploient beaucoup **trop lentement** : **Moins de 10 véritables guichets uniques** ! Et le rapprochement informatique en est encore à ses premiers pas (...) Enfin, les coûts de coordination sont importants<sup>28</sup>. »*

Pour remédier à cet échec, une nouvelle solution est proposée : la fusion d'institutions jusque-là évitée. Une relecture des évolutions précédentes conduit à présenter la fusion comme poursuivant des tendances existantes alors que les actions menées jusqu'à présent pour accroître la coordination avaient précisément pour but de l'éviter. Les actions de coordination inscrites dans la loi de programmation pour la cohésion sociale et dans les textes conventionnels adoptés en 2006 sont présentées comme des étapes préparatoires sur lesquelles s'appuyer.

*« Les deux principaux opérateurs du service public de l'emploi que sont l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Unédic ont donc entrepris ces dernières années, notamment dans le cadre de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 puis de la convention d'assurance chômage du 18 janvier 2006, des efforts significatifs de rapprochement, à travers la mise en commun des systèmes d'information et le déploiement progressif de guichets uniques.*

*Pour amplifier les effets de ces évolutions, le Gouvernement a décidé de mettre en place, à partir des réseaux de l'ANPE et de l'Unédic, un opérateur unique pour l'accueil, le placement, le service des prestations d'indemnisation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Il s'agit ainsi de passer à une nouvelle étape de la réforme du service public d'emploi, en capitalisant sur les acquis de ces dernières années<sup>29</sup>. »*

Le fait que la fusion était jusque-là une configuration jugée irréalisable et vouée à l'échec est occulté.

Les acteurs interrogés, eux, ne souscrivent pas à une telle relecture. Ils expliquent la fusion au contraire par la volonté de rupture par rapport à la loi de 2005, particulièrement sur la manière dont été envisagée la coordination entre les acteurs du SPE. La réforme législative viendrait mettre fin à une situation de confusion des rôles et de concurrences institutionnelles<sup>30</sup> qui, source de conflits devenue intenable, entravait le fonctionnement du SPE. Fusionner est donc une manière radicale de régler les problèmes anciens de coordination. Certains, au sein du RAC particulièrement, expliquent la fusion par le fait que l'institution paritaire aurait outrepassé abusivement ses prérogatives. Cette vision est défendue par le directeur de l'Assédic de l'Ouest francilien au moment de l'expérimentation avec Maatwerk pour qui les expérimentations ne sont pas étrangères à la fusion.

---

<sup>28</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, 2007, « Fusion ANPE-Assédic » *Questions-réponses*, 6 décembre 2007, dossier de presse. Souligné dans le texte.

<sup>29</sup> Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réorganisation du service public de l'emploi, exposé des motifs.

<sup>30</sup> Ces concurrences institutionnelles se retrouvent mais s'estompent progressivement au sein de Pôle emploi entre les anciens agents de l'ANPE et les anciens salariés du RAC.

*« Je ne vous dis pas que l'expérimentation avec les opérateurs privés nous a conduits là. (...) Je dis simplement que ces opérations ont participé à nos soucis dans la mesure où on a brouillé les cartes sur la mission. On s'est mis dans une position de concurrence par rapport à la fonction publique et ça, en France, personne ne peut l'accepter. En brouillant les cartes et en mettant pied-à-terre un organisme public, je crois qu'on a réuni les conditions nécessaires pour que certains candidats disent « comment ils travaillent ces deux ? Pourquoi ne pas les fusionner ? ». Pour le péquin de la rue à qui on pose la question, il est d'accord<sup>31</sup>. »*

Cette idée est largement partagée après la fusion, notamment par un représentant de la CFE-CGC :

*« Pour moi, le recours aux OPP nous a encore plus poussés vers la fusion. On serait resté sur nos missions d'origine, il n'y avait pas de problème. A partir du moment où M. \_\_\_\_\_ [ancien Président de l'Unédic, représentant du MEDEF] a voulu montrer que l'Unédic faisait mieux que l'ANPE, ça voulait dire qu'on pouvait bouffer l'ANPE<sup>32</sup>. »*

Un membre du comité de direction de l'Unédic va dans le même sens en présentant le projet de fusion comme la reprise par l'Etat des prérogatives que les partenaires sociaux s'étaient attribuées, dans un contexte où la gestion paritaire est selon lui incomprise voire « incongrue ».

*« Ils ont voulu renforcer le rôle de l'État. [...] L'Unedic outrepassait son rôle et ses missions en intervenant au-delà de l'indemnisation sans savoir où ça pouvait aller. L'État a dit : « c'est confus, il faut mettre de l'ordre ». Et ils en ont profité pour prendre les choses en main. Ça partait dans tous les sens. Il y avait une volonté de certaines fonctionnaires depuis très longtemps de mettre fin à cette gestion qui leur paraît incongrue. L'État est quasiment absent, ça leur paraît... Ils ont moins cette impression pour les régimes de retraite parce qu'ils sont complémentaires. (...) Il y avait ceux qui voulaient régler des comptes. Pôle emploi, c'est la continuation de l'ANPE. Il y en a qui voulait réduire le rôle des partenaires sociaux. Il ne fallait pas que les partenaires sociaux aient le pilotage de mesures dans le cadre du chômage<sup>33</sup>. »*

Cette thèse selon laquelle il y aurait eu une volonté d'affaiblir le paritarisme est largement partagée par les représentants des organisations syndicales et patronales. Côté patronal, le représentant de la CGPME voit dans la fusion la reprise en main par la fonction publique d'une compétence qui lui échappait jusque-là.

*« Il y a eu un énorme travail de réforme sur tous les plans au sein du RAC (comptabilité, immobilier, organisation, activation des dépenses). En 2007, l'Unédic était une machine qui fonctionnait très bien. C'est pour ça que rien ne justifiait la fusion. C'était un très bel instrument qui n'avait qu'un défaut : être géré par les partenaires sociaux. Et ça, dans la haute fonction publique... C'est un débat qui est trans-politique. (...) La fonction publique a laissé partir beaucoup de pouvoir à Bruxelles et maintenant, elle essaie de retrouver du pouvoir. Les hauts fonctionnaires ont vendu à Nicolas Sarkozy : « il faut s'occuper de*

---

<sup>31</sup> Entretien avec le directeur de l'Assédic de l'Ouest Francilien au moment de l'expérimentation Maatwerk, octobre 2011.

<sup>32</sup> Entretien avec un représentant de la CFE-CGC au Bureau de l'Unédic, août 2010.

<sup>33</sup> Entretien avec un membre du comité de direction de l'Unédic, novembre 2011.

*choses dont les partenaires sociaux sont incapables de s'occuper efficacement. Nous, on est efficaces ». C'est la même idée dans le domaine de la formation<sup>34</sup>. »*

A la CFDT également, la remise en cause du pouvoir des partenaires sociaux dans le cadre de la fusion est présentée comme incontestable.

*« Je ne balaie pas toutes les craintes de ceux qui pensent que le paritarisme a subi un gros choc avec la fusion ANPE/Assedic. (...)Ce fut un sujet extrêmement conflictuel et sensible pour les partenaires sociaux et notamment du côté syndical. Derrière l'absorption de l'Unédic par Pôle emploi, certaines organisations syndicales, dont la CFDT, y voient la remise en cause de la place des partenaires sociaux dans la construction des droits sociaux, un affaiblissement de la place de la négociation, déjà très faible dans notre pays. Cette question était un des nœuds du conflit entre l'Etat et les partenaires sociaux au moment de la fusion. Dans les cabinets, ce nœud est minimisé. On préfère invoquer les questions liées à la frustration de certains responsables syndicaux et patronaux que la fusion entraîne et, avec elle, la perte de leur « notabilité ». Que celle-ci soit réelle, certainement. Qu'elle serve à expliquer le conflit est aberrant et peu fair-play<sup>35</sup>. ».*

Du côté des services de l'Etat et des dirigeants de l'opérateur public, reconnaître l'existence d'une volonté délibérée d'affaiblir le paritarisme est impossible parce que politiquement incorrect. Le débat est donc reporté sur le rôle des partenaires sociaux dans la nouvelle architecture du SPE (cf. infra). Ce déplacement du débat occulte le fait qu'il y a deux questions distinctes : une concernant la place de l'institution paritaire et l'autre relative à la place des partenaires sociaux dans le SPE. Il s'agit de la déclinaison de débats très anciens sur lesquels il y a des tensions au sein même des services de l'Etat. Les propos suivants tenus par deux personnes qui ont occupé successivement la fonction de Directeur-trice général-e à l'emploi et à la formation professionnelle en témoignent. Pour la première, les partenaires sociaux auraient été légitimes à avoir plus de pouvoir :

*« Moi qui ne fus pas très fonctionnaire dans l'âme - je pense que je suis au carrefour de plusieurs influences culturelles - ça ne m'aurait pas tellement choquée que les partenaires sociaux aient plus de poids. Au moment du rapport Marimbert, je me souviens avoir commenté ce rapport sur le thème : on pourrait quand même avoir une gouvernance dans lequel l'État laisse plus de marge. Là, il y avait un vrai débat entre les étatistes pur jus et les gens qui n'arrivaient pas à en faire un enjeu aussi puissant. Ça ne me paraissait pas si choquant. J'étais très minoritaire. La délégation à l'emploi de l'époque, c'était vraiment : « il ne faut pas laisser les partenaires sociaux prendre la main parce qu'ils sont incontrôlables<sup>36</sup> ».*

Son successeur tient, lui, des propos largement différents.

*« Vous avez un système de financement du chômage (c'est exactement le même système de financement que l'assurance-maladie. J'appelle votre attention, réfléchissez, sur le fait que ça n'a rien à voir. Financer l'hôpital et financer des gens qui ont perdu leur emploi,*

---

<sup>34</sup> Entretien avec un représentant de la CGPME au Bureau de l'Unédic, juillet 2010.

<sup>35</sup> Gaby Bonnard, 2012, *Pôle emploi. « De quoi je me mêle ? »*, Paris, Les éditions de l'atelier, p. 14. Gaby Bonnard est président de l'Unédic de 2010 à 2012 et administrateur de Pôle emploi pour la CFDT.

<sup>36</sup> Entretien avec une Déléguée générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle lors des premières expérimentations de recours aux OPP, octobre 2011.

*ça n'a rien à voir. C'est pourtant le même système de financement. Ça repose sur la masse salariale. Pourquoi : uniquement parce que 1945. (...) Avec cette gouvernance particulière : qui dit masse salariale dit salariés dit organisations syndicales. La gouvernance a été construite autour des partenaires sociaux. Qui va vous dire que la Sécurité sociale c'est privé ? Il n'y a pas plus public que ça, c'est au cœur de la nation. Aujourd'hui, ce n'est pas pareil. En 1945 ou 1950 ou 1960 vous aviez un chômage hyper frictionnel. Aujourd'hui, vous avez une société travaillée par le chômage. C'est un sujet central. Ça fait tomber tous les gouvernements. Il n'y a pas de sujet plus public que ça. Et vous vivez encore sur la fiction que comme c'est assis sur la masse salariale, ça appartient aux partenaires sociaux. C'est leur mentalité « ça nous appartient ». Ils se considèrent comme propriétaires. Vous voyez l'ampleur de la fracture, du point de fixation idéologique. J'ai beaucoup d'estime pour les partenaires sociaux, mais ils ont ça ancré dans leur mentalité. Alors que c'est complètement faux. Il n'y a rien de plus public que ce système. (...) Ce que je vous exprime, c'est que de mon point de vue, c'est tellement central dans la vie de la société, que c'est une question publique. C'est plutôt une responsabilité de l'État fondamentalement<sup>37</sup> ».*

Ces différents points de vue sur la légitimité du RAC à mener une politique d'emploi décidée par les partenaires sociaux montrent que la place de la démocratie sociale est au cœur de cette réforme. Celle-ci interroge la légitimité des représentants des salariés à conduire des politiques d'emploi aussi bien qu'à gérer une ressource de protection sociale.. Cette contestation du paritarisme n'est pas propre au secteur de l'emploi mais est également présente au sujet de la gestion de la Sécurité sociale.

*« Certains secteurs de l'administration (...) remettent en cause la légitimité des syndicats à parler au nom de l'ensemble des salariés et prennent appui sur un certain nombre d'analyses qui, dans un autre contexte (celui de l'entreprise), constatent l'affaiblissement du syndicalisme du fait des pertes importantes d'adhérents dans les dernières années. Dans un contexte de crise de la syndicalisation, la participation à la gestion des caisses peut facilement être assimilée au renforcement d'un rôle institutionnel indu, voire à une compensation financière de la perte de la vitalité du syndicalisme comme mouvement social<sup>38</sup> ».*

Si le RAC est touché par la dynamique de restriction du champ de la régulation sociale, il ne subit que la menace de l'Etat et non celle du marché contrairement à d'autres institutions paritaires.

*« Derrière la remise en cause des acteurs et de l'efficacité des institutions paritaires se dessine une remise en cause plus fondamentale. Elle ne vise pas seulement à remplacer un mode de régulation (socioprofessionnel) par un autre (étatique), mais à réduire le champ même de la régulation sociale en redonnant plus d'espace et de pouvoir au marché et aux entreprises. Et c'est souvent l'Etat lui-même qui se fait le porte-parole des « pressions du marché<sup>39</sup> ».*

La prise en charge des risques vieillesse et maladie sont les exemples les plus aboutis de cette tendance qui ne s'applique en rien à l'assurance chômage où les projets

---

<sup>37</sup> Entretien avec un ancien Délégué Général à l'Emploi et à la Formation Professionnelle en fonction après la loi Borloo, décembre 2010.

<sup>38</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, "Formes et dynamiques de la régulation paritaire", *Revue de l'Ires*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp.19-42, p. 31.

<sup>39</sup> Lucy apRoberts, Christine Daniel, Udo Rehfeldt, Emmanuel Reynaud, Catherine Vincent, 1997, *op. cit.*, p. 36.

de développement d'une assurance privée ne sont jamais allés bien loin et où les partenaires sociaux sont à l'origine de la construction d'un marché.

Parallèlement à ces contestations du paritarisme, des évolutions du rôle des partenaires sociaux dans la politique d'emploi se produisent. La loi du 31 janvier 2007 de modernisation du dialogue social qui établit des règles d'articulation entre l'action publique et la négociation interprofessionnelle consacre le pouvoir normatif des partenaires sociaux. Cette loi, qui s'inspire du dialogue social tel qu'il se pratique au niveau européen, rend obligatoire avant tout projet de réforme du droit du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle «une concertation entre l'Etat et les partenaires sociaux en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation nationale interprofessionnelle<sup>40</sup> ». Si les partenaires sociaux parviennent à un accord, le texte est transposé par le Parlement. Cette loi encadre également ce pouvoir normatif. Elle prévoit qu'en cas d'échec de la négociation, le gouvernement reprend la main et élabore un texte législatif. Cette obligation de résultat met donc la négociation sous contrainte, à l'opposé du caractère prétendument incontrôlable des institutions paritaires.

Nous examinerons précisément la réalité de l'affaiblissement des partenaires sociaux mais retenons la tension qui existe entre le fait qu'alors que l'institution paritaire a vu ses prérogatives s'étendre depuis plusieurs années, la fusion vient mettre fin à cette dynamique mais que, dans le même temps, la place faite à la régulation sociale en matière d'emploi est en pleine redéfinition.

\*\*\*\*\*

La présentation et l'analyse du projet de « fusion à l'envers » confirment les enjeux que le RAC mettait dans l'introduction et le développement de la régulation concurrentielle du placement. Les expérimentations s'inscrivaient dans le cadre d'un projet de nouvelles régulations du SPE organisé autour de l'institution paritaire et dans lequel opérateurs public et privés se seraient partagés l'activité de reclassement des demandeurs d'emploi. Le degré d'aboutissement de ce projet reste difficile à saisir. Outre qu'il montre que d'autres configurations étaient discutées au moment de la fusion, ce projet met en avant la position de force qui était alors celle du RAC. La fusion se situe en rupture par rapport au cadre règlementaire en vigueur et met un coup d'arrêt à la dynamique d'expansion de l'institution paritaire. La majorité des représentants des

---

<sup>40</sup> Le gouvernement transmet annuellement aux organisations syndicales et patronales représentatives un document d'orientation présentant les négociations prévues dans le domaine des relations individuelles et collectives de travail, de l'emploi et de la formation professionnelle. Les organisations indiquent alors sur quelles thématiques elles souhaitent négocier et dans quels délais. Jacques Freyssinet, 2010, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, p. 37 ; Antoine Bévort, Annette Jobert, 2011, *Sociologie du travail, les relations professionnelles*, Paris, Armand Colin, Coll. U, 2<sup>ème</sup> édition, pp. 112-113 ; Christophe Guitton, 2009, « Politiques publiques et flexicurité », in Bernard Conter, Philippe Lemistre et Brigitte Renes (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, pp. 172-173.

organisations syndicales et patronales, affaiblies, s'y rallie rapidement, bien que convaincus que ce projet témoigne d'une volonté de marginaliser l'institution paritaire. Ce ralliement peut s'expliquer par les négociations en cours, plus prioritaires, qui accaparent les organisations syndicales et patronales, par leur certitude qu'elles ne peuvent pas s'appuyer sur un soutien populaire ni même de leurs adhérents et par l'espoir que ces organisations pourraient ainsi éviter d'être marginalisées à l'avenir dans le SPE. L'appréciation de la place des partenaires sociaux après la réforme ne peut pas, à ce stade, être tranchée.

## **2. De nouvelles régulations pour le SPE issues de la réforme institutionnelle**

Cette sous-partie est consacrée à l'analyse de la loi du 13 février 2008 qui sert de base à la construction du nouveau cadre réglementaire. Ce ne sont pas tant des réorientations de la politique d'emploi qui sont à l'origine de cette loi que l'idée que l'organisation en vigueur du SPE ne permet pas de la mettre en œuvre de manière efficace. La réforme de l'architecture institutionnelle a pour ambition de faire baisser le chômage. En redécoupant les périmètres d'intervention des différentes institutions, elle fait naître une nouvelle configuration d'acteurs. Nous analysons la redistribution des pouvoirs des acteurs pour identifier les nouvelles régulations dans ce nouvel ordre institutionnel du SPE. La régulation du placement reste dans les grandes lignes inchangée du point de vue législatif mais dans la mesure où elle s'intègre dans un cadre institutionnel largement différent, elle est vouée à évoluer.

### **2.1 Développer la politique d'activation à l'échelle du demandeur d'emploi**

La justification première de la fusion consiste à regrouper dans une même institution les activités d'indemnisation et de placement afin de rendre plus efficace la politique d'activation. Si le concept d'activation est flou, cette réorganisation donne lieu à des changements institutionnels et organisationnels précis sur lesquels se fondent de nouvelles régulations du SPE. Les grandes orientations de la politique d'emploi restent pour l'essentiel identiques mais l'activation devient organisée autour du demandeur d'emploi mettant un terme à l'activation telle que la réalisait l'institution paritaire. Dans la mesure où tous les demandeurs d'emploi sont supposés recevoir désormais le même accompagnement, il en découle de nouveaux besoins de financement que la réforme institutionnelle s'engage à satisfaire.

### 2.1.1 Des politiques d'emploi réinterprétées dans les termes de la flexicurité

La préparation et l'adoption du projet législatif de réorganisation du SPE, courant 2007, ont lieu alors que le chômage, qui s'élève environ à 7,5 % de la population est à son plus bas niveau depuis 25 ans et est orienté à la baisse depuis 2 ans<sup>41</sup>. Cette baisse du chômage extrêmement rapide au regard de la faible croissance du PIB<sup>42</sup> s'explique par le ralentissement de la population active à partir du milieu des années 2000<sup>43</sup>. Le retour du plein emploi paraît à portée de main fin 2007. La fusion doit contribuer à « deux objectifs majeurs à l'horizon 2012 : faire baisser le taux de chômage afin de le ramener à 5 % et faire progresser de 63 à 70 % le taux d'emploi<sup>44</sup> au cours de la même période<sup>45</sup> ». L'objectif donné à l'opérateur public d'augmenter les taux d'emploi est le signe de la prégnance cognitive des politiques européennes<sup>46</sup>.

Cette réforme est élaborée alors que le débat sur la flexicurité bat son plein au niveau national aussi bien qu'europpéen. La flexicurité est à cette période considérée comme une voie à privilégier pour « moderniser le marché du travail ». Si les termes « flexicurité » et « modernisation du marché du travail » sont polysémiques et délibérément flous, ils donnent aux interventions du SPE un rôle de premier plan dans la politique d'emploi. La flexicurité peut être définie par ses objectifs qui consistent, selon Jérôme Gautié, à « assouplir la législation de protection de l'emploi au profit d'une sécurisation des trajectoires, c'est-à-dire des transitions entre emplois, entre emploi et chômage ou entre chômage et emploi<sup>47</sup> ». La notion de flexicurité n'est pas un modèle précis d'intervention sur le marché du travail mais une perspective d'analyse, un cadre conceptuel<sup>48</sup>. Les orientations politiques européennes, dont la SEE<sup>49</sup>, font de la

---

<sup>41</sup> Cf. Annexe III, tableau 7.

<sup>42</sup> Cf. Annexe III, tableau 1.

<sup>43</sup> Marion Cochard, 2009, « Trente ans d'évolution du chômage en France », in Olivia Montel-Dumont (dir.), *Travail, emploi, chômage. Cahiers français*, La Documentation française, n° 353, p. 6.

<sup>44</sup> Cf. Annexe III, tableau 9.

<sup>45</sup> Source : [http://www.finances.gouv.fr/directions\\_services/cedef/synthese/anpe-unedic/synthese.htm](http://www.finances.gouv.fr/directions_services/cedef/synthese/anpe-unedic/synthese.htm).

<sup>46</sup> Robert Salais, 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi » in Bénédicte Zimmermann (dir.), *Action publique et sciences sociales*, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme.

<sup>47</sup> Jérôme Gautié, 2009, « De la sécurité de l'emploi à la flexicurité » in Bernard Conter, Philippe Lemistre et Brigitte Renes (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 34.

<sup>48</sup> Maarten Keune, 2008, "Flexicurity: the new cure for Europe's labour market problems?" In Christophe Degryse, and Philippe Pochet (dir.), *Social Developments in the European Union 2007*, Brussels, ETUI-REHS.

<sup>49</sup> Pour Christophe Guitton « la doctrine communautaire de la flexicurité s'inscrit en revanche dans le cadre d'une politique du marché du travail visant la compétitivité économique ». Christophe Guitton, 2009, *op. cit.*, p. 150.

flexicurité une priorité qui structure les lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2008-2010. Le slogan « *from job security towards employment security* » mobilisé par les institutions de l'Union européenne pour présenter et promouvoir la flexicurité met en lumière l'ambition de protéger non pas les emplois mais les personnes à qui on doit assurer la « *sécurité de l'employabilité* » et « *protéger les transitions* ». Pour mettre en œuvre la flexicurité, il faudrait à la fois réduire la législation protectrice de l'emploi et augmenter les politiques actives du marché du travail envisagées comme des compensations destinées à aider au retour à l'emploi alors que les taux de sortie de l'emploi seraient rendus plus nombreux<sup>50</sup>.

La flexicurité est également débattue au niveau national. En France, les partenaires sociaux concluent le 11 janvier 2008 un accord national interprofessionnel portant sur la modernisation du marché du travail<sup>51</sup> signé par toutes les organisations représentatives à l'exception de la CGT et transposé sans modification par la loi du 25 juin 2008. Les négociations se structurent autour de l'idée que « *les débats sur l'avenir du marché du travail s'articulent autour de deux thématiques : la sécurisation des parcours professionnels, d'un côté ; la flexibilisation du rapport de travail, de l'autre* »<sup>52</sup>. Cet accord contient à proprement parler peu d'orientations précises pour le SPE. S'il est qualifié par le Premier ministre François Fillon et par la présidente du MEDEF de premiers pas vers une « flexicurité à la française », les négociations se sont largement focalisées sur le contrat nouvelle embauche (CNE) et le contrat unique. Le texte signé reflète peu les questions de flexicurité telles qu'elles sont posées au niveau européen<sup>53</sup>. Qualifié d'accord « exceptionnel<sup>54</sup> » par Jacques Freyssinet, il aborde un large éventail de thématiques qui relèvent habituellement des prérogatives des pouvoirs publics. Il marque donc une extension des prérogatives des partenaires sociaux en matière de création de normes dans le domaine de l'emploi. Une autre de ses particularités est d'énoncer à la fois des principes et des normes, de définir des droits

---

<sup>50</sup> Bernard Conter, 2009, « Enjeux de la traduction nationale des principes européens de « flexicurité » », in Bernard Conter, Philippe Lemistre et Brigitte Renes (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, p. 28.

<sup>51</sup> Cet accord découle de la mise en œuvre de la loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007.

<sup>52</sup> Alexandre Fabre, Florence Lefresne, Carole Tuchszirer, 2008, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, octobre 2008, p. 5.

<sup>53</sup> Jean-Vincent Koster, 2012, *op. cit.*, p. 257.

<sup>54</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *op. cit.*

nouveaux applicables et de poser des jalons en vue de négociations futures<sup>55</sup>. A ce titre, il participe à la définition française de la flexicurité<sup>56</sup>.

Le candidat Sarkozy s'était également approprié la notion de flexicurité au cours de sa campagne présidentielle. Pour lui, les termes de l'échange sont les suivants : « *faciliter les licenciements mais aussi proposer une indemnisation du chômage beaucoup plus confortable (...) et assurer un meilleur suivi des chômeurs avec des possibilités de formation, afin de leur assurer un reclassement rapide*<sup>57</sup> ». Dans cette approche, le chômage provient de rigidités qui entravent l'ajustement de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Pour favoriser cet ajustement, il faut réduire les coûts de licenciements, flexibiliser les contrats, améliorer la qualification. Cette conception du marché du travail s'inscrit également dans le modèle insiders-outsiders<sup>58</sup>. Les politiques actives ont pour fonction de faire des chômeurs des candidats qui auraient des chances égales à celles des insiders de participer au marché du travail. Cette optique poursuit la construction des politiques d'emploi autour de l'offre de travail et écarte les politiques de réduction du temps de travail ou de relance<sup>59</sup>. La structure des dépenses de politiques du marché du travail reste, elle relativement stable depuis 2000 avec cependant une légère hausse des dépenses allouées aux services du marché du travail<sup>60</sup>. Au sein des politiques actives, les budgets consacrés à la formation, à la création directe d'emploi et à l'aide à la création d'entreprise sont en augmentation<sup>61</sup>.

La fusion dans le cadre de cette politique d'emploi a pour ambition de réaliser « *une première étape de la modernisation du marché du travail*<sup>62</sup> ». Pour cela, il est nécessaire de mettre en place un « *service public de l'emploi plus efficace du point de vue des entreprises comme des personnes à la recherche d'un emploi*<sup>63</sup> ». La politique d'emploi visant désormais à sécuriser la personne et non l'emploi, l'individu devient l'échelle à laquelle sont pensées les interventions du SPE.

---

<sup>55</sup> Antoine Bevort, Annette Jobert, 2011, *op. cit.*, pp. 203-204.

<sup>56</sup> L'évaluation de l'ANI ne peut se focaliser sur son seul contenu. Doit également être pris en compte le fait qu'il est conclu sous la menace de l'imposition en l'absence d'accord d'une réforme gouvernementale.

<sup>57</sup> Entretien donné au quotidien *Vingt minutes*, le vendredi 14 avril 2006, cité in Christophe Guitton, 2009, *op. cit.*, pp. 172-173.

<sup>58</sup> Assar Lindbeck, Dennis J. Snower, 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, The MIT Press.

<sup>59</sup> Cf. partie I.

<sup>60</sup> C. Annexe III, tableau 18.

<sup>61</sup> Cf. Annexe III, tableau 19.

<sup>62</sup> Sénat, *Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi*, par Mme Catherine Procaccia, Sénateur, Session ordinaire 2007-2008, p. 5.

<sup>63</sup> Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réorganisation du service public de l'emploi, exposé des motifs.

## 2.1.2 Les nouveaux leviers de la politique d'activation

Fusionner a pour ambition de rendre l'activation plus efficace en rapprochant l'indemnisation et le placement en vue de faire baisser le chômage.

### ➤ *Créer un guichet unique*

L'opérateur public né de la réforme est dénommé Pôle emploi (PE). Il s'agit d'un établissement public à caractère administratif issu de la fusion des Assédic et de l'ANPE. L'ANPE regroupait environ 30 000 salariés de droit public, les Assédic employaient 17 500 salariés de droit privé. Le nouvel opérateur intègre également la très grande majorité des salariés de l'Unédic (environ 800)<sup>64</sup>. Concernant les implantations, sont impliquées dans la fusion 830 agences locales de l'ANPE et 630 sites de l'Unédic. Ils sont regroupés en 950 agences Pôle emploi. Une autre caractéristique de PE, le statut des personnels, témoigne de son caractère « atypique » lié au fait qu'elle est issue de la fusion d'une administration et d'une institution tripartite.

Cette institution assure l'ensemble des activités reliées aux missions d'indemnisation et de placement : elle informe et inscrit les demandeurs d'emploi, verse l'Aide au retour à l'emploi ou le Revenu de solidarité active aux demandeurs d'emploi bénéficiaires, assure l'accompagnement des demandeurs d'emploi, suit et contrôle la recherche d'emploi, prospecte le marché du travail, collecte les offres d'emploi, aide les entreprises pour le recrutement et conseille les actifs qui s'adressent à elle. La création de ce guichet unique correspond aux préconisations des organisations internationales. Désormais, le demandeur d'emploi se rend dans un seul lieu pour être indemnisé et accompagné et surtout, n'a qu'un seul interlocuteur<sup>65</sup> - un « référent unique<sup>66</sup> - qui, parce qu'il concentrerait dans ses mains la carotte (les services d'accompagnement) et le

---

<sup>64</sup> La loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 prévoit que 900 psychotechniciens de l'AFPA soient affectés à Pôle Emploi à partir du 1<sup>er</sup> avril 2010.

<sup>65</sup> L'existence du référent unique est l'élément qui justifie la fusion dans la mesure où le guichet unique aurait pu être réalisé dans le cadre des guichets uniques prévus par la convention tripartite de 2006 qui regroupaient dans un lieu unique agents de l'ANPE et salariés de l'Assédic.

<sup>66</sup> Dans la précipitation et l'improvisation de la fusion, la différence entre les activités et compétences professionnelles des conseillers de l'ANPE et des liquidateurs des Assédic sont largement sous-estimées ce qui permet au départ d'annoncer un plan de formation de quelques jours seulement pour rendre les deux corps de métiers polyvalents. Cette différence avait pourtant été soulignée dès le rapport fait au gouvernement en 1993 pour écarter la fusion. Ces métiers sont très différents : le salarié des Assédic a des compétences juridiques et administratives pour maîtriser des règles d'indemnisation complexes alors que l'agent de l'ANPE a des compétences liées à l'accompagnement. Finalement, face aux difficultés à fusionner les métiers (rendues plus aigües encore par les rivalités entre les salariés des deux institutions et l'opposition des intéressés à la polyvalence dans ces conditions), le projet est abandonné courant 2009 pour aller vers celui d'un « entretien unique ».

bâton (la possibilité de réduire ou supprimer l'indemnisation) serait plus à même d'activer les demandeurs d'emploi. La réalisation de la politique d'activation est mise dans les mains du conseiller.

➤ ***Les nouveaux paramètres de l'indemnisation***

La réforme de l'architecture institutionnelle du SPE vise donc l'établissement d'une nouvelle articulation entre indemnisation et placement, première dimension de la transformation de la politique d'activation. La seconde concerne le terme mis à la politique d'activation des dépenses passives qui était menée par les partenaires sociaux au sein de l'institution paritaire.

Cette orientation donnée par la loi redessine les contours des conventions d'assurance chômage qui ne contiennent plus de mesures d'activation des allocataires. Les partenaires sociaux conservent toutefois leurs prérogatives en matière de fixation des paramètres. Le premier accord national interprofessionnel d'assurance chômage négocié après la fusion signé par les trois organisations patronales et la CFDT le 19 février 2009 contient d'importantes évolutions. Il fait disparaître les filières d'indemnisation : la durée d'indemnisation égale désormais la durée de cotisation à partir de quatre mois de cotisation et dans la limite de 24 mois<sup>67</sup>. Ce renforcement de la contributivité constitue une tendance commune à l'ensemble de la protection sociale qui met en avant un

*« principe de justice fondé sur la notion d'équité (et non plus d'égalité) (...) : [les prestations] doivent correspondre au montant des cotisations versées, et donc reproduisent les inégalités issues du « libre fonctionnement » du marché du travail, plutôt que d'être définies en fonction du statut passé ou de la situation présente<sup>68</sup> ».*

Si l'abaissement de la durée de cotisation minimale à quatre mois permet de rendre davantage de demandeurs d'emploi éligibles, ce seuil continue à exclure les plus précaires sur le marché du travail. La démarche mise en œuvre ne relève ni de la redistribution, ni de la solidarité. Les nouvelles règles conduisent également à un raccourcissement de la durée d'indemnisation pour un certain nombre de demandeurs d'emploi. Concernant le niveau des cotisations, le patronat refuse le principe, défendu par toutes les organisations syndicales à l'exception de la CFDT, d'une surcotisation imposée aux employeurs qui ont recours aux emplois précaires. Il demande une baisse des cotisations. La dégradation de la conjoncture au cours de la négociation l'oblige à transiger sur cette demande de baisse. L'accord finalement trouvé prévoit la réduction

---

<sup>67</sup> La limite est portée à 36 mois pour les allocataires de 50 ans et plus. Les droits à indemnisation se cumulent au cours d'une période de référence de 28 mois avant la fin du contrat de travail (36 mois pour les personnes de 50 ans et plus).

<sup>68</sup> Bruno Palier, 2002, *Gouverner la Sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, Le lien social, p. 401.

du taux des contributions au 1er janvier et au 1er juillet de chaque année en fonction de l'endettement du régime et dans la limite de 0,5 point par année civile. Seules deux aides qui sont en fait des modalités spécifiques de versement de l'allocation sont maintenues : l'aide à la création et à la reprise d'entreprise et l'aide différentielle au reclassement. L'activité réduite qui incite à la reprise d'emploi par le cumul d'une allocation d'aide au retour à l'emploi avec une rémunération perdue également.

### ➤ *Les nouvelles formes de l'activation*

La loi n'abroge pas la disposition qui figurait dans la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et qui consacrait la possibilité pour le RAC d'utiliser les cotisations pour financer des mesures favorisant la réinsertion professionnelle. Elle donnait ainsi « *une base légale et pérenne aux mesures d'activation des dépenses de l'assurance chômage*<sup>69</sup> ». Elle élargit le champ des destinataires de ces ressources dédiées aux mesures de reclassement (au titre de l'activation des dépenses passives) : en étant affectées au profit de PE, elles sont mobilisées pour l'ensemble des demandeurs d'emploi. Ce transfert fait disparaître toutes les mesures d'accompagnement personnalisé qui étaient auparavant inscrites dans les conventions d'assurance chômage<sup>70</sup>, dont les expérimentations de recours aux OPP. Les partenaires sociaux participent à l'élaboration des règles qui encadrent le projet personnalisé d'accès à l'emploi mais uniquement via la convention tripartite. L'accompagnement personnalisé est organisé par Pôle emploi. Pour Christophe Willmann, ces nouvelles régulations conduisent à un « *dessaisissement des mesures d'activation des dépenses passives au profit de Pôle emploi [...], Pôle emploi étant alors à la fois le prescripteur et le financeur des aides au reclassement*<sup>71</sup> ». Cette nouvelle activation des dépenses passives ne repose pas sur la même logique que précédemment et réduit à néant le champ d'intervention de l'institution paritaire en la matière. Avant la fusion, les fonds du RAC consacrés à l'activation bénéficiaient en grande majorité à l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés. Les partenaires sociaux décidaient aussi du type d'aide qu'ils souhaitaient mettre en œuvre<sup>72</sup> et cherchaient à instaurer avec l'opérateur public une relation donneur d'ordre / prestataire. Parce que la somme est forfaitaire et fixée par la loi, l'usage du financement des accompagnements réalisés par l'opérateur

---

<sup>69</sup> Christophe Willmann, 2009, « L'autonomie des partenaires sociaux en débat : Pôle emploi et la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 ». *Droit social*, juillet-août (7/8), p. 834.

<sup>70</sup> Disparaissent l'aide à la validation des acquis de l'expérience, les aides à la formation, les aides incitatives au contrat de professionnalisation, l'aide à l'insertion durable des salariés en CDD, l'aide à l'insertion durable des salariés affectés par un chômage saisonnier, l'aide dégressive à l'employeur et les aides à la mobilité.

<sup>71</sup> Christophe Willmann, 2009, *op. cit.*, p. 837.

<sup>72</sup> L'usage des fonds consacrés aux aides faisaient l'objet d'arbitrages au niveau de chaque Assédic.

public pour le « mettre sous pression » ne peut plus avoir cours. Pôle emploi a une politique d'activation mais n'a aucun intérêt spécifique à réduire les dépenses d'indemnisation, ce qui était la finalité de la politique d'activation menée par les partenaires sociaux. L'Unédic ne peut plus mener une politique d'activation de ses dépenses reposant sur la mise en place de mesures d'accompagnement personnalisées ciblées sur certains allocataires pour réduire les dépenses d'indemnisation, politique dont les expérimentations constituaient le paroxysme. Pôle emploi est désormais à la fois le prescripteur et le financeur des aides au reclassement et ne donne aucune priorité aux demandeurs d'emploi indemnisés.

➤ *Les nouvelles dispositions relatives au contrôle de la recherche d'emploi*

Ces nouveaux contours de la politique d'activation sont complétés par un double changement des dispositions relatives au contrôle. D'une part, la loi du 1<sup>er</sup> août 2008 relative aux droits et devoirs des demandeurs d'emploi revoit l'encadrement du refus d'offre d'emploi<sup>73</sup>. D'autre part, avec la fusion, l'opérateur public se voit également confier la mission de contrôler la recherche d'emploi. Des objectifs annuels en matière de contrôles et de sanctions sont fixés à PE<sup>74</sup>.

Un des changements introduits par la fusion qui vient mettre en œuvre les nouveaux objectifs de la politique d'emploi concerne l'extension du champ des usagers du SPE. Les bénéficiaires du RSA sont soumis à une obligation d'inscription. Pôle emploi doit également offrir ses services aux actifs en emploi qui souhaitent changer d'emploi et aux inactifs dont l'entrée sur le marché du travail est attendue pour contribuer à l'objectif d'augmentation des taux d'emploi. Pôle emploi a une politique d'accueil des demandeurs d'emploi qui consiste à prioriser en fonction de la distance à l'emploi. La disparition des Assédic s'accompagne de la disparition des aides spécifiques dont bénéficiaient les demandeurs d'emploi indemnisés. Le terme mis à la différence de traitement entre demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés et la suppression du lien entre statut indemnitaire et accompagnement perçu constitue un autre changement majeur de la politique d'emploi.

La prise en charge de nouvelles catégories de populations, le renforcement de l'accompagnement et la priorisation des bénéficiaires selon de nouveaux critères impliquent de trouver de nouveaux financements.

---

<sup>73</sup> La loi définit le Projet Personnalisé d'Accès à l'Emploi auprès de Pôle emploi (PPAE) et l'Offre Raisonnée d'Emploi (ORE). Elle dispose que les demandeurs d'emploi s'engagent en signant leur PPAE à ne pas refuser plus de deux offres raisonnables d'emploi. Au fil de la période de chômage, la loi dispose que les critères deviennent plus souples notamment concernant le niveau de salaire et l'éloignement géographique, élargissant ainsi le champ des emplois à accepter.

<sup>74</sup> Seul un travail de terrain permettrait de connaître les effets de ces nouvelles dispositions.

### 2.1.3 De nouvelles sources de financement des interventions du SPE

➤ *Utiliser les ressources du RAC pour trouver de nouvelles sources de financement*

De l'institution paritaire, seule l'Unédic demeure et a en charge la gestion de l'assurance chômage instituée par les partenaires sociaux qui en fixent les règles. Le financement de l'opérateur public par l'institution paritaire est modifié. Les contributions des employeurs et des salariés financent les sections du budget de Pôle emploi consacrées aux « dépenses d'intervention concourant au placement, à l'orientation, à l'insertion professionnelle, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi [ainsi que celles] consacrées aux charges de personnel et de fonctionnement<sup>75</sup> ». Alors qu'auparavant l'Unédic isolait dans son budget une enveloppe consacrée aux dépenses actives consacrées au financement des aides au reclassement et de l'opérateur public en fonction du nombre de demandeurs d'emploi indemnisés pris en charge, l'Unédic finance aujourd'hui de manière forfaitaire Pôle emploi. Cette « subvention » est définie par la convention d'assurance chômage mais la loi dispose que son montant ne peut être inférieur à 10 % des recettes collectées par l'institution paritaire<sup>76</sup>. Cette somme est supérieure à celle que l'Unédic consacrait auparavant aux dépenses actives. Le budget de Pôle Emploi se trouve donc abondé aux 2/3 environ par l'institution paritaire et le tiers restant est financé par une dotation de l'Etat<sup>77</sup>. L'inscription de la participation financière de l'Unédic dans la loi couplée à l'impossibilité pour l'institution paritaire de flécher les dépenses de l'opérateur sont un des arguments majeurs en faveur de la thèse de la concentration des pouvoirs par l'Etat au détriment des partenaires sociaux et de l'institution paritaire. En modifiant l'allocation des fonds de l'assurance chômage, l'Etat dispose des financements nécessaires aux nouvelles orientations de la politique d'emploi sans avoir à augmenter ses propres dépenses ou peut compenser un désengagement financier par l'augmentation du financement des politiques d'emploi par les contributions des entreprises et des salariés. Si la part du financement dans les politiques de l'emploi diminue, ses prérogatives dans la détermination du contenu ne sont pas, elles, amputées. La

---

<sup>75</sup> Christophe Willmann, 2009, *op. cit.*, p. 835.

<sup>76</sup> Cette disposition est celle qui suscite la plus vive opposition des représentants des organisations patronales et syndicales même après le ralliement au projet de fusion. Ils dénoncent l'inscription dans la loi qui empêche toute négociation et la fixation d'une somme forfaitaire qui les oblige à financer indépendamment des besoins de financement de l'opérateur public.

<sup>77</sup> Le budget de Pôle emploi s'élève pour 2010 approximativement à 4,8 milliards d'euros dont une dotation de l'État d'environ 1,360 milliard d'euros et d'un prélèvement sur les cotisations sociales d'environ 3 milliards d'euros.

fédération Protection sociale travail emploi (PSTE) de la CFDT présente la fusion comme une « *étatisation des fonds de l'assurance chômage*<sup>78</sup> ». Si la volonté de l'Etat était de retirer la gestion des fonds des cotisations aux partenaires sociaux, pourquoi ne pas avoir étatisé intégralement l'Unédic ? D'une part, la disparition de l'Unédic aurait probablement été considérée comme un coup inacceptable porté aux partenaires sociaux<sup>79</sup>. D'autre part, la solution du maintien de l'Unédic permet à l'Etat de récupérer une partie des ressources issues des cotisations sans récupérer les dettes<sup>80</sup>.

### ➤ *Rationaliser les dépenses*

Le pouvoir envisage également une deuxième source de financement de l'augmentation des actions d'accompagnement des demandeurs d'emploi prévues dans la politique d'emploi : réaliser des économies en « rationalisant » le fonctionnement de l'administration et en faisant des économies d'échelle à partir du rapprochement entre les deux institutions. L'outil de politique publique fusion, dont l'objectif est toujours de réaliser des économies et de renforcer l'efficacité, n'est pas utilisé uniquement en France ni exclusivement sur le marché du travail. Il est mobilisé dans le domaine des politiques de santé en Angleterre ou aux Etats-Unis<sup>81</sup> mais également en France lors de la fusion de la direction générale du trésor public et de la direction générale des impôts dans le cadre de la Révision générale des politiques publiques (RGPP)<sup>82</sup>. Plusieurs SPE européens ont déjà mis en œuvre des fusions<sup>83</sup>. L'exemple le plus emblématique érigé en modèle par le Président de la République au moment où il promeut cette réforme<sup>84</sup> est britannique<sup>85</sup>.

---

<sup>78</sup> Marnix Dressen, 2011, « A l'épreuve de la fusion ANPE/Assédic & de la loi du 20 août portant rénovation de la démocratie sociale ». Pôle emploi dans la tourmente. Enquête sur les stratégies syndicales », Clersé Univ. Lille 1/CNRS, p.8.

<sup>79</sup> Selon Louise Lartigot Hervier le maintien de l'Unédic aurait permis le ralliement de la CFDT à la fusion. Louise Lartigot-Hervier, 2012, *op. cit.*, p. 502.

<sup>80</sup> La dette s'élevait au moment de la fusion à environ 10 milliards d'euros cumulés.

<sup>81</sup> Martin Kitchener, 2002, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, pp.391-420.

<sup>82</sup> Revue Française d'Administration Publique, 2010, « La révision générale des politiques publiques » (Tome 4)

<sup>83</sup> Christine Erhel, 2009, *Les politiques de l'emploi*, QSJ, PUF, p. 70.

<sup>84</sup> Il fait ainsi une visite dans un *job centre* mi-septembre 2007 pour vanter les réussites du SPE britannique et inscrire la réforme française dans leurs sillages.

<sup>85</sup> Il est toutefois difficile d'identifier précisément ce qui est retenu dans ce modèle. La baisse de moitié du taux de chômage qui suit la fusion réalisée en 1997 en Angleterre après l'arrivée au pouvoir de Tony Blair n'est sans doute pas étrangère au choix de ce modèle. Par cette démarche, ce qui est communément désignée par l'expression « miracle britannique », est attribué à la réorganisation du SPE. Jean-Marie Pillon, 2011, « Les reconfigurations institutionnelles et organisationnelles du service public de l'emploi. Les mutations des activités des professionnels du Pôle emploi entre placement, indemnisation et concurrence », Communication au Congrès de l'ASFP, Strasbourg, p. 2.

Les principes qui fondent la naissance de la nouvelle institution issue de la loi du 13 février 2008 relèvent en partie de la doctrine du « Nouveau management public » selon laquelle les institutions et services publics devraient être gérés comme des entreprises privées. Partis de l'Etat de Californie dans les années 1970, ces principes se sont diffusés largement ensuite mais avec des déclinaisons nationales propres. Ils sont surtout utilisés comme des ressources pour légitimer des projets de réformes et se trouvent donc réinterprétés notamment en fonction des traditions administratives nationales<sup>86</sup>. La fusion emprunte à cette doctrine en ce qu'elle repose sur l'idée qu'une réorganisation permettra de remédier à des dysfonctionnements identifiés et d'augmenter ainsi les « performances » de l'institution. La présentation faite par le Ministère met en avant les nouvelles ressources nées de la réorganisation :

*« La fusion, cela veut dire aussi mettre fin aux doublons de certaines fonctions supports. On peut être dans un même lieu et avoir des services supports séparés puisqu'on gère des personnels différents. Ce ne sera plus le cas. Nous souhaitons en profiter pour redéployer progressivement plus d'agents pour conseiller et accompagner les demandeurs d'emploi, et moins d'agents assurant des tâches administratives<sup>87</sup>. »*

La fusion s'inscrit dans le contexte de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) et en constitue l'une des réalisations majeures<sup>88</sup>. Elle correspond parfaitement aux objectifs assignés à la RGPP : économies budgétaires, « amélioration de la qualité du service rendu aux usagers », « modernisation des administrations publiques<sup>89</sup> ». Remettre la fusion dans la perspective de la RGPP permet de saisir les évolutions de l'intervention publique de l'Etat. La fusion est cependant spécifique en ce que, contrairement à de nombreuses réformes menées dans ce cadre, elle ne constitue pas un cas de réduction du périmètre d'intervention directe de l'Etat<sup>90</sup>. De plus, le but affiché de ce redéploiement n'est pas de diminuer les effectifs mais de les réorienter vers les fonctions d'accompagnement pour atteindre l'objectif d'un conseiller pour 30 demandeurs d'emploi<sup>91</sup> « pour se mettre au niveau des meilleurs standards européens<sup>92</sup> ».

---

<sup>86</sup> Philippe Bezes, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « le lien social ».

<sup>87</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, 2007, « Fusion ANPE-Assédic » *Questions-réponses*, 6 décembre 2007, dossier de presse.

<sup>88</sup> Avec la fusion du centre des impôts et des trésoreries publiques en 2007.

<sup>89</sup> Odile Henry, Frédéric Pierru, 2012, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, 2012/3, p. 8.

<sup>90</sup> Via les nationalisations, les services publics et le développement du fonctionariat.

<sup>91</sup> A rebours des objectifs affichés au moment de la loi, l'Etat annonce en juin 2010 la suppression de 1800 postes en 2011. Christian Charpy, directeur général de Pôle Emploi, les justifie comme la participation de Pôle emploi à la réduction des déficits publics alors que Xavier Bertrand argue des doublons au sein de l'institution et de la baisse annoncée du chômage. Cf. Marnix Dressen, 2011, *op.cit.*, p.18.

<sup>92</sup> Ministère de l'Economie et des Finances, 2007, « Fusion ANPE-Assédic » *Questions-réponses*, 6 décembre 2007, dossier de presse.

### ➤ *Un surcoût « passager » ?*

Ce contexte pèse incontestablement sur la réforme. Il constitue un argument supplémentaire pour étayer la thèse selon laquelle la logique de l'institution est celle de l'administration et non d'un tripartisme aux contours indéterminés. En dépit de l'objectif de rationalisation des dépenses, la fusion présente un coût important lié à aux garanties nouvelles promises aux agents de l'institution. Pour faire accepter la fusion, Christine Lagarde alors ministre des finances promet que les agents pourront bénéficier des garanties les plus avantageuses de chacun des deux statuts. La crise et les difficultés de la fusion faisant craindre un embrasement social parmi les salariés et agents de Pôle emploi, leurs organisations syndicales se sont trouvées en position favorable dans les négociations, obtenant des garanties avantageuses<sup>93</sup>. Ce coût financier pour l'Etat n'est pas incompatible avec le fait que la fusion est pour lui un moyen de financer Pôle emploi avec les ressources de l'Assurance chômage. C'est d'ailleurs l'existence de ces mêmes ressources qui a permis l'ampleur des concessions faites lors de la négociation de la convention collective nationale.

La loi du 13 février 2008, en réformant l'architecture institutionnelle du SPE, modifie les leviers de réalisation de la politique d'activation et pose les bases d'un SPE dont les interventions viseraient à promouvoir la flexicurité. Les ressources de l'assurance chômage dédiées à l'activation des dépenses sont désormais consacrées aux demandeurs d'emploi en fonction de leur besoin et indépendamment de leur statut indemnitaire enlevant ainsi à l'institution paritaire toute possibilité d'activation de ses dépenses et toute prérogative en matière d'accompagnement renforcé de ses allocataires.

## **2.2 Les nouvelles régulations du SPE marquées par un Etat redevenu prépondérant**

Après avoir présenté les objectifs politiques de la fusion, nous analysons ici comment ils se traduisent dans cette réforme institutionnelle qui redéfinit les régulations au sein du SPE en définissant une nouvelle configuration d'acteurs et une nouvelle répartition des activités entre institutions. Pour saisir la complexité des nouvelles règles qui se mettent en place, il importe de distinguer partenaires sociaux et institutions

---

<sup>93</sup> Une quinzaine d'accords collectifs est négociée en deux ans environ. La convention collective nationale, texte de base définissant le statut, est signée en novembre 2009. Elle regroupe le plus avantageux des deux statuts alors même que la convention collective nationale des salariés du RAC signée en 2003 était connue pour être déjà très protectrice.

paritaires d'une part, services du ministère et opérateur public d'autre part. Le nouvel opérateur est dans une position de domination au sein du SPE que ses prescripteurs tentent de contrebalancer, notamment en mobilisant les possibilités de régulation concurrentielle sur l'activité de placement.

### **2.2.1 La DGEFP et l'Unédic : deux institutions prescriptrices de Pôle emploi**

Dans cette nouvelle architecture du SPE où Pôle emploi occupe une position plus que centrale, l'enjeu du contrôle de l'opérateur public devient absolument dominant. Selon la loi, Pôle emploi n'est censé être qu'un opérateur qui tire ses orientations de ces deux prescripteurs : services du ministère et Unédic. Les activités et missions du SPE restent les mêmes après la fusion, à l'exception de l'accompagnement des actifs qui est une nouvelle tâche qui lui incombe. Les institutions clés du SPE au niveau national sont toujours au nombre de trois : un opérateur public, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et une institution paritaire. A l'échelon national, s'y ajoute le Conseil National de l'Emploi dont le rôle est uniquement consultatif<sup>94</sup>. La composition et les attributions des autres institutions du SPE (co-traitants, OPP, etc.) restent inchangées. De ce fait, la simplification issue de la fusion est relative. Il existe toujours une multiplicité d'intermédiaires de l'emploi dispersés qui prennent en charge l'accompagnement (et pour certains le placement)<sup>95</sup>.

#### **➤ *Les prérogatives de l'Etat (exercées par la DGEFP et les services du ministère des finances)***

L'Etat, une fois les principes et le cadre général de la réforme fixés, définit les textes d'application (ordonnance, loi, décret et arrêté) et donne l'agrément pour la convention d'assurance chômage. Il est partie signataire de la convention pluriannuelle qui détermine les objectifs assignés à Pôle emploi. Les services de l'Etat prescrivent les règles d'application des allocations et des aides du régime de solidarité. Ils n'ont plus de fonction de tutelle vis-à-vis de l'opérateur public. Le gouvernement conserve une

---

<sup>94</sup> Le Conseil National de l'Emploi (CNE) remplace le Conseil Supérieur de l'Emploi. Il est présidé par le ministre chargé de l'emploi et composé de 27 membres pour une durée de 3 ans renouvelable. Réuni au moins une fois par an, il a pour mission d'adopter un programme annuel d'évaluation des politiques d'emploi, de concourir à la définition des orientations stratégiques des politiques de l'emploi, d'émettre un avis sur les projets de textes (loi, ordonnance, décret, relatifs à l'emploi), sur l'agrément de la convention d'assurance chômage, sur le projet de convention pluriannuelle Etat-Unédic-PE, ainsi que sur l'adaptation et la cohérence des systèmes d'information du SPE, de veiller à la mise en cohérence des actions des institutions participant au SPE et à l'évaluation de leurs actions.

<sup>95</sup> Mathieu Béraud, Anne Eydoux, 2009, « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », Communication au Congrès de l'AFS, avril 2009.

fonction clé : la nomination du directeur général de Pôle emploi. Le conseil d'administration n'a qu'un rôle consultatif sur cette nomination et ne peut révoquer le directeur général qu'à la majorité des deux tiers<sup>96</sup>. Les orientations stratégiques de Pôle emploi sont pour une large part celles qui lui sont données par le gouvernement via les politiques de l'emploi. Elles ne sont pas discutées dans le cadre du conseil d'administration de Pôle emploi. A cette caractéristique, une autre s'ajoute qui fait pencher la balance pour faire de Pôle emploi un opérateur de l'Etat plus qu'une institution tri-partite : Pôle emploi est soumis à la LOLF<sup>97</sup> alors même qu'il n'est pas financé majoritairement par l'Etat<sup>98</sup>.

### ➤ *Les prérogatives de l'Unédic*

L'institution paritaire voit son périmètre largement diminué : elle n'a plus de prérogatives opérationnelles. Les Assédic sont dissoutes dans le courant de l'année 2009. L'Unédic conserve la gestion de l'assurance chômage c'est à dire notamment la gestion financière des comptes et donc la gestion de la dette. Elle supervise la délégation à Pôle emploi des missions liées à la distribution de l'indemnisation et à l'Agence centrale des organismes de Sécurité sociale (Acos) celles liées au recouvrement des contributions<sup>99</sup>. L'Unédic est, avec l'Etat, partie signataire de la convention pluriannuelle qui détermine les objectifs assignés à Pôle emploi. Elle n'est pas représentée en tant qu'institution au sein de Pôle emploi. Si certaines de ses attributions sont définies par la loi, les contours de l'Unédic sont flous en 2008<sup>100</sup>.

---

<sup>96</sup> Cette majorité est très difficile à obtenir au regard de la composition du CA de Pôle emploi puisque sur les 18 membres, huit sont liés plus ou moins directement à l'Etat.

<sup>97</sup> Ceci se traduit par la réalisation d'un suivi du budget de l'opérateur par le ministère du Budget.

<sup>98</sup> Ce financement majoritaire est un critère pour qu'un opérateur soit soumis à la LOLF. Mentionnant cette possibilité de nomination du Directeur général et le fait que Pôle emploi malgré son caractère atypique soit un « opérateur national soumis à la LOLF », une ancienne conseillère juridique du DGEFP en fonction au moment de la préparation de la fusion nous dit que ces deux éléments sont une forme de veto dont dispose l'Etat : « *La gouvernance de Pôle emploi est spécifique : les partenaires sociaux sont majoritaires. L'Etat ne va pas renoncer pour autant à avoir une vraie capacité à peser sur les choix stratégiques de son opérateur. (...) Il y a une position non négociable de l'Etat sur le thème « je fais toutes les concessions qu'il faut pour que tout le monde soit à l'aise dans la gouvernance de Pôle emploi mais n'oubliez pas que je vais devenir minoritaire et laisser passer des choses sur lesquelles j'estimerai qu'il y a nécessité d'un pouvoir de veto ». Le veto n'est pas organisé au sens historique du terme par un commissaire du gouvernement qui dirait « non » mais quelque part, on est dans un rapport de force où on pointe sur un certain nombre de sujets des lignes à ne pas dépasser* ». Entretien avec une ancienne conseillère juridique auprès du DGEFP au moment de la fusion, octobre 2011.

<sup>99</sup> Le transfert du recouvrement s'opère à partir du 1er janvier 2011. Cette caisse est chargée d'assurer la gestion commune de la trésorerie des différentes branches du régime général de la Sécurité sociale et intervient pour d'autres acteurs du régime de protection sociale.

<sup>100</sup> Les orientations qui définissent les quatre missions de l'Unédic (la prescription des règles de la mise en œuvre de l'accord d'assurance chômage, la réalisation d'études d'évaluation relatives à l'accord, le contrôle de la mise en œuvre par Pôle emploi et la gestion des fonds issus de la collecte des cotisations) ne sont adoptées par le CA de l'Unédic que le 30 juin 2010 soit plus de deux ans après la promulgation de la loi réorganisant le SPE. S'il est difficile d'en identifier les effets précis, l'élaboration des contours de l'Unédic a été rendue encore plus complexe en raison de la loi du 20 août 2008 portant rénovation de la

L'Unédic perd ses prérogatives en matière de politique d'emploi pour n'avoir plus que des compétences gestionnaires, signe d'un rétrécissement du champ de la démocratie sociale.

Certains annoncent la disparition de l'institution arguant du fait que ses nouvelles prérogatives ne suffiraient pas à justifier son existence. D'autres imaginent des contours très larges (mais indéterminés) où l'Unédic deviendrait une institution ressource pour l'ensemble des organismes paritaires<sup>101</sup>. Cette indétermination dans un moment où de nombreuses régulations du SPE sont définies affaiblit encore davantage les partenaires sociaux.

➤ ***Les textes conventionnels pour régir les relations entre Pôle emploi et ses prescripteurs***

Du point de vue réglementaire, Pôle emploi est l'opérateur de l'Etat comme de l'Unédic. Les prescripteurs inscrivent les objectifs assignés à Pôle emploi dans la convention tripartite pluriannuelle<sup>102</sup>. Son existence est prévue par la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi. La loi stipule

*« qu'une convention pluriannuelle conclue entre l'Etat, l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage mentionné à l'article L. 5427-1 [l'Unédic] et l'institution publique mentionnée à l'article L. 5312-1 [Pôle emploi] définit les objectifs assignés à celle-ci au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués par l'organisme gestionnaire du régime d'assurance chômage et l'Etat »<sup>103</sup>.*

Elle constitue le document primordial en matière d'orientations données à Pôle emploi : *« cette convention définit les objectifs assignés à Pôle emploi au regard de la situation de l'emploi et au vu des moyens prévisionnels qui lui sont alloués<sup>104</sup> »*. Le texte détermine ses « objectifs » mais également

*« les orientations relatives aux mesures que l'institution met en œuvre destinées à faciliter les opérations de recrutement des entreprises, à favoriser l'insertion, le reclassement, la promotion professionnelle et la mobilité géographique et professionnelle des personnes, qu'elles disposent ou non d'un emploi [...] précise notamment (...) [qui bénéficie] prioritairement des interventions de (...) [Pôle emploi], (...) les objectifs d'amélioration*

---

démocratie et réforme du temps de travail. Ce texte, en mettant fin à la présomption irréfragable de représentativité accordée depuis 1966 à cinq confédérations syndicales modifie les règles de représentativité syndicale (désormais déterminée selon sept critères dont l'audience lors des élections professionnelles). Des difficultés sont notamment apparues pour modifier les règles de représentation au CA de l'Unédic.

<sup>101</sup> Cette proposition est formulée lors d'une assemblée générale du personnel en 2009 destinée à contribuer à l'élaboration des nouveaux contours de l'institution. Plusieurs assemblées de ce type ont eu lieu en 2009 et 2010.

<sup>102</sup> La convention est pluriannuelle mais sa durée n'est pas précisée dans le texte législatif. La première est en vigueur d'avril 2009 à décembre 2011.

<sup>103</sup> Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

<sup>104</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, par Jean-Paul Alduy, p. 16.

*des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (...) l'évolution de l'organisation territoriale de l'institution, (...) les conditions de recours aux organismes privés (...) [et] les conditions dans lesquelles les actions de l'institution sont évaluées à partir d'indicateurs de performance qu'elle définit<sup>105</sup> ».*

Les relations entre l'Unédic et Pôle emploi sont également régies par une convention bipartite « pour le service de l'allocation d'assurance » signée le 19 décembre 2008. La possibilité de prescrire dans ces deux conventions les interventions de Pôle emploi est supposée compenser la perte des interventions opérationnelles de l'organisation paritaire. Son importance réside dans la manière dont est envisagé le « pilotage » de l'opérateur public : la volonté est sans cesse répétée de donner davantage qu'auparavant des objectifs de résultats et non pas de moyens à l'opérateur public.

*« La convention tripartite signée en 2009 affiche l'ambition d'un pilotage de Pôle emploi axé sur la recherche de la performance. Une longue liste d'indicateurs [doit] permettre d'évaluer les résultats obtenus, un comité de suivi [doit] se réunir deux fois par an et un rapport annuel [doit] être élaboré<sup>106</sup>. »*

L'idée sous-jacente à cette convention est que l'activité de l'opérateur pourrait être orientée et contrôlée à partir de la définition des objectifs de résultats traduits dans les indicateurs que lui assignent ses prescripteurs. Ceci correspond à une thèse largement développée parmi les thèses du Nouveau management public mais également reprise dans un certain nombre d'analyses de sciences politiques selon laquelle le pouvoir résiderait dans la possibilité d'intervenir sur la « gouvernance », sur la régulation et non pas dans la réalisation des opérations<sup>107</sup>.

Dans le cas de l'Unédic, les nouveaux contours déterminés par la loi lui assignent une place qui est en retrait par rapport à son positionnement avant la fusion. Si la loi laisse entendre que l'institution paritaire pourrait être prescriptrice de l'opérateur public au même titre que l'Etat – qui perd de ce fait son rôle de tutelle de l'opérateur –, l'autorité de ce dernier est sans commune mesure, particulièrement sur un opérateur dont plus de la majorité du personnel est issue de l'ANPE, dont le directeur général est l'ancien directeur général de l'ANPE et dont le fonctionnement est plus largement hérité de l'ANPE que de l'institution paritaire.

## **2.2.2 Etat et partenaires sociaux dans la gouvernance atypique de Pôle emploi**

Outre les orientations données par l'Etat et l'Unédic dans le cadre des conventions tri et bipartite, Pôle emploi applique les orientations données par son conseil

---

<sup>105</sup> Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

<sup>106</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, par Jean-Paul Alduy, pp. 59-60.

<sup>107</sup> Philippe Bezes, 2009, *op.cit.*

d'administration. Alors que la « gouvernance » de Pôle emploi est avancée comme signe de l'implication des partenaires sociaux voire comme preuve de l'existence d'une institution tripartite, l'analyse de sa composition invite à des conclusions plus nuancées voire contraires.

➤ ***Un « opérateur public » atypique***

Le caractère atypique de Pôle emploi se retrouve bien au-delà de sa gouvernance. Cette institution naissante hérite de l'histoire des deux institutions dont elle est issue. Parce que l'une était un établissement public et l'autre une association (régie donc par le droit privé), cela conduit à une fragmentation des statuts. La loi prévoit que les salariés de Pôle emploi sont des salariés de droit privé, à l'exception des anciens fonctionnaires qui souhaitent conserver leur statut. Les anciens salariés du RAC conservent leur statut de travailleurs de droit privé mais une nouvelle convention collective nationale régie leurs conditions de travail. Les ex-agents de l'ANPE ont eux le choix entre conserver leur ancien statut ou exercer un droit d'option en faveur du nouveau statut privé<sup>108</sup>. Les incitations à opter pour le statut privé sont très fortes et sont essentiellement financières. Elles varient en fonction de la fonction occupée et de l'ancienneté<sup>109</sup>. Elles concernent également la sécurité de l'emploi : les garanties de l'emploi sont aussi élevées que pour les ex-agents ANPE qui refusent d'opter. Il est prévu qu'en cas de licenciement collectif, les salariés de Pôle emploi soient reclassés dans le SPE ou dans une administration publique. Cette convention collective nationale est moins favorable du point de vue des droits des salariés relatifs aux mutations autoritaires et concernant les déroulements de carrières rendus moins automatiques<sup>110</sup>.

Au-delà du problème statutaire – qui est finalement réglé par une convention collective très protectrice – fusionner ces deux institutions est rendu complexe par le fait qu'elles étaient auparavant concurrentes et surtout que d'importantes différences de culture marquent les agents. Ceci est perceptible par le fait qu'à l'exception de la CFDT, les organisations syndicales n'ont pas fusionné au sein de PE<sup>111</sup>.

➤ ***Composition du CA : qui gouverne Pôle emploi ?***

Tenir compte du fonctionnement du CA de Pôle emploi est nécessaire pour trancher la question de l'équilibre des pouvoirs suite à la fusion. La loi ne détermine pas

---

<sup>108</sup> Au 28 octobre 2010, 54,2 % des ex-agents de l'ANPE avaient opté pour le statut privé. La possibilité d'exercer le droit d'option est ouverte jusqu'à fin 2011. Cf. Marnix Dressen, 2011, *op.cit.*

<sup>109</sup> Elles peuvent représenter 600 euros mensuel et s'élever jusqu'à 2000 euros pour un cadre de niveau élevé avec une ancienneté importante. Cf. Marnix Dressen, 2011, *op.cit.*

<sup>110</sup> Marnix Dressen, 2011, *op.cit.*

<sup>111</sup> *Ibid.*

tout et les prérogatives des participants sont en cours de définition. Indéniablement, Pôle emploi est une construction ad hoc comprenant plusieurs « bizarreries » destinées au moins dans l’affichage à assurer un équilibre des pouvoirs. Pôle emploi est un établissement public administratif au sein duquel une partie du personnel a un contrat de travail de droit privé, les partenaires sociaux sont majoritaires au sein du conseil d’administration mais le directeur général est nommé par le gouvernement et Pôle emploi est un opérateur qui fait l’objet d’un suivi dans le cadre de la LOLF. La réforme ignorant les revendications des associations de chômeurs n’a été l’occasion d’aucun changement de leur représentation. Ils sont toujours exclusivement représentés par les organisations syndicales de salariés.

#### **Encadré 28 - La composition du CA de PE**

Le conseil d’administration de Pôle emploi, en vertu de l’article R. 5312-7 du code du travail, le conseil d’administration est composé de :

- cinq représentants de l’Etat, désignés respectivement par les ministres chargés de l’emploi, du budget, de l’éducation nationale, de l’intérieur et de l’immigration ;
- cinq représentants des organisations syndicales de salariés interprofessionnelles représentatives au niveau national : Confédération générale du travail (CGT), Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération générale du travail-Force ouvrière (CGT-FO), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Confédération française de l’encadrement-confédération générale des cadres (CFE-CGC) ;
- cinq représentants des organisations professionnelles d’employeurs représentatives aux niveaux national et interprofessionnel : trois nommés sur proposition du Mouvement des entreprises de France (MEDEF) ; un sur proposition de la Confédération générale des petites et moyennes entreprises (CGPME) ; un sur proposition de l’Union professionnelle artisanale (UPA) ;
- deux personnalités qualifiées désignées par le ministre chargé de l’emploi ;
- un représentant des collectivités territoriales désigné sur proposition conjointe de l’Association des régions de France (ARF), de l’Assemblée des départements de France (ADF) et de l’Association des maires de France (AMF).

Le directeur général est nommé par le Gouvernement, après avis du conseil d’administration, pour un mandat de trois ans renouvelable. Le conseil d’administration peut éventuellement adopter, à la majorité des deux tiers, une résolution demandant sa révocation<sup>112</sup>.

L’organisation de la répartition des pouvoirs est supposée assurer aux partenaires sociaux une possibilité de contribuer à la détermination des orientations de Pôle emploi. Le terme « gouvernance » désigne pour les acteurs la répartition des pouvoirs au sein de Pôle emploi particulièrement entre l’Etat et les partenaires sociaux. L’usage de ce terme s’inscrit dans un contexte de montée en puissance de ce vocabulaire notamment dans le cadre de la diffusion des principes du Nouveau management public. Signe du changement de configuration institutionnelle, les problèmes auparavant formulés en termes de coordination le sont maintenant en termes de gouvernance dans la mesure où les activités du SPE sont regroupées au sein d’une même institution. Les débats sur la régulation du SPE pour répartir les pouvoirs entre les différentes « catégories d’acteurs » demeurent.

<sup>112</sup> *Rapport d’information du Sénat fait au nom de la mission commune d’information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, par Jean-Paul Alduy, p. 17.

La nouvelle « gouvernance » de Pôle emploi est le résultat d'un compromis considéré par le gouvernement comme équilibré : « *la gouvernance de Pôle emploi a été conçue de façon à y associer étroitement les partenaires sociaux mais sans dessaisir l'Etat de la maîtrise de l'opérateur, outil essentiel de la politique de l'emploi*<sup>113</sup> ». Ce compromis issu de négociations entre le cabinet de la Ministre de l'Economie, des Finances et de l'Industrie et les différentes organisations syndicales et patronales au moment de l'élaboration du projet de loi expliquerait le ralliement des partenaires sociaux. Le projet de fusion

*« répond en même temps aux attentes légitimes des partenaires sociaux en préservant leurs compétences en matière d'assurance chômage et en laissant subsister l'Unedic, qui sera chargée de gérer la convention d'assurance chômage. Ceci explique que les organisations syndicales et patronales qui composent la majorité de gestion de l'Unedic portent désormais une appréciation positive sur ce projet de loi*<sup>114</sup> ».

Il importe de préciser que ce compromis auxquels se rallient le patronat, la CFDT, la CFE-CGC et la CFTC ne fait pas l'unanimité. Si certaines organisations s'y rallient convaincues de pouvoir obtenir davantage qu'en s'y opposant, CGT et CGT-FO le dénoncent.

Pour les tenants de la thèse selon laquelle les partenaires sociaux ne perdraient pas de prérogatives dans la fusion, la composition du conseil d'administration de Pôle emploi en apporterait la preuve. Ils mettent en avant le fait que les partenaires sociaux détiennent la majorité des sièges<sup>115</sup>. Christian Charpy dans son ouvrage consacré à la fusion va même jusqu'à dénoncer les risques d'une « *alliance possible des partenaires sociaux contre l'Etat*<sup>116</sup> » et voit dans ce choix une marque supplémentaire de l'impréparation de la réforme. Cette affirmation prend comme postulat que les décisions relatives aux interventions de Pôle emploi seraient effectivement prises au sein du CA de Pôle emploi. Le CA de l'ANPE – dans lequel les partenaires sociaux étaient déjà majoritaires - était connu pour être une chambre d'enregistrement<sup>117</sup>. Surtout, cette thèse

---

<sup>113</sup> Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unedic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009.

<sup>114</sup> *Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi*, par Mme Catherine Procaccia, Sénatrice, Session ordinaire 2007-2008, p. 5.

<sup>115</sup> Une fois passée la fusion et le besoin de justifier qu'elle ne serait pas désavantageuse pour les partenaires sociaux, les tenants de cette thèse se sont faits de plus en plus en rares. Même Jean-Paul Alduy, sénateur UMP et rapporteur de la mission sénatoriale sur la réforme du service public de l'emploi, reconnaît l'existence d'« *une marge de progression, afin d'assurer un dialogue plus équilibré entre l'Etat et les organisations patronales et syndicales gestionnaires de l'assurance chômage* ». (*Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, par Jean-Paul Alduy, p. 9).

<sup>116</sup> Christian Charpy, 2011, *La tête de l'emploi*, Paris, Tallandier, p. 34.

<sup>117</sup> Gaby Bonnard, représentant de la CFDT au CA de Pôle emploi, écrit en 2010 avoir « *l'impression de regarder passer les trains* » au CA de Pôle emploi exprimant ainsi l'idée que les membres du CA sont asphyxiés par les éléments opérationnels et techniques qu'ils ne peuvent maîtriser mais que certains sujets sur lesquels ils souhaiteraient intervenir ne sont pas soumis à discussion, les décisions étant prises par ailleurs. Gaby Bonnard, 2012, *op. cit.*, p. 18.

revient à considérer que leurs voix s'additionneraient au motif qu'ils auraient des intérêts communs qui seraient ceux de l'Unédic faisant ainsi abstraction des divisions syndicales et des oppositions entre organisations syndicales et patronales. Cette thèse fait fi du rôle de l'institution dans le paritarisme : elle pour ambition d'être un lieu de dépassement du conflit entre travail et capital. Comment imaginer une alliance autre qu'exceptionnelle entre des organisations qui défendent des intérêts divergents hors de l'institution paritaire. La probabilité que les organisations trouvent des compromis au sein du CA de Pôle emploi est d'autant plus faible que cette institution n'est pas paritaire et que donc les négociations se déroulent dans des configurations d'acteurs différentes. Au sein d'une institution paritaire dont les partenaires sociaux sont gestionnaires et dont ils cherchent à préserver l'autonomie, des accords peuvent être conclus alors que les mêmes peuvent être refusés dans une négociation où l'Etat est présent et où les enjeux de préservation de l'institution sont absents. Dans PE, la question qui se pose n'est pas celle de l'autonomie des partenaires sociaux mais celle des moyens et des stratégies pour peser sur les décisions prises. Dans cette configuration, l'enjeu n'est pas pour le patronat et les syndicats d'aboutir à un compromis, ni de préserver une institution ou une forme d'autonomie contre l'Etat, ce qui exclut certaines stratégies et alliances qui pourraient être trouvées au sein de l'Unédic<sup>118</sup>. La thèse du maintien des pouvoirs des partenaires sociaux se fait au prix d'une confusion entre partenaires sociaux et administrateurs de l'Unédic. Notons également qu'avec la fusion, c'est incontestablement au niveau local que la perte de pouvoir des partenaires sociaux est la plus importante. Pôle emploi reste un opérateur très centralisé. La représentation des partenaires sociaux au niveau local se fait uniquement au sein des instances paritaires régionales dont les prérogatives sont très limitées<sup>119</sup>.

Si les partenaires sociaux perdent incontestablement du pouvoir dans la fusion, notamment en raison de l'affaiblissement de l'institution paritaire, Pôle emploi n'est pas pour autant un établissement public classique.

*« On a créé un organisme unique complètement sui generis. (...)Moi, j'ai assisté aux CA de l'ANPE puis au premier CA de Pôle emploi. J'ai bien vu la différence. (...) Les partenaires sociaux, leurs problèmes c'est qu'ils sont éclatés. Les partenaires sociaux sont majoritaires et surtout, l'État est minoritaire. Il faut quand même que vous essayiez d'imaginer ce qu'il se passe quand vous êtes dans un CA d'un établissement public traditionnel dans lequel l'État fait absolument ce qu'il veut. Vous avez les représentants des partenaires sociaux mais qui ne comptent pas. L'État contrôle tout, il décide de tout et prépare tout parce qu'il finance tout. Ça, c'était l'ANPE. Passer du jour au lendemain dans un organisme dans lequel l'équilibre est complètement différent. L'État est*

---

<sup>118</sup> Cf. chapitre 5.

<sup>119</sup> Les instances paritaires régionales présentes au sein de chaque direction régionale de Pôle emploi veillent à la bonne application de la convention d'assurance chômage et prennent des décisions en matière individuelle (en cas de recours).

*physiquement minoritaire, en voix, il est minoritaire. En plus, ils ne payent qu'une partie de l'ensemble. En plus, il a en face de lui, des partenaires sociaux qui le poussent dans ses retranchements en lui disant « vous vous désengagez, vous ne financez pas assez, on paie plus que vous ». Je peux vous dire que ça fait un changement d'ambiance. Les partenaires sociaux peuvent aussi avoir une frustration de leur côté, peut-être au CA de l'Unedic, ils se retrouvaient entre eux donc c'était plus commode. Chacun de son côté, c'était plus commode avant. Aussi bien côté État que Unedic. C'est un organisme beaucoup plus complexe Pôle emploi. Le problème, c'est qu'ils ne sont pas unifiés, effectivement. Ce n'est pas ma faute s'ils sont complètement éclatés. (...) Je vous parle du ressenti d'un fonctionnaire de l'État. Je peux vous dire que la différence entre les deux conseils, c'est quelque chose d'absolument considérable<sup>120</sup>. »*

Le seul examen de la loi ne permet pas de trancher de manière définitive le pouvoir qu'auront les partenaires sociaux pour influencer sur les interventions de l'opérateur public qui se trouve dans une position dominante au sein du SPE. Ce pouvoir est indéniablement diminué par la marginalisation de l'institution paritaire dont ils pâtissent nécessairement. Conclure à une concentration des pouvoirs par l'Etat ferait fi des divergences entre l'opérateur et les services du ministère.

### **2.2.3 La régulation concurrentielle du placement : un statut quo législatif qui n'est pas synonyme d'une absence d'évolution**

Dans ce nouveau cadre de régulation, les dispositions législatives relatives à la régulation concurrentielle du placement sont inchangées. Pourtant, les caractéristiques de cette régulation se trouvent modifiées par le nouveau périmètre de l'opérateur public et les tentatives de lui faire respecter la législation européenne.

Dans le Code du Travail, les dispositions relatives à la régulation concurrentielle introduites en 2005 restent inchangées<sup>121</sup>. La loi du 13 février 2008 mentionne le recours aux OPP lorsqu'elle stipule que la convention pluriannuelle « *précise notamment (...) les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement*<sup>122</sup> ». La situation est donc similaire à la loi de 2005 qui renvoyait à la convention tripartite la tâche d'établir les modalités de recours. Une différence toutefois : en 2005 la présence des OPP est formulée en termes de possibilité alors que leur absence n'est pas envisagée dans le texte de 2008, confirmant le consensus autour de la régulation concurrentielle et signe de l'institutionnalisation de cette manière de réaliser le placement.

---

<sup>120</sup> Entretien avec un ancien Délégué général à l'Emploi et à la Formation professionnelle en fonction après la loi Borloo, décembre 2010.

<sup>121</sup> « *Les organismes publics ou privés dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi [sont toujours considérés comme] participant au SPE* ». Article L. 5311-4 du Code du Travail.

<sup>122</sup> Loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi.

Alors que la loi de 2005 prévoyait la publication d'un décret pour préciser les modalités d'application des dispositions relatives à l'exercice de l'activité de placement<sup>123</sup>, cette disposition est restée à l'état de projet finalement abandonné parce que non conforme à la directive services. De plus, la loi prévoyait que « la fourniture de services de placement est exclusive de toute autre activité à but lucratif, à l'exception des services ayant pour objet le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle ». Or, le conseil en recrutement s'est avéré impossible à définir. Selon le Directeur général à l'emploi et la formation professionnelle alors en exercice, la transposition de la directive services a été utilisée pour supprimer cette disposition<sup>124</sup>. Cette justification invite donc à voir ces adaptations de la législation non pas comme une mise en application « forcée » de la législation européenne mais une situation où il y a une opportunité politique à mobiliser la législation européenne<sup>125</sup>. Une conseillère juridique de la DGEFP ayant participé à la transposition de la directive service confirme cet usage opportuniste.

*Très clairement la réglementation sur les OPP n'a pas passé la rampe parce que objectivement on n'en faisait rien, on n'avait pas d'objectif public d'intérêt général suffisamment clair sur « pourquoi on a besoin de surveiller ? ». Il n'y avait rien de suffisamment structuré au regard des critères de la directive services sur ce qui était maintenant acceptable comme justifiant une régulation interne. Ces dispositions ont été supprimées sans débat réel. Avec un consensus assez rapide. On a dit que c'était une activité économique comme une autre<sup>126</sup>. »*

L'absence de ce décret est le signe de ce que le placement est une activité économique à part entière. Le mouvement d'absence de reconnaissance de cette spécificité trouve son terme dans un article de loi voté le 23 juillet 2010 relatif à la totale libéralisation du placement. L'exercice de cette activité est désormais ouvert à tout organisme public ou privé européen, indépendamment de son activité, principale ou accessoire d'entreprise européenne<sup>127</sup>. La seule spécificité qui demeure est la gratuité pour le demandeur d'emploi.

---

<sup>123</sup> La loi du 18 janvier 2005 prévoyait notamment que « toute personne physique ou morale de droit privé dont l'activité principale consiste à fournir des services de placement est tenue d'en faire la déclaration préalable à l'autorité administrative [et que] la fourniture de services de placement est exclusive de toute autre activité à but lucratif, à l'exception des services ayant pour objet le conseil en recrutement ou en insertion professionnelle. »

<sup>124</sup> DGEFP, 2009, Actes du séminaire « L'impact du droit de la concurrence sur les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat, nouvelles missions, nouveaux outils ».

<sup>125</sup> L'article d'Yves Rousseau montre bien comment la prétendue mise en conformité nécessaire est avancée pour justifier le changement de statut de l'APEC alors même que rien n'y obligeait. Yves Rousseau, 2011, « Réflexions comparées sur la réforme de l'APEC et de l'AFPA, et sur le financement du Pôle emploi par l'Unédic », *Droit Social*, Avril 2011, n° 698, pp. 437-447.

<sup>126</sup> Entretien avec une directrice adjointe du service juridique de l'ANPE devenue conseillère juridique auprès du DGEFP au moment de la fusion, octobre 2011.

<sup>127</sup> Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services.

Le placement est donc une activité économique. De ce fait, les questions relatives à sa régulation deviennent celles de l'organisation de la concurrence. Elle se pose en des termes spécifiques en raison du positionnement de Pôle emploi qui pourrait se trouver à la fois juge et partie. D'un strict point de vue juridique, il serait possible que Pôle emploi soit directement mis en concurrence avec des opérateurs privés sur un même marché. Ce n'est pas, au moment de la fusion, l'option retenue. A ce stade, la concurrence n'est pas frontale dans la mesure où elle intervient uniquement lorsque Pôle emploi décide d'avoir recours à des appels d'offres. Il n'y a donc pas de risque que Pôle emploi fasse de la concurrence déloyale en ayant la possibilité de pratiquer des coûts plus bas que ses concurrents. Cependant, le risque est celui d'un abus de position dominante de la part de Pôle emploi. La DGEFP a donc désormais pour mission d'organiser le marché du placement intégré au sein du service public.

La nouvelle architecture institutionnelle et les tentatives d'organisation de la concurrence conduisent à ce que le recours aux OPP se pose en des termes radicalement différents de ceux qui prévalaient avant la fusion. Auparavant, l'externalisation du placement avait vocation à accélérer le reclassement des allocataires pour réaliser des économies d'indemnisation et contourner ainsi le refus de l'ANPE de prioriser les demandeurs d'emplois indemnisés. Ce levier ne peut plus être mobilisé par les partenaires sociaux gestionnaires de l'assurance chômage et la fusion a justement pour vocation d'éviter ce type d'inégalité de traitement. De même, leurs motivations de « mettre sous pression » l'opérateur public et d'étendre le champ d'intervention de l'institution paritaire sont obsolètes. Une seule attente fait exception : l'expérimentation de nouvelles méthodes d'accompagnement. Une telle démarche reste envisageable après la fusion. Cependant, cette possibilité semble d'ores et déjà à relativiser au regard du poids hégémonique de l'opérateur public au sein du SPE.

\*\*\*\*\*

Pour mettre en place une nouvelle politique d'activation des demandeurs d'emploi, la loi du 13 février 2008 donne naissance à une nouvelle institution qui regroupe les activités d'indemnisation et de placement. Cette réforme chamboule l'ordre institutionnel et pose les bases de nouvelles régulations du SPE issues d'une reconfiguration des relations entre acteurs et d'une redéfinition des périmètres des institutions. Cette nouvelle architecture qui vise à adapter les interventions du SPE aux besoins des demandeurs d'emploi et non plus à leur statut indemnitaire offre à l'Etat de nouvelles sources de financement et prive le RAC de ses prérogatives en matière d'aide au retour à l'emploi. Dans ce nouveau cadre, réguler de manière concurrentielle d'un segment de l'activité de placement n'est plus un instrument dans les mains des partenaires sociaux pour poser les bases de régulations alternatives du SPE. Les services

du ministère cherchent à organiser la concurrence sur le placement alors que Pôle emploi pourrait vouloir la neutraliser.

## **Conclusion du chapitre**

La loi du 13 février, en organisant la fusion de l'ANPE et du réseau des Assédic donne naissance à un nouvel ordre institutionnel et à de nouvelles régulations au sein du SPE. Elle renouvelle les réponses aux questions anciennes et canoniques sur la division du travail au sein du SPE. Dans la nouvelle architecture du SPE, la place de la régulation concurrentielle d'une partie de l'activité de placement du service public est profondément transformée alors même que le cadre législatif est pour l'essentiel inchangé.

Cette situation renvoie aux transformations des régulations du SPE issues de la réforme. Elles sont marquées par la marginalisation de l'institution paritaire au sein du SPE qui se trouve privée de l'ensemble de ses interventions opérationnelles portant un coup d'arrêt à la dynamique d'extension de son champ d'intervention. Ce revirement se fait au prix d'un affaiblissement des partenaires sociaux. L'imposition de la solution de la fusion est le signe de la fragilité de la régulation paritaire face à l'Etat. Les évolutions se caractérisent également par la concentration des pouvoirs et des financements par l'Etat. Il importe toutefois de distinguer le nouvel opérateur public qui voit son périmètre élargi et se trouve en position dominante et les services du ministère qui tentent de garder la maîtrise de cet opérateur et d'en limiter les pouvoirs. La régulation concurrentielle apparaît comme un des instruments pour atteindre cet objectif.

Cette réforme donne naissance à un opérateur atypique qui n'est ni un établissement public classique, ni une institution paritaire dont la gouvernance est complexe. La loi pose les bases de nouvelles régulations mais beaucoup d'éléments doivent se préciser au cours des premières années de l'institution. Parmi ceux-ci, la question de la place des PS est une des grandes inconnues. S'ils disposent de leviers d'intervention au sein de PE, ils pâtissent de la marginalisation de l'Unédic dans le SPE. Leurs marges de manœuvre restent donc à déterminer.



## CHAPITRE 9 - LA REAPPROPRIATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT PAR POLE EMPLOI (2008-2011)

---

Le chapitre précédent a montré que si la loi du 13 février 2008, qui constitue la base du nouveau cadre réglementaire du SPE, prescrit le recours aux OPP, les modalités et les finalités de cette forme de délégation ne peuvent plus être les mêmes. Nous étudions dans ce dernier chapitre les formes prises par la régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement dans Pôle emploi à travers l'analyse de la prestation *Trajectoire emploi*<sup>1</sup>.

Dès les premières esquisses des contours de l'opérateur public, la présence des OPP pour réaliser une partie de l'activité de placement du SPE est envisagée. La première expérience de recours aux OPP par Pôle emploi s'inscrit dans la continuité des expérimentations précédant la fusion puisqu'elle consiste à reprendre et prolonger les marchés passés par le RAC. Les principes censés orienter le recours aux OPP sont inscrits dans la convention tripartite signée en avril 2009 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi et un nouveau marché est élaboré qui sera lancé par Pôle emploi en avril 2009. Le recours aux OPP est modifié au cours de chacune de ces séquences pour être adapté aux nouvelles modalités d'intervention du SPE. La réappropriation ne s'arrête pas à l'élaboration du dispositif mais se poursuit au cours de sa mise en œuvre marquée par l'aggravation de la crise économique. Pour comprendre cette réappropriation et ses enjeux, il est nécessaire d'identifier les interventions des différents acteurs et les prérogatives dont disposent les différentes institutions pour orienter cette transformation. Ce travail permettra de répondre aux questions laissées en suspens sur le rôle de l'institution paritaire et des partenaires sociaux dans la nouvelle architecture institutionnelle, sur la manière dont les acteurs publics réalisent leurs activités d'organisation de la concurrence et sur le positionnement des OPP comme horizon de réforme du service public. Analyser cette transformation progressive ne permet pas uniquement de saisir les nouvelles finalités assignées à l'externalisation mais également la nouvelle configuration d'acteurs et les évolutions du service public dans son

---

<sup>1</sup> Nous faisons le choix d'étudier le recours aux OPP par Pôle emploi entre 2008 et 2011 uniquement à partir de l'analyse de la prestation *Trajectoire emploi*. Le même marché organise l'achat et le déroulement de cette prestation et de la prestation *Accompagnement des licenciés économiques*. Nous l'excluons cependant de l'analyse dans la mesure où *Trajectoire emploi* est plus adaptée pour la comparaison avec *Accompagnement renforcé*. Nous écartons également l'étude du marché *Atout cadres* qui débute en août 2010 dans la mesure où elle ouvrirait un champ beaucoup trop vaste. En comprendre les enjeux nécessiterait d'analyser le passage d'une relation de co-traitant entre l'APEC et l'opérateur public à une relation d'opérateur et prestataire définie dans le cadre d'un marché public.

ensemble. Ce travail peut donc aussi être appréhendé comme une « étude de cas » pour comprendre les nouvelles régulations du SPE.

Nous souhaitons démontrer l'hypothèse suivante : le recours aux OPP poursuit son institutionnalisation mais se transforme progressivement pour avoir comme fonction principale d'être non pas une source d'émulation mais une variable d'ajustement pour l'opérateur public unique. Ces transformations découlent de nouvelles orientations données par les acteurs du SPE qui reflètent les nouveaux périmètres des institutions et surtout la nouvelle politique mise en œuvre.

La phase d'élaboration du dispositif, particulièrement la négociation de la convention tripartite qui vient compléter le cadre réglementaire, est le moment où se développe l'approche du recours aux OPP qui prévaut après la fusion. La convention tripartite pose d'une manière nouvelle la question de la place de la régulation concurrentielle du placement qui devient une déclinaison de l'alternative « faire ou faire-faire ». L'évolution est donc radicale par rapport à la période précédente où elle renvoyait à des concurrences entre des institutions. Les évaluations des expérimentations menées par le RAC réalisées dans un contexte très différent sont mobilisées de manière partielle et pour légitimer l'externalisation (section 1). La convention tripartite fixe des orientations mais contient de nombreuses indéterminations qui rendent nécessaire l'examen d'un marché spécifique : *Trajectoire emploi*. L'analyse de ses caractéristiques permet de montrer comment les formes prises par la régulation concurrentielle se modifient progressivement pour répondre à une attente principale de l'opérateur public : faire face à un surcroît d'activité. Si Unédic et DGEFP tentent d'imprimer leur marque au moment de l'élaboration du dispositif – avec très peu de succès pour l'institution paritaire –, ils ne parviennent pas à intervenir au cours de la mise en œuvre, Pôle emploi ayant un monopole sur les interventions opérationnelles (section 2).

## **1. La réappropriation par transformation progressive de la régulation concurrentielle**

Au cours de la période qui sépare la promulgation de la loi réformant l'organisation du SPE du lancement du premier marché de prestations d'accompagnement à finalité de placement les positions des acteurs des différentes institutions du SPE sur le rôle voulu pour les OPP se précisent. Cette période s'inscrit

dans la continuité, avec la poursuite des expérimentations menées par l'Unédic mais elle est également une période fondatrice au cours de laquelle sont définies les nouvelles orientations destinées à encadrer le recours aux OPP après la fusion. Si cette forme d'externalisation n'a plus la même portée qu'avant la fusion en termes de régulation alternative pour le SPE, elle reste un objet largement investi par les membres des différentes institutions, qui espèrent par ce levier contribuer à orienter les interventions du SPE.

## **1.1 Le recours aux opérateurs privés placement poursuit son institutionnalisation fort de sa nouvelle légitimité**

Nous analysons ici l'approche du recours aux OPP qui prévaut dans les premières semaines et les premiers mois de Pôle emploi. Alors que les régulations du SPE qui découlent en partie de la nouvelle architecture institutionnelle sont profondément différentes, il s'agit de comprendre la continuité qui existe pourtant avec les anciennes expérimentations et le fait que l'externalisation du placement est désormais suffisamment légitime pour que sa présence ne soit pas mise en question. Ce point est éclairé notamment par l'étude des résultats définitifs de l'évaluation et de leur réception.

### **1.1.1 Le transfert à Pôle emploi des contrats en cours avec les opérateurs privés placement : continuité et détournement des expérimentations menées par le régime d'assurance chômage**

Annoncée en septembre 2007, votée en février 2008 pour être effective en décembre 2008, la réforme du SPE est réalisée dans un laps de temps particulièrement court pendant lequel la préparation de la fusion empiète sur le fonctionnement quotidien des institutions toujours régi par les anciennes règles.

D'un point de vue juridique, la première expérience de Pôle Emploi avec les opérateurs privés de placement commence dès la naissance du nouvel opérateur, le 19 décembre 2008. Elle n'est pas à proprement parler une décision de Pôle Emploi mais elle est une obligation juridique qui découle d'une disposition de la loi du 13 février 2008 qui prévoit que l'ensemble des contrats en cours détenus par les institutions qui disparaissent dans la fusion soient transférés à Pôle emploi et deviennent la propriété du nouvel opérateur. Parmi ces contrats figurent les marchés de prestations d'accompagnement à finalité de placement initialement passés par l'Unédic et dont le terme était fixé au 31 décembre 2007. Ce transfert, rendu non discutable par le fait que l'Unédic n'a plus de prérogatives en matière d'accompagnement personnalisé, assure

une forme de continuité. S’y ajoute la décision de les prolonger dans l’attente d’un marché à venir. Pour la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle Emploi, l’état d’esprit au sein de la direction de Pôle emploi vis-à-vis de ces marchés est le suivant :

*« au début, on avait les marchés qu’on récupérait. (...) Ils ne sont pas finis et on les prolonge parce qu’on allait passer nos nouveaux marchés. On les prolonge dans certaines régions en fonction des possibilités et des prix (...) et on les fait vivre sur le 1<sup>er</sup> semestre 2009<sup>2</sup>. »*

L’expression « on les fait vivre » est révélatrice du positionnement de Pôle emploi vis-à-vis de ces marchés : ils sont repris et ne donnent pas lieu à un investissement particulier. Ces propos laissent également entendre qu’il y aurait, au moment même du transfert des contrats, la certitude de poursuivre le recours aux OPP une fois ces marchés achevés avec l’achat de nouvelles prestations. Dans cette perspective, l’extension des contrats permet d’assurer la transition dans l’attente des marchés futurs.

L’opérateur public devient donc commanditaire d’un marché de prestations de placement externalisées qui avait été en partie conçu pour le « mettre sous pression ». Dans un contexte où l’architecture institutionnelle du SPE est profondément remaniée, le maintien par l’opérateur public de la régulation concurrentielle initialement pensée pour l’affaiblir ne peut se faire que par un détournement du dispositif et une transformation de sa signification.

### **1.1.2 Recourir aux opérateurs privés placement : une idée désormais consensuelle**

Un signe supplémentaire de l’institutionnalisation dans la continuité est perceptible à travers l’étude des positions exprimées par les dirigeants des trois institutions nationales du SPE lorsque se prend, en trois temps, la décision de recourir aux OPP. Elle intervient lors de l’élaboration de l’offre de services de Pôle emploi, lors de l’inscription de l’externalisation dans la convention tripartite et lorsque le marché est voté par le CA de Pôle emploi. Cette étude éclaire également l’évolution des pouvoirs détenus par les différentes institutions.

- La décision de recourir aux OPP dans le cadre de l’Instance nationale provisoire

Le recours aux OPP est en partie décidé lorsque l’Instance nationale provisoire élabore l’offre de service. Pendant l’intervalle entre la promulgation de la loi et la naissance officielle du nouvel opérateur fixée au 19 décembre 2008 sont définies, dans

---

<sup>2</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

le cadre de l'Instance nationale provisoire, l'organisation de l'institution, les relations avec les autres composantes du SPE et la « nouvelle offre de services », à savoir l'ensemble des activités réalisées par les agents du service public à destination des demandeurs d'emploi et des entreprises. La loi du 13 février 2008 créant Pôle emploi fournit un cadre, mais beaucoup d'éléments restent à préciser au cours de cette période fondatrice. Le projet politique contenu dans la fusion s'incarne et s'affine à travers un ensemble de décisions qui pourraient passer pour purement techniques mais qui sont le fruit de négociations entre les anciennes directions de l'ANPE et du RAC et les services du ministère qui ont une portée politique<sup>3</sup>. Parmi les décisions prises, figure l'organisation d'un nouveau marché de prestations de placement confiées aux opérateurs privés.

L'absence des OPP n'est jamais envisagée, conformément à ce que le prolongement des contrats et le texte de loi laissaient augurer. Les documents internes et intermédiaires relatifs à l'élaboration de l'offre de services auxquels nous avons eus accès confirment l'orientation donnée par la loi : le recours aux OPP est une composante de l'offre de service. Restent à déterminer ses modalités. Différents documents montrent que la définition des modalités se fait en partie dans le cadre de l'élaboration de l'offre de service<sup>4</sup>. Tous les éléments sont définis en janvier 2009 lorsque le lancement du marché est voté au CA de Pôle emploi.

La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi affirme qu'il y a une « pression forte » faite par les services de l'Etat au sein de l'Instance nationale provisoire et reconnaît ainsi que la décision n'intervient pas dans le cadre de la négociation de la convention tripartite.

*CV : « Dans l'Instance nationale provisoire, vous me dites que c'est plutôt l'Etat qui introduit ça ? »*

*DCT : Oui, ça a été vu avec les partenaires sociaux. Ca ne pose pas de problème. La gouvernance est de 2/3 partenaires sociaux, 1/3 Etat, il n'y pas de problème. La direction générale prend acte et puis, tant mieux. De toute façon, on voit arriver la crise. On n'a aucun doute sur le fait qu'il faut y aller<sup>5</sup>. »*

---

<sup>3</sup> Le rapport de Marie-Ange du Mesnil du Buisson pose les bases de l'offre de services de Pôle emploi. La définition plus fine est réalisée par des cadres des directions de l'ANPE et l'Unédic puis validée par le conseil de l'Instance nationale provisoire. Marie-Ange du Mesnil du Buisson, Olivier Toche, 2008, *Rapport du groupe de travail DGEFP/Unédic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage*, Inspection générale des affaires sociales.

<sup>4</sup> Les documents de travail sur l'élaboration de l'offre de service mentionnent tous le recours aux OPP. Au cours du séminaire organisé le 17 juillet 2008 en présence des délégués régionaux nouvellement désignés qui a pour but de préparer le lancement du nouvel opérateur, mention est faite des OPP dans la partie consacrée au « dialogue de performance » et au budget : « *L'enveloppe consacrée aux OPP vous sera attribuée par le national, sur la base des orientations à venir du CA de l'Instance nationale provisoire* ». Document interne remis aux futurs directeurs régionaux, Séminaire de l'Instance nationale provisoire, 17 juillet 2008.

<sup>5</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

Les OPP sont déjà envisagés comme des bras supplémentaires pour faire face à la crise. Alors que la loi prévoit que les décisions relatives au recours aux OPP soient prises dans le cadre de la négociation de la convention tripartite, il devient finalement difficile de départager ce qui est décidé dans le cadre de l'Instance nationale provisoire et lors des séances de négociation de la convention tripartite. Il y a accord des différentes parties impliquées dans la décision, ce qui constitue une évolution en matière de recours aux OPP par rapport à la période précédente où il n'y avait pas accord de l'opérateur public et où les partenaires sociaux étaient moteurs. Concernant les modalités du recours aux OPP, elles semblent assimilées à une décision technique. Le conseil de l'Instance nationale provisoire se trouve réduit à entériner des décisions déjà prises, essentiellement par les services du ministère et la nouvelle direction de l'opérateur public.

➤ *L'inscription du recours aux OPP dans la convention tripartite*

Si la décision que Pôle emploi recoure aux OPP dès sa création est prise au sein de l'Instance nationale provisoire, ce qui se joue lors de la négociation de la convention tripartite n'est pas négligeable. Il s'agit d'un moment où Pôle emploi et ses deux prescripteurs<sup>6</sup> – l'Etat et l'Unédic – se prononcent explicitement sur les formes et les finalités qu'ils souhaitent donner au recours aux OPP.

Les services du ministère sont présentés par ses membres et par les agents de l'opérateur publics rencontrés comme les principaux promoteurs de l'inscription des OPP dans la convention tripartite, inscription qui, selon le responsable de la sous-direction SPE de la DGEFP, est décisive pour l'avenir du recours aux OPP.

*SPE DGEFP : « Le problème [du recours aux OPP] a été réglé au moment de la convention tri. On a dit à PE, dans la convention tri : « vous aurez recours aux OPP ». (...) Ca a grincé [au sein de PE] mais ça a été arbitré. C'est un sujet qui a été abordé au moment de la convention tri et après ne s'est plus posé.*

*CV : Lors de la négociation, qui y était favorable ?*

*SPE DGEFP : C'est nous qui avons porté le sujet, beaucoup, mais l'Unédic n'était pas contre<sup>7</sup>. »*

Il défend le rôle moteur de son service et relègue au second plan l'Unédic. Des positions favorables au recours aux OPP sont défendues depuis les premières

---

<sup>6</sup> Désigner l'Etat et l'Unédic par rapport à Pôle emploi n'est pas chose facile et utiliser le même terme pour les deux institutions comporte en soi des limites. Le terme « tutelle » mentionne le rapport d'autorité mais désigne un lien juridique qui est justement absent dans ce cas. Quant au terme « financeur », il ne rend compte que d'une dimension de la relation dont nous verrons par la suite que, dans le cas de l'Unédic, elle ne donne justement lieu à aucune autorité. Le terme « commanditaire » a l'inconvénient d'avoir une connotation plutôt marchande. Nous retenons donc le terme de « prescripteur » qui nous semble le plus approprié.

<sup>7</sup> Entretien avec le responsable de la sous-direction SPE de la DGEFP, octobre 2010.

expérimentations. L'institution a d'ailleurs lancé ses propres marchés à partir de 2007 (cf. chapitre 6).

La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi fait un récit qui va dans les grandes lignes dans le même sens et qui explique les réticences au sein de l'opérateur public. Pour elle, les divergences ne portent pas sur le fait de recourir ou pas aux OPP mais sur les conditions de ce recours.

*« La question dans Pôle emploi n'a jamais été de recourir ou de ne pas recourir aux OPP. Il n'y a même pas eu de débat au moment de la convention tri. (...) C'est demandé par les équipes de la DGEFP (...) qui nous font une pression forte pour qu'il y ait 60 000, 8 0000, 100 000 (...) Objectivement, ce n'est pas tant le recours aux opérateurs, c'est les volumes. Tout ça avait un coût. Je me souviens qu'on a négocié pour être sur que tout ça serait faisable<sup>8</sup> ».*

Les réticences au recours aux OPP au sein de l'opérateur public sont présentées comme étant désormais exclusivement budgétaires. Comme dans la période précédente, il n'y a pas unité de vue entre les services de l'Etat et l'opérateur public. Cependant, les visions de ces deux institutions sont plus proches entre elles qu'avec celle de l'Unédic. De ce point de vue, la fusion ne change pas fondamentalement la donne. En termes de répartition des pouvoirs entre institutions, la principale évolution réside dans la marginalisation de l'institution paritaire.

Le recours aux OPP nous est présenté à plusieurs reprises comme une exigence de l'Unédic à prendre en compte en raison de la nouvelle gouvernance de Pôle emploi. La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi mentionne la volonté de s'inscrire dans la continuité de l'intervention de l'Unédic : *« quand on arrête les volumes il doit y avoir un peu une notion de charge mais il y a aussi une volonté de continuité par rapport à ce qu'à fait l'Unédic. On ne va pas arrêter...<sup>9</sup> »* Cependant, la question est actée dès la rédaction de loi, ce qui relativise l'importance de la concession faite à l'Unédic.

Ni les évaluations réalisées, ni les changements institutionnels n'ont fait évoluer les positions au sein de l'institution paritaire concernant le recours aux OPP. Certains de ses membres (représentants des partenaires sociaux ou salariés) espèrent même, pendant un temps, que l'Unédic développe ses propres dispositifs. Un cadre de la direction de la direction des affaires juridiques de l'Unédic nous confie, en septembre 2008, lorsque nous lui présentons l'objet de notre recherche – le recours aux OPP - : *« on ne sait pas pour l'instant si les partenaires sociaux auront encore des liens avec les OPP, s'ils auront la possibilité de mettre en œuvre des aides spécifiques aux demandeurs d'emploi*

---

<sup>8</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>9</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

*indemnisés*<sup>10</sup> ». L'externalisation est alors envisagée comme un levier potentiel pour l'Unédic d'intervenir directement sur l'accompagnement. Si cette possibilité perd rapidement toute crédibilité, son évocation est le signe qu'en cette période de redéfinition des règles, des marges de manœuvre sont encore envisageables.

Alors que l'externalisation est une orientation défendue de longue date par l'Unédic, son intervention n'est plus décisive pour recourir aux OPP. L'État apparaît clairement comme un prescripteur des activités de Pôle emploi beaucoup plus puissant que l'Unédic.

### ➤ **Le vote du marché par le CA de Pôle emploi<sup>11</sup>**

Le troisième moment de la décision intervient lorsque le CA de Pôle emploi vote la passation des marchés en janvier 2009 au cours de la deuxième réunion de cette instance. Le cas du recours aux OPP est un exemple du clivage persistant parmi les « partenaires sociaux ». Une décision du CA de Pôle emploi est nécessaire pour lancer ce nouveau marché. Cette décision doit faire l'objet d'un vote dont l'issue ne fait pas de doute suite à l'inscription du recours aux OPP dans la convention tripartite. Les délibérations votées par le CA de Pôle emploi et encore moins le détail des votes ne sont rendus publics. D'après les entretiens réalisés, seuls deux membres du SPE auraient voté contre : les représentants de la CGT et de la CGT-FO. Ces organisations s'étaient déjà opposées au recours aux OPP par l'Unédic. Ils dénoncent notamment le fait que l'appel d'offre soit lancé avec la publication des résultats des évaluations.

En effet, à cette date, seuls les résultats intermédiaires sont publiés. Pour rappel, ils sont présentés comme contenant des incertitudes mais démontrent que CVE obtient des effets significatifs dans l'amélioration des taux de reclassement des demandeurs d'emploi contrairement aux OPP (cf. chapitre 6). Aucune mention des évaluations n'apparaît dans les documents consultés, ni n'intervient spontanément dans les entretiens alors que les évaluations étaient présentées dans la période précédente comme un élément crucial pour l'avenir du recours aux OPP. Leur absence est significative de la nouvelle manière d'aborder l'externalisation : l'absence des OPP étant considérée comme inenvisageable, la question n'est plus de savoir s'ils sont ou pas efficaces, mais il s'agit d'en fixer les modalités.

---

<sup>10</sup> Echanges informels avec une membre de la direction de la Direction des affaires juridiques de l'Unédic, 10 septembre 2008.

<sup>11</sup> Cf. *infra* pour les caractéristiques de ce marché.

### 1.1.3 Le recours aux opérateurs privés placement désormais légitime indépendamment de son efficacité

L'analyse de la réception des résultats définitifs de l'évaluation OPP / CVE apporte un éclairage complémentaire à la compréhension de la mise en place du recours aux OPP au cours de la réorganisation du SPE. Lorsque le RAC était commanditaire du dispositif *Accompagnement renforcé*, la légitimation de ce recours apparaissait conditionnée à la démonstration de leur plus grande efficacité à reclasser les demandeurs d'emploi. La légitimité des OPP était, au moins du point de vue de l'affichage, réduite à la question de leur efficacité. A l'issue de l'évaluation, cette légitimité n'est plus liée à leur efficacité, ce qui invite à analyser les transformations du contexte institutionnel comme élément déterminant de ce changement<sup>12</sup>.

Le rapport final de l'évaluation est rendu public par le comité de pilotage de l'évaluation le 5 octobre 2009, alors que le nouveau marché de prestations d'accompagnement à finalité de placement est lancé le 27 mars 2009, notifié au mois d'août et les premiers demandeurs d'emploi sont reçus à l'automne<sup>13</sup>. Présenter ici les résultats complets<sup>14</sup> et définitifs de l'évaluation peut apparaître comme une entorse faite à la chronologie mais cela illustre la différence de temporalité entre la conduite de l'action publique et son évaluation. Les résultats qualitatifs sont disponibles depuis juin 2008. Ils auraient nourri l'élaboration du programme selon des personnes ayant participé à l'élaboration du marché commandité par Pôle emploi et des évaluateurs qui regrettent une mobilisation partielle et informelle de ces résultats<sup>15</sup>. Les résultats des enquêtes statistique et randomisée arrivent, eux, après les décisions relatives au nouveau marché. Ce sont ces derniers qui focalisent l'attention lors de la publication. Deux points sont discutés : les résultats de l'évaluation randomisée et la non publication d'une enquête menée au sein de la DARES sur la qualité de l'emploi retrouvé suite à l'accompagnement.

---

<sup>12</sup> Les expérimentations du RSA et du CV anonyme ont soulevé des questions similaires aux expérimentations avec les OPP sur l'usage de l'expérimentation comme moyen de légitimation. Cf. Nadia Okbhani, 2013, « L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques », RT6 Working papers, n° 2013-1, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/81/77/67/PDF/WP2013-1Okbani.pdf> ; Bernard Gomel, Evelyne Serverin, 2011, « Evaluer l'expérimentation sociale », *Document de travail du CEE*, n° 143, Avril 2011, 33p.

<sup>13</sup> Cf. Annexe VI (frise chronologique).

<sup>14</sup> A savoir les résultats des trois composantes de l'évaluation : l'enquête qualitative, l'enquête statistique et l'évaluation randomisée. Cf. Chapitre 6.

<sup>15</sup> L'élaboration des caractéristiques du marché est présentée dans la suite de ce chapitre.

**Encadré 29 - Principaux résultats de l'évaluation OPP / CVE (extraits du rapport de synthèse du comité de pilotage<sup>16</sup>)**

« L'évaluation d'impact montre la plus-value des accompagnements renforcés par rapport à l'accompagnement classique en termes de retour à l'emploi. Un an après leur entrée dans l'expérimentation, le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP s'est accru de 5,6 points en moyenne. Le taux de sortie vers l'emploi des demandeurs d'emploi indemnisables suivis par les équipes CVE s'est, quant à lui, accru de 7,3 points.

Il a été constaté que le programme CVE avait un effet plus rapide et plus élevé sur le taux de sortie vers l'emploi. En effet, dès le troisième mois, un surcroît de sortie des listes était observable, alors que pour les opérateurs privés de placement, les effets n'étaient significatifs qu'à partir du sixième mois.

Les programmes CVE et, dans une moindre mesure, OPP ont un impact supérieur dans les zones où ils ont été conjointement déployés<sup>17</sup>.

Les demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP ou les équipes CVE se réinscrivent moins fréquemment sur les listes de l'ANPE au cours des six mois qui suivent leur sortie vers l'emploi, signe que les emplois retrouvés sont généralement durables. L'efficacité du programme OPP s'observe exclusivement sur les sorties vers des emplois de plus de six mois. Le programme CVE favorise surtout les sorties vers des emplois de plus de six mois (dans une proportion légèrement supérieure à celle des OPP dans les zones où les deux programmes sont conjointement déployés) mais aussi les sorties vers des emplois de plus courte durée. (...)

Nous avons procédé à la même analyse en prenant en compte les personnes qui reprenaient une activité réduite tout en continuant à être inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi. Nous avons pu remarquer que les résultats obtenus par les opérateurs privés de placement étaient supérieurs à ceux obtenus par l'opérateur public. Ce résultat peut être expliqué, en partie, par les incitations qui étaient données aux opérateurs privés, qui valorisaient le retour vers l'emploi durable, alors que la sortie de la liste des demandeurs d'emploi était sans doute une préoccupation plus forte pour les conseillers de l'ANPE. (...)

L'analyse des processus et du contenu des accompagnements (...) montre la **grande proximité des modalités d'accompagnement développées par les OPP et les équipes CVE**, en termes de contenu, organisation, affectation de conseillers dédiés avec des « portefeuilles » réduits de demandeurs d'emploi, méthodes, outils de travail et innovation dans les méthodes. S'agissant des prestations, les demandeurs d'emploi suivis par les équipes CVE ont eu des propositions d'offres d'emploi plus nombreuses et en meilleure adéquation avec leurs attentes que les demandeurs d'emploi suivis dans le parcours « classique » de l'ANPE. Pour leur part, les demandeurs d'emploi suivis par les OPP ont davantage bénéficié d'actions d'appui méthodologique à la recherche d'emploi.

**Au total, les performances des deux réseaux apparaissent largement cohérentes avec les objectifs qui leur étaient fixés** : forte incitation à la remise en emploi durable à l'horizon de six mois (le cas échéant via l'activité réduite) pour les OPP ; retour à l'emploi durable assorti d'objectifs de mise en relation avec les entreprises pour CVE.

Certaines analyses, utiles à l'évaluation globale des expérimentations, n'ont pu être menées dans les délais impartis. Il en est ainsi de l'impact des programmes sur la qualité de l'emploi retrouvé (statut de l'emploi, rémunération...) (...). Il eut été souhaitable de pouvoir mener un bilan économique complet des expérimentations mettant en regard l'efficacité des programmes avec leur coût (coût des prestations d'accompagnement renforcé mais aussi économies éventuelles sur les allocations chômage et surcroît éventuel de cotisations lié à la reprise d'emploi). Les données nécessaires pour mener une telle analyse n'ont pas été disponibles. (...)

La satisfaction des demandeurs d'emploi suivis par les OPP ne se distingue pas de celle des demandeurs d'emploi suivis dans un parcours classique de l'ANPE. »

<sup>16</sup> Comité de pilotage de l'évaluation, 2010, *Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007. Rapport de synthèse du comité de pilotage*, 5 octobre 2009, pp. i-iii.

<sup>17</sup> Pour rappel, sur certaines zones, les demandeurs d'emploi pouvaient être orientés vers l'accompagnement classique, l'accompagnement renforcé CVE (délivré par l'ANPE) ou l'accompagnement renforcé délivré par les OPP.

Avant d'étudier en détail les réactions à cette publication, arrêtons-nous sur un élément particulièrement significatif de l'embarras créé par ces résultats. Aucune des trois institutions membres du comité de pilotage de l'évaluation ne publie les résultats en son nom, qui sortent sous le sceau du « comité de pilotage de l'évaluation ». D'après le président du comité de pilotage, les raisons sont propres à chaque institution.

*Président du comité de pilotage (PCP) : « [Le rapport final] n'est pas véritablement repris comme un élément constitutif de chantier de l'ANPE, enfin, PE, ce qui est tout à fait intéressant.*

*C. : Je pensais que seule l'Unédic avait refusé d'être associée aux résultats ?*

*PCP : Oui mais pour des raisons politiques différentes arrivant au même résultat, ce n'est pas sous le timbre ni de l'Unédic, ni de la DARES, ni de Pôle emploi.*

*CV : Pourquoi pas la DARES ?*

*PCP : Parce que la DARES voulait jouer sur le thème : « c'est intéressant du point de vue de l'étude des processus ». Finalement sans être aussi indépendant que la CNIL, le comité de pilotage est une instance qui fonctionne sous la responsabilité de son équipe. J'adhère assez à ça. Mais, a contrario, ça a des effets un peu pervers au second degré. Ces résultats-là, il n'y a pas eu de réunion au sein de Pôle emploi qui les commente. Ils sont diffusés à tout le monde mais...<sup>18</sup> »*

Il regrette implicitement que les résultats ne soient pas portés par les institutions parties prenantes de l'évaluation, ce qui aurait signifié qu'elles en reconnaissaient la validité et les conclusions et aurait pu contribuer à leur appropriation. Le contenu de ces résultats et le contexte de leur publication auraient rendu cette mobilisation difficile. Si, à l'exception de l'Unédic, tous s'accordent sur le caractère exemplaire de l'évaluation et sur la qualité des résultats, personne ne les reprend. La nécessité d'apaisement après les conflits très virulents suscités par ces évaluations est indéniablement une explication.

L'embarras créé au sein de Pôle emploi – certes dissimulé – trouve son origine dans le fait que les résultats sont publiés peu après la décision de mettre en place un nouveau marché. Pour justifier cette décision, une lecture partielle des résultats est mobilisée : le directeur général de Pôle Emploi met en avant la dégradation de la conjoncture économique qui crée des besoins d'agents supplémentaires au sein du service public et insiste sur l'impact positif de l'accompagnement renforcé sur le retour à l'emploi, impact mesuré par les évaluations. Au cours d'une conférence de presse, le 7 octobre 2009, il affirme : « *la première confirmation est qu'un accompagnement renforcé est efficace pour le retour à l'emploi. Et c'est une bonne chose. Ensuite, il faut éviter d'opposer le public et le privé. Aujourd'hui, on a besoin de tous*<sup>19</sup>. » Ces propos ne sont pas erronés mais ils ne rendent compte que très partiellement des résultats des évaluations : il n'est pas dit explicitement que l'opérateur public a obtenu de meilleurs

---

<sup>18</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage, janvier 2010.

<sup>19</sup> Dépêche AFP du 7 octobre 2009.

résultats que les opérateurs privés. L'usage partiel des résultats de l'évaluation s'explique par les décisions politiques déjà prises et permet que les résultats soient une ressource pour légitimer ces projets.

Trois réactions aux propos publics du directeur général recueillies auprès d'acteurs partie prenante de l'évaluation expliquent cette lecture partielle. Le directeur de la sous-direction de l'évaluation porte le regard suivant :

*« Je pense qu'il y a eu un usage très politique et très peu technique de l'évaluation dans l'ensemble. [...] L'évaluation] est devenue aussi ensuite un outil politique de justification au final du recours au OPP puisqu'on a constaté que le recours aux OPP apportait un plus par rapport à l'accompagnement de base en termes de retour à l'emploi. (...) C'est dans ces conditions-là que M. Charpy [DG de Pôle emploi] était assez à l'aise pour dire qu'il y avait besoin et que c'était légitime de recourir aux OPP dans le cadre de Pôle emploi<sup>20</sup>. »*

Il assume, certes en le regrettant, la lecture partielle faite des évaluations pour légitimer la décision prise.

La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi affirme que les résultats ont fait l'objet de peu de publicité, puisqu'il n'est pas envisagé de revenir sur la décision déjà prise d'externaliser et qu'il ne semble pas stratégique d'exacerber les tensions existantes au sein de Pôle Emploi.

*« Mais ce qu'il s'est passé c'est que les résultats sont arrivés dans un contexte où on avait la conviction que la charge de travail allait être telle qu'il fallait qu'on externalise. Au moment où sort l'étude, le contexte est complètement différent du contexte dans lequel l'évaluation a été lancée. (...). Quand les résultats sortent, on a deux tiers des partenaires sociaux dans le CA donc tout le monde est d'accord pour dire qu'on allait pas en faire une pub. Ça sert à quoi sachant qu'on savait qu'on allait lancer un nouveau marché ? On avait besoin de ce marché parce qu'on a un vrai sujet de charge, de capacité. On voit la crise arriver, on n'a plus de sujet de doctrine quasiment<sup>21</sup>. »*

La mention du changement de contexte est particulièrement intéressante. Ce changement est à la fois conjoncturel, institutionnel et politique. Concernant la dimension conjoncturelle, les premiers signes d'une crise d'ampleur faisant leur apparition, la question de l'efficacité est reléguée au second plan. D'après ces propos, l'idée est déjà présente que la principale attente vis-à-vis des OPP ne concernera pas une efficacité supérieure mais simplement une prise en charge des demandeurs d'emploi dont on anticipe que le nombre va croître de manière importante. Dans le nouveau contexte institutionnel et politique, les représentants de l'opérateur public et les partenaires sociaux qui appartenaient auparavant à des institutions qui s'opposaient doivent désormais faire fonctionner la même institution, alors qu'il existe toujours de nombreux désaccords entre eux, notamment sur la portée de ces évaluations.

---

<sup>20</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction Etudes et évaluation de Pôle emploi, Juin 2010.

<sup>21</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

L'évaluation ne peut plus être une source de tensions et être utilisée comme arme dans les débats qui les opposent. Les dirigeants de l'opérateur public changent de rôle par rapport à la période précédente : ils jouent désormais l'apaisement. Ils sont d'autant plus prompts à le jouer qu'ils ne craignent plus rien de ces conflits en raison de leur position de force, contrairement aux partenaires sociaux.

La troisième réaction est celle du président du comité de pilotage de l'évaluation qui mentionne lui aussi la nécessité pour le directeur général de Pôle emploi de prendre ses distances avec les résultats publiés et de s'assurer de leur publication discrète.

*« La fin, c'est que M. Charpy [DG de Pôle emploi] s'est retrouvé avec ces résultats. Au fond de lui-même, il était très content de ces résultats parce qu'ils montraient finalement que CVE avait quand même tenu son rang si on peut dire mais en même temps, ses financiers, ses commanditaires, c'est l'Unédic donc il était dans une situation un peu délicate qui explique pourquoi ce document était publié sous le timbre : « comité de pilotage de l'évaluation<sup>22</sup> ». »*

Le constat de l'usage politique de l'évaluation fait consensus.

La réaction de l'Unédic et de certains partenaires sociaux, président de l'Unédic en tête, est tout autre. Les résultats sont fortement contestés au moment de leur parution au point que l'Unédic ne les reconnaît pas. L'opposition de l'Unédic semble, au premier abord, relever de l'ancien contexte institutionnel : elle défend un projet qu'elle ne peut plus mettre en œuvre dans la nouvelle architecture du SPE. Cette défense s'explique par les risques politiques pris par certaines organisations lorsqu'elles se sont engagées en faveur du recours aux OPP. Pour le directeur de la sous-direction Etudes et évaluation de PE, ces résultats signeraient définitivement l'échec de ceux qui avaient voulu jouer la carte des OPP contre l'opérateur public.

*CV : Comment expliquez-vous qu'il y ait eu autant de tensions liées à l'évaluation ?*

*Directeur adjoint du service des études (PE) : Au niveau national, ce qu'on a bien perçu (...) de l'extrême fin 2008 à la publication des résultats au mois d'octobre dernier [2009], (...) c'est une assez franche hostilité de la part de l'Unédic, dont un certain nombre de responsables, partenaires sociaux, ont tenu des propos très sévères sur cette évaluation sur deux registres. 1) Ce n'est pas ça qu'on a demandé, ça nous intéresse pas. 2) Les résultats produits ne tiennent pas la route. Un point de vue renforçant l'autre. On a été dans une situation de ce point de vue là assez pénible tout au long de la période 2009 avec souvent une politique de la chaise vide de la part de l'Unédic dans les comités de pilotage de l'évaluation ou des positions très en retrait voire hostiles par rapport aux évaluations conduites. Je parle évidemment en particulier des travaux statistiques [enquête statistique et évaluation randomisée]. Sur les dimensions quali, on n'avait pas de sujet de conflit particulier. L'évaluation statistique qui aboutissait à des comparaisons qui remettaient assez fortement en selle le service public par rapport aux OPP, a été perçue comme politiquement difficiles à porter. (...) Les résultats montraient clairement que les OPP étaient efficaces mais pas aussi efficaces qu'espéré. Ils mettaient en*

---

<sup>22</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage, janvier 2010.

*difficulté un certain nombre d'acteurs syndicaux, dont la CFDT, qui s'étaient mouillés politiquement pour soutenir le recours OPP et qui se retrouvaient mis en porte-à-faux par des résultats qui n'étaient pas ceux qu'ils espéraient<sup>23</sup>.*

Ces propos confirment l'importance que revêtait cette évaluation pour les organisations de l'Unédic qui avaient porté politiquement ce projet. Les partenaires sociaux favorables à l'externalisation avaient une idée de ce qu'auraient dû être les résultats et voulaient les mobiliser pour appuyer leur attaque de l'opérateur public, et renforcer la légitimité de leur démarche.

Interrogé sur les positions de la CFDT sur cette évaluation, le représentant qui succède à la personne en fonction au moment de l'évaluation prend ses distances :

*J'ai trouvé bienvenue la demande d'évaluation par l'école de Paris. Je crois comprendre qu'elle n'a pas été demandée par l'Unédic mais plutôt poussée par Pôle emploi. Cette évaluation a été très mal prise par l'Unédic (...) et l'évaluation n'a pas forcément abouti à dire : « le privé, c'est mieux que le public ». Je pense que ça a vexé le Bureau de l'Unédic... enfin pas tous.*

*CV : Mais, Mme \_\_\_\_ a eu des positions...*

*GB : ... assez dures. Je pense que c'était les positions de Mme \_\_\_\_ plus que les positions de la CFDT qui est beaucoup plus nuancées<sup>24</sup>.»*

La décision de poursuivre le recours aux OPP vient, dans la nouvelle situation institutionnelle, calmer les tensions.

*Directeur adjoint du service des études (PE) : Ce qui a apaisé les choses à l'automne dernier [2009], c'est que la décision a été assez rapidement prise d'étendre et de maintenir le recours aux OPP dans le cadre de Pôle emploi. Ça, c'était une façon de refaire baisser la pression du côté des acteurs syndicaux qui avaient du mal à accepter cette évaluation. Dès lors qu'un autre dispositif allait voir le jour et que ça signifiait que les décideurs politiques ont considéré que le recours aux OPP était nécessaire, ça permettait d'apaiser les choses<sup>25</sup>.*

Il fait allusion à la décision de commanditer un nouveau marché qui est prise dès l'élaboration de l'offre de service de Pôle emploi (cf. *supra*).

Pas plus que ne l'avaient fait les perturbations politiques au moment de l'élaboration de cette évaluation, ces péripéties lors de la publication des résultats n'empêchent les institutions parties prenantes (à l'exception de l'Unédic) et les évaluateurs d'être satisfaits d'avoir mené à son terme cette évaluation jugée aussi conflictuelle politiquement qu'innovante et exemplaire méthodologiquement. Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre de l'évaluation randomisée susceptibles de mettre en péril sa fiabilité ne sont jamais mentionnées. Le caractère exemplaire est jugé à l'aune de la méthodologie et de la conduite de l'évaluation et non en fonction de la

---

<sup>23</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi, Juin 2010.

<sup>24</sup> Entretien avec un représentant de la CFDT, ancien Président de l'Unédic, août 2010.

<sup>25</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi, Juin 2010.

mobilisation des résultats. Quant à la qualité des résultats, une fois ceux-ci publiés, elle ne fait l'objet d'aucune discussion.

Non seulement la régulation concurrentielle s'inscrit dans la lignée des expérimentations menées par le RAC mais l'institutionnalisation se poursuit. Trois moments d'intenses débats politiques en attestent : la négociation de la convention tripartite où est scellé le consensus autour du recours aux OPP par son inscription dans la convention, le lancement du marché et la publication des résultats définitifs de l'évaluation OPP / CVE où est réaffirmé l'engagement pris de recourir aux OPP. La présence des OPP n'est plus mise en question, notamment parce que la légitimité qui leur faisait défaut est désormais acquise alors même que les résultats d'évaluation supposés démontrer leur efficacité disent le contraire.

La continuité avec les expérimentations menée par le RAC avant la fusion est en fait une réappropriation. Des transformations des modalités de recours découlent de la nouvelle répartition des prérogatives entre les différentes institutions.

## **1.2 Nouvelle répartition des prérogatives entre institutions et nouveaux contours de la régulation concurrentielle**

L'existence de différentes séquences contribuant à la décision de créer un nouveau marché avec les OPP est le signe que la loi du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi n'est qu'une base du cadre réglementaire dont le contenu définitif restait à définir et porte l'empreinte des rapports de force entre acteurs. Si tous les acteurs s'accordent sur la présence des OPP, il n'y a pas d'accord sur les attentes et les modalités. Les interventions de la DGEFP – et dans une moindre mesure de l'Unédic – visent à faire du recours aux OPP non pas une prestation externalisée parmi d'autres, mais un objet politique spécifique qui donne prise pour faire contrepoids à la position hégémonique de Pôle emploi.

### **1.2.1 L'analyse des prérogatives des institutions et des acteurs à travers l'inscription du recours aux opérateurs privés placement dans l'offre de service et dans la convention tripartite**

Nous analysons ici la concomitance des travaux menés dans le cadre de l'instance nationale provisoire et des négociations de la convention tripartite. Si ce travail permettra de comprendre les attentes des acteurs vis-à-vis du recours aux OPP et leurs

marges de manœuvre pour faire avancer leur vue, il indique plus largement la contribution des différentes institutions et les différents acteurs à la définition des orientations données à Pôle emploi.

➤ ***Des recoupements dans les travaux de l'instance nationale provisoire et des négociateurs de la convention tripartite***

La convention tripartite détermine « *les personnes devant bénéficier prioritairement des interventions (...); les objectifs d'amélioration des services rendus aux demandeurs d'emploi et aux entreprises (...); les conditions de recours aux organismes privés exerçant une activité de placement*<sup>26</sup> », autant d'éléments étroitement liés à la définition de l'offre de services. Il y a donc des recoupements évidents entre le périmètre de décision de la convention tripartite et de l'instance nationale provisoire. Les deux sont des espaces d'élaboration du contenu des interventions du SPE suite au changement d'architecture institutionnelle.

Ces instances présentent deux différences. La première réside dans les modalités d'élaboration et de décision. Pour élaborer l'offre de service, le travail initial est réalisé par des agents et salariés de l'ANPE, des services du ministère et du RAC. Une fois la proposition élaborée, elle doit faire l'objet d'une validation politique par le conseil de l'Instance nationale provisoire dont la composition est identique à celle qu'aura le CA de PE<sup>27</sup>. La convention tripartite est, elle, négociée entre des représentants de l'Unédic (Président, vice-Président et membres de la direction générale), de Pôle emploi et des services de l'Etat à partir d'un texte proposé par l'IGAS. La seconde différence concerne le type de préconisations élaborées. Alors que l'Instance nationale provisoire organise les interventions opérationnelles d'un opérateur public, la négociation de la convention tripartite statue sur les objectifs à lui fixer. La conclusion de la convention tripartite s'avère un moment particulier de définition où, les institutions entrent dans des luttes de positionnement en d'étendre leurs activités et pouvoirs. La rédaction de la proposition initiale du texte, point de départ de la négociation, et des modifications issues de la négociation incombe à Marie-Ange du Mesnil du Buisson, membre de l'IGAS. Le fait qu'elle tienne la plume est significatif de la position de force de l'Etat dans cette négociation. Le texte final de la convention présente le compromis auquel sont arrivées les parties à l'issue de la négociation et peut donner, à tort, l'impression que les trois parties prenantes de la négociation sont à égalité. L'analyse de ce

---

<sup>26</sup> Loi du 13 février 2008 relative à l'organisation du SPE.

<sup>27</sup> Cette instance est dirigée par un « délégué général » nommé par décret et un « conseil » dont la composition est fixée comme suit par la loi : « *cinq représentants de l'Etat, cinq membres représentant les employeurs et cinq membres représentant les salariés, deux personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences dans les domaines d'activité (...), un représentant des collectivités territoriales, désigné sur proposition conjointe des associations des collectivités concernées* ». Loi du 13 février 2008, article 6.

compromis permet de saisir les positions défendues par les parties en présence et leur poids respectif.

Identifier laquelle de ces deux instances a eu les prérogatives les plus importantes donne des indications sur l'emprise relative des logiques administratives et politiques et sur le poids respectif des différentes parties. Ces deux instances se réunissent au même moment : l'Instance nationale provisoire cesse d'exister au moment du premier conseil d'administration de Pôle emploi le 19 décembre 2008 et le projet de convention tripartite est validé par le Bureau de l'Unédic et le conseil de l'Instance nationale provisoire avant ce premier CA<sup>28</sup> après avoir été négociée depuis l'automne. Elles se réunissent dans un contexte de tensions et de très fortes incertitudes sur les équilibres à venir dans la répartition des pouvoirs entre les différentes institutions. Cependant, les travaux de l'instance nationale provisoire sont les premiers à commencer. Le simple fait qu'il y ait concomitance des travaux des deux instances marque la primauté de la logique administrative de l'Instance nationale provisoire sur la négociation. Comment la convention tripartite pourrait-elle peser de tout son poids si elle ne donne pas les orientations pour définir l'offre de services de l'opérateur public ?

L'Etat et Pôle emploi bénéficient du travail de leurs agents dans le cadre des travaux de l'Instance nationale provisoire et pour la négociation. La situation est différente pour l'Unédic et les partenaires sociaux. Pendant cette période, l'Unédic est en position de faiblesse. Une majorité de cadres de la direction générale est sur le départ pour Pôle emploi, les nouvelles missions de l'Unédic sont indéterminées<sup>29</sup> et pour beaucoup de salariés et d'administrateurs, la pérennité de l'institution n'est pas assurée. Cet affaiblissement qui s'ajoute aux nouveaux contours « rétrécis » de l'institution paritaire inscrits dans la loi porte préjudice aux partenaires sociaux qui, de plus, ne représentent pas l'Unédic au sein de Pôle emploi. Ils ne disposent donc que de très peu d'appuis techniques pour peser sur les orientations qu'ils veulent donner à Pôle emploi.

Ces différents éléments étayent notre thèse de l'affaiblissement des partenaires sociaux dans le SPE par la marginalisation de l'institution paritaire. Alors qu'ils étaient supposés compenser la perte de leurs prérogatives opérationnelles par des interventions dans la fixation des objectifs de Pôle Emploi, le seul examen du calendrier montre qu'il n'en est rien. Ils se retrouvent donc dans une situation où ils n'ont plus de prérogatives opérationnelles et où le périmètre de la convention d'assurance chômage est fortement réduit. Ceci confirme les propos de Jacques Freyssinet selon lequel « *l'intervention de*

---

<sup>28</sup> Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales [2010], « Rapport. Evaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi », Rapport confidentiel, Septembre 2010, p. 3. D'après les auteurs, ce projet ne connaît pas de modifications majeures jusqu'à sa publication au Journal Officiel le 1<sup>er</sup> avril 2009.

<sup>29</sup> Elles seront votées lors du CA de juin 2010.

*l'Unédic dans le fonctionnement du marché du travail, qui était présente dès l'origine du régime, est donc rayée de la carte pas décision unilatérale de l'Etat<sup>30</sup> ».*

### **1.2.2 La régulation concurrentielle : des attentes indéterminées**

Pour autant, les orientations données dans la convention tripartite ne sont pas sans signification et permettent d'identifier les attentes et le positionnement des différents acteurs et de voir comment le recours aux OPP reste un objet politique spécifique destiné à faire évoluer le service public. Pour analyser les positions vis-à-vis du recours aux OPP, nous utilisons le rapport Boulanger commandé pour préparer la négociation de la convention, tripartite pluriannuelle (Etat, Unédic, PE) qui a lieu à l'automne 2008. Les entretiens que nous avons réalisés apportent un éclairage complémentaire. La commande faite à Jean-Marc Boulanger, inspecteur général des affaires sociales et ancien DGEFP adjoint inclut la question du recours à des opérateurs externes et plus précisément à des OPP. Il lui est demandé *« d'identifier (...) la politique de recours aux différents réseaux publics spécialisés d'accompagnement et de placement et aux organismes privés de placement<sup>31</sup> »*. Les orientations données sont très favorables au recours aux OPP.

*« Le recours à des opérateurs privés de placement (OPP) est profitable au service public. Il permet en effet de répondre quantitativement à certains besoins que l'opérateur ne peut prendre en charge lui-même, il apporte aussi une capacité d'innovation stimulante dans la prise en charge dont les autres opérateurs pourront profiter, il peut enfin répondre à des problématiques spécifiques. (...) Le recours aux opérateurs privés de placement doit désormais s'inscrire durablement dans le système d'accompagnement personnalisé piloté par le nouvel opérateur<sup>32</sup>. »*

Trois justifications différentes au recours aux OPP sont avancées dans la convention tripartite. Le recours aux sous-traitants est d'abord justifié par la recherche de spécialistes. D'après la convention tripartite,

*« Pôle emploi met en œuvre une politique de sous-traitance (... qui) a pour objet : de faire réaliser des prestations utiles aux demandeurs d'emploi ou aux employeurs et nécessitant des compétences spécialisées dont Pôle emploi ne dispose pas en interne, en particulier en matière d'évaluation des compétences et de formation<sup>33</sup> ».*

---

<sup>30</sup> Jacques Freyssinet, 2010, *Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, p. 242.

<sup>31</sup> Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, Communiqué de presse du 25.03.08.

<sup>32</sup> Jean-Marc Boulanger, 2008, *Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008*, Rapport pour le MINEFE, Avril 2008, p. 32.

<sup>33</sup> Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p.27.

Cette sous-traitance s'inscrit pleinement dans la continuité de ce que faisait l'ANPE avec la sous-traitance de certaines prestations ponctuelles (bilans de compétence, formation).

La deuxième justification concerne la possibilité donnée par l'achat de prestations à des OPP de faire bénéficier davantage de demandeurs d'emploi d'un accompagnement renforcé.

*« Pôle emploi met en œuvre une politique de sous-traitance [... qui] a pour objet : de faire réaliser des prestations similaires à celles que Pôle emploi réalise directement dans le cadre de son offre de service, afin de majorer ses capacités d'action<sup>34</sup> ».*

Cette attente est inédite puisqu'auparavant, le RAC n'achetait que des prestations qu'il ne réalisait pas. Cette justification appelle deux remarques. D'une part, il importe de la replacer dans le contexte créé par la conjoncture économique et la fusion. La négociation de la convention commence à l'automne 2008 et s'achève avec la signature en avril 2009. Au cours de cette période, le nombre de demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) ne cesse d'augmenter<sup>35</sup> et les difficultés de mise en œuvre de la fusion sont nombreuses. Le recours aux OPP est alors vu comme une manière d'alléger la charge de travail des conseillers encore alourdie par le suivi de la formation pour devenir « référent unique » (cf. infra), d'où l'adhésion de la direction générale de Pôle emploi à cette forme d'externalisation. D'autre part, cette attente est à rapprocher de la manière générale et inédite de poser la question du recours aux OPP comme un choix au sein de l'alternative « faire » / « faire-faire ». Décider de l'externalisation au regard de cette alternative scelle l'absence de reconnaissance d'une quelconque spécificité de l'activité de placement qui viendrait affirmer qu'elle ne peut être externalisée ou de la spécificité des interventions de l'opérateur public. Les propos du conseiller chargé des relations avec les acteurs du SPE au sein de Pôle emploi illustrent cette position.

*« C'est vrai aussi que l'objectif de recourir aux OPP, c'est de réduire la taille des portefeuilles. Or, la conjoncture nous facilite les choses. Tout ce qui pourra donner de l'air aux conseillers sera bienvenu. ANPE et assurance chômage, Pôle emploi maintenant ont une activité saisonnière. Une entreprise ne peut pas être dimensionnée pour les périodes de pics de charge. Il est donc normal qu'elle fasse appel à des prestataires pour faire face à ces pics<sup>36</sup>. »*

Il fait allusion ici à l'augmentation de la taille des « portefeuilles » des conseillers, c'est-à-dire du nombre de demandeurs d'emploi dont ils doivent assurer personnellement le suivi. Les termes « activités saisonnières », « entreprise », « pics de charge » illustrent le fait que dans son approche, Pôle emploi est appréhendée comme une entreprise quelconque. Aucune spécificité d'un service public n'est mise en avant

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Le chômage augmente de 29 % en 2009 (INSEE). Cf. Annexe III, tableau 7.

<sup>36</sup> Entretien avec le conseiller chargé des relations avec les acteurs du SPE au sein de Pôle emploi, février 2009.

qui empêcherait la réalisation d'un arbitrage identique à celui réalisé par une entreprise. Cette approche de la sous-traitance qui ne reconnaît pas de spécificité à l'opérateur public débouche nécessairement sur la réalisation d'un arbitrage en fonction du coût. Un postulat structure cet arbitrage : l'augmentation durable des effectifs de l'opérateur public n'est pas une solution discutée. Si l'approche de l'externalisation en fonction d'un arbitrage financier n'est pas nouvelle, les termes de l'arbitrage se trouvent, eux, modifiés. Lorsque le RAC était commanditaire, le calcul était réalisé au regard du coût de l'accompagnement et des gains supposés de dépenses d'indemnisation liés à l'attente d'un retour plus rapide à l'emploi. Dans ce cas de figure, la comparaison préconisée ne semble porter que sur les coûts d'accompagnement. Il propose de comparer le coût lorsque l'accompagnement est réalisé en interne et lorsqu'il est réalisé par un OPP<sup>37</sup>.

Les deux premières attentes vis-à-vis de la régulation concurrentielle qui figurent dans la convention pluriannuelle renvoient à des arbitrages classiques en matière de gestion d'entreprise qui portent des dénominations consacrées : spécialité et capacité. La troisième sans être spécifique à certains services publics est un cas de figure plus rare : la sous-traitance aurait pour fonction de favoriser l'émulation ou l'innovation, dans la lignée de l'orientation déjà présente dans la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005.

*« Pôle emploi met en œuvre une politique de sous-traitance (... qui) a pour objet : de faire réaliser des prestations similaires à celles que Pôle emploi réalise directement dans le cadre de son offre de service, afin de (...) confronter ses méthodes et résultats à ceux d'autres opérateurs<sup>38</sup>. »*

La présentation qui figure dans la convention pluriannuelle de l'évaluation du recours aux OPP éclaire cette justification. La convention tripartite prévoit la mise en œuvre d'une

*« évaluation annuelle [pour] (...) ]comparer entre elles et avec celles du réseau de Pôle emploi les prestations développées par ces organismes et d'évaluer leurs efficacités respectives sur le reclassement des demandeurs d'emploi<sup>39</sup>. »*

La comparaison entre prestations identiques réalisées par des opérateurs public et privés porte sur des dimensions qualitatives et quantitatives. Cette volonté de comparaison s'inscrit dans un contexte plus général où il est demandé à Pôle emploi de travailler

---

<sup>37</sup> Il est impossible de savoir à partir de ce texte s'il propose de tenir compte ou non des économies réalisées sur les dépenses d'indemnisation.

<sup>38</sup> Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p.27.

<sup>39</sup> *Ibid.*, p.28.

*« en complémentarité avec les autres opérateurs de placement et d'insertion, qu'ils soient publics ou privés, notamment afin de favoriser l'innovation et l'échange des bonnes pratiques<sup>40</sup>. »*

Cette justification était également mobilisée par l'Unédic mais de manière différente. Il y avait la recherche d'innovation – visible par exemple avec le recours à des opérateurs étrangers - également présente dans la démarche impulsée par la convention tripartite. Quant à l'émulation, elle était attendue mais l'institution sur laquelle elle devait produire ses effets n'étaient pas le donneur d'ordre mais l'ANPE. Cependant, les trois parties reprennent cette motivation en l'inscrivant dans la continuité de la démarche du RAC avant la fusion : le recours aux OPP est considéré comme ayant eu des effets bénéfiques sur l'ANPE, notamment via la création de CVE.

Un élément est commun aux trois justifications et permet de parler de poursuite du processus d'institutionnalisation dans la mesure où la démarche est identique avant et après la fusion : il s'agit d'avoir un segment de l'activité de placement des demandeurs d'emploi confiés au SPE qui soit accompagné par d'autres opérateurs que l'opérateur public.

Ces trois justifications sont significatives d'une forme d'indétermination dans les attentes vis-à-vis de la régulation concurrentielle au moment du lancement de Pôle emploi. On retrouve la tension qui existait déjà au sujet de la sous-traitance de prestations ponctuelles par l'ANPE entre les tenants d'une délégation de capacité attachés au rôle de prescripteur (précis) de l'opérateur public et les tenants d'une délégation de spécialité qui souhaitent laisser plus de marges de manœuvre aux opérateurs<sup>41</sup>. Même si certaines problématiques<sup>42</sup> sont communes, le recours aux OPP était jusqu'à présent considéré comme une forme d'externalisation particulière. Un des débats qui traverse la construction du marché avec les OPP est celui de savoir si la délégation du placement doit continuer à être appréhendée comme une manière de « faire faire » spécifique et donc donner lieu à des modalités d'encadrement qui se distinguent des autres prestations déléguées. Dans son rapport, la différence entre les prestations ponctuelles et globales renvoie à la différence entre sous-traitance de capacité et de spécialité : les prestations ponctuelles ne sont assurées que « *pour venir en complément de l'action propre de l'opérateur [... et] restent de l'ordre de la sous-traitance<sup>42</sup>* ». Maintenir la spécificité des prestations globales est une des orientations qu'il préconise pour Pôle emploi :

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, p.2.

<sup>41</sup> Dominique Balmay, 2004, *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, La documentation française, Rapport pour le commissariat général du plan. Cette tension apparaît très clairement lors de la prestation *Trajectoire emploi* (cf. infra).

<sup>42</sup> Jean-Marc Boulanger, 2008, *op.cit.*

*« les prestations globales [sont] définies par le résultat à atteindre. (...) Elles comportent une rémunération au résultat et englobent une période de prise en charge d'une durée définie mais suffisamment longue pour donner crédit à l'objectif de résultat. (...) Ce schéma [des conventions avec les organismes privés de placement] pourra évoluer et se diversifier en fonction de l'expérience sous la réserve expresse de ne pas ramener la prise en charge par les OPP à une simple prestation ponctuelle<sup>43</sup>. »*

La convention tripartite, le rapport Boulanger<sup>44</sup> ou les documents internes affirment la nécessité d'en faire un marché spécifique et c'est effectivement le cas : ces marchés sont passés isolément, font l'objet d'un suivi et d'une ligne budgétaire propre. De plus, les différentes caractéristiques qui faisaient la spécificité des prestations confiées aux OPP au moment de leur introduction sont toujours présentes : prise en charge hors de l'opérateur public pendant une durée définie, accompagnement de longue durée, rémunération au résultat<sup>45</sup>, etc.

Parce que le recours aux OPP est spécifique, il est susceptible d'être une source d'émulation mais les acteurs peinent à trouver une approche commune. Il y a la volonté de « *challenger Pôle emploi sur sa propre offre de service* », pour reprendre les termes du responsable de la sous-direction SPE à la DGEFP, tout en mettant à distance autant que possible une stratégie de concurrence agressive qui prévalait dans la période précédente. Si l'approche jugée « agressive » de l'Unédic est récusée et surtout obsolète en raison de la nouvelle architecture institutionnelle, la volonté d'en faire une source d'émulation demeure au cœur de la démarche.

*« L'organisation du recours aux OPP ne doit pas être vue seulement comme un moyen d'absorber la charge de l'opérateur mais doit permettre la structuration d'un marché d'acteurs performants. Le principe du recours aux OPP ne peut se limiter à un aspect sous-traitance, qui permettrait d'absorber des flux de demandeurs d'emploi lorsque l'opérateur est en limite de capacité. En effet, le principe de recours à des partenaires extérieurs est de susciter l'innovation dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Pour cela, il est important d'arriver à structurer le marché de façon à faire émerger des acteurs professionnels ayant l'assise et l'expertise nécessaires<sup>46</sup>. »*

La préoccupation de ne jamais faire apparaître les opérateurs privés comme une menace pour l'opérateur public est visible. Le rapport Boulanger est, de ce point de vue, explicite :

*« La relation avec les OPP doit évoluer vers une logique de complémentarité et non de concurrence. La mise en place des OPP a pu être perçue comme une critique indirecte de la performance de l'ANPE. L'action de ces OPP s'est donc inscrite dès le départ dans une logique de concurrence<sup>47</sup>. »*

---

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 40.

<sup>44</sup> De manière très explicite, la question de l'externalisation est soulevée dans le rapport Boulanger dans une partie intitulée : « Faire ou faire-faire ? ».

<sup>45</sup> Les caractéristiques des prestations sont analysées de manière détaillée infra.

<sup>46</sup> Jean-Marc Boulanger, 2008, *op. cit.*, p. 59.

<sup>47</sup> *Ibid.*, p. 59.

La volonté de rompre avec cette approche en termes de concurrence coexiste cependant avec l'idée, présente dans le rapport Boulanger comme au sein de la direction générale de l'opérateur public, que l'expérience OPP / CVE a fait progresser l'opérateur public.

*« le financement par l'Unédic d'opérateurs privés de placement a permis l'émergence d'un nouveau mode de prise en charge des demandeurs d'emploi, y compris au sein de l'ANPE<sup>48</sup>. (...) Cela a conduit l'Agence à développer de nouveaux modes de prise en charge et donc à améliorer la qualité du service rendu<sup>49</sup> ».*

Même si cette démarche est moins présente que dans la période précédente, le recours aux OPP est toujours considéré comme un outil pour transformer le SPE. Les caractéristiques du recours aux OPP (fixation d'objectifs de performance via la rémunération au résultat, etc.) sont présentées comme la modalité idéale de délégation préconisée notamment pour être diffusée aux co-traitants (cf. infra). L'expérience du RAC est appréhendée comme une source d'enseignements sur laquelle capitaliser. L'indétermination vient du positionnement à privilégier entre opérateurs privés et opérateur public pour créer cette émulation. Pour Jean-Marc Boulanger, elle est à chercher dans la complémentarité :

*« C'est cette logique d'émulation et de fertilisation qu'il faudra rechercher et encourager à l'avenir, dans le cadre d'un partenariat, la responsabilité de donneur d'ordres incombant désormais au nouvel opérateur<sup>50</sup> »*

Mais il préconise également que le marché fasse participer des « acteurs performants » qui ne soient pas sous domination de l'opérateur public. L'équilibre à trouver est particulièrement ténu pour favoriser l'émulation sans créer de la concurrence, vécue comme une agression. Cependant, l'idée qu'il serait nécessaire de mettre l'opérateur public dans une situation délicate est également présente après la fusion. Selon le responsable de la mission SPE, il s'agit là via l'externalisation de « mettre l'opérateur en tension pour voir l'avantage comparatif<sup>51</sup> ». Cette volonté traduit une inquiétude liée à la nouvelle architecture institutionnelle qui met l'opérateur public en position de force. Ce responsable mentionne la nécessité de « challenger Pôle emploi » parce qu'il est dans une « situation particulière [où] il lance des appels d'offre sur des activités qui sont les siennes<sup>52</sup> ». Nous rejoignons ce que nous avons vu sur le nouveau rôle de la DGEFP, qui a pour mission d'organiser la concurrence sur le placement pour que Pôle emploi n'abuse pas de sa position dominante et puisque le placement est une activité économique.

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 58.

<sup>50</sup> Jean-Marc Boulanger, 2008, *op.cit.*, p. 59.

<sup>51</sup> Entretien avec le responsable de la sous-direction SPE à la DGEFP, 1<sup>er</sup> octobre 2010.

<sup>52</sup> *Ibid.*

C'est à cette fin également qu'est créée la commission des marchés (cf. *supra*). L'introduction de concurrence et de son bon fonctionnement est appréhendée comme un outil pour limiter le pouvoir de l'opérateur public.

### **1.2.3 La commission des marchés : la possibilité d'enfreindre le cadre et la marginalisation des partenaires sociaux**

#### **➤ *La création de la commission des marchés lors de la négociation de la convention tripartite***

Au moment de la négociation de la convention tripartite s'ouvre un débat sur les modalités de sélection des prestataires. La convention tripartite prévoit de mettre en place une commission des marchés qui serait composée de représentants des trois signataires de la convention<sup>53</sup>. La commission aurait pour fonction de sélectionner parmi l'ensemble des réponses reçues à l'appel d'offre les prestataires qui se verraient attribuer des lots du marché<sup>54</sup>. Si l'existence de cette commission semble faire l'unanimité, son fonctionnement est, lui, beaucoup moins consensuel. Les tensions illustrent les rapports de force alors que le champ d'intervention des différentes institutions est en cours de redéfinition.

L'existence de cette commission des marchés a fait l'objet de nombreuses controverses. Christian Charpy relate sa naissance dans l'ouvrage qu'il a consacré à la fusion. La définition des règles d'attribution des marchés suscite des conflits au sein de PE, les représentants des organisations syndicales et patronales voulant reproduire selon lui « *le bon vieux temps de l'Unédic, où les partenaires sociaux décidaient de tout et le DG n'avait pas vraiment son mot à dire*<sup>55</sup> ». Une solution générale est finalement trouvée mais une exception est faite pour les marchés passés avec les OPP : « *compte tenu de la sensibilité du sujet, j'ai souhaité que les membres du conseil puissent participer à la réunion de la commission des marchés*<sup>56</sup>. *C'était pour moi la garantie que personne par la suite ne contesterait les choix réalisés*<sup>57</sup> ». Alors qu'il explique auparavant que le choix général de faire passer l'attribution des marchés par la direction

---

<sup>53</sup> « *Pôle emploi développera le recours à la sous-traitance globale dans le cadre d'appels d'offre ouverts à l'ensemble des organismes assurant, à titre principal ou secondaire, une activité de placement. Pour ces appels d'offres, une commission des marchés spécifique intégrant des représentants de l'Etat et de l'Unédic sera mise en place* ». Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p. 14

<sup>54</sup> Cette commission n'a donc aucunement vocation à rédiger les cahiers des charges. Sur l'élaboration des marchés, voir *infra*.

<sup>55</sup> Christian Charpy, 2011, *La tête de l'emploi*, Paris, Tallandier, p. 61

<sup>56</sup> Son récit est juridiquement erroné dans la mesure où c'est la participation de l'Unédic qui est initialement prévue et non celle des membres du CA (cf. *infra*).

<sup>57</sup> Christian Charpy, 2011, *op. cit.*, pp. 61-62.

générale plutôt que par le CA est destiné à garantir les règles de l'achat public, « avec toutes les exigences de formalisme et de confidentialité<sup>58</sup> », l'implication des membres du CA est ici présentée comme une garantie pour ne pas avoir de contestation. Cet extrait rappelle que si l'institutionnalisation se poursuit, le recours aux OPP demeure un sujet sensible parce que les différents acteurs y voient une prise pour peser sur les orientations de Pôle emploi. D'après la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de PE, cette commission est proposée par Pôle emploi pour trouver une alternative à la proposition faite par les services de l'État d'être les commanditaires de ces marchés :

*« Le seul débat c'était je crois une demande que ça [le marché avec les OPP] ne soit pas choisi et pas écrit par Pôle emploi. C'était l'Etat qui devait passer [les marchés] pour nous (...). Je me souviens que justement la commission des marchés spécifiques qui intègre l'Etat et l'Unédic ça a fait l'objet de... C'était finalement notre proposition parce qu'on ne voyait pas comment c'était possible autrement. Au départ, il y avait une clause un peu bizarre, l'Etat voulait lui-même lancer les marchés de recours aux opérateurs.(...)*

*CV : Mais quelle était l'idée implicite ?*

*Directrice de cabinet : Une idée de neutralité. Il y avait l'idée que Pôle emploi ne pouvait pas choisir les prestataires qui le mettrait en concurrence. Voilà, il [L'État] voulait contrôler ce qu'on faisait donc il y a une commission »<sup>59</sup>.*

Cette « commission des marchés spécifique intégrant des représentants de l'État et de l'Unédic<sup>60</sup> » est celle inscrite dans la convention tripartite mise en place pour dépouiller les appels d'offre pour l'achat de prestations aux OPP. On retrouve dans ces propos, de manière euphémisée, la trace des « grincements de dents » relatés précédemment par le responsable de la mission SPE. A nouveau, aucune intervention de l'Unédic dans la négociation n'est mentionnée donnant l'impression que l'État est seul à l'origine de propositions et d'impositions, c'est-à-dire le seul prescripteur. La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi donne, sans surprise, le beau rôle aux négociateurs de l'opérateur public dont elle est. Cet extrait n'est pas seulement significatif d'une forme de marginalisation de l'Unédic mais également d'une volonté des services de l'Etat de limiter le pouvoir d'un opérateur (PE) dont ils redoutent, en raison de sa taille et de son positionnement, la position hégémonique. L'existence de cette commission est directement liée à la volonté que Pôle emploi respecte la législation européenne sur le placement et n'abuse pas de sa position dominante<sup>61</sup> (cf. *supra*). Cette responsabilité est une des missions de la DGEFP.

---

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 61.

<sup>59</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>60</sup> Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p.27.

<sup>61</sup> Lors d'un séminaire consacré à l'impact du droit de la concurrence sur les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat organisé par la DGEFP, la responsable de la mission

*« L'État au moment où il fait PE, sait absolument qu'il est en train de créer un bon mammoth et il n'a pas de doute sur le fait que piloter un mammoth, ça ne va pas être simple. (...) Sur la commission des marchés, rapport aux OPP : oui bien sûr c'est une façon pour l'État d'être présent, d'avoir en visibilité les arbitrages sur ces sujets qu'il estime absolument stratégiques en termes de : je suis garant du fait que l'opérateur que je viens de créer ne va pas abuser de sa position dominante. Je sais qu'une des voies naturelles la plus évidente pour abuser de sa position dominante par rapport à des acteurs économiques qu'il trouverait un peu trop gênants ou le renvoyant à ses propres insuffisances, c'est d'assécher le marché donc je me donne les moyens de faire en sorte que l'acheteur Pôle emploi soit un acheteur irréprochable<sup>62</sup> ».*

La législation européenne apparaît comme une ressource pour la DGEFP pour limiter le pouvoir de l'opérateur public, signe qu'il importe de ne pas considérer une homogénéité de « l'Etat » mais distinguer les institutions qui le composent. Même s'ils ne sont plus juridiquement des tutelles, les services de l'État conservent leur rôle de prescripteur et contrôleur de l'opérateur public, ils ont la responsabilité d'organiser la concurrence sur l'activité de placement qui pourrait se révéler une forme – certes limitée – de contrepouvoir. La direction de l'opérateur public cherche à résister en étant le plus autonome possible dans la réalisation de ses missions pour limiter l'accès à l'information de son commanditaire et mener ses interventions en limitant les comptes à rendre.

L'Unédic est favorable à l'existence de cette commission. En effet, désormais dépourvue de possibilités d'intervenir de manière opérationnelle, elle envisage sa participation au choix des opérateurs comme un moyen de peser directement sur l'activité de l'opérateur public et d'avoir des informations de première main qui ne passent pas par le prisme de Pôle emploi. La question de l'accès à l'information sur le déroulement des interventions de l'opérateur public ou des prestataires nécessaire à l'exercice d'un pouvoir de contrôle sur l'opérateur est, dès ce moment-là et sur toute la période, un enjeu majeur pour les deux prescripteurs. Il leur importe de limiter le pouvoir de Pôle emploi lié à son rôle d'opérateur public unique.

### ➤ ***Les problèmes soulevés lors de la réunion de la commission des marchés***

Cette commission des marchés qui fait débat lors de la négociation de la convention tripartite continue à susciter des tensions lorsqu'elle se réunit. Les réunions ont lieu entre mai et juin 2009 dans la mesure où la date limite pour candidater est le 6 mai pour les opérateurs et le marché est prévu pour être notifié en juillet 2009. Elle est

---

« Marché du travail » présente à la Rapporteur général adjoint Chef du service juridique de l'autorité de la concurrence, la commission des marchés comme illustrant « la vigilance dont nous avons fait preuve pour garantir la bonne concurrence du marché du placement. (...) Des garanties ont été apportées grâce à la mise en place d'une commission spéciale des marchés à la demande du Conseil d'administration de Pôle emploi. » DGEFP, 2009, « L'impact du droit de la concurrence sur les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat, nouvelles missions, nouveaux outils », *Actes du séminaire*.

<sup>62</sup> Entretien avec la directrice adjointe de la Direction de l'Orientation et de la Formation, octobre 2011.

effectivement mise en place mais sans que l'Unédic ne soit représentée en tant que telle en raison de l'absence de convocation. Nous l'apprenons à l'Unédic mais cela nous est confirmé par la directrice du cabinet et du projet de transformation de Pôle Emploi.

*DC : « On met en place la commission spéciale des marchés qui se réunit à deux ou trois reprises.*

*CV : Vous en faisiez partie ?*

*DC : Oui, je représentais PE, le Directeur Général. Le président était [Monsieur X, ex-Unédic] (...) qui est quelqu'un d'assez neutre. Moi, j'ai fait venir toute la gouvernance : des représentants du patronat, de l'Etat, de PE, de l'Unédic.*

*CV : Il n'y avait pas l'Unédic en tant que tel ?*

*DC : Non.*

*CV : Alors que la convention tripartite prévoyait qu'il y ait l'Unédic ?*

*DC : C'est ce qu'on a fait comme changement. C'était des partenaires sociaux membres du CA de Pôle emploi. (...) Il y a tout le monde : M. \_\_\_ [représentant de la CFDT], M. \_\_\_ [représentant de la CGT], M. \_\_\_ [représentant de la CFE-CGC], Côté patronat, il y a le MEDEF... On avait du faire 3 [PE], 3 [Etat] et 3 [Unédic]. Enfin, il y a un arrêté de décision qui nomme la commission des marchés. Tout est calé<sup>63</sup> ».*

Son récit met en évidence la tension entre le souci de conformité avec la procédure inscrite dans la convention tripartite et la non-conformité qu'elle ne présente pas comme telle lorsqu'elle affirme « tout est calé ». Autrement dit : nous avons procédé dans les règles. Si elle reconnaît que les règles définies sont modifiées unilatéralement par Pôle emploi, elle présente le déroulement de la procédure d'attribution des marchés comme totalement conforme aux exigences. Pour présenter ce changement comme anecdotique et non de nature à mettre en question la conformité de la procédure, elle s'appuie sur le fait qu'« il y avait tout le monde ». Elle fait référence à la présence dans cette commission des représentants syndicaux et patronaux qui sont ceux qui siègent habituellement dans les instances liés à l'emploi et qui bénéficient à ce titre d'une forme de légitimité. Elle présente l'entorse faite au règlement comme étant sans enjeu. Pourtant, ces représentants ne suffisent pas à représenter l'Unédic puisqu'ils ne siègent pas nécessairement au Bureau. Le fait que l'Unédic n'ait pas été informé est révélateur de la démarche d'éviction.

La direction de l'Unédic porte un regard diamétralement opposé sur le déroulement de la sélection des prestataires. Nous assistons par exemple, le 8 avril 2009, c'est-à-dire quelques jours après la parution de l'arrêté de décision qui nomme la commission des marchés<sup>64</sup> à une conversation entre des responsables de la direction des affaires juridiques de l'Unédic sur cette question. Une cadre présente raconte un entretien téléphonique avec la directrice de cabinet précédemment citée qu'elle a

---

<sup>63</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>64</sup> Cet arrêté intervient après la publication de l'avis de marché le 27 mars 2009.

appelée pour se plaindre de la non présence de représentants de l'Unédic parmi les membres de la commission des marchés. Ce à quoi elle aurait répondu par les noms des membres de cette commission pour montrer qu'il s'agissait de membres du Bureau de l'institution paritaire. La personne de l'Unédic aurait alors répondu qu'un des représentants cités n'est en l'occurrence pas membre du Bureau et que, l'Unédic n'ayant pas choisi les représentants, la disposition de la convention tripartite n'est pas respectée.

Cet appel téléphonique est un exemple parmi beaucoup d'autres, au cours de cette période, des situations où l'Unédic tente de se faire une place au sein du SPE. Cette période est celle de la définition de règles formelles et informelles où les différentes institutions cherchent à assurer leur périmètre d'intervention. Il montre que même dans les situations où des règles formelles sont inscrites, leur application n'est pas acquise et doit être défendue.

Les débats et tensions autour de la création et la convocation de la commission des marchés illustrent le fait que dans la nouvelle architecture institutionnelle, les acteurs des différentes institutions veulent peser sur l'organisation de la concurrence sur l'activité de placement, même si ce segment est limité, espérant ainsi avoir une prise sur Pôle emploi.

#### **1.2.4 Le comité d'évaluation : une prise sur l'opérateur public ?**

Le positionnement spécifique du recours aux OPP et la volonté de contrôler l'encadrement de ce recours par Pôle emploi se manifestent également à travers le fait que l'évaluation des OPP est une des premières tâches dont s'empare le comité d'évaluation de Pôle emploi.

Les missions confiées au comité d'évaluation qui « *permettent d'évaluer et de contrôler les actions menées par les OPP pour le compte de Pôle emploi et d'en comparer l'efficacité par rapport à celles menées directement par l'opérateur*<sup>65</sup> » sont d'ailleurs présentées comme des éléments de vigilance pour organiser la concurrence sur l'activité de placement. Le comité d'évaluation de Pôle emploi a, bien sûr, une vocation qui dépasse ce rôle dans la régulation de l'activité de placement.

---

<sup>65</sup> Cette présentation de l'évaluation est faite par la responsable de la mission marché du travail au cours du séminaire « L'impact du droit de la concurrence sur les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat, nouvelles missions, nouveaux outils ». Cf. DGEFP, 2009, *op. cit.*.

### Encadré 30 - Le comité d'évaluation de Pôle emploi

Le fonctionnement du comité d'évaluation est régi par une charte approuvée par le CA de Pôle emploi. Les membres du comité sont désignés par le CA de Pôle emploi. Il est composé de cinq membres du CA de PE, un membre de l'IGAS, un membre de l'IGF et un expert externe. Il se réunit au moins une fois par trimestre. Les évaluations ont pour objet « *les interventions, de l'offre de services et des aides et mesures de la politique publique d'emploi mises en œuvre par Pôle emploi, en faveur des entreprises, des demandeurs d'emploi et des actifs occupés. Ces évaluations permettent d'analyser la performance, l'efficacité, l'efficience et les conditions de mise en œuvre des prestations liées aux actions de Pôle emploi*<sup>66</sup> ». Selon la charte, " l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre " (décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation)<sup>67</sup>. »

Les travaux d'évaluation sont financés par le budget de Pôle emploi.

Le comité d'évaluation est donc interne à Pôle emploi et peut – mais pas systématiquement – faire appel à des évaluateurs extérieurs. Cette gestion « en interne » de l'évaluation fait débat. Les opposants mettent en avant les limites de ce comité d'évaluation liées à son positionnement. Il ne garantit pas l'indépendance qui définit normalement une évaluation et le comité conduit à interioriser les contraintes de l'institution. Il est par exemple difficile pour le comité de comparer les résultats régionaux. Les partisans de ce positionnement mettent eux en avant le fait que l'appropriation des évaluations est ainsi facilitée dans la mesure où les préconisations seraient formulées de manière compatible avec l'institution. Le développement de l'évaluation dans les directions régionales et la diffusion et l'appropriation de l'évaluation au niveau local sont une des missions du comité.

Le comité d'évaluation a également pour mission de fournir résultats et préconisations au CA de Pôle emploi. Ces préconisations ne sont pas rendues publiques<sup>68</sup>.

La convention tripartite prévoit une évaluation des prestations globales externalisées, signe de leur spécificité<sup>69</sup>.

Un protocole d'évaluation est mis en œuvre à la demande unanime des membres du comité d'évaluation de Pôle emploi. Les résultats sont attendus pour l'été 2011 en vue de les mobiliser lors de l'élaboration du futur marché<sup>70</sup>. Le protocole d'évaluation est commun aux dispositifs *Trajectoire emploi* et *Accompagnement des licenciés économiques* même si des questionnements sont spécifiques. Il est défini dans une note

<sup>66</sup> Charte de fonctionnement du comité d'évaluation de Pôle emploi.

<sup>67</sup> *Ibid.*

<sup>68</sup> Le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi justifie ainsi la non publicisation des préconisations : « *Le principe est aujourd'hui admis que les préconisations ne sont pas publiées. On publie les constats évaluatifs mais pas les préconisations. Les préconisations, elles sont de la responsabilité du comité d'évaluation et du CA. (...) ça reste un objet géré en interne parce que c'est de l'ordre de la décision publique*<sup>68</sup> ». Entretien réalisé en janvier 2012.

<sup>69</sup> « Une évaluation annuelle des prestations assurées par les organismes de placement dans le cadre des marchés passés par Pôle emploi devra permettre : d'apprécier les modalités d'orientation des demandeurs d'emploi vers ces organismes ; d'évaluer la qualité du service délivré ; de comparer entre elles et avec celles du réseau de Pôle emploi les prestations développées par ces organismes et d'évaluer leurs efficacités respectives sur le reclassement des demandeurs d'emploi. Cette évaluation sera organisée par le comité de suivi de la présente convention<sup>69</sup>. » Convention pluriannuelle entre l'État, l'UNÉDIC et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p.28.

<sup>70</sup> Remarquons qu'au cours d'un entretien en janvier 2012, le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi dit donc qu'en avril 2009, au moment où se met en place le comité d'évaluation de Pôle emploi, l'évaluation est déjà réalisée en vue de préparer un nouveau marché. L'absence des OPP n'est pas davantage envisagée qu'au moment de la fusion.

du comité d'évaluation présentée au CA de Pôle emploi en novembre 2009. L'évaluation est structurée autour de trois axes de questionnement. A chacun correspond une méthodologie. Le premier concerne la mesure de l'impact (à savoir l'efficacité en termes de retour à l'emploi) fait à travers un suivi de cohortes exploité à partir d'une mesure quasi-expérimentale<sup>71</sup>. Le second concerne l'évaluation du contenu de l'accompagnement de son caractère « *pertinent, efficient, innovant [et de la] cohérence du processus d'orientation*<sup>72</sup> ». Il est réalisé à travers des enquêtes monographiques et une enquête statistique auprès des demandeurs d'emploi. Le troisième consiste à réaliser une analyse coût-bénéfice à partir du traitement de données administratives et financières sur les différents coûts et bénéfices en 2010.

Les difficultés de suivi de l'évaluation OPP par la DGEFP et la DARES mentionnées par un membre du département des Synthèses de la DGEFP confirment les tensions et les rapports de force qui existent entre la DGEFP et PE, dont le recours aux OPP est un exemple.

*« CV : et vous [la DGEFP] suivez les évaluations actuelles ?*

*DGEFP : on les suit de loin. Comme toutes les relations avec PE, c'est compliqué. Il n'y a qu'une seule personne c'est celle qui participe au comité d'évaluation. Généralement, nous on se débrouille pour avoir les documents. On a beaucoup poussé pour que Pôle emploi s'associe à la DARES pour faire cette évaluation, ce qu'il ne voulait pas. (...) Il était pas question que ce soit Pôle emploi qui s'auto évalue et que le comité d'évaluation examine les résultats de ses travaux. (...)*

*CV : il me semblait, vu de l'extérieur, que la DARES était beaucoup plus marginale ou moins indépendante de Pôle emploi que dans l'évaluation précédente.*

*DGEFP : Certainement. On est bien d'accord. Mais au moins, ils y sont. Ça aurait pu être pire. Par ailleurs, la personne qui est responsable de ça, c'est M.\_\_\_\_ [ ??]. C'est aussi un petit milieu. On se tient au courant même si on n'a pas d'information directe<sup>73</sup>. »*

Ces propos mettent donc en évidence les réticences de certains acteurs en charge de l'évaluation à voir des personnes extérieures y être associées. Les évaluations s'inscrivent cependant dans une stratégie de la DGEFP, ici explicitée par une ancienne conseillère juridique auprès du DGEFP au moment de la fusion, pour ne pas faire des OPP une affaire uniquement interne à Pôle emploi.

*« Il y a un comité d'évaluation qui va travailler sur ces marchés, faire un travail sur le bon usage des OPP. Ça alimente les débats du conseil d'administration. C'est la solution que l'État*

---

<sup>71</sup> A la différence de la méthode expérimentale jugée inappropriée dans la mesure où il est prévu une orientation quasi-exclusive vers les OPP pour les demandeurs d'emploi ayant besoin d'un accompagnement renforcé, la méthode quasi-expérimentale repose sur la comparaison de deux cohortes constituées *a posteriori* (la première est composée de demandeurs d'emploi accompagnés par les OPP alors que dans la seconde les demandeurs d'emploi sont accompagnés dans le cadre d'autres dispositifs d'accompagnement renforcé réalisé en interne à PE).

<sup>72</sup> Direction des études, évaluations et affaires internationales, , 2009, « Projet d'évaluation des dispositifs *Trajectoire emploi et Accompagnement des licenciés économiques*, Note du comité d'évaluation pour le conseil d'administration, Novembre 2009.

<sup>73</sup> Entretien avec un membre du département des Synthèses de la DGEFP, décembre 2010.

*a trouvé pour faire en sorte que quand bien même c'est Pôle emploi qui est le commanditaire de ses « concurrents », (...) précisément, ce n'est pas une affaire interne, c'est une affaire politique au niveau du conseil d'administration et avec le comité d'évaluation on essaye de mûrir collectivement et en collégialité au sein du conseil d'administration une vraie stratégie pour recourir aux OPP<sup>74</sup>. »*

Si l'ancienne conseillère affirme ici que la stratégie de recours aux OPP n'est pas établie au moment où le marché est passé, elle affirme également que ce marché a vocation à identifier de manière « collégiale » le rôle à faire jouer à ces prestataires externes dans un contexte où beaucoup d'éléments restent à définir dans le SPE.

Le travail sur les positionnements politiques qui conduisent à décider du recours aux OPP et à en fixer les principales orientations met en évidence l'existence de transformations de la régulation concurrentielle. Elle est plus complexe à organiser dans la mesure où, même s'il n'est pas question de mettre directement Pôle emploi en concurrence, l'opérateur public est commanditaire et pourrait avoir intérêt à fausser la concurrence en abusant de sa position dominante. Cette nouvelle approche de la régulation par son contenu et par la manière dont elle s'impose révèle les tentatives de la DGEFP de limiter l'hégémonie de Pôle emploi et la marginalisation de l'Unédic dans le SPE. Elle témoigne également des difficultés des partenaires sociaux à peser sur les orientations de la politique d'emploi prises par l'opérateur public.

\*\*\*\*\*

La régulation concurrentielle s'inscrit dans la continuité des expérimentations menées par le RAC et poursuit son institutionnalisation. Notre analyse de la manière dont se décide et s'élabore le recours aux OPP après la fusion a permis d'éclairer les nouveaux équilibres des pouvoirs entre les institutions. L'institution paritaire est marginalisée. Si les partenaires sociaux ont des marges de manœuvre plus importantes, ils peinent en s'en saisir car hors de l'institution paritaire, ils n'ont pas d'intérêt commun et donc n'interviennent pas selon les mêmes orientations. Les prérogatives de l'opérateur public augmentent. La DGEFP tente de garder la main mais des divergences entre Pôle emploi et la DGEFP apparaissent clairement.

Si les attentes vis-à-vis des OPP traduites dans la convention pluriannuelle ont incontestablement changé, elles portent une part d'indétermination. L'analyse des caractéristiques du marché Trajectoire emploi va permettre d'éclairer la fonction assignée à cette forme d'externalisation et, dans le même temps, de préciser les nouvelles régulations entre acteurs et institutions au sein du SPE.

---

<sup>74</sup> Entretien avec une conseillère juridique auprès du DGEFP au moment de la fusion, octobre 2011.

## **2. Le marché *Trajectoire emploi* : approfondissement de l'institutionnalisation et redéfinition de la régulation concurrentielle par l'opérateur public**

Si le recours aux OPP pour réaliser une partie de l'activité qui relève du service public n'est pas mis en cause après la fusion, les justifications avancées dans la convention tripartite restent floues. Pour identifier les fonctions assignées à la régulation concurrentielle dans le nouveau contexte institutionnel, nous analysons ici les différentes caractéristiques du marché *Trajectoire emploi* données lors de l'élaboration et pour certaines modifiées au cours de la mise en œuvre. La finalité première consiste dorénavant à faire de l'externalisation du placement une variable d'ajustement mobilisée par l'opérateur public. Sans étudier à proprement parler la mise en œuvre, nous portons une attention particulière aux fluctuations du nombre de demandeurs d'emploi orientés vers les OPP, dans la mesure où elles sont déterminantes pour comprendre la mobilisation par l'opérateur public de la régulation concurrentielle comme variable d'ajustement. En ayant la totale maîtrise de cet outil, Pôle emploi neutralise la concurrence qu'aurait pu lui faire les OPP mais, dans le même temps, toute possibilité de susciter de l'émulation et des « bonnes pratiques ».

Etudier *Trajectoire emploi* permet de saisir les transformations du recours aux OPP sous l'effet de la fusion mais également les évolutions des autres régulations du SPE au sein desquelles s'intègre la régulation concurrentielle.

### **2.1 Spécificité des opérateurs privés placement et construction d'un marché pérenne : poursuivre l'ancrage de la régulation concurrentielle**

Les institutions publiques du SPE – Pôle emploi en tête – ont désormais comme fonction d'organiser la concurrence et de structurer ce segment du marché du placement. Les critères choisis ont un impact décisif sur les prestataires sélectionnés et donc la prestation finalement délivrée aux demandeurs d'emploi.

#### **2.1.1 Organiser la concurrence**

Le recours aux OPP lorsque Pôle emploi est pour la première fois donneur d'ordre de cette forme d'externalisation prend la forme d'un marché de prestations de placement dans le cadre d'un dispositif intitulé *Trajectoire Emploi*. Un segment de l'activité de placement parmi l'ensemble de la prise en charge du placement des demandeurs d'emploi est régulé de manière concurrentielle. De ce point de vue, il y a une parfaite continuité avec le dispositif *Accompagnement renforcé*. Au cœur du service public

coexistent un segment de l'activité de placement réalisé par l'opérateur public et un réalisé par des opérateurs mis en concurrence. Les caractéristiques de *Trajectoire emploi* inscrites dans les documents contractuels sont fixées au sein de Pôle Emploi en concertation avec la DGEFP. La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi met en avant la volonté partagée par les dirigeants des différentes institutions de se situer dans la continuité des expérimentations menées par le RAC : « *quand on arrête les volumes il doit y avoir un peu une notion de charge mais il y a aussi une volonté de continuité par rapport à ce qu'a fait l'Unédic. On va pas arrêter*<sup>75</sup>... ». La décision d'externaliser ne reposerait pas uniquement sur des raisons conjoncturelles : elle reflète également un intérêt pour les expérimentations précédentes. Il s'agit de profiter d'une expérience en la poursuivant ; expérience dont on se souvient qu'à côté des réticences, elle suscitait aussi la curiosité au sein de l'opérateur public. Pour la première fois, le statut de ce type de marché n'est pas expérimental. La durée annoncée est identique ou supérieure au programme précédemment commandité par l'Unédic puisqu'elle est d'une durée de deux ans renouvelable un an. Le nombre de demandeurs d'emploi concernés est plus élevé : 170 000 prestations sont achetées<sup>76</sup>. Ce dispositif ne prend pas uniquement la suite des expérimentations menées par l'Unédic, il approfondit l'institutionnalisation.

En prenant la main sur le recours aux OPP, de nouvelles activités incombent aux institutions publiques (PE et DGEFP) : elles ont la charge de faire exister et fonctionner ce marché. La situation est inédite en ce que Pôle emploi organise – certes avec la DGEFP mais de manière secondaire - la concurrence sur une activité qu'il réalise lui-même<sup>77</sup>. L'organisation de la concurrence sur ce marché se fait de manière « classique » via la procédure d'appel à la concurrence dans le cadre des marchés publics. Cependant, certaines caractéristiques de l'appel d'offre sont le signe de l'exceptionnalité de ce marché qui s'explique au moins autant par le fait qu'il est élaboré pendant une période extra-ordinaire – liée à la fusion, à la jeunesse de l'institution donneuse d'ordre et au caractère non stabilisé de l'ordre institutionnel – qu'à l'inachèvement du processus d'institutionnalisation du recours aux OPP. La caractéristique la plus significative concerne le caractère centralisé de ce marché : le marché est lancé nationalement, les opérateurs sont choisis au niveau national et l'encadrement général se fait par la direction nationale de PE, ce qui n'est habituellement pas le cas pour les marchés de

---

<sup>75</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>76</sup> Nous distinguons les demandeurs d'emploi de droit commun des licenciés économiques bénéficiaires de la prestation également délivrée par les OPP intitulée *Accompagnement des licenciés économiques* (LEC).

<sup>77</sup> A la différence de l'Unédic, les agents de Pôle emploi réalisent le placement et pour certains des activités d'accompagnement renforcé dans le cadre de « Cap Vers l'Entreprise ».

sous-traitance commandités par l'opérateur public dont les cahiers des charges sont nationaux, mais passés par les directions régionales. Cette décision est justifiée par l'urgence de la fusion et la non préparation des directions régionales au moment où il faudrait lancer ce marché et choisir les opérateurs. L'institutionnalisation du recours aux OPP se poursuit : cette manière de réaliser la mission de service de placement vient s'intégrer dans l'offre de service de Pôle emploi. Elle trouve sa place dans un ordre institutionnel lui-même instable. Les missions de PE, la manière de les réaliser et les règles formelles et informelles définies par les autres institutions du SPE et qui encadrent les interventions de l'opérateur public sont en cours d'élaboration.

### **2.1.2 Sélectionner les opérateurs : des opérateurs privés placement divers**

Une des dimensions de l'organisation de la concurrence concerne la sélection des prestataires. Le système d'évaluation des offres dans le cas de la prestation *Trajectoire emploi* est, dans son principe, relativement similaire à la notation pour la sélection sur le marché *Accompagnement renforcé*. La sélection se fait selon le principe du mieux disant puisque dans la note globale (sur 100) qui évalue la proposition faite par le prestataire potentiel, le prix pèse pour moins de 50 %<sup>78</sup>. Il représente cette fois-ci 40 % de la note et est donc légèrement plus bas que précédemment<sup>79</sup>. Les modalités de l'évaluation de la note technique révèlent l'importance accordée à la démarche d'accompagnement dont l'évaluation représente directement 39 points sur les 60 restants. Si toutes les caractéristiques formelles de la mise en concurrence sont réunies, cela n'a pas empêché les accusations d'irrégularités dans l'attribution des lots<sup>80</sup>.

---

<sup>78</sup> Depuis 2001, l'instruction d'application du code des marchés fait de la règle du mieux-disant une règle obligatoire pour la personne publique. Dans le code des marchés publics de 2004 qui pose l'exigence du choix de l'offre économiquement la plus avantageuse, le critère prix est placé en dernier parmi les critères de choix possibles. L'application de la règle du mieux-disant se fait par appréciation de la performance globale du marché, intégrant la qualité des prestations et le respect, par les fournisseurs et les utilisateurs, des modalités d'exécution du marché.

<sup>79</sup> Dans le marché *Accompagnement renforcé*, les propositions d'offre faites par les prestataires potentiels se voyaient attribuer une note sur 140. Le prix pesait à hauteur de 65, c'est-à-dire 46,43 %. Les critères de sélection des prestataires indiqués dans le règlement de la consultation sont les suivants : 40 % pour le prix et 60 % pour la valeur technique appréciée sur la base de : 15 points pour la démarche pédagogique proposée pour l'exécution des prestations ; 10 points pour les livrables associés proposés pour l'exécution des prestations ; 14 points pour l'expérience, la formation et le nombre des intervenants affectés à l'exécution du marché ; 12 points pour les réseaux d'entreprises susceptibles d'être mobilisés dans le cadre de l'exécution des prestations ; 6 points pour les locaux proposés pour l'exécution des prestations, les conditions d'accessibilité et d'accueil des bénéficiaires, ainsi que le délai d'affectation des locaux à l'exécution des prestations ; 3 points pour les moyens matériels et documentaires proposés pour l'exécution des prestations. 40 % pour le prix. Pôle Emploi, 2009, « Règlement de la consultation », p. 9.

<sup>80</sup> L'attribution du marché a fait l'objet d'une couverture importante dans la presse à la fin du mois de juillet 2009, signe de la visibilité particulière de cette activité. Dans un article du *Parisien* paru en janvier 2010 qui fait état des difficultés rencontrées par les OPP à remplir leurs missions, un « concurrent » cité anonymement revient sur ces irrégularités et explique que Sodie a remporté 22 % des lots (marchés

Le marché pour la prestation Trajectoire Emploi est découpé en 35 lots (31 en métropole et 4 dans les DROM). 23 prestataires différents sont retenus. A la différence des marchés passés par l'Unédic, aucun opérateur n'est étranger sauf deux qui appartiennent à des sociétés multinationales de travail temporaire. Tous obtiennent un lot sauf Manpower qui en a sept, Ape – Adecco et Sodie en ont trois et Id Formation et Eurydice Partners deux. Alors que l'expression « OPP » donne l'image de structures homogènes dont le placement constituerait le cœur de métier, les prestataires retenus se caractérisent par leur extrême diversité et la variété des activités qu'ils exercent. Les quatre lots des DROM sont attribués à des structures locales<sup>81</sup>. Concernant la France métropolitaine, 13 lots sont remportés par des entreprises de travail temporaire. Trois des ces quatre entreprises ont créé des filiales distinctes de leurs activités d'entreprise de travail temporaire et spécialisées dans l'accompagnement.

**Encadré 31 - La stratégie commerciale de création de filiale par les entreprises de travail temporaire expliquée par un salarié**

Nous réalisons un premier entretien en octobre 2010 avec le directeur du développement national d'une filiale d'un groupe dont l'activité est le travail temporaire. Le groupe crée « de toutes pièces » une filiale dédiée à l'activité avec le SPE en 2006. Ils recrutent, au moment où Maatwerk fait faillite en France, la personne interrogée (un ancien consultant de Maatwerk ayant gravi les échelons) et l'ancien directeur de Maatwerk France.

Directeur de développement (DD) : *« Ils avaient tenté de répondre au marché ANPE [sur des prestations ponctuelles] mais ils n'avaient pas réussi. On leur a apporté un savoir-faire qu'ils n'avaient pas su trouver en interne chez eux. Le groupe XXX et le groupe YYY [deux groupes de travail temporaire], ont fait de la croissance externe, ils ont racheté des cabinets. Alors que nous, ce sont deux recrutements. C'est un choix intéressant pour eux et à l'époque pour moi et M. \_\_\_\_.*

CV : *Pourquoi ont-ils fait le choix de créer une filiale ?*

DD : *Parce qu'il s'agissait d'un groupe qui n'est pas du tout sur l'accompagnement à proprement parler. Ils ne savent pas du tout ce qu'est un accompagnement, qui sont les interlocuteurs à l'ANPE. C'était un territoire complètement inconnu. Par tradition, quand vous appartenez à un groupe, le groupe se doit de créer des filiales sur de nouvelles activités. Créer des filiales, c'est un risque. D'abord on commence par créer une filiale pour tester le concept. Au moment où on a été créé, il y a eu trois autres filiales créées sur d'autres activités. Aujourd'hui, on est la seule. Les autres ont fermé parce que le concept n'a pas marché ou ont été revendues parce qu'elles n'étaient pas super intéressantes économiquement. Aujourd'hui, on est toujours présent. Lorsqu'une filiale fonctionne, tout est envisageable. (...). À l'été 2006, si on n'avait pas gagné le marché Unédic, c'était fini. On était tous d'accord avec ça. Mais on n'y croyait avec M. \_\_\_\_.* On savait qu'on pouvait le faire.

CV : *Quelles sont les différences d'être lié au groupe \_\_\_\_ ?*

DD : *La différence, c'est qu'on est lié à un groupe. On a un support technique, immobilier, RH, juridique, services généraux. Des choses qu'on n'avait pas chez Maatwerk. On était tout seul. Ces éléments nous permettent d'être plus performants et plus rapides dans la mise en œuvre. On est quand même très aidé par l'effet réseau. Déjà, l'accès direct aux entreprises. Aujourd'hui les agences d'intérim sont appelées « agences d'emploi ». Elles ont un pied sur le recrutement*

---

Trajectoire emploi et Accompagnement des licenciés économiques confondus) par un « choix, politique, permet[tant] d'éviter une bronca de la CGT, très puissante à Pôle emploi ». « Placement des chômeurs, le grand bazar des agences privées », *Le Parisien*, Edition du 27 janvier 2010.

<sup>81</sup> Des organismes qui ont une activité de centre de formation sont retenus en Guadeloupe et à la Réunion. L'activité principale du prestataire qui opère en Guyane est la création d'entreprise. Nous n'avons pas réussi à trouver trace de l'opérateur martiniquais.

*permanent. On a un système de partage et de communication qui nous permet d'être informé de leurs offres. On n'a plus besoin de faire tout le travail qu'on faisait auparavant de prospection. Les mises en relations sont plus faciles en s'appelant \_\_\_\_\_ qu'en s'appelant Maatverk. C'était inconnu et rien que le fait de le prononcer, c'était pas gagné. J'étais surpris parce que je venais d'un cabinet connu dont je disais le nom et j'obtenais un rendez-vous.*

*CV : Et sur le volet accompagnement ?*

*DD : Sur l'accompagnement, on garde une méthodologie propre, en évolution permanente.*

*CV : Est-elle liée à votre appartenance à un groupe de travail temporaire ?*

*DD : le seul lien, c'est par rapport aux outils de tests dont on bénéficie directement : tests métiers, tests de personnalité. Ce sont des nouveaux outils qu'on intègre à la méthodologie. Ils permettent d'évaluer les attitudes, les compétences. Ce sont des outils intéressants. Ça permet aux demandeurs et aux consultants de faire un diagnostic clair sur la situation et sur les métiers vers lesquels les personnes peuvent s'orienter avec de fortes chances de trouver. »*

Cet extrait d'entretien illustre les reconfigurations fréquentes sur ce marché en construction (confirmées par l'extrait suivant). En raison de sa taille et de sa jeunesse, quelques acteurs interviennent dans son développement expliquant ainsi le rôle important des relations personnelles<sup>82</sup>.

Nous réalisons un second entretien en septembre 2011. L'interviewé occupe toujours le poste de directeur de développement national. Il est très remonté contre sa hiérarchie. Il nous apprend que la filiale, visiblement suite à une décision du groupe, a décidé de se désengager de l'activité avec PE<sup>83</sup>. Le directeur de la filiale a quitté son poste en juin 2011 et a été remplacé par l'ancien directeur financier de la filiale. Alors qu'il est directeur de développement France, l'interviewé n'a pas été consulté et ne connaît pas les raisons de ce désengagement. Lorsque Pôle emploi publie un appel d'offre en juin 2011 pour un nouveau marché de prestations exceptionnel par son volume et la gamme de prestations, la filiale décide de ne pas répondre sauf sur un lot. L'interviewé a proposé de répondre au marché en proposant au prix voulu par la filiale et de ne pas descendre en dessous mais eux n'ont pas voulu. Il ne sait pas quelle est la stratégie du groupe, ni sur quelles activités ils vont se reporter.

Il nous parle ensuite de différences de culture entre « ses » consultants et ceux de l'intérim [qui travaillent dans les agences de la société mère]. Il y aurait « *des moments où les « synergies » fonctionnent mieux que d'autres. Ce n'est pas le cas en ce moment. Les consultants n'ont pas les mêmes profils (pas le même niveau de qualification, pas les mêmes disciplines de formation) et ce n'est pas le même métier entre l'activité d'accompagnement et l'intérim* ». Ces différences sont à l'origine de problèmes relationnels entre eux.

Ces limites sur la coopération et la mutualisation vont dans le sens des propos d'une employée de cette filiale, directrice d'un site sur le marché Unédic. Elle nous explique que les consultants proposent des emplois à partir des offres qu'ils trouvent eux-mêmes ou les offres de l'ANPE. Ils n'utilisent pas les offres des agences du groupe, notamment parce que les placements sur les contrats d'intérim ne sont pas facturables. C'est plutôt les salariés des agences qui les contactent lorsqu'ils ne parviennent pas à pourvoir une offre. Ils sollicitent les agences pour obtenir des noms d'interlocuteurs pour contacter les entreprises dans le cadre de leurs activités de prospection.

Ces opérateurs ont un cœur de métier d'origine varié : formation, insertion, activités de « conseil en ressources humaines », reclassement de licenciés économiques, etc. Tous exercent une pluralité d'activité. Leurs statuts sont également variés : entreprise à but lucratif, association, groupement d'intérêt public, groupement d'intérêt économique. Un autre élément qui distingue les opérateurs est le poids de leurs activités avec Pôle emploi dans leur chiffre d'affaires et qui n'a rien à voir avec la taille de

<sup>82</sup> Mark Granovetter, 2000, "The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs". In : Richard Swedberg (ed.), *Entrepreneurship: A Social Science View.*, Oxford Management Readers, p. 244-275.

<sup>83</sup> A l'exception de son activité sur le marché *Atout cadres*.

l'opérateur. Altédia dit réaliser 8 % de son chiffre d'affaires avec Pôle emploi alors que cette part s'élève à 90 % pour Manpower Egalité des chances.

L'analyse à partir des noms des opérateurs à qui les lots sont attribués ne peut être que partielle. Sur la plupart des lots, le nom est en fait celui du mandataire mais plusieurs opérateurs interviennent. Ce système permet notamment de répondre aux exigences de Pôle emploi en termes de couverture du territoire. Le cahier des charges impose un nombre et un emplacement précis des sites d'accueil des demandeurs d'emploi. Pour la plupart des sites, assurer la rentabilité à partir du seul marché passé avec Pôle emploi est impossible. Afin de faciliter le travail de suivi pour PE, le mandataire « *représente l'ensemble des membres vis-à-vis de Pôle emploi et coordonne leurs prestations pendant toute la durée d'exécution du marché*<sup>84</sup> ». Les groupements allient des opérateurs de taille variée. Le fonctionnement est propre à chacun. Les membres du groupement versent un pourcentage de la rémunération perçue dans le cadre du contrat<sup>85</sup>. Interrogé sur le fonctionnement du groupement auquel il appartient, une directrice d'un opérateur, de petite taille, nous parle d'échanges réduits à la portion congrue. Par crainte de la concurrence, le mandataire – en l'occurrence une filiale d'entreprise de travail temporaire – ne diffuse pas la proposition méthodologique envoyée à Pôle emploi alors qu'elle constitue un engagement contractuel mais donne seulement des orientations à respecter. Sa structure – comme les autres membres du groupement – n'a pas participé à l'élaboration de la proposition méthodologique mais seulement transmis les informations pour la proposition technique (locaux, informations sur les salariés, etc.). Le mandataire n'effectue ni suivi, ni contrôle sur le contenu de l'accompagnement et aucun échange sur les pratiques d'accompagnement n'a lieu. L'inscription dans un groupement est la condition pour les « petits » opérateurs pour pouvoir répondre à l'appel d'offre. D'après la responsable d'un opérateur de petite taille que nous avons rencontrée, lors des négociations au sein du groupement, les différents opérateurs doivent dire en dessous de quel montant ils ne participeront pas à la prestation. Le mandataire n'annonce ni avant, ni après le prix auquel il facture la prestation. Une négociation (houleuse) a lieu une fois le lot attribué au groupement pour répartir les sites. En préparation des comités de pilotage ou des réunions avec PE, les composantes du groupement doivent fournir un certain nombre de données (entrée, abandon, retour à l'emploi, etc.).

Les modalités de sélection des prestataires et d'organisation de la concurrence témoignent de la poursuite de l'institutionnalisation du recours aux OPP.

---

<sup>84</sup> Règlement de la consultation.

<sup>85</sup> Un des opérateurs rencontrés nous dit verser au mandataire 6 % des rémunérations perçues.

L'augmentation et la diversification des prestataires qui accompagnent les demandeurs d'emploi invitent à mettre en question l'appellation même « d'OPP » qui pour beaucoup sont des sous-traitants de longue date de l'opérateur public.

## **2.2 Contenu de l'accompagnement et mode d'encadrement : l'opérateur public imprime sa marque**

Trajectoire emploi est une prestation d'accompagnement à finalité de placement dont le volet accompagnement est d'autant plus important qu'une des motivations au recours réside dans l'attente d'innovations méthodologiques de la part des opérateurs. En définissant le contenu de la prestation, le donneur – Pôle emploi en l'occurrence – encadre le comportement des prestataires. Nous étudions ici la tension entre l'affirmation affichée de spécificité de cette modalité d'externalisation et la mobilisation des OPP comme variable d'ajustement.

### **2.2.1 En quoi consiste la prestation *Trajectoire emploi* ?**

Les évaluations des dispositifs OPP / CVE confirme la proximité entre les accompagnements délivrés par les opérateurs privés et l'opérateur public (même dans le cadre de l'accompagnement classique) que nous avons identifiée à partir de l'étude des documents contractuels (cf. chapitre 6). La différence réside dans le degré d'individualisation et d'intensité de l'accompagnement. *Trajectoire Emploi* mobilise les mêmes leviers pour accompagner les demandeurs d'emploi.

La prestation *Trajectoire emploi* est une prestation d'insertion professionnelle qui a pour objectif de « *placer durablement dans l'emploi les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail grâce à un accompagnement renforcé, soutenu et personnalisé*<sup>86</sup> ». En cela, elle ne se distingue pas fondamentalement de la prestation *Accompagnement renforcé* ou des services d'accompagnement renforcé délivrés par l'opérateur public. Les prestataires ont l'obligation de proposer à chaque demandeur d'emploi un référent unique. L'accompagnement dure 6 mois maximum et se poursuit éventuellement par un suivi dans l'emploi de 3 mois en cas de reprise d'emploi. La prestation est organisée en trois phases distinctes dont la durée est variable<sup>87</sup> par souci de personnalisation de la prestation, et qui se solde chacune par la remise d'un livrable. Une phase est définie par un nom, un objectif, une démarche (quels sont les leviers de traitement du chômage mobilisés ?), un déroulement (fréquence des entretiens ? entretiens individuels ou collectifs ?), une durée et le contenu du livrable à remettre. Les

---

<sup>86</sup> Pôle Emploi 2009, « Cahier des charges fonctionnel et technique de la prestation *Trajectoire Emploi* ».

<sup>87</sup> A l'exception de la première qui ne peut excéder 56 jours.

trois phases sont les suivantes : « *se fixer une cible professionnelle réalisable* », « *élaborer sa stratégie de Recherche d'Emploi* », « *outiller ses démarches et accompagner intensivement à la recherche d'emploi* ». Cet accompagnement, comme celui de l'opérateur public, vise à modifier l'ordre de la file d'attente. Comme pour l'ensemble de l'offre de service de Pôle emploi, une importance cruciale est accordée à la définition du projet professionnel qui doit être « réaliste et réalisable ».

L'absence de spécificité par rapport à l'accompagnement renforcé potentiellement délivré par le service public<sup>88</sup> est encore renforcée par rapport à la période précédente dans la mesure où ce parcours pour le demandeur d'emploi est supposé mieux intégré à l'offre de service globale qu'il ne l'était dans le cas d'*Accompagnement renforcé*, conformément aux recommandations de l'évaluation. Les demandeurs d'emploi peuvent avoir accès à des prestations ponctuelles au cours de leur accompagnement par un opérateur privé et conservent, en théorie, un référent unique au sein de Pôle emploi pendant leur accompagnement en cas de problème, référent qui reprendra le suivi en cas d'échec de l'opérateur à les reclasser. On peut faire l'hypothèse que la disparition de l'usage des OPP comme mise en concurrence de l'opérateur public a facilité cette intégration de la prestation réalisée par les OPP à l'ensemble des services proposés aux demandeurs d'emploi<sup>89</sup>. L'intégration se fait sur le mode de l'assimilation dans la mesure où la prestation élaborée par les institutions publiques demande aux opérateurs privés d'intervenir sur un mode similaire à l'opérateur public. Les OPP deviennent ainsi des acteurs à part entière de la réalisation des missions du service public.

## **2.2.2 La montée en puissance de l'encadrement par le suivi administratif**

### **➤ Un cahier des charges très précis**

Un élément distingue profondément les prestations définies et achetées par Pôle emploi en 2009 du marché *Accompagnement renforcé* de 2006 : la précision dans la définition de l'accompagnement à réaliser par les prestataires. La différence de précision apparaît à deux niveaux. D'une part, dans la description de la prestation dans

---

<sup>88</sup> Le dispositif CVE se poursuit et d'autres dispositifs moins formalisés d'accompagnement renforcé existent en interne mais ils sont peu mobilisés au cours de cette période de surcharge d'activité.

<sup>89</sup> Si ces prestations sont théoriquement ouvertes aux demandeurs d'emploi suivis par les OPP, ce qui constitue une nouveauté par rapport aux expérimentations précédentes, dans les faits, l'orientation est très rare. Au cours de l'audition des « représentants » des OPP dans le cadre de la mission commune d'information sur PE, une représentante de Manpower regrette les difficultés rencontrées dans l'accès aux formations et aux aides de Pôle emploi. *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, tome II, p. 162.

le cahier des charges fonctionnel et technique. Alors que le RAC fait une description en 116 mots, celle de Pôle emploi n'en compte pas moins de 1190. D'autre part, Pôle emploi impose un cadre de réponse composé d'un document de « proposition méthodologique » et d'un document de « proposition technique » qui, en encadrant très précisément les réponses attendues contribuent à orienter la réponse et donc le comportement des prestataires<sup>90</sup>. Cela peut s'expliquer par le fait que les personnes qui ont élaboré les cahiers des charges et qui dépouillent les propositions au sein PE<sup>91</sup> ont davantage de compétences puisqu'il s'agit d'une prestation proche de celle réalisée en interne ce qui lui offre la possibilité de la décrire précisément mais témoigne également d'une volonté de Pôle emploi d'encadrer ses prestataires autrement que par des mécanismes d'incitation. Les prestataires sont fortement enjoins à se couler dans le moule élaboré par Pôle emploi. La question de savoir si cet encadrement rend possible l'innovation fait débat au sein de Pôle emploi. Pour le Directeur de la Direction Clients Service Partenariat, « *il n'y a pas 50 façons d'accompagner un demandeur d'emploi. La précision n'est pas un carcan. La méthodologie d'accompagnement n'est pas décrite. Si un prestataire veut être innovant, il peut*<sup>92</sup>. » La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi juge, elle, le cahier des charges trop prescriptif.

*« La question c'est : est-ce qu'il ne faudrait pas être moins exigeant sur le cahier des charges... parce que le constat (et je le renforce avec le recul), c'est qu'on est très structurant dans nos cahiers des charges. Et pourtant, je leur disais qu'il fallait les laisser faire, qu'il fallait faire comme les anglais « black box ». On se battait... (...) Je venais les voir mes « métiers » et chaque mois...dans mon cahier des charges, ils remettaient des « les entretiens ne doivent pas excéder 45 min, à tel endroit », je leur disais « c'est du délégitif... c'est une obligation de résultat, ils sont payés à 50 % au résultat donc peu importe la façon dont ils le font... dans la limite de certaines choses ». Il y a toujours un peu la question de l'équilibre sur du placement... entre l'obligation de résultat ou de moyen<sup>93</sup>. »*

---

<sup>90</sup> A titre d'exemple, pour la proposition méthodologique, le candidat doit préciser : « 1. la démarche pédagogique et les différentes activités qu'il envisage de mettre en œuvre au cours de cette phase ; 2. la (les) méthode(s), techniques et outils qu'il se propose d'utiliser ; 3. Les objectifs pour chacune des étapes ; 4. L'articulation et l'enchaînement des différentes activités qu'il envisage de mettre en œuvre sur cette phase. [Il doit également indiquer] les modalités d'animation et la durée de chacune des activités envisagées ». Pôle Emploi, 2009, Proposition méthodologique.

<sup>91</sup> Huit personnes travaillent spécifiquement sur la « conception de l'offre de services aux demandeurs d'emploi et aux actifs ». Des personnes appartenant à d'autres directions contribuent à l'élaboration du cahier des charges (direction des systèmes d'information, direction achats et marché, direction affaires juridiques, direction statistiques, enquêtes et prévisions, direction des études, évaluations et affaires internationales) et au dépouillement de l'appel d'offre (direction achat et marchés, direction affaires juridiques).

<sup>92</sup> Entretien avec le directeur de la direction Clients de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>93</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

Cette tension sur la forme de la prescription dans une situation de délégation n'est pas propre au recours aux OPP mais constitue un débat depuis les premières formes d'externalisation de l'ANPE à la fin des années 1980.

➤ *Un encadrement administratif étroit*

Du côté des OPP, cette forme d'encadrement semble faire l'unanimité contre elle. Tous les représentants des OPP auditionnés dans le cadre de la mission d'information sur Pôle emploi déplorent que Pôle emploi soit trop directif sur l'obligation de moyens. A la précision du cahier des charges s'ajoutent les opérations de suivi administratif prévues. D'une part, les opérateurs doivent remplir le dossier unique du demandeur d'emploi avec lequel il y a eu de nombreux dysfonctionnements. Ils doivent ensuite envoyer un « livrable » pour rendre compte de l'accompagnement réalisé. La facturation du premier versement intervient après réception des livrables décrivant la réalisation des deux premières phases de la prestation.

A l'unanimité, les opérateurs rencontrés dénoncent les mêmes éléments dans les difficultés de collaboration avec Pôle emploi : problème avec le dossier unique du demandeur d'emploi, ampleur des tâches administratives, délais de réponses et de paiement de PE, non stabilisation des règles, etc. Certaines personnes rencontrées envisagent même de diversifier le profil des personnes recrutées pour embaucher des agents administratifs aux côtés des conseillers chargés de l'accompagnement. Outre le salaire éventuellement moindre, ils voient dans ce choix un moyen de limiter le mécontentement des conseillers accaparés par les tâches administratives.

Interrogé sur ce sujet, le directeur de la direction « Clients, Service, Partenariat » reconnaît que la charge administrative est trop lourde. Il précise toutefois qu'une partie de cette charge est liée au fait que les opérateurs ont leur propre logiciel interne ce qui conduit à des saisies multiples. Si les agents de sa direction réfléchissent aux moyens de réduire ces difficultés, il souligne que la charge de compléter le DUDE incombera toujours aux prestataires puisque cela permet aux agents de Pôle emploi d'avoir les informations nécessaires et de ne pas avoir à les saisir. Il mentionne également les difficultés liées au fait que tous les prestataires ont des systèmes informatiques différents et les plus petits ne sont pas forcément organisés<sup>94</sup>.

PE ne pouvant faire face à la charge de travail que représentait la lecture des livrables rendant compte de l'accompagnement réalisé avec chaque demandeur d'emploi, il est décidé en cours d'exécution du marché que la lecture ne serait plus systématique mais 10 % des livrables de chaque prestataire seraient lus après une

---

<sup>94</sup> Entretien avec le directeur de la direction Clients de Pôle emploi, décembre 2010.

sélection aléatoire. Un autre assouplissement est introduit : les délais d'envoi des livrables sont élargis. Ces nouvelles clauses interrogent sur l'encadrement effectif des prestataires.

Un autre élément est jugé comme une source de dysfonctionnement par les OPP : le CV de chaque consultant qui intervient sur les prestations OPP doit être validé par une personne de Pôle emploi en charge du suivi de ce marché. Si les agents de Pôle emploi y voient une manière de contrôler la qualité de la prestation, les OPP jugent les exigences de Pôle emploi démesurées<sup>95</sup> et les délais de réponse trop longs. Le problème se révèle d'autant plus aigu que le turn over est très important en raison des mauvaises conditions de travail sur ces prestations. La faible marge de manœuvre laissée aux opérateurs, la charge des tâches administratives et le problème plus spécifique des CV sont déplorés par la représentante de Manpower auditionnée dans le cadre de la mission commune d'information sur Pôle emploi.

*« Nous avons été très encadrés en ce qui concerne nos modalités d'organisation alors que nous sommes des professionnels de l'accompagnement. Nous n'avions pas le choix de mettre en place nos propres méthodes alors que nous étions évalués sur les résultats obtenus. Ainsi, au moment de répondre à l'appel d'offres, nous devons fournir le curriculum vitae des consultants qui allaient être affectés à cette activité alors que nous ne savions pas encore si nous serions retenus. Et l'aspect administratif était extrêmement lourd à gérer<sup>96</sup>. »*

#### ➤ ***Les comités de pilotage : un lieu pour organiser le travail en commun***

Des comités de pilotage régionaux sont organisés environ une fois par trimestre dans chaque direction régionale. Ils rassemblent des salariés des OPP qui encadrent les prestations *Trajectoire emploi* et *Accompagnement des licenciés économiques*, des agents de Pôle emploi en charge du suivi de ces prestations au niveau régional et départemental<sup>97</sup>. Lors des deux comités de pilotage régionaux auxquels nous avons assistés<sup>98</sup>, les discussions se focalisent sur des problèmes de « flux » : entrée des demandeurs d'emploi dans l'accompagnement et facturation. La question de l'accompagnement n'est quasiment pas évoquée si ce n'est pour parler des difficultés à

---

<sup>95</sup> Pôle emploi exige des personnes expérimentées et disposant d'un niveau bac+4. Les OPP peinent à recruter en raison des conditions de travail mais également du faible niveau de salaire proposé qui doit être en partie rattrapé par le prix des prestations payé par Pôle emploi et des irrégularités et de l'imprévisibilité dans les flux de demandeurs d'emploi qui génèrent des coûts pour les opérateurs.

<sup>96</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, p. 162.*

<sup>97</sup> Un représentant de la DIRECCTE (direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi) était présent au premier comité de pilotage Ile de France auquel nous avons assisté.

<sup>98</sup> Ces comités de pilotage communs aux dispositifs *Trajectoire emploi* et *Accompagnement des licenciés économiques* se sont déroulés les 22 septembre 2010 et 6 décembre 2010 à la Direction régionale de Pôle Emploi Ile de France à Noisy le Grand.

faire entrer un demandeur d'emploi en formation. Les salariés d'opérateurs ainsi que les représentants des OPP auditionnés au Sénat déplorent l'absence d'échange sur les questions d'accompagnement. Le directeur général de VAR ne mâche pas ses mots devant les parlementaires, reprenant l'idée couramment répandue d'une opposition entre un secteur privé créatif et une administration tatillonne.

*« Concernant les modes de rémunération, VAR est favorable à des rémunérations plus incitatives, basées sur le taux de placement constaté, de manière à libérer les opérateurs privés des lourdeurs administratives et à leur rendre une autonomie permettant une plus grande créativité. Au cours des divers comités de pilotage auxquels j'ai participé, j'ai rarement entendu parler de placement. Les discussions étaient plutôt centrées sur la question de savoir si tel tampon administratif était correctement placé ou si telle signature était bien apposée. A mon avis, il faut revenir à l'objectif premier, qui est le placement des demandeurs d'emploi<sup>99</sup>. »*

PE tient séparément avec Sodie et Manpower qui, sur les deux marchés confondus, réalisent respectivement 13 et 7 lots, des comités de pilotage nationaux. L'existence de ces comités de pilotage spécifique met en lumière une différence entre OPP selon qu'ils sont ou non structurés nationalement et leur taille. Un agent qui intervient dans la direction des études reconnaît cette différence : *« on a des interlocuteurs au niveau national qui ne sont pas n'importe qui. Quand on a des interlocuteurs comme Manpower, comme la SODIE, comme Adecco, par définition on les traite de façon différente ou en tout cas, on les traite au niveau national<sup>100</sup> »*. Lors de l'audition des OPP organisée dans le cadre de la mission commune d'information relative à PE, il est indiqué qu'il s'agit d'une table ronde avec les représentants d'OPP. Sont présents uniquement des membres de gros opérateurs (Altédia, Sodie, Manpower, Ingeus et VAR) qui ne sont en rien des représentants des autres OPP. Il y a donc une grosse différence de traitement entre ces opérateurs et les petits qui interviennent dans les groupements qui n'ont jamais de contact avec Pôle emploi. Ceci d'autant plus qu'il est aujourd'hui de mal vu pour les prestataires de chercher à communiquer directement avec les conseillers de Pôle emploi. Dans cette situation, la question se pose de savoir comment la voix de la majorité des opérateurs peut être entendue.

Les difficultés dans l'organisation du travail entre Pôle emploi et les prestataires donnent un autre éclairage sur cette régulation dite concurrentielle. Dans ce mode d'encadrement où Pôle emploi est très prescriptif, les OPP n'apparaissent pas comme concurrents mais comme des bras supplémentaires dont Pôle emploi cherche au moins autant à prescrire le comportement que celui de ses propres agents. Le degré étroit

---

<sup>99</sup> Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, p. 165.

<sup>100</sup> Entretien avec un membre de la sous direction Animation de la stratégie et des évaluations de Pôle emploi en charge du suivi de l'évaluation des programmes *Trajectoire emploi* et *Accompagnement des licenciés économiques*, Mai 2010.

d'encadrement empêche également d'en faire des partenaires dans la mesure où ils n'ont qu'une très faible marge de manœuvre. Pour la directrice France d'Ingeus auditionnée en 2010 par la mission commune d'information sur PE, cet encadrement étroit conduit à changer la relation entre le donneur d'ordre public et l'OPP.

*« Depuis la création de Pôle emploi, nous avons remarqué un changement dans les prestations commandées, qui sont aujourd'hui beaucoup plus orientées vers les moyens, avec un cahier des charges très strict et une prestation qui est décrite dans le détail. Le risque est de standardiser l'offre, en ne laissant que peu de place au sur-mesure et à l'innovation. Nous avons l'impression que nous sommes à présent davantage vus comme des sous-traitants que comme des partenaires<sup>101</sup>. »*

Ce changement rapprocherait davantage les OPP des sous-traitants de Pôle emploi. Cependant, la spécificité de la rémunération au résultat sur le placement demeure.

## **2.3 Piloter les opérateurs privés placement par la rémunération au résultat : un horizon de réforme pour le service public ?**

Analyser les caractéristiques de la rémunération permet à la fois d'identifier ce qui est valorisé dans l'intervention des opérateurs privés et de voir comment le donneur d'ordre public pèse sur le comportement des prestataires. La rémunération en fonction des résultats du placement demeure la spécificité première des OPP et inscrit le marché *Trajectoire emploi* dans la continuité du marché *Accompagnement renforcé*. Cependant, les variations dans les caractéristiques de la rémunération (montant, structure) témoignent de la différence dans le projet politique sous-jacent à ces prestations. L'inscription de la régulation marchande au cœur de la réalisation des missions de service public transforme les activités des institutions publiques du SPE.

### **2.3.1 Les débats autour du niveau de prix : quelle expertise du donneur d'ordre public en stratégies commerciales ?**

Outre la différence de moyens financiers entre le RAC et PE, la question du coût de la prestation se pose de manière différente depuis que le commanditaire de ces marchés est un opérateur au sein duquel les compétences existent pour réaliser un accompagnement similaire. Parce qu'il s'agit d'arbitrer entre faire et faire-faire, le jugement sur le prix est porté au regard du coût d'un accompagnement similaire réalisé en interne. Le directeur général de Pôle emploi reconnaît dans la presse que « le coût

---

<sup>101</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, p. 164.*

par demandeur d'emploi est effectivement plus élevé que celui d'un demandeur d'emploi suivi par Pôle emploi ; le surcoût, de l'ordre de 30 à 35 %, est celui, inévitable, de la flexibilité<sup>102</sup> ». Il met ainsi en avant une justification primordiale du recours aux OPP : limiter les embauches au sein de Pôle emploi. Si la solution d'embaucher plutôt que de recourir à des OPP n'est jamais envisagée, la nécessité que le surcoût ne soit pas trop important est un des objectifs de Pôle emploi dans la fixation des prix.

➤ ***Une baisse importante du prix de la prestation qui s'appuierait sur une évaluation non réalisée***

Le niveau de prix est particulièrement révélateur de la différence de positionnement vis-à-vis des OPP entre le RAC et Pôle emploi. Nous n'avons pu obtenir l'accès à des contrats signés mais, d'après différentes déclarations, le prix unitaire payé pour « Trajectoire Emploi » serait compris entre 1 580 et 2 500€, tarifs nettement inférieurs à ceux payés par l'Unédic (situés entre 3 000 et 4 000€). Plusieurs explications peuvent être avancées à cette chute du prix : l'augmentation des volumes de demandeurs d'emploi confiés aux OPP<sup>103</sup> et la perspective de plus en plus réaliste d'une inscription de ce marché dans la durée font baisser les coûts fixes des prestataires. L'idée est également présente que les prestataires étaient sur-rémunérés par l'Unédic dont les moyens financiers étaient importants, ce que Pôle emploi n'a ni l'envie ni les moyens de faire<sup>104</sup>. Enfin, un dernier argument avancé pour justifier cette baisse renvoie aux résultats des évaluations. Pour le directeur de la sous-direction études et évaluations, la diminution du prix résulterait directement de la non réalisation de l'enquête coût prévue dans le cadre de l'évaluation OPP / CVE.

*« Et, pour autant, chacun savait (...) qu'on était à un niveau de financement des OPP extrêmement élevé, tout le monde savait que les résultats en termes de retour à l'emploi n'étaient pas aussi bons qu'espérés pour les OPP et que si on combinait ça avec la non réduction relative des temps d'indemnisation, avec une mesure économique de tous les effets, on aurait des constats extrêmement difficiles à porter politiquement sur les avantages et les limites du recours aux OPP. Parce que ça montrait qu'économiquement, c'était absurde, en tout cas dans les conditions qui étaient celles de l'ancien dispositif. (...) De ce point de vue là, la non réalisation de l'évaluation en termes de coût / avantage a quand même permis d'alerter les acteurs sur le fait qu'on était à un niveau de*

---

<sup>102</sup> « Les cabinets privés de placement coûtent de 30 à 35 % plus cher que Pôle Emploi », *Valeurs Actuelles*, interview de Christian Charpy, 3 septembre 2009.

<sup>103</sup> A l'exception des DROM et de la Corse, la taille des lots est largement supérieure à celle du marché *Accompagnement renforcé* puisqu'elle est comprise entre 1100 et 14550 prestations par lot. 170 000 prestations sont achetées (320 000 au total si on inclut les prestations délivrées aux licenciés économiques) dans le cadre de ce marché contre 92 000 par l'Unédic en 2006.

<sup>104</sup> Les salariés des opérateurs interrogés au cours de l'exécution du marché Pôle emploi reconnaissent que le niveau de rémunération était élevé dans le cadre du marché commandité par l'Unédic mais également qu'ils ne réalisent plus la même prestation.

*financement tout à fait déraisonnable qui faisait faire des profits injustifiables aux OPP et qu'il fallait revenir à un niveau de financement décent. (...) Le coût qui a été retenu pour le marché [Trajectoire emploi] est trois fois inférieur à celui qui avait été retenu précédemment. On est donc dans un ordre de coût qui se rapproche très fortement des coûts complets de l'accompagnement au sein de Pôle emploi. Là-dessus on n'a pas de chiffrage exact qui permette de comparer économiquement les deux dispositifs. (...) Donc la réduction drastique des coûts moyens de l'accompagnement par les OPP dans le cadre du nouveau marché fait que l'écart considérable entre le public et le privé a disparu. Il y a un écart mais de quel ordre est-il, c'est difficile à dire<sup>105</sup>.*

Ces propos reviennent sur le calcul qui a servi de base au sein du RAC pour justifier le recours aux OPP. Le soi-disant investissement aurait été fait à perte ou du moins n'aurait pas rapporté les profits espérés pour trois raisons. Les taux de reclassement n'atteignent pas les niveaux attendus, les durées d'indemnisation ne se trouvent pas sensiblement réduites et les prestataires percevaient des rémunérations trop élevées au regard des résultats obtenus. Pour la directrice, la non réalisation de l'enquête coût est la preuve que l'Unédic n'a pas réalisé les profits escomptés. Les propos et le raisonnement tenus par le président du comité de pilotage présentent de nombreuses similitudes.

*« Si on avait sorti le bilan économique, on aurait eu de sérieuses difficultés parce qu'il est certain que le coût économique avec le contrat qui avait été passé en 2007 aurait été très pénalisant pour l'Unédic. Quand on regarde le cahier des charges actuels, le coût économique a baissé et ce presque de moitié. Ils se sont appuyés sur les travaux qu'on a faits. A partir du moment où vous pouviez dire du côté du privé on est autour de 3500 / 4000€ par personne. Du côté du public, j'aurais dit moi 2000 €... Ca ne me choque pas que quand on ouvre un nouveau marché, il y ait une prise de risque, on est obligé de tester. Finalement, ça n'a jamais été dit mais c'est à cause de nos travaux qu'ils ont cherché à baisser les coûts. Je crois qu'actuellement, pour le privé le coût moyen doit être autour de 1700 à 2000€<sup>106</sup>. »*

Les deux interviewés s'accordent sur l'absence de profit réalisé par l'Unédic<sup>107</sup> et sur l'idée que les acheteurs du nouveau marché auraient déduit de l'absence d'évaluation du coût que les opérateurs percevaient des rémunérations largement trop élevées et les auraient drastiquement diminuées (par trois pour le premier, pas deux pour le second). L'absence de réalisation d'une enquête sur le coût des OPP n'empêche pas le président du comité de pilotage d'être affirmatif sur ce que devrait être le niveau de rémunération d'une prestation d'accompagnement renforcé réalisée par un opérateur privé. Dans le même temps, ce président et la directrice de la direction Etudes, évaluation et affaires internationales de Pôle emploi s'accordent sur l'impossibilité qu'il

---

<sup>105</sup> Entretien avec la directrice de la direction Etudes, évaluation et affaires internationales de Pôle emploi, mars 2011.

<sup>106</sup> Entretien avec le président du comité de pilotage, janvier 2010.

<sup>106</sup> Compte-rendu du comité de pilotage du 26 janvier 2007.

<sup>107</sup> Le président du comité de pilotage comme la directrice de la direction Etudes, évaluations et affaires internationales ne disent pas clairement si l'Unédic a perdu de l'argent ou n'a pas économisé les sommes escomptées. Ils n'indiquent pas non plus sur quelles données ils appuient leurs affirmations.

y a à estimer ce coût pour l'opérateur public. Les personnes décisionnaires sur ce marché au sein de Pôle emploi en retiennent que dans la mesure où les opérateurs privés ne font pas de « miracle », rien ne justifie de les rémunérer à un niveau élevé. La poursuite de l'expérimentation est acceptée à condition que le coût soit faible. Comme dans les propos précédents, l'élément spécifique réside dans le fait que l'interviewé s'appuie sur des travaux non réalisés pour dire que l'évaluation a été utilisée pour diminuer les coûts.

➤ ***Organiser la concurrence : une nouvelle activité pour les acteurs publics***

L'absence de cette évaluation de coût va peser sur l'ensemble de la période. Elle complexifie la construction du marché puisqu'elle rend difficile l'établissement d'un « juste » prix pour ces prestations. Si le déroulement du marché précédent avait été marqué par des polémiques autour de la rémunération trop élevée des prestataires, des voix s'élèvent au cours de celui-ci pour dénoncer un prix trop bas qui nuirait à la qualité de la prestation. Ainsi la directrice des études, évaluations et affaires internationales de Pôle emploi retrace la chute progressive du prix et s'interroge sur la qualité.

*« Entre Maatwerk, Ingeus, 2007 [l'expérimentation Accompagnement renforcé] et puis l'opération de maintenant, c'est-à-dire à ces quatre phases, on est passé d'un accompagnement à 4000 / 5000 € à quelque chose qui était plutôt autour de 2500/ 3000 et à quelque chose qui aboutit à 1500 € aujourd'hui. Du coup, le sujet est : c'est quoi les compétences des agents qui sont mobilisés en tant que consultants par les opérateurs privés de placement ? C'est quoi leur business model ? Comment ils se débrouillent pour assurer des coûts complets, des implantations, du service, etc. Comment ils font pour faire du traitement individualisé et pas du traitement de masse, mettre en place des pratiques innovantes, faire un peu de R&D parce que c'est aussi ça qui leur est demandé. » [Elle reconnaît ensuite qu'il est difficile de se prononcer sur ce que devrait être le prix de ces prestations parce] qu' « on a du mal à savoir quel est le coût complet d'un accompagnement renforcé en interne à Pôle emploi. C'est un sujet de comptabilité analytique<sup>108</sup> sur lequel on n'a pas beaucoup d'infos ni en France, ni dans les autres pays<sup>109</sup> ».*

Le détail de ce que doit rémunérer le prix de la prestation donne un aperçu des attentes vis-à-vis des OPP : réaliser un accompagnement individualisé et innovant. Dans les discours – que ce soit le texte de la convention tripartite ou les entretiens réalisés - cette attente d'innovation apparaît. Cependant, la mise en œuvre du marché n'est pas réellement organisée pour le permettre puisqu'elle est entièrement orientée autour de l'objectif « d'alléger les portefeuilles » des conseillers et non pas d'un souci de qualité

---

<sup>108</sup> Le projet de mettre en place une comptabilité analytique est ancien. Dans ce cas précis, un tel outil permettrait d'isoler et de sommer l'ensemble des coûts d'un accompagnement.

<sup>109</sup> Entretien avec la directrice de la direction Etudes, évaluations et affaires internationales, mars 2011.

de la prestation. Le faible niveau de rémunération apporte un argument supplémentaire à cette thèse.

La responsable de la mission « marché du travail à la DGEFP » émet des interrogations similaires et fait part d'une même difficulté à connaître la rentabilité de cette activité pour les prestataires de Pôle emploi.

*MMT : « Quand on a passé le marché PE, on a vu qu'il y avait beaucoup d'entreprises de travail temporaire qui se sont positionnées. Elles se sont positionnées pour compenser leur perte d'activité en matière d'intérim et pour éviter de licencier. On voit bien qu'elles étaient plus dans une logique de compensation d'activité que de recherche de nouvelles marges financières dans la mesure où les prix pratiqués sont très bas. On a l'impression qu'on a des prix qui correspondent à la couverture des coûts quasi-réels des entreprises et non pas à un coût avec une marge financière dans une logique de développement d'activité.*

*CV : Une partie des entreprises de travail temporaire ont développé des filiales spécialisées dans les prestations SPE ce qui peut mettre en doute l'hypothèse de compensation de l'activité.*

*MMT : On s'est vraiment posé la question. (...) On n'avait que le signal prix. On l'a interprété comme une compensation d'activité sans faire de marge. Si ce n'est pas le cas, on aura dans ces cas-là pour le prochain marché une réflexion à mener sur ce qu'est un prix anormalement bas en matière de marché public parce qu'il y a une question de qualité. Nous, il faut qu'on creuse le coût d'un accompagnement notamment en reprenant les éléments des conventions nationales qui peuvent s'appliquer au secteur des OPP en matière de coût salarié et reconstituer un coût complet pour voir dans quelle mesure ils se font des marges ou pas. Regarder si les prix sont anormalement bas ou pas<sup>110</sup>. »*

Elle reconnaît que le prix demandé par les prestataires au moment où ils candidatent n'est pas une information suffisante pour connaître les profits qu'ils réalisent éventuellement avec ces prestations et plus largement leur « modèle économique ». Faute de connaître les stratégies commerciales des entreprises, les acteurs publics peinent à construire ce marché. Cette fonction d'organisation de la concurrence et d'encadrement des marchés est une nouvelle fonction des acteurs publics.

#### ➤ ***Les conséquences de la chute des prix sur les opérateurs sélectionnés***

Le prix beaucoup plus bas par rapport à ceux pratiqués par l'Unédic a des répercussions sur les prestataires sélectionnés : en tenant compte des deux prestations, seuls six opérateurs sur 33 étaient auparavant prestataires de l'Unédic. De plus, certains considérés comme des opérateurs de référence – en l'occurrence BPI et Altédia - sont présents mais n'ont obtenu qu'un seul lot. Cette différence peut en grande partie s'expliquer par la baisse du prix. Signe que l'attribution du marché fait l'objet de contestation, certains parlent de mesure de rétorsion. Le directeur de la direction Clients met lui en avant les règles strictes de fonctionnement du marché :

---

<sup>110</sup> Entretien avec la responsable de la mission marché du travail de la DGEFP, novembre 2010.

« Les règles de marché sont très strictes. Ceci explique par exemple que [certains opérateurs] n'aient pas été retenus. Ils avaient eu de bons résultats sur les marchés Unédic, leur réponse était intéressante mais ils n'étaient pas classés parmi les cinq premiers<sup>111</sup> parce que leurs offres étaient deux voire trois fois trop chères<sup>112</sup>. »

Certains opérateurs refusent de participer au marché au vu du prix demandé<sup>113</sup>. Cette réduction drastique du prix imposé par Pôle emploi, au point de susciter des interrogations sur la qualité des prestations réalisées, permet l'augmentation du nombre de bénéficiaires des OPP et est une condition de la poursuite de l'institutionnalisation. Elle est également un signe supplémentaire du choix de la mobilisation des OPP comme sous-traitance de capacité plus que de spécialité ou comme source d'émulation.

### 2.3.2 Les transformations de la structure de rémunération

Aux changements de prix s'ajoutent ceux de la structure de rémunération. La rémunération se fait toujours en trois fois en fonction des résultats du placement mais le premier versement intervient à un moment différent et la part de chacun des versements varient<sup>114</sup>.

	<i>1<sup>er</sup> versement : part et motif</i>	<i>2<sup>ème</sup> versement : part et motif</i>	<i>3<sup>ème</sup> versement : part et motif</i>
TRA	50 % du PU <sup>115</sup> après rédaction d'un projet professionnel et d'une stratégie de recherche d'emploi avec le DE	25 % du PU retour à l'emploi durable	25 % du PU maintien dans l'emploi à 6 mois

La part représentée par le premier versement (50 %) et le moment où ce versement intervient sont les principaux éléments distinctifs de la structure de rémunération de la prestation commanditée par Pôle emploi par rapport au marché précédent. Le prestataire n'est pas rétribué pour la simple entrée d'un demandeur d'emploi dans le dispositif mais à l'issue de la phase 2 après avoir remis une version formalisée du projet professionnel du bénéficiaire et de sa stratégie de recherche d'emploi<sup>116</sup>. Par conséquent, le prestataire ne devrait pouvoir se contenter de « faire

<sup>111</sup> Il fait référence ici à la présélection opérée au moment de l'analyse des propositions faites par les candidats. Cinq sont retenus et classés. Une négociation sur le prix s'opère avec Pôle emploi avant la sélection finale.

<sup>112</sup> Entretien avec le directeur de la direction Clients de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>113</sup> Cette pratique de réduction massive des prix n'est pas nouvelle. Déjà, en 2008, lors de la passation de son marché de prestations ponctuelles, l'ANPE avait réduit fortement les prix par rapport au marché précédent. Ceci avait conduit par exemple Sodie à retirer sa candidature au moment de la négociation des offres.

<sup>114</sup> Cf. Annexe IX pour un tableau récapitulatif des rémunérations.

<sup>115</sup> PU : prix unitaire.

<sup>116</sup> Les prestataires ont l'obligation de renvoyer des livrables formalisant les actions entreprises avec le demandeur d'emploi et le projet professionnel de celui-ci. Une pénalité est prévue au cas où la qualité des livrables serait défaillante : une diminution de la rémunération totale de cette prestation de 30 %.

signer » le bénéficiaire, il est obligé de réaliser un certain nombre d'actions pour sa recherche d'emploi. Ceci est un moyen de reporter sur le prestataire les risques élevés d'abandon prématuré de la prestation par les demandeurs d'emploi les plus en difficultés. Une rémunération au résultat est introduite sur le premier versement. La part de rémunération versée pour le retour à l'emploi et le maintien dans l'emploi sont à chaque versement de 25 % du prix total, ce qui est inférieur aux deuxième et troisième versements dans les marchés Unédic. Le deuxième versement est perçu si le demandeur d'emploi est embauché sur un CDI ou un CDD de six mois et plus à temps plein ou sur un temps partiel de 78h minimum<sup>117</sup> ou en cas de création ou reprise d'entreprise. Le troisième versement intervient si le prestataire peut démontrer que le demandeur d'emploi a effectivement occupé un même poste pendant six mois<sup>118</sup>.

Les incitations sont moindres que pour la prestation *Accompagnement renforcé*. Les incitations au reclassement des chômeurs de plus de 50 ans ont disparu<sup>119</sup>. Deux explications éclairent les changements opérés. La première concerne la conjoncture économique dégradée dans laquelle est délivrée la prestation. Celle-ci rendant plus difficile le reclassement des demandeurs d'emploi, Pôle emploi aurait opté pour une structure de rémunération moins incitative mais garantissant des gains aux prestataires même en l'absence de reclassement.

*« Le cahier des charges est élaboré au moment de l'Instance nationale provisoire. La crise pointait à peine le bout de son nez mais la dégradation de la conjoncture était pressentie. C'est ce qui a motivé la structure du paiement : 50 % + 25 % + 25 % . Une grande partie de la rémunération est donc basée sur la rémunération de la prestation, d'où le parti pris de faire un cahier des charges précis parce qu'on voulait des garanties sur la prestation réalisée. Cela avait également l'avantage de permettre au service achat de pouvoir estimer le prix de la prestation et de jouer sur les prix à la baisse<sup>120</sup>. »*

La seconde renvoie à la diminution du niveau global de rémunération : être quasi assuré de percevoir 50 % de la rémunération offre une forme de gain garanti qui permet de baisser le prix de la prestation. La directrice de la direction Etudes, évaluations et affaires internationales de Pôle emploi rend compte de ce calcul fait par le donneur d'ordre.

*« Une des conclusions ou des interprétations qui avaient été fournies par le CREST c'était que probablement les opérateurs privés optimisaient sur le système de rémunération la manière dont ils se comportaient vis-à-vis des demandeurs d'emploi qu'ils avaient à accompagner. S'ils optimisent, on avait intérêt à rehausser un peu le niveau du premier*

---

<sup>117</sup> Sur le marché Unédic, le temps de travail minimal pour un contrat à temps partiel était de 110h dans la mesure où c'est le nombre minimal d'heures pour bénéficier du dispositif de l'activité réduite. Le seuil de 78h fixé par Pôle emploi s'explique par le fait qu'au-delà de ce seuil, le DE n'est plus comptabilisé comme un demandeur d'emploi en catégorie A, qui est le chiffre officiel du chômage.

<sup>118</sup> En cas de reprise sur un contrat à temps partiel, le troisième versement n'intervient pas.

<sup>119</sup> Pour mémoire, la rémunération était majorée lorsque les OPP reclassaient des allocataires de plus de 50 ans.

<sup>120</sup> Entretien avec le directeur de la direction Clients de Pôle emploi, décembre 2010.

*versement pour qu'ils s'investissent dans l'accompagnement. Mais à rehausser le niveau du premier versement, on peut aussi considérer – c'était ça l'autre interprétation - que c'était une façon de tirer le prix effectif vers le bas, de faire du dumping<sup>121</sup>. »*

Sachant que sur l'ancien marché, les OPP calculaient leur rentabilité sur la perception du premier versement, les concepteurs du marché *Trajectoire emploi* sont face à un dilemme : faut-il baisser le premier versement pour obliger les prestataires à s'investir dans le retour à l'emploi et faire en sorte que la rémunération soit réellement incitative ? Le risque de cette première solution est que les OPP continuent à fonctionner autour du même modèle économique et que la baisse de la rémunération sur le premier versement entraîne une baisse de qualité de la prestation. L'autre solution serait de maintenir un niveau de rémunération qui permette à l'OPP de rentrer dans ses frais sans baisser la qualité mais c'est alors prendre acte que la rémunération n'a rien d'incitatif et que les deuxième et troisième versements ne servent qu'à assurer des marges bénéficiaires aux opérateurs. Les donneurs d'ordre se trouvent en difficulté pour encadrer ce marché.

Les formes prises par la concurrence sont spécifiques dans le cas de ces marchés en raison notamment des modalités de fixation du prix. En effet, pour chaque marché les prix font l'objet d'une négociation entre prestataires et donneur d'ordre. La procédure de négociation des prix est prévue dans la phase amont du marché. Par exemple, cette procédure s'appuie dans le cas du marché commandité par Pôle Emploi sur le bordereau de décomposition des prix. Ce document indique le prix demandé par le candidat pour chacun des lots auquel il postule avant et après négociation. En effet, d'une part le prix n'est pas identique pour les différents lots et d'autre part, les prix font l'objet d'une négociation.

La mise en concurrence directe et simultanée des opérateurs entre eux est rare voire inexistante contrairement à ce qu'il peut se passer sur un marché classique. Sur un marché s'approchant de la fiction de la théorie économique standard, la concurrence fonctionne par l'ajustement des prix. La régulation concurrentielle prend des formes spécifiques dans ce cas de figure et ce d'autant plus qu'il s'agit d'un quasi-marché. Le plus souvent, les prestataires opèrent seuls sur une zone. C'est le cas sur les marchés commandités par l'Unédic et la DGEFP. Même si cela n'est pas la situation la plus courante sur les marchés que nous étudions, une autre forme de concurrence est introduite sur certains marchés : deux opérateurs interviennent sur une même zone géographique. Sur le marché *Trajectoire emploi*, sur certaines zones géographiques seulement, deux prestataires interviennent. Ceci marque une volonté de créer une

---

<sup>121</sup> Entretien avec la directrice de la direction Etudes, évaluations et affaires internationales de Pôle emploi, mars 2011.

émulation entre eux, qui viendrait de la perspective que leurs résultats soient mobilisés à l'avenir.

➤ **Des opérateurs mécontents**

Les changements dans la structure de rémunération sont en partie destinés à s'assurer qu'il y aura bien des prestataires pour réaliser le marché en dépit de la baisse de prix<sup>122</sup>. S'il y a des prestataires, ils se plaignent de leurs conditions de rémunération. Les représentants auditionnés dans le cadre de mission d'information sur Pôle emploi déplorent le caractère moins incitatif de la rémunération. Pour le président de Sodie, ce changement leur est préjudiciable car il impose une obligation de moyens.

*« Par rapport à notre partenariat avec l'Unedic, notre liberté dans le choix des moyens à mettre en œuvre a disparu. Le contrat avec l'Unedic était très contraignant en termes de résultats, avec deux tiers de la rémunération établie sur une base variable. La part de la rémunération variable, fixée à 50 %, est restée forte dans le cadre du partenariat avec Pôle emploi, mais l'obligation de moyens est beaucoup plus strictement définie.(...) Cette approche rend les choses plus difficiles pour les opérateurs privés. Tout en renforçant l'obligation de résultat, il devrait être possible d'accorder aux opérateurs privés une plus grande maîtrise des moyens mis en œuvre<sup>123</sup>. »*

Le refus de se voir imposer une obligation de moyens interroge sur la manière dont cet opérateur veut parvenir au reclassement. Les opérateurs se plaignent également des contraintes mises sur le retour à l'emploi jugées irréalistes et contreproductives. Cet échange lors d'un comité de pilotage en témoigne.

*Comité de pilotage régional (Ile de France) pour les marchés Trajectoire emploi et Accompagnement des licenciés économiques du 6 décembre 2010.*

*Une salariée d'un OPP prévient que les référents sont démobilisés en raison du critère d'un contrat de 6 mois minimum. Elle met en garde sur le fait que cela risque de conduire à des comportements d'anti-remise à l'emploi car les référents ne vont pas proposer les contrats courts en espérant le jackpot du contrat de 6 mois.*

*La directrice adjointe de la direction « Clients, services, partenariat, achat des prestations » de la direction régionale conteste et s'énerve un peu. Il s'ensuit un débat à mots couverts avec plusieurs OPP. Tous (aussi bien côté OPP que PE) mettent en avant l'idée que l'intérêt du demandeur d'emploi serait de reprendre un emploi, même court, car cela augmenterait son employabilité. Plusieurs salariés des opérateurs arguent du fait que ce critère ne correspond pas à la réalité du marché du travail où il n'y aurait pas (ou très peu) de contrat de 6 mois mais uniquement des contrats courts qui sont ensuite des tremplins vers d'autres contrats. La directrice adjointe dit que 6 mois, ce n'est pas long et rappelle qu'ils ne sont pas rémunérés pour le retour à l'emploi mais pour permettre un retour à l'emploi pérenne.*

*Un salarié de Sodie lui rétorque que ce n'est pas le cas puisque les règles établies ne permettent pas de rémunérer les retours à l'emploi du type : contrat de 3 mois en CDD suivi d'un contrat en CDI.*

---

<sup>122</sup> Cette information nous est donnée aussi bien par la directrice des études et évaluations de Pôle emploi que par la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation à Pôle emploi ou la responsable au sein de la mission marché du travail au sein de la DGEFP.

<sup>123</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, p. 161.*

*La directrice adjointe lui répond qu'elle ne peut rien faire d'autre qu'appliquer les directives de la direction générale consultée à plusieurs reprises mais qui ne « varie pas d'un iota sur ce point ». Signe qu'elle les considère mieux renseignés qu'elle-même et qu'elle n'a pas l'information directement, elle s'adresse<sup>124</sup> aux salariés de Manpower et Sodie pour savoir si la question a été abordée lors des comités de pilotage nationaux et quelle a été la position tenue par la direction générale. Un salarié de Sodie lui répond que cette question fait l'objet de discussions régulières.*

La nouvelle structure de rémunération moins incitative (et qui fait donc une place moindre au placement) et la baisse du prix conduisent d'après la directrice d'Ingeus France à s'interroger sur le type de services que Pôle emploi externalise ainsi.

*« La question du prix est en effet essentielle, mais il faut également se demander ce que Pôle emploi souhaite acheter. En tant qu'opérateur privé de placement, nous sommes très attachés à la délégation de service public qui nous est faite, mais si Pôle emploi considère qu'il n'achète que de l'externalisation de la prestation d'accompagnement, cette approche diffère de notre métier, qui consiste à accompagner nos candidats vers un emploi durable. Quand nous définissons nos prix, ceux-ci sont calculés afin de mettre en place des moyens permettant d'accompagner les demandeurs d'emploi, prospecter les entreprises, communiquer sur les techniques de recherche d'emploi, le tout dans une perspective de placements. Or si l'opérateur public considère que le privé n'est là que pour accompagner les candidats sur une période définie, nos modèles économiques devraient alors être différents et ne prendre en compte que la partie de la rémunération liée à la prise en charge. En revanche, si Pôle emploi souhaite acheter de la performance de placement, il est nécessaire de mettre en place de véritables mesures d'évaluation de l'efficacité des opérateurs privés<sup>125</sup>. »*

Ces propos mettent en lumière les indéterminations dans le rôle attendu des OPP : sont-ils des partenaires dotés d'une spécialité et d'une expertise ou des prestataires ? Cette hésitation existe peut-être davantage pour les OPP que pour PE, qui semble avoir choisi de recourir seulement à des prestataires supplémentaires, loin de l'intervention que certains OPP voudraient se voir confier.

### **2.3.3 Le recours aux opérateurs privés placement mobilisé pour transformer le service public et développer le pilotage à la performance**

L'institutionnalisation du recours aux OPP constitue une transformation du service public où la régulation concurrentielle devient une manière de réaliser la mission de placement. Dans le même temps, les OPP sont un double vecteur de transformation du SPE. D'une part, certains de leurs traits spécifiques se diffusent au sein du SPE, d'autre part, un usage rhétorique est fait de ces marchés qui les présentent comme des horizons de réforme pour le SPE.

---

<sup>124</sup> Elle le fait à plusieurs reprises au cours des comités de pilotage auxquels nous avons assistés.

<sup>125</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, p. 170.*

Les résultats obtenus par les OPP ne remettent pas en cause le discours selon lequel la présence des OPP serait bénéfique pour les agents de l'opérateur public dans la mesure où elle créerait de l'émulation. Le Secrétaire d'Etat à l'emploi, Laurent Wauquiez parle de « saine émulation » et le directeur général de PE, avant l'annonce des noms des prestataires retenus affirme : « *Stimuler la concurrence, se bouger un peu, ça permet d'aller plus vite et plus loin pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi*<sup>126</sup> ».

Parmi les préconisations inscrites dans le rapport préparatoire à la négociation de la convention tripartite rédigé par Jean-Marc Boulanger figure l'idée que la concurrence doit être diffusée dans les relations avec les co-traitants<sup>127</sup>. Dans cette perspective, il est envisagé de faire évoluer les relations avec les co-traitants avec comme idéal en ligne de mire le recours aux OPP.

*« La mise en place des OPP a permis d'entreprendre une réflexion sur les principes d'intervention d'un opérateur externe à l'ANPE. En particulier, les deux éléments clés de l'intervention des OPP qui sont une totale liberté pour une prise en charge limitée dans le temps et une obligation de résultat, incitée par une rémunération variable relativement élevée, ne figurent pas dans les relations avec les co-traitants. La mise en place du nouvel opérateur devrait permettre de rénover progressivement la relation avec les co-traitants dans cette démarche de performance, tout en s'assurant de la solidité juridique de la relation contractuelle<sup>128</sup>. »*

Il rappelle que cette évolution a d'ailleurs été amorcée avant la fusion par l'ANPE dans le cadre de la sous-traitance de prestations ponctuelles. S'il serait erroné de croire que les expériences menées avec les OPP sont la cause unique de cette évolution, l'introduction d'une part de rémunération au résultat – certes limitée à 20 % - sur certaines prestations dites « d'accompagnement<sup>129</sup> » invite à établir un lien. Il recommande de prendre l'encadrement des OPP comme modèle pour intégrer avec les co-traitants une « démarche de performance ».

Les OPP ne sont bien sûr pas à l'origine du « pilotage à la performance » qui forme une des orientations centrales de la loi organisation sur les lois de finances<sup>130</sup> (LOLF). Le SPE est concerné par le programme n° 102 de la mission « Travail et emploi » dont l'objectif n° 2 s'intitule « Améliorer l'efficacité du service rendu à l'usager par Pôle emploi » dont la réalisation est mesurée par six indicateurs. La diffusion de ce principe aux opérateurs externes mais également à l'opérateur public

---

<sup>126</sup> Interview de Christian Charpy sur Europe 1, 22 juillet 2009.

<sup>127</sup> La préoccupation de faire évoluer les relations avec les co-traitants doit également être étudiée au regard de la législation européenne.

<sup>128</sup> Jean-Marc Boulanger, 2008, *op. cit.*, p. 59.

<sup>129</sup> Cf. *infra* et Jean-Marc Boulanger, 2008, *op. cit.*, p. 61.

<sup>130</sup> La LOLF vise à intégrer à l'examen du budget de l'Etat une logique d'évaluation de la performance. Les interventions de l'Etat sont découpées en « missions » et pour chacune d'entre elles est établi un projet annuel de performance (Pap) qui contient des objectifs et des indicateurs de performance. Ce projet est annexé à la loi de finance et vise à aider à l'appréciation de l'efficacité de la dépense publique.

contribue cependant à l'institutionnalisation du recours aux OPP. La même logique prévalant dès lors pour l'ensemble des interventions du SPE, le recours aux OPP se fonde ainsi dans l'ordre institutionnel. Les OPP sont également érigés en exemple à suivre par l'Inspection générale des finances : la faible diffusion du pilotage à la performance au sein de Pôle emploi est regrettée pour constater que le seul domaine où il est mis en œuvre est le recours aux OPP.

*« Le pilotage du SPE français est peu orienté vers le suivi de l'efficacité des politiques menées par rapport à celui adopté en Allemagne et au Royaume-Uni. Pôle emploi s'est doté d'un dispositif de pilotage ambitieux dès sa création. Du fait de la crise et de la mise en œuvre de la fusion, ses objectifs demeurent encore – assez naturellement – centrés sur la réalisation des processus de prise en charge et de l'activité courante. Seuls les contrats de sous-traitance passés auprès des opérateurs privés de placement comportent une incitation à la performance, la rémunération des prestations étant partiellement conditionnée au placement du demandeur d'emploi<sup>131</sup>. »*

Le Conseil d'Analyse Stratégique va dans le même sens en recommandant de privilégier « l'obligation de résultats » (en matière de reclassement) à « l'obligation de moyens ». Il préconise le

*« renforcement de l'accent mis par les pouvoirs publics sur l'impact de l'accompagnement plutôt que sur les moyens employés par les acteurs. Cela suppose toutefois un modèle d'incitations propre à assurer l'efficacité du dispositif, sans effet d'« écrémage » au détriment des publics les plus fragiles, et dans lequel le taux de retour à l'emploi a une place centrale mais est mis en regard du contexte et des publics concernés<sup>132</sup>. »*

Le Conseil d'Analyse Stratégique alerte sur les limites et les risques de ce mode de fonctionnement en matière d'égalité de traitement des demandeurs d'emploi. Il ne disqualifie pas pour autant le taux de reclassement comme indicateur pour mesurer l'efficacité du SPE, indicateur unique utilisé pour mesurer la performance des OPP. La proximité avec les expériences menées avec les OPP va même plus loin puisque de la même manière que l'extension des OPP était annoncée comme conditionnée aux résultats, l'idée est émise de faire varier à l'avenir l'offre de service en fonction des résultats obtenus.

*« La mission souhaite enfin que le pilotage par la performance soit le principe qui guide les discussions relatives au budget de Pôle emploi. Les moyens alloués à tel ou tel dispositif mis en œuvre par Pôle emploi devraient varier en fonction de l'évaluation des résultats obtenus.*

*On pourrait envisager de distinguer, au sein du budget de Pôle emploi, un « socle », qui correspondrait à ses activités de base, et des budgets complémentaires, permettant de financer des dispositifs expérimentaux d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, soumis à une évaluation rigoureuse de leur performance, dont dépendraient la poursuite et l'évolution de leur financement. Les faiblesses de l'évaluation ne permettent*

---

<sup>131</sup> Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet, 2011, *Etudes comparatives des effectifs des SPE en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, sous la supervision de Véronique Hespel, IGF, p. 27.

<sup>132</sup> Camille Guézennec, 2011, « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active en Europe et enseignements pour la France », *La note d'analyse*, Juin 2011, n° 228, p. 1.

*pas aujourd'hui de calculer, de manière fiable, un « retour sur investissement » des sommes consacrées à Pôle emploi, ce qui induit une certaine « frilosité » du ministère des finances et de l'Unedic quand la question des moyens de l'opérateur est abordée<sup>133</sup>. »*

Dans cette configuration, l'évaluation joue un rôle spécifique. Conformément à la LOLF, un bouleversement s'opère qui réside dans la détermination de l'allocation des moyens à Pôle emploi non pas uniquement à partir de l'identification de besoins d'interventions à accomplir mais également des résultats de certaines expérimentations. Dans cette approche qui accorde un rôle de premier plan au pilotage à la performance, l'évaluation devient un élément constitutif de la démarche puisque c'est sur elle que repose le pilotage. Notons au passage que le terme évaluation est employé de manière floue avec pour principale signification celle de « mesure ». Pour piloter la performance, il est d'abord nécessaire de la mesurer.

Les résultats des évaluations OPP/CVE n'apportent pas de démenti à l'idée selon laquelle la rémunération au résultat et plus généralement le pilotage à la performance serait un vecteur d'efficacité. Si les inspecteurs généraux des finances en charge de la rédaction de ce rapport sur Pôle emploi parlent au sujet des évaluations des résultats des OPP de « *performance faisant l'objet d'évaluations contrastées<sup>134</sup>* », ils en déduisent que le recours aux OPP doit être « *a minima assorti d'un dispositif de pilotage et d'évaluation robuste<sup>135</sup>* ».

La rémunération au résultat demeure une spécificité du recours aux OPP. Pôle emploi imprime largement sa marque en faisant très fortement baisser le niveau de rémunération et en modifiant sa structure. Si les incitations sont moins importantes, le déroulement de ce marché augmente les contraintes pour les opérateurs. Le « pilotage à la performance » dont le recours aux OPP serait le modèle continue à être pris au sein d'un certain nombre d'institutions publiques comme une référence à diffuser au sein du service public.

## **2.4 Définir les demandeurs d'emploi bénéficiaires : y a-t-il un principe de division du travail entre public et privé ?**

L'activité qui consiste pour une institution publique du SPE, qu'il s'agisse de la DGEFP ou de l'opérateur, à cibler le public bénéficiaire au moment de l'élaboration d'un dispositif n'est en rien nouvelle. Dans le cas des marchés passés avec les OPP,

---

<sup>133</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit.*, p. 62.

<sup>134</sup> Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet, 2011, *op. cit.*, p. 30.

<sup>135</sup> *Ibid.*

cette activité revêt pour deux raisons une importance particulière. Premièrement, l'activité externalisée est le placement qui est une mission de service public ayant longtemps bénéficié d'un monopole notamment pour assurer la protection des demandeurs d'emploi et l'égalité de traitement. Deuxièmement, le passage par un opérateur privé est supposé accroître les chances des demandeurs d'emploi de retourner à l'emploi. Il importe donc d'analyser qui sont les « privilégiés ». Pour *Trajectoire emploi*, les bénéficiaires sont définis comme étant les plus en difficultés<sup>136</sup>. L'absence de critère sur le statut indemnitaire est supposée faire du « besoin » d'accompagnement renforcé qu'a le demandeur d'emploi le critère prioritaire de la sélection.

Après la fusion, « l'offre de service » aux demandeurs d'emploi de Pôle emploi est structurée en trois parcours : appui, accompagnement et création d'entreprise. Les usagers sont orientés en fonction de leur distance à l'emploi sans prise en compte de leur statut indemnitaire : les plus éloignés de l'emploi sont en parcours « accompagnement » et les autres en parcours « appui ». La différence entre les deux réside dans les prestations accessibles : des prestations ponctuelles sont proposées aux demandeurs d'emploi en « parcours appui » alors que des prestations plus longues sont proposées aux demandeurs plus éloignés de l'emploi. Parmi ceux inscrits dans le parcours accompagnement sont ciblés les « demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail<sup>137</sup> » pour être bénéficiaires de la prestation délivrée par les OPP. Leur identification étant définie de manière relativement imprécise, des marges de manœuvre sont laissées au niveau local. De ce fait, le nombre de bénéficiaires potentiels est supérieur au nombre de prestations achetées. Nous ne disposons pas du nombre de demandeurs d'emploi orienté en parcours accompagnement mais, pour donner un ordre de grandeur, il y avait en septembre 2009 - date à laquelle les demandeurs d'emploi ont commencé à être reçus par les prestataires privés - entre 1 200 000 et 1 300 000 chômeurs de longue durée (c'est-à-dire au chômage depuis un an ou plus) et 2 574 900 demandeurs d'emploi en catégorie A pour 170 000 prestations dans le cadre du dispositif *Trajectoire emploi* et 150 000 dans le cadre de LEC. Ce nouveau ciblage qui ne tient pas compte du statut indemnitaire est en rupture avec les expérimentations

---

<sup>136</sup> « Cette prestation s'adresse à tout demandeur d'emploi, sans condition d'indemnisation inscrit en catégorie 1, en parcours d'accompagnement avec une attention particulière pour les publics suivants : demandeurs d'emploi rencontrant des difficultés d'insertion durable (CDD et/ou intérim récurrents) souhaitant se stabiliser dans un emploi pérenne ;

demandeurs d'emploi pour lesquels les perspectives d'emploi sont limitées sur leurs bassins et dont le retour à l'emploi nécessite un travail sur la mobilité professionnelle et/ou géographique ;

demandeurs d'emploi qui se confrontent pour la première fois au marché du travail, notamment les jeunes dont la cible professionnelle est à clarifier

Les autres publics, sans difficultés périphériques, ciblés et validés par les régions : fin de contrats aidés, publics Zus, etc.<sup>136</sup>. » Pôle emploi, 2009, Cahier des charges fonctionnel et technique de la prestation « *Trajectoire emploi* ».

<sup>137</sup> Pôle emploi, 2009, Cahier des charges fonctionnel et technique de la prestation *Trajectoire emploi*.

précédentes. Il s'agit de la mise en pratique d'une des justifications données à la fusion : mettre fin à l'organisation de l'offre de services en fonction des types de ressources pour la moduler en fonction des profils de demandeurs d'emploi<sup>138</sup>. Il en découle le terme mis à la logique financière visant la réduction des dépenses d'indemnisation dans la sélection qui était sous-jacente aux dispositifs commandités par l'Unédic. La logique financière n'est pas totalement absente dans l'approche de Pôle emploi : dans un contexte général de contrôle accru de la dépense publique, il s'agit de cantonner ces dépenses liées à un accompagnement renforcé à ceux qui sont les plus mal placés dans la file d'attente et dont il faudrait favoriser la candidature. Il s'agit d'une approche gestionnaire dans laquelle des groupes homogènes de demandeurs d'emploi sont constitués qui reçoivent le même traitement. Cette forme de rationalisation des dépenses facilite également l'évaluation des résultats.

Parce que le nombre de prestations est inférieur au nombre de bénéficiaires potentiels la sélection n'est finalement pas faite au moment de l'élaboration du dispositif mais par les agents lors de l'orientation. La question des critères d'orientation des demandeurs d'emploi et de l'égalité de traitement est laissée sans réponse. Dans la mesure où l'opérateur public réalise lui-même des accompagnements renforcés, sélectionner les demandeurs d'emploi orientés vers les OPP revient à diviser le travail entre opérateurs public et privés. Un des risques dénoncés est que les demandeurs d'emploi les plus difficiles à reclasser soient confiés aux opérateurs externes. Si ce risque était avéré, cela contribuerait à neutraliser la « concurrence » que pourraient constituer les opérateurs privés pour l'opérateur public. Cette possibilité met en évidence le pouvoir que détient l'opérateur qui est directement en contact avec les demandeurs d'emploi et que n'ont pas l'Unédic et la DGEFP. On est donc à rebours des thèses selon lesquelles plus que détenir les prérogatives opérationnelles, réguler et participer à la gouvernance seraient déterminants pour orienter les interventions du SPE. Détenir des prérogatives opérationnelles place en position de force en raison de l'existence d'asymétries d'information.

Il ressort de ce travail sur les critères et sur l'orientation l'absence de définition claire du traitement différencié de certains demandeurs d'emploi. Les instructions dont disposent les conseillers ne permettent pas davantage que pour la prestation *Accompagnement renforcé* de trancher cette question.

---

<sup>138</sup> Cet objectif est rappelé dans la convention tripartite signée le 2 avril 2009 entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi : « *Chaque demandeur d'emploi indépendamment de son statut devra pouvoir bénéficier d'une personnalisation accrue par la mobilisation des prestations, des services et des conseils les plus adaptés à sa situation, ainsi que des aides et mesures de Pôle emploi, et de les adapter au fur et à mesure de l'évolution de sa situation quel que soit le type de parcours dont il bénéficie...* ».

## **2.5 La conjoncture fait pencher la balance en fonction de l'usage des opérateurs privés placement comme variable d'ajustement**

Nous avons jusqu'à présent étudié les principales caractéristiques de *Trajectoire emploi* inscrites dans les documents contractuels en vue d'identifier le projet politique que Pôle emploi et ses financeurs souhaitent réaliser à travers la présence de ce marché. Nous achevons cette étude par une caractéristique déterminante dans la définition des finalités de la prestation *Trajectoire emploi* : le nombre de prestations achetées et le calendrier de consommation de ces prestations. Ce critère soulève la question beaucoup plus large de la fonction que les institutions donneuses d'ordre veulent donner aux OPP. S'il y avait des indéterminations dans les textes d'orientations relatifs au recours aux OPP, les acteurs voient finalement dans l'externalisation un outil pour répondre autant que possible aux difficultés soulevées par la conjoncture et la réalisation de la fusion.

### **2.5.1 Les opérateurs privés placement apparaissent comme des alliés pour faire face à la dégradation de la conjoncture**

Alors qu'au moment où le projet de fusion est élaboré, la perspective du « plein emploi » est réaliste, l'éclatement d'une crise économique et financière mondiale sans précédent depuis la crise de 1929 change radicalement la donne. La conjoncture se retourne en septembre 2008 au moment où la France est frappée par la crise qui, arrivée des Etats-Unis, se propage à l'économie réelle après avoir touché la sphère financière. Alors que le taux de croissance s'élevait à 2,3 % en 2007, la France entre en récession au cours de l'année 2008, le PIB diminuant de 0,1 %, avant de connaître une baisse de 3,1 point l'année suivante<sup>139</sup>. Les premiers effets sur l'emploi se font sentir début 2009, avec une augmentation du nombre de licenciements économiques et de fins de CDD non renouvelés<sup>140</sup>, au moment donc de la naissance effective de Pôle emploi. Le chômage qui suite à une décrue amorcée en 2006 était descendu en 2007 à 7,4 % en 2008 – soit son plus bas niveau depuis 1983, remonte à 9,1 % en 2009 et atteint 9,3 % en 2010<sup>141</sup>. Une des spécificités de cette crise est de détruire davantage d'emplois industriels. En conséquence, en 2010, les taux de chômage féminin et masculin se rapprochent pour atteindre 9,4 % pour les femmes et 8,9 % pour les hommes en 2009.<sup>142</sup> Ainsi, entre les deuxièmes trimestres 2008 et 2010, le chômage augmente de 30 % mais le chômage féminin augmente de 23,9 % quand celui masculin augmente de

---

<sup>139</sup> Cf. Annexe III, tableau 1.

<sup>140</sup> Cf. Annexe III, tableau 23.

<sup>141</sup> Cf. Annexe III, tableau 7.

<sup>142</sup> Cf. Annexe III, tableau 7.

36,3 %. Les hommes sont également davantage touchés que les femmes par l'augmentation du chômage de longue durée<sup>143</sup>. Dans le même temps, les taux d'activité poursuivent leur croissance<sup>144</sup> avec une augmentation de la population active de 1,8 % pour les femmes et 1,3 % pour les hommes<sup>145</sup>. Mécaniquement, les dettes de l'Unédic se creusent<sup>146</sup> et le nombre de chômeurs non indemnisés parce qu'ayant épuisé leurs droits augmentent<sup>147</sup>. Cette forte augmentation du chômage rend obsolètes les préconisations des politiques d'emploi sous-jacente à la fusion.

La situation conjoncturelle est très dégradée lorsque se déploie le marché *Trajectoire emploi* : 730 000 demandeurs d'emploi supplémentaires s'inscrivent en catégorie A, B et C entre début 2009 et fin 2011<sup>148</sup>, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport au nombre de demandeurs d'emploi recensés en janvier 2009. En 2008, 5 638 396 entretiens d'inscription sont réalisés contre 6 312 654 en 2009 ce qui se répercute sur le nombre de demandeurs d'emploi suivis par conseiller (85,7 en moyenne en janvier 2009 et 99,2 en février 2010) et sur le temps consacré aux entreprises (une baisse de 20,4 % du nombre de visites aux entreprises est constatée entre 2008 et 2009)<sup>149</sup>. Des voix syndicales, politiques et universitaires s'élèvent pour dire que la fusion aurait dû être reportée<sup>150</sup>. Ce n'est pas la solution retenue mais pour faire face à la surcharge de travail qui s'ajoute à celle liée à la réorganisation dans le cadre de la fusion, 1 840 agents supplémentaires sont recrutés à l'été 2009 (1 000 en CDI et 840 en CDD). S'y ajoutent 500 personnes recrutées en CDD lors de la mise en place des plateformes téléphoniques régionales et 500 embauchées en contrats aidés pour contribuer à l'accueil physique des demandeurs d'emploi. Le recours aux OPP est également une des solutions apportées pour faire face à cette situation.

Dans les prises de position de la direction générale déjà mentionnées, nous avons montré celle-ci est d'autant moins encline à s'opposer au recours aux OPP qu'elle voit

---

<sup>143</sup> Cf. Annexe III, tableau 12.

<sup>144</sup> Cf. Annexe III, tableaux 2, 3 et 4.

<sup>145</sup> Marion Cochard, Gérard Cornilleau, Eric Heyer, 2010, « Les marches du travail dans la crise », *Economie et statistiques*, n° 43-44, p. 197.

<sup>146</sup> Cf. Annexe III, tableau 20.

<sup>147</sup> Cf. Annexe III, tableau 22.

<sup>148</sup> Cf. Annexe III, tableau 21.

<sup>149</sup> Ces chiffres sont issus du rapport suivant : Inspection Générale des Finances, Inspection Générale des Affaires Sociales, 2010, *Rapport. Evaluation de la mise en œuvre du premier palier de renforcement des services, prévu par la convention tripartite signée entre l'Etat, l'Unédic et Pôle emploi, Rapport confidentiel*, Septembre 2010, pp. 3-4.

<sup>150</sup> « La crise n'a pas conduit à reporter la fusion (...). Il est pourtant clair que le calendrier de cette réforme, qui coïncide malheureusement avec la montée en puissance de la crise de l'emploi, fait qu'elle tombe au plus mauvais moment. Il n'est évidemment pas idéal de restructurer l'organisation des agences locales pour l'emploi au moment où elles connaissent un pic d'activité historique. » Yannick L'Horty, 2009, « Les politiques de lutte contre le chômage à l'épreuve de la crise de l'emploi », in Olivia Montel-Dumont (dir.), *Travail, emploi, chômage. Cahiers français*, La Documentation française, n° 353, p. 75.

la crise arriver. Le nombre de prestations achetées n'est pas fixé au moment de la négociation de la convention tripartite : elle indique que le nombre de demandeurs d'emploi accompagnés sera « *au minimum de 100 000 en 2011*<sup>151</sup> ». D'après la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de PE, cet élément fait débat lors de la négociation de la convention tripartite : « *Objectivement, ce n'est pas tant le recours aux opérateurs, c'est les volumes. Tout ça avait un coût. Je me souviens qu'on a négocié pour être sûr que tout ça serait faisable*<sup>152</sup> ». Est décidé l'achat de 150 000 prestations pour le reclassement de licenciés économiques et 170 000 pour des demandeurs d'emploi de droit commun.

Alors que le recours aux OPP est décidé avant la crise, l'aide que peut constituer le recours aux OPP est la principale justification mobilisée dans la presse. Le directeur général annonce que « tout ce qu'on peut sous-traiter, on va le faire<sup>153</sup> ». Pour le secrétaire d'Etat à l'emploi, « *Pôle emploi a besoin d'aide* » et « *Recruter, former et mettre à niveau du personnel pour le Pôle emploi demanderait trop de temps*<sup>154</sup> ». La situation d'urgence est jugée telle qu'il évoque, sur proposition de la CFDT, l'opportunité d'étudier les possibilités de prêt de main-d'œuvre entre Pôle emploi débordé et les agences de travail temporaire fortement touchées par la crise :

*« Un certain nombre de salariés des agences d'intérim n'ont plus d'emploi et risquent d'être licenciés. L'accompagnement, c'est leur métier. Nous réfléchissons à des partenariats pour expérimenter des renforts temporaires dans un certain nombre de bassins d'emploi touchés par la crise. Au lieu de les licencier, les agences d'intérim prêteront leurs salariés à Pôle emploi. C'est une solution intelligente<sup>155</sup>. »*

Ce projet qui confirme l'absence de reconnaissance politique d'une spécificité de placement et, plus largement, de l'activité du SPE, n'aura pas de suite mais est révélateur de la « panique » qui saisit Pôle emploi.

La variation des volumes liée à l'évolution de la conjoncture lors de l'élaboration du dispositif est chronologiquement la première marque de l'usage des OPP comme variable d'ajustement pour faire face aux fluctuations de l'activité de Pôle emploi. Plusieurs autres suivront.

---

<sup>151</sup> Convention pluriannuelle entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, signée le 2 avril 2009, p.27.

<sup>152</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>153</sup> Christian Charpy dans un article du *Nouvel Obs* « Les syndicats s'inquiètent d'une privatisation de l'activité », Edition du 27 juillet 2009.

<sup>154</sup> « 250 000 chômeurs par an pourraient être confiés au privé », *Nouvel Observateur*, Edition du 27 juillet 2009.

<sup>155</sup> Interview de Laurent Wauquiez au *Parisien*, « Pôle emploi a besoin d'aide », Edition du 27 juillet 2009.

## 2.5.2 Les opérateurs privés placement : une variable d'ajustement pour Pôle emploi

### ➤ Mobiliser les OPP pour faire face à la crise et à la fusion

Les difficultés auxquelles doivent faire face les agents de Pôle emploi ne proviennent pas uniquement de la dégradation de la conjoncture économique. Beaucoup trouvent leur source dans la charge de travail supplémentaire liée à la mise en œuvre de la fusion. L'appel d'offre par lequel est lancé le marché de recours aux OPP est publié en avril 2009 pour une notification du marché en août 2009. En juillet 2009, un « plan de crise » pour Pôle emploi est élaboré par le ministère et Pôle emploi. L'Unédic n'est pas impliquée, signe supplémentaire de son rôle de second plan dans l'élaboration des orientations pour le SPE alors qu'elle est le financeur majoritaire. La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi insiste sur l'urgence qu'il y a à remédier aux difficultés rencontrées dans la période.

*« En 2009, on crée Pôle emploi. Les managers ne sont pas nommés... enfin, tous les managers ne sont pas nommés. Tout le monde est dans l'incertitude personnelle. C'est quand même compliqué. Et on a la crise donc l'activité explose. Nos plateformes téléphoniques sont juste unifiées, on les a unifiées en deux mois, elles ne répondent pas bien. On est brocardé tout le temps dans la presse. On a un enjeu opérationnel fort qui est de faire face à la charge de traitement de l'inscription, ... (...) En gros, on fait un plan de crise en juillet 2009. En gros, on s'en prend plein la figure. Quelles sont nos priorités ? Qu'est-ce qu'on fait ? Qu'est-ce qu'on fait moins bien<sup>156</sup> ? »*

Les dispositions prises dans ce plan de crise prévoient que, dans les mois à venir, et particulièrement à la rentrée scolaire, période qui voit traditionnellement une augmentation du nombre de demandeurs d'emploi en raison de l'inscription des nouveaux diplômés et des fins de contrat des emplois saisonniers, Pôle emploi se concentre sur l'inscription et l'indemnisation des demandeurs d'emploi. Un rapport du Sénat rend ainsi compte de l'activité de Pôle emploi au cours de cette période :

*« [la fonction d'indemnisation a été préservée]. En revanche, l'accompagnement des demandeurs d'emploi est rapidement entré en mode « dégradé », pour reprendre une expression plusieurs fois entendue par les membres de la mission d'information<sup>157</sup> ».*

Pour faire face à cette surcharge de travail et fournir un accompagnement renforcé aux demandeurs d'emploi jugés prioritaires, un des leviers utilisés est l'orientation vers les OPP.

*« On se dit : on utilise au moins les leviers externes pour que tout ce qui est placement long, qui mérite des entretiens, etc. ça soit externalisé et on oriente vers les marchés*

---

<sup>156</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>157</sup> Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., p. 74.

*OPP. Et on se dit que heureusement que sur TRA on a mis les maxi très hauts parce qu'on va tout consommer<sup>158</sup>. »*

La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi fait allusion ici au fait que dans l'achat des prestations, les prestataires candidatent pour se voir attribuer des lots qui correspondent à des zones géographiques. Pour chacun des lots, Pôle emploi n'achète pas un nombre précis de prestations mais s'engage à acheter un nombre compris dans une fourchette<sup>159</sup>. En juillet 2009, l'idée est présente que le nombre de prestations achetées s'approchera des plafonds dans la mesure où l'envoi vers les OPP est utilisé comme une variable d'ajustement pour faire face à la crise et pour continuer à proposer de l'accompagnement renforcé dans une période où Pôle emploi ne réalise quasiment plus cette activité<sup>160</sup>. Les termes des contrats prévoient que les premiers demandeurs d'emploi soient reçus par les prestataires en septembre. Dans les faits, les OPP débutent les accompagnements à partir d'octobre voire novembre et à cette période, les conseillers de Pôle emploi orientent alors massivement les demandeurs d'emploi. Ceci correspond aux mesures inscrites dans le plan d'urgence élaboré par Pôle emploi .

*DCT : « On s'était dit : septembre 2009-décembre 2010, sur 16 mois on va consommer le marché plutôt que sur 24. C'est ce qu'on s'est dit au moment du plan de rentrée.*

*CV : Et dans les mois restants ?*

*DCT : Et dans les mois restants on verra. On verra s'il en reste [des prestations]<sup>161</sup>. »*

Cet extrait met en évidence à quel point Pôle emploi prévoit d'utiliser ce marché pour faire face à la surcharge de travail liée à la conjoncture et à la fusion. Dans cette perspective, les conditions de travail des prestataires et la qualité des prestations délivrées passent au second plan. Alors que dans la convention tripartite figurent des attentes différenciées vis à vis des OPP, le recours aux OPP est alors mobilisé exclusivement pour augmenter les capacités de l'opérateur public.

---

<sup>158</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

<sup>159</sup> Dans le jargon, le terme « mini » désigne le nombre minimal de prestations que Pôle emploi s'engage à acheter et « maxi », le nombre maximum. Les termes plancher et plafond sont également utilisés.

<sup>160</sup> Finalement, il semblerait que cela n'ait pas été le cas : plusieurs opérateurs se plaignent lors de l'audition au Sénat de n'avoir reçu le nombre de demandeurs d'emploi sur lequel Pôle emploi s'était engagé. *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit.*, tome II, p. 160.

<sup>161</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

➤ ***Réduire le recours aux OPP pour satisfaire l'exigence de réduction budgétaire***<sup>162</sup>

La période d'envoi massif des demandeurs d'emploi vers les prestataires délivrant la prestation *Trajectoire emploi*<sup>163</sup>, tout en restant supérieure aux moyennes attendues se stabilise. Cependant, un renversement inattendu intervient lorsque le 8 décembre 2010, au cours d'une conférence de presse donnée à l'issue d'un CA de PE, le DG de Pôle emploi annonce qu'en 2011, « *le recours aux opérateurs privés va baisser de l'ordre de deux tiers* ». Cette décision est définitivement adoptée avec le vote du budget 2011 lors du CA de Pôle emploi du 17 décembre 2010. Alors qu'en 2010 environ 200 000 demandeurs d'emploi sont accompagnés par des opérateurs privés, ils ne seraient que 80 000 à 85 000 en 2011. La justification avancée est budgétaire.

*« Des contraintes financières qui pèsent sur Pôle emploi en 2011 font que nous n'aurons pas autant de moyens à consacrer aux opérateurs privés », [... dans un contexte de] bouclage du budget 2011 (...) compliqué compte tenu des recettes en moins*<sup>164</sup> ».

Il fait référence dans cette conférence de presse à l'annonce faite quelques semaines plus tôt de la réduction de la participation de l'Etat au budget de Pôle emploi. Ce choix de réduire le recours aux OPP pour avoir un budget à l'équilibre malgré la baisse des recettes est significatif du fait que les OPP continuent à être une variable d'ajustement : « *le recours aux opérateurs privés avait été extrêmement important en 2009 et 2010 en raison de la crise et de la nécessaire réorganisation de Pôle emploi, mais désormais ce besoin est moindre*<sup>165</sup> ». Pour cette raison dans le budget 2011 consacré à la sous-traitance : « *Le montant des dépenses liées au recours aux opérateurs de placement a fortement baissé dans le budget prévisionnel 2011 par rapport au budget initial 2010, passant de 270 M€ à 95 M€*<sup>166</sup> ». Signe incontestable de cette fonction de variable d'ajustement et de la position de domination de Pôle emploi sur ce marché, les opérateurs n'ont pas été avertis de ce revirement<sup>167</sup>.

---

<sup>162</sup> Cette mobilisation des prestations externalisées variables en fonction des marges de manœuvre budgétaire était déjà pratiquée par l'ANPE. « *Un Directeur d'ALE souligne ainsi que le recours aux prestataires est fonction directe du budget, ce qui peut poser quelques problèmes en fin d'année et jouer sur la répartition entre les prestations d'accompagnement sous-traitées à des prestataires et celles réalisées en interne, les dernières supplantant les premières lorsque les budgets se raréfient.* » Mathieu Béraud, Anne Eydoux, 2009, « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », Communication au Congrès de l'AFS, avril 2009.

<sup>163</sup> La situation des orientations sur le programme LEC est différente dans la mesure où, si les orientations données sont identiques, il y a eu une surestimation des volumes de demandeurs d'emploi éligibles.

<sup>164</sup> Christian Charpy, Conférence de presse, le 8 décembre 2010.

<sup>165</sup> Christian Charpy, Conférence de presse, le 8 décembre 2010.

<sup>166</sup> Daniel Jamme, 2011, *Pôle emploi et la réforme du SPE. Bilan et recommandations*. Rapport pour le CESE, p. 57.

<sup>167</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit., tome II, pp. 159-170.*

➤ ***Les OPP, une variable d'ajustement***

Il y avait dans la loi, lors de l'élaboration de l'offre de services comme dans la convention tripartite, de réelles indéterminations quant aux fonctions assignées aux OPP. A partir de 2009, la fonction de variable d'ajustement prend le pas sur les autres sous l'effet de la situation d'urgence de Pôle emploi. Le recours aux OPP est pris en tension entre pression de la conjoncture et pression budgétaire. Dans les deux cas, les OPP sont une variable d'ajustement. L'externalisation est présentée à la fois comme plus flexible et moins coûteuse pendant les périodes de forte activité mais, lorsque le budget se réduit, le surcoût que représente ce mode de prise en charge des demandeurs d'emploi est considéré comme trop élevé. Le choix est alors fait de la prise en charge dans le cadre de l'offre de service de l'opérateur public. L'usage des OPP comme « outil de régulation des flux » mais également de régulation budgétaire est assumé officiellement. Ces fluctuations conjuguées à la diminution importante de la rémunération unitaire des prestations témoignent du fait que la préoccupation pour la qualité de l'accompagnement délivré par les OPP n'est pas première. Les opérateurs privés ne constituent pas, dans cette perspective, une menace pour l'opérateur public.

➤ ***Les conséquences pour les OPP et pour la réalisation de la prestation des fluctuations importantes dans les flux de demandeurs d'emploi envoyés***

Ces changements des quantités de demandeurs d'emploi à confier aux OPP se sont répercutés directement sur les conditions de travail des OPP et *in fine* sur les demandeurs d'emploi. Les salariés des OPP font état d'orientations massives vers les OPP au moment du lancement de la prestation. Cet afflux est alors d'autant plus difficile à prendre en charge que les équipes se mettent en place et que bien souvent, du côté de PE, tout n'est pas prêt non plus, notamment l'accès au DUDE pour les référents salariés des OPP. Les orientations se tarissent ensuite, faisant alors place à de nouveaux problèmes. Lors du comité de pilotage régional du 6 décembre 2010, les opérateurs se plaignent de ce que des consultants sont mobilisés sur des sites mais aucun demandeur d'emploi ne leur est adressé. La même immobilisation se produit avec les locaux dont les conséquences sont financièrement très lourdes pour les prestataires. Lors d'un comité de pilotage, réagissant à l'annonce d'un nombre d'orientations en baisse, une salariée demande s'il sera possible de fermer certains sites devenus non rentables. La directrice adjointe s'y oppose mettant en avant que le nombre de sites est une obligation contractuelle. Dans le même temps, elle reconnaît la charge financière que cela représente pour les prestataires.

Le même problème est évoqué lors du comité de pilotage de décembre où une « mauvaise nouvelle » est annoncée aux opérateurs par la directrice adjointe de la

Direction Clients, services, partenariat, achat des prestations au sein de la direction régionale Ile de France de Pôle emploi :

*« C'est moi l'oiseau de mauvaise augure. Le budget n'a pas été voté mais on a eu les prévisions pour le budget d'intervention [qui est celui mobilisé pour le financement des prestations externalisées]. Il est en baisse considérable. On ventile l'enveloppe budgétaire sur les différents territoires. On est obligé de faire des arbitrages.*

*Les choix faits consistent à maintenir la programmation sur Accompagnement des licenciés économiques pour atteindre les seuils de marché et également de maintenir Atout Cadres où on a des obligations d'engagement. Je ne suis pas sûre qu'on puisse faire une programmation stable et fiable.*

*En 2011, on vise seulement l'atteinte des seuils de marché. On a eu l'info du cadrage national. On est tombé de haut. On a pas le choix parce qu'on n'a pas de marge de manœuvre. (...) Les budgets sont en dessous de ce qu'on avait prévu pour un fonctionnement normal. (...) On doit prendre des arbitrages difficiles, même pour le réseau. Opérationnellement, c'est difficile à encaisser pour les agences qui ont pris l'habitude de prescrire<sup>168</sup>. »*

Concernant la répartition des fonds consacrés aux OPP lorsque les budgets sont réduits, il apparaît que ce type d'externalisation plébiscité pour être une source de flexibilité devient une contrainte : les orientations ne se font plus en fonction des besoins des demandeurs d'emploi ou des catégories de demandeurs d'emploi jugées prioritaires mais en fonction des engagements contractuels que le donneur d'ordre se doit de respecter.

Ces exemples montrent que le choix est fait de faire peser les contraintes sur les prestataires. Ces contraintes n'ont pas le même poids pour les « gros » opérateurs dont certains sont adossés à un groupe et pour les opérateurs de plus petite taille qui doivent faire face au paiement moindre – et souvent retardé par les aléas de facturation. La part d'activité que représente leur contrat avec Pôle emploi est alors une variable déterminante pour leur éviter la faillite.

Si ce n'est pas les difficultés financières qui les menacent, les opérateurs auditionnés dans le cadre de la mission commune d'information sur Pôle emploi font tous part du fait que les caractéristiques des prestations mais surtout la conduite du marché par Pôle emploi mettent en difficulté leur « modèle économique ». Le PDG d'Altédia lors de l'audition des OPP au Sénat dans le cadre de la mission commune d'information sur Pôle emploi dénonce le non respect par Pôle emploi de ses engagements.

*« Quand on nous propose de suivre quelques centaines ou quelques dizaines de personnes, nous mobilisons un certain niveau de ressources, que ce soit en termes de consultants ou de locaux. Cependant, si les objectifs de volumes ne sont pas remplis,*

---

<sup>168</sup> Directrice adjointe de la Direction Clients, services, partenariat, achat des prestations au sein de la direction régionale Ile de France de Pôle emploi lors du comité de pilotage des prestations *Trajectoire Emploi et Accompagnement des licenciés économiques* du 6 décembre 2012.

*l'amortissement des coûts fixes, qui nécessite au minimum une trentaine de candidats par consultant et plusieurs consultants par bureau, n'est plus garanti<sup>169</sup>. »*

Le même problème est soulevé par un représentant de Manpower :

*« le cahier des charges extrêmement rigide, en particulier sur le lieu d'exécution, a rendu la tâche plus difficile en sus d'un contexte déjà compliqué. De plus, l'exigence de mise en place de moyens importants n'était pas assortie d'une garantie en termes de flux [qui étaient très irréguliers] (...). Nous avons reçu moitié moins de personnes à accompagner que ce qui était prévu originellement. Or nous avons investi pour nous structurer en fonction du volume annoncé, ce qui pose un problème par rapport à l'équilibre de notre modèle économique<sup>170</sup>. »*

Le problème est en fait dénoncé par l'ensemble des opérateurs auditionnés qui reconnaissent reporter cette contrainte sur leur personnel qui se trouve donc dans une situation de grande précarité comme le reconnaît notamment le directeur général de VAR.

*« Nous avons constaté une inadéquation entre les tarifs pratiqués par Pôle emploi et les coûts que nous devons supporter. La gestion des flux pose particulièrement problème car d'un mois sur l'autre il est impossible d'estimer le nombre de demandeurs emploi à prendre en charge. Cette situation entraîne une grande précarité pour nos personnels<sup>171</sup>. »*

On peut craindre qu'*in fine* ces difficultés se répercutent sur la qualité des prestations délivrées aux demandeurs d'emploi.

Malgré toutes ces plaintes, les opérateurs ne disent pas clairement qu'ils vont se retirer du marché. L'élément qui semble leur avoir été le plus préjudiciable est d'avoir construit un modèle à partir des engagements de Pôle emploi qui ne sont pas réalisés.

➤ ***Les partenaires sociaux peinent à trouver des marges de manœuvre au sein du CA de PE***

La décision de réduire le recours aux OPP pour des raisons budgétaires est également riche d'enseignement sur la répartition des pouvoirs au sein du service public de l'emploi surtout si on la met en regard avec l'adoption du budget 2011 de Pôle emploi. Le budget est entériné par le CA de Pôle emploi. La fonction d'opérateur de la politique d'emploi de Pôle emploi apparaît clairement : si on peut imaginer de légères marges de négociation, il a finalement peu de prise sur l'enveloppe globale qui lui est allouée. Contrairement à ce qu'annonçaient certains et sans surprise, il n'y a pas de vote identique entre les organisations qui siègent à l'Unédic. Les organisations patronales ne sont pas opposées à la baisse de la dotation de l'Etat. Sur le niveau de la dotation de l'Etat, la décision est prise sans consultation des organisations gestionnaires de

<sup>169</sup> *Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi, op. cit.*, tome II, p. 160.

<sup>170</sup> *Ibid.*, p. 163.

<sup>171</sup> *Ibid.*, p. 165.

l'Unédic. L'institution paritaire se trouve donc contrainte de maintenir son engagement financier dont le niveau est inscrit dans la loi alors même qu'elle ne peut peser sur les décisions. De son côté, l'Etat diminue son engagement financier et ni l'Unédic, ni les partenaires sociaux ne sont bien sûr en mesure de le contraindre à prendre une autre décision ou à diminuer son pouvoir. Ce vote corrobore donc notre thèse sur l'intérêt financier de l'Etat à marginaliser l'institution paritaire dans la fusion.

**Encadré 32 - L'impuissance des acteurs syndicaux et patronaux vis à vis des décisions budgétaires de l'Etat**

Le CA de Pôle emploi n'a pas la main sur les recettes de l'opérateur public dans la mesure où la contribution de l'Unédic est fixée par la loi et la fixation de celle de l'Etat intervient au moment de la loi de finances. Le CA de Pôle emploi se prononce après la détermination du financement de l'Etat sur le budget de l'institution. Si l'Etat vote des restrictions budgétaires et des suppressions d'emplois, le CA de Pôle emploi se retrouve, par son vote, en situation d'entériner (ou pas) ces restrictions. Gaby Bonnard, représentant de la CFDT au CA de Pôle emploi et président de l'Unédic, témoigne de ce cas de figure qui s'est produit en 2010 (sur le budget 2009).

« En avril 2010, alors que nous nous apprêtons à arrêter les comptes 2009 de Pôle emploi, le gouvernement décide, par une loi de finance rectificative, de ne pas honorer la totalité de ses engagements. Pôle emploi se voit amputé de 187 millions d'euros. Réaction de tous les membres du conseil, à l'exception de ceux de l'Etat. Nous, les organisations syndicales et patronales, sentons bien que nous n'avons pas les vrais décideurs en face de nous.

Les représentants de l'Etat sont des fonctionnaires ; ils font le « job » de défendre la décision politique. Réagir est nécessaire, mais de débat, il n'y aura pas. Ce sentiment d'être pris dans un simulacre de décision collective me met hors de moi. On nous demande de prendre part à une décision que le gouvernement a déjà prise. En effet, la procédure vise à associer le conseil à la décision de réduction de la dotation de l'Etat<sup>172</sup>. »

Cette restriction budgétaire a entraîné la diminution de 187 millions d'euros de la dotation de l'Etat à Pôle emploi en 2009, la non-compensation financière du transfert des salariés de l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), la suppression de la compensation des frais de gestion de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), la suppression de 1800 postes.

L'Etat fait ainsi porter une responsabilité de ses décisions aux représentants syndicaux et patronaux qui sont « coincés » par les règles de gouvernance puisque le budget de Pôle emploi doit être approuvé à la majorité des deux tiers par son conseil d'administration, ce qui oblige l'Etat et les partenaires sociaux à trouver un consensus au risque de bloquer l'institution.

Plus largement, la manière dont sont prises les décisions relatives aux OPP sont significatives de la marginalisation de l'Unédic au profit de l'Etat qui, à travers Pôle emploi reprend la main sur la quasi-totalité des activités du SPE et ce en diminuant son engagement financier.

---

<sup>172</sup> Gaby Bonnard, 2012, *Pôle emploi. « De quoi je me mêle ? »*, Paris, Les éditions de l'atelier, pp. 15-16.

## 2.6 Des opérateurs privés placement légitimés parce que mis en position de faiblesse ?

La sous-traitance de prestations globales est indéniablement utilisée pour augmenter la capacité de l'opérateur public. Nous faisons l'hypothèse que les autres fonctions envisagées dans la convention tripartite ne sont pas mobilisées. Au lieu de délégitimer les opérateurs, cette focalisation sur la sous-traitance de capacité participe à la légitimation de leur présence et donc à la poursuite du mouvement d'institutionnalisation, sur un positionnement des OPP cependant différent. Alors qu'ils ont été introduits pour leur prétendue supériorité vis-à-vis de l'opérateur public, ils sont acceptés pour le suppléer. Mis en position de variable d'ajustement, la question de leur efficacité se pose en des termes nouveaux. Elle est notamment évaluée<sup>173</sup> au regard du nombre d'embauches économisées au sein de l'opérateur public.

L'analyse réalisée permet de conclure que le recours aux OPP est mobilisé comme une variable d'ajustement. Cette fonction apparaît comme exclusive au cours de l'exécution du marché dans la mesure où aucun travail n'est fait sur les pratiques des prestataires bien qu'initialement prévu. Interrogée sur les dispositions prises pour exploiter les « innovations méthodologiques » supposées attendues du recours aux OPP, la responsable de la mission marché du travail de la DGEFP répond que la nécessité de faire face au surcroît d'activité accapare toutes les énergies au détriment des préoccupations qui ont trait à la qualité de la prestation.

*CV : « Vous me disiez qu'une certitude c'était que le recours aux OPP avait pour but de répondre à un pic d'activité. Dans la convention tripartite, une autre justification est mise en avant : la « confrontation méthodologique ». Quelles sont les dispositions mises en place pour que les bénéfices en soient tirés ?*

*Responsable de la mission marché du travail (DGEFP) : la difficulté c'est que la convention tri a été rédigée à un moment où il n'y avait pas de crise. Tout ce qu'on avait souhaité voir mis en place est complètement déstructuré. Il y a eu des pratiques ponctuelles d'échanges entre agents de Pôle emploi et des OPP pour qu'une personne qui est chez un OPP vienne expliquer à Pôle emploi la méthode. Nous, c'est ce qu'on nous avait dit. Il faut confirmer auprès d'eux. C'est vraiment de façon ponctuelle. On n'a pas eu d'analyse au-delà de ça pour des raisons simple : Pôle emploi a du faire face à la crise et à la fusion. On était plus dans une logique d'absorption quantitative des éléments que d'analyse qualitative des pratiques. Pour nous, c'est un chantier qui reste mais qu'on déplace dans le temps. Ca reste une bonne intention<sup>174</sup> ».*

L'expression « absorption quantitative des éléments », en l'occurrence, les demandeurs d'emploi, corrobore la thèse que toute création d'émulation ou mise en concurrence indirecte de Pôle emploi est écartée. Cette situation est reconnue

---

<sup>173</sup> Sans que cette évaluation ne donne nécessairement lieu à une objectivation chiffrée.

<sup>174</sup> Entretien avec la responsable de la mission marché du travail de la DGEFP, novembre 2010.

officiellement, par exemple, dans le cadre du travail réalisé par l'Inspection Générale des Finances :

*« En France, la sous-traitance du placement répond davantage à un objectif d'ajustement des capacités d'accompagnement de l'opérateur public. La logique de mise en concurrence, qui a indéniablement contribué au lancement des premiers marchés de placement, a cédé la place à une logique de modulation capacitaire<sup>175</sup>. »*

L'usage des OPP semble même aller plus loin dans la mesure où Pôle emploi ne se contente pas d'augmenter ses capacités d'action mais il attend des OPP qu'ils prennent en charge les variations de sa propre activité. Pôle emploi est en situation de domination vis-à-vis de ses prestations.

Si le changement de configuration institutionnelle n'est pas étranger au changement d'attitude des agents de Pôle emploi en charge du placement qui, pour l'essentiel, sont d'anciens agents ANPE, la crise contribue à la légitimation des OPP auprès d'eux. La directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi reconnaît l'effet légitimant de la conjoncture dans l'anéantissement des résistances des agents aux OPP.

*« [Les fluctuations du recours aux OPP] ce n'est plus du principe, c'est du pragmatisme. Les OPP ont été vus et intégrés complètement dans l'offre de service. Peut-être un peu par défaut vous allez me dire. (...) Alors après, est-ce que certains conseillers, ça et là, ont pu brandir que... Ca, finalement, on l'a peu entendu<sup>176</sup>. »*

Ces propos font fi des oppositions syndicales de la CGT, de la CGT-FO, de SUD et du SNU qui se manifestent via des communiqués, notamment au moment où les noms des prestataires sélectionnés sont rendus publics.

### **Encadré 33 - Communiqués des organisations syndicales dénonçant le recours aux OPP par Pôle emploi (extraits)**

Communiqué de la CGT du 29 juillet 2009 (extraits)

*« La décision de recourir aux cabinets privés pour pallier les difficultés et les manques de Pôle Emploi confirme la nocivité et l'inefficacité de la réforme. (...) La Cgt estime qu'il aurait été plus pertinent d'embaucher des personnels qualifiés dans le service public de l'emploi plutôt que de sous-traiter. (...)*

*La Cgt réitère son exigence que tous les demandeurs d'emplois soient traités par un service public de l'emploi ayant les moyens de leur assurer l'égalité de traitement, leur proposant des offres d'emplois en adéquation avec leur formation, leurs compétences et leurs souhaits.(...)*

*En attendant la prise en compte de ces revendications, la Cgt réitère avec insistance son exigence que des règles strictes encadrent le fonctionnement et l'évaluation des cabinets privés. Les contrôles et sanctions de la puissance publique doivent écarter les marchands de soupe qui grenouillent en masse dans ce secteur. »*

Communiqué du SNU Pôle emploi FSU du 30 juillet 2009 (extraits)

<sup>175</sup> Pierre-Emmanuel Lecerf, Emmanuel Monnet, 2011, *op. cit.*, Annexe IX.

<sup>176</sup> Entretien avec la directrice de cabinet du directeur général et de la direction de la transformation de Pôle emploi, décembre 2010.

*« Faire du profit sur le dos des chômeurs nous semble une idée intolérable. C'est pourtant ce qui se passe sous nos yeux : le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi est en train de devenir un secteur juteux pour des cabinets privés et des agences d'intérim.*

*En livrant 320 000 demandeurs d'emploi aux opérateurs privés de placement sous prétexte de soulager le Pôle emploi, le gouvernement se montre particulièrement irresponsable. (...) Pour le SNU-Pôle emploi-FSU, toutes les transitions professionnelles, y compris les remplacements ponctuels de personnel, doivent relever du service public de l'emploi. (...) En attendant, nous exigeons une transparence complète sur la nature des appels d'offre, sur l'attribution des "lots" concédés aux cabinets privés, et un contrôle très strict de Pôle Emploi sur l'exécution de ces contrats. »*

Déclaration du représentant de la CGT-FO au CET Ile de France du 29 octobre 2009 relative au recours aux OPP et à l'externalisation de la plateforme téléphonique destinée aux employeurs (extraits)

*« Avec la mise en place des opérateurs privés de placement (OPP), le cœur de métier des conseillers sur le volet placement est largement attaqué. Avec l'ouverture prochaine de la ligne 39 95 pour les employeurs, l'attaque se porte maintenant sur le volet traitement des offres. Ce n'est plus une attaque du métier, c'est une liquidation. Ainsi la fusion en moins d'un an aura "cassé" les différents métiers de l'institution Pole Emploi. La route de l'externalisation, largement ouverte, s'élargit dangereusement. Force Ouvrière avait, avant la fusion, dénoncé ces dérives. Nous continuerons à nous opposer à cette externalisation du service public de l'emploi, désastreuse pour nos usagers et pour le personnel de Pole Emploi. Attention Monsieur le Directeur Regional, la colère gronde ; l'orage est proche. »*

Ces oppositions syndicales ne semblent pas trouver de déclinaison au sein des agences comme cela a existé lors du précédent marché. Il est impossible de conclure à une unanimité des agents en faveur des OPP du simple fait de l'absence d'oppositions manifestes. Celle-ci être expliquée par les conditions de travail très dégradées des agents de Pôle emploi. Pour le directeur de la sous-direction Etudes et évaluation, la situation des agents neutralise toute possibilité d'opposition.

*« Cet argument officiel, c'est pour faire face à la crise et à la montée en puissance du nombre de DE. Il n'est pas possible de le faire sans recourir à des opérateurs externes pour décharger un tant soit peu les conseillers de Pôle emploi. Il y a eu cet argument massue qui est assez vite passé dans les esprits malgré quelques réticences sur le terrain ici ou là, parce que les conseillers avaient des portefeuilles considérables à gérer dans bien des cas, et le fait de pouvoir déléguer l'accompagnement à des opérateurs externes était un moyen pour eux de survivre<sup>177</sup>. »*

Cette explication de la légitimation des OPP renvoie à la sélection des demandeurs d'emploi pour être orientés vers les OPP. L'acceptation – plus que la légitimation – de la présence des OPP par les agents passe par la soupape que constitue à un moment le recours aux OPP. Certains parlent d'orientation vers les OPP utilisée pour « vider les portefeuilles » alors que les conditions de travail au sein de Pôle emploi sont très difficiles pour les conseillers<sup>178</sup>. Les OPP ont une forme de légitimité mais comme « opérateurs suppléants » de Pôle emploi.

<sup>177</sup> Entretien avec le directeur de la sous-direction « études et évaluation » de Pôle emploi, Juin 2010.

<sup>178</sup> La fusion a provoqué « des dysfonctionnements et des souffrances professionnelles, ces détresses qu'éprouvent les salariés lorsqu'ils n'ont pas les moyens de faire face aux tâches qui leurs sont assignées

\*\*\*\*\*

L'analyse des caractéristiques finalement prises par le marché *Trajectoire emploi* permet de mettre en évidence à la fois la poursuite de l'institutionnalisation de la régulation concurrentielle et les transformations des fonctions assignées aux OPP et donc des caractéristiques du marché. Bien que la spécificité de la rémunération au résultat perdure, l'encadrement réalisé par Pôle emploi repose moins sur des mécanismes incitatifs que celui de l'Unédic mais davantage sur une prescription précise de l'accompagnement à réaliser et sur un encadrement administratif. Les OPP sont finalement mis en position de « suppléants » de Pôle emploi et ce d'autant plus qu'avec la surcharge de travail liée à la conjoncture et à la fusion, Pôle emploi leur délègue la quasi-intégralité de l'accompagnement renforcé. La disparition du recours aux OPP comme menace pour l'opérateur public contribue à leur légitimation.

## **Conclusion du chapitre**

L'étude de la prestation *Trajectoire Emploi* permet de conclure à la poursuite de l'institutionnalisation du recours aux OPP : la présence de cette forme d'externalisation n'est plus mise en cause parmi les directions des institutions nationales du SPE, le dispositif n'est plus expérimental et le marché prend de l'ampleur. Une forme de légitimation de la présence des OPP s'opère auprès des agents qui y voient une aide pour faire face à leur surcharge d'activité, loin de l'idée initiale qu'ils seraient plus efficaces. Si cette forme d'externalisation s'inscrit en 2008 dans la continuité des expérimentations menées par l'Unédic, elle est progressivement réappropriée au sein de Pôle emploi. Alors que certaines indéterminations sur les finalités assignées au recours aux Pôle emploi existent dans la rédaction de la convention tripartite, elles sont levées au cours de l'exécution du marché. La mobilisation des OPP comme variable d'ajustement devient la finalité exclusive, écartant toute possibilité que les OPP soient une source d'innovation méthodologique ou un aiguillon pour le service public et reléguant au second plan la question de l'efficacité dans le reclassement. Le fossé avec le recours aux OPP tel que l'envisageait l'Unédic se creuse. Les deux expériences se distinguent par leurs finalités dans la mesure où non seulement l'architecture institutionnelle a été transformée mais où les acteurs et institutions à l'initiative ne sont pas les mêmes. Pôle emploi joue le rôle prédominant. L'Unédic se trouve marginalisée

---

*par leur hiérarchie ou qu'ils se fixent pour être en accord avec leur déontologie* ». Marnix Dressen, 2011, « A l'épreuve de la fusion ANPE/Assédic & de la loi du 20 août portant rénovation de la démocratie sociale ». Pôle emploi dans la tourmente. Enquête sur les stratégies syndicales », Clersé Univ. Lille 1/CNRS, p.4.

et les organisations représentatives des salariés et des employeurs peinent à exister au sein de Pôle emploi. Les institutions publiques se voient confier de nouvelles fonctions d'encadrement du marché puisque la régulation concurrentielle du placement s'exerce au cœur du service public. La DGEFP tente de jouer un rôle dans l'organisation de la concurrence mais Pôle emploi parvient à neutraliser toute fonction de mise en concurrence de l'opérateur public.

Le recours aux OPP demeure, au cours de ce marché, une forme d'externalisation spécifique qui fait l'objet d'un suivi distinct des autres prestations sous-traitées. Il conserve également une autre particularité : alors même que les résultats des évaluations démontrent l'absence de supériorité des OPP en termes d'efficacité et l'absence d'innovation en matière d'accompagnement et que l'encadrement se fait en dépit de tout mécanisme concurrentiel et peine même à respecter les obligations contractuelles, le régime d'encadrement par la recherche de la performance est considéré comme un modèle à diffuser le plus largement possible au sein du service public.

## **Conclusion de la partie III**

La période étudiée au cours de cette troisième partie est marquée par les instabilités liées aux transformations de l'architecture institutionnelle du SPE et à la conjoncture. En raison de l'ampleur de la crise et du bouleversement institutionnel, trois ans après la naissance de PE, il n'est toujours pas possible de parler de « régime de croisière ». La réorganisation des institutions du service public de l'emploi français fournit un cadre, certes en construction, à la poursuite du mouvement d'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement.

Le recours aux OPP se voit confier des ambitions beaucoup plus limitées qu'avant la fusion puisque il ne met pas en cause en profondeur les régulations du SPE. En tant qu'activité économique située au cœur du SPE, les institutions publiques ont pour mission de faire exister le marché. La spécificité réside ici dans le fait que Pôle emploi organise la concurrence sur un marché initialement destiné à le « mettre sous pression ». Cette finalité ayant disparu, la fonction qui devient prédominante est celle de variable d'ajustement en fonction de la conjoncture mais également d'un nouveau paramètre : la contrainte budgétaire. Si les OPP n'ont pas la même portée qu'auparavant, ils n'en demeurent pas moins pris comme modèle pour transformer le SPE par les institutions publiques d'expertise qui préconisent – dans le cadre plus général du développement de la LOLF - de s'inspirer du recours aux OPP pour développer le pilotage par la performance au sein du SPE. L'usage est essentiellement rhétorique : le caractère peu concurrentiel de ces marchés (autrement que par la faiblesse des prix), la faible incitation à la qualité et la mobilisation comme variable d'ajustement importent peu.

La maîtrise par Pôle emploi du recours aux OPP est le signe et une condition de l'institutionnalisation de cette pratique : Pôle emploi accepte d'autant mieux les OPP qu'ils ne constituent désormais en rien une menace mais un instrument au service des activités qu'il a à réaliser. Cet usage est donc significatif des changements de poids relatifs des institutions et de rapport de force au sein du SPE. Cette domination de l'opérateur public conduit à s'interroger sur l'apparition d'une nouvelle forme de monopole. Alors que l'Unédic et les services de l'Etat devraient être les prescripteurs dictant les interventions de PE, ces institutions notamment parce qu'elles n'ont pas de prise sur la dimension opérationnelle des activités de l'opérateur public ne sont pas en mesure de contrecarrer sa position de domination au sein du SPE, particulièrement au moment de la mise en œuvre. Ce cas de figure met donc en défaut l'idée, mise en avant pour étayer la thèse selon laquelle la place des partenaires sociaux au sein du SPE ne serait pas en recul, que la détention de pouvoir de régulation suffirait à avoir une prise sur les interventions du SPE.

Les OPP demeurent un objet politique que la DGEFP et l'Unédic essaient de mobiliser pour orienter les interventions de Pôle emploi. Dans les faits, l'Unédic n'y parvient pas. Cette reprise en main du SPE par les institutions étatiques confirme, d'une part, que l'externalisation peut être mise au service de projets politiques différenciés et, d'autre part, qu'elle n'est pas synonyme de désengagement de l'Etat. Les activités d'encadrement de ce marché réalisées par les institutions publiques couplées à la nouvelle répartition des missions et des pouvoirs avec l'institution paritaire et les partenaires sociaux conduisent à conclure à une transformation du SPE en tant que service public : sous l'effet des transformations du recours aux OPP, les frontières entre les différentes formes d'externalisation se brouillent et les OPP perdent leur spécificité.

L'étude du recours aux OPP permet, comme au cours de la période précédente, de saisir des transformations d'ensemble des régulations du SPE. La marginalisation de l'Unédic est confirmée et perceptible aussi bien à travers la manière dont s'élaborent les textes conventionnels et les documents contractuels relatifs à l'externalisation qu'au cours de la mise en œuvre. Nos hypothèses formulées à partir de l'étude du cadre réglementaire se trouvent donc corroborées. L'institution paritaire est marginalisée mettant ainsi un terme à sa dynamique d'expansion amorcée depuis le PARE, ce qui se répercute sur les prérogatives dont disposent les partenaires sociaux au sein du SPE. Si, formellement, les partenaires sociaux se voient attribuer de nouvelles compétences dans la négociation et la production de normes par la loi du 31 janvier 2007, la réforme du SPE met un terme à leur intervention croissante dans le reclassement des demandeurs d'emploi indemnisés et marque une « reprise en main » par l'Etat qui concentre les prérogatives en matière de politique d'emploi. L'autonomie des partenaires sociaux dans la détermination de la norme en matière d'indemnisation de la perte d'emploi est le seul élément qui est préservé. La fonction de gestion de cette ressource issue du rapport salarial demeure la compétence de l'institution paritaire mais les leviers pour l'assurer sont restreints puisque les partenaires sociaux qui négocient les conventions d'assurance chômage n'ont d'influence directe que sur les taux de cotisations et les paramètres de l'indemnisation. L'activation des dépenses et des demandeurs d'emploi ne peut plus être mobilisée, ce qui conduit à redéfinir le lien entre indemnisation et placement. Ces deux activités sont désormais réalisées au sein de la même institution. En raison des spécificités de PE, encore plus que dans toute autre institution, leurs marges de manœuvre sont mouvantes. La question de l'intervention des représentants syndicaux et patronaux ne se pose pas en termes d'autonomie. Ils sont une composante parmi d'autres, non unifiée bien que cette désignation laisse entendre le contraire, qui participe à la « gouvernance » de l'institution. Les règles de gouvernance mettent en cause le terme même de « partenaires sociaux » dans la mesure où en raison des divisions

syndicales et des oppositions entre patronat et syndicats, les représentants n'ont pas d'intérêt commun et votent en ordre dispersé. Le fonctionnement de PE, du point de vue du pouvoir des partenaires sociaux, n'a rien de commun avec celui d'une institution paritaire et s'éloigne également (mais dans une moindre mesure) du fonctionnement de l'ANPE. Si la période est marquée par l'instabilité, c'est également parce que les jeux d'acteurs sont en pleine redéfinition sans que n'existent de repères ou de routines.

Les nouvelles régulations du SPE sont encore en cours de stabilisation en raison de leur caractère récent, de la conjoncture mais également de leur complexité. Les jeux d'acteurs entre les différentes institutions sont en recomposition constante, laissant entrevoir des possibilités d'évolution des rapports de force entre institutions.

## **LE « MARCHÉ UNIQUE », EPILOGUE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT DANS LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

---

*Trajectoire emploi* arrive à échéance à la fin 2011. Dans le souci d'éviter toute interruption, un nouveau marché désigné en interne de Pôle emploi « Marché unique » prend la suite début 2012. Pôle emploi organise conjointement la sous-traitance globale et ponctuelle, puisque onze prestations sont concernées – d'où l'intitulé. Alors que ces deux formes d'externalisation étaient jusqu'à présent distinctes, leur regroupement est justifié par la réalisation d'économies d'échelle et le rapprochement entre les différentes prestations qui rendrait désormais injustifiée leur séparation. Ce rapprochement est le résultat d'un brouillage progressif des frontières entre les différentes prestations externalisées, entre opérateurs privés et co-traitants et entre opérateurs privés et opérateurs publics.

Parmi les prestations achetées, *Trajectoire vers l'emploi* s'inscrit dans la lignée des prestations de recours aux OPP. L'assouplissement du critère de durabilité de l'emploi pour que le retour à l'emploi fasse l'objet d'une rémunération est la principale différence par rapport à *Trajectoire emploi*. Elle se distingue peu d'*Objectif entreprise* qui est la prestation charnière entre les prestations auparavant dites ponctuelles et globales. L'analyse des caractéristiques du marché unique montre comment l'institutionnalisation du recours aux OPP débouche sur la non-reconnaissance de la spécificité de l'activité de placement et surtout sur la disparition de tout encadrement spécifique. De plus, cette confusion entre les différentes formes de prestation conduit à achever la légitimation des marchés OPP supprimant toute idée de recours aux OPP comme menace – voire même comme source d'émulation – pour l'opérateur public. Leur fonction d'outil en renfort de l'opérateur public est confirmée.

L'élaboration du « marché unique » et ses caractéristiques corroborent les thèses défendues jusqu'à présent sur la répartition des activités et des pouvoirs au sein du SPE. La confusion des prestations globales et ponctuelles inscrit désormais l'externalisation dans la continuité unique de la sous-traitance menée par l'ANPE<sup>1</sup> rompant avec la démarche menée par le RAC. Le fait que la passation de ce marché intervienne quelques mois avant la renégociation de la convention tripartite pluriannuelle confirme que l'externalisation est un outil géré quasi-exclusivement<sup>2</sup> par l'opérateur public et que

---

<sup>1</sup> Ce marché intervient à la fin du marché passé avec les OPP en 2009 mais également à la fin du marché de prestations ponctuelles passé par l'ANPE en 2008.

<sup>2</sup> La DGEFP est informée et participe à l'élaboration.

l'Unédic est marginalisée. Le vote par le CA de Pôle emploi de la passation du marché unique au printemps 2011 clôt une période d'élaboration du dispositif par les services commencée très en amont. Au cours d'entretiens réalisés en décembre 2010, la directrice de cabinet du directeur général de Pôle emploi et le responsable de la direction en charge des services délivrés aux demandeurs d'emploi nous présentaient les grandes lignes du marché futur que l'on retrouve effectivement.

Le « marché unique » constitue un point d'arrivée du processus d'institutionnalisation du « recours aux OPP »<sup>3</sup>, expression qui sous l'effet de multiples brouillages, n'a plus de raison d'être. L'externalisation, bien qu'elle comprenne désormais des activités de placement réalisées pour le compte du service public par des opérateurs mis en concurrence, redevient un simple outil à la disposition de l'opérateur public pour faire face à sa charge de travail, opérateur public dont la position confine à un nouveau monopole.

---

<sup>3</sup> L'achèvement de l'institutionnalisation aurait également pu se faire avec le maintien de la spécificité des prestations confiées aux OPP.

## CONCLUSION GENERALE

---

Cette thèse, qui retrace le processus d'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés de placement au sein du SPE français, nous place au cœur de l'action publique et de ses transformations. En prenant pour objet le traitement du chômage et de ses conséquences, elle traite d'un problème public primordial – voire du problème public primordial – que l'action publique vise à résoudre. L'emploi constitue en effet un « référentiel majeur reconnu par la totalité des acteurs<sup>1</sup> » dont la légitimité sociale est incontournable et « la question du travail et des droits qui y sont attachés [constituent le] cœur des problèmes posés au renouvellement du pacte social et à la redéfinition des fondements de la solidarité<sup>2</sup> ». S'il y a consensus sur l'identification du problème que doit résoudre l'intervention publique, les conflits sur les règles à produire pour y répondre sont nombreux. Les oppositions suscitées par l'introduction et l'institutionnalisation du recours aux OPP en sont un témoignage.

Les acteurs s'opposent sur ce qu'est une prise en charge juste et efficace des demandeurs d'emploi. L'étude de leurs débats et interventions au cours de l'institutionnalisation du recours aux OPP renvoie plus largement aux problématiques d'efficacité et de légitimité de l'action publique, de l'imbrication des acteurs publics et privés, de la représentation des salariés et des employeurs et de la place qui leur est faite dans l'action publique et donc des formes de la démocratie.

Pour conclure ce travail, nous revenons sur les enjeux de l'externalisation que la démarche suivie nous a permis de saisir pour présenter les principaux résultats obtenus qui touchent aux transformations du SPE mais plus largement de l'action publique.

### **Mettre en perspectives les évolutions des régulations du SPE pour saisir les enjeux de l'institutionnalisation du recours aux opérateurs privés placement**

Le recours aux OPP transforme le SPE et interroge ses régulations. Nous avons identifié trois principales dimensions de ces transformations qui sont des réponses nouvelles à des débats anciens sur la régulation du SPE. Premièrement, le recours aux

---

<sup>1</sup> Guy Groux, 2005, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations*, 2005/1 n° 3, p. 59.

<sup>2</sup> Marie-Thérèse Join-Lambert, 2007, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in Serge Paugam (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, p. 435.

OPP met fin au monopole sur l'activité de placement et introduit la régulation concurrentielle. Deuxièmement, il constitue à une période donnée une nouvelle forme des politiques d'activation et troisièmement il résulte – en même temps qu'il permet de les saisir – d'évolutions des interventions des partenaires sociaux en matière de politique d'emploi. Rendre compte du processus d'institutionnalisation et de ses enjeux nécessite d'appréhender ces trois thématiques dans leur dynamique historique et de montrer leur caractère entremêlé. Pour cela, nous avons entamé notre étude bien avant l'introduction de l'externalisation et nous avons étudié les régulations du SPE dans leur ensemble au-delà de la seule régulation du placement. L'analyse des différentes « configurations d'acteurs situées<sup>3</sup> » nous a permis de saisir conjointement le rôle des acteurs, le poids des conjonctures économiques et les évolutions des référentiels de la politique d'emploi, les contextes idéologiques, les concurrences entre institutions. En mettant en perspective la régulation concurrentielle du placement avec les évolutions du service public et de la protection sociale, ce travail permet d'en saisir les enjeux.

L'introduction de la régulation concurrentielle est le fruit d'une évolution qui, sur un peu plus de 50 ans, voit le passage d'une régulation par un monopole justifiée par la spécificité de cette activité à une situation où le placement reste une mission du SPE mais est considéré comme une activité économique pour laquelle les pouvoirs publics organisent la concurrence tout en réalisant une partie de cette activité, ce qui conduit à une hybridation entre public et privé. Au cours de ce cheminement, le monopole prend des formes diverses pour finalement être considéré comme une entrave à l'efficacité du service public avant que la régulation concurrentielle ne prenne également des modalités variées. Si l'évolution qui consiste à ce que des missions de service public ne soient plus régulées par des monopoles et réalisées par des opérateurs privés n'est pas propre au SPE, les changements dans la régulation du placement trouvent également des explications dans les nouvelles régulations publiques du marché du travail. L'action publique n'est plus orientée pour que l'Etat contrôle le marché du travail mais pour coordonner la mobilisation de tous les acteurs désormais perçue comme nécessaire pour lutter contre le chômage. A cela s'ajoute un déplacement des politiques d'emploi dont les interventions deviennent progressivement focalisées sur l'offre de travail. Ces changements de référentiels se déroulent sur fond d'augmentation massive du chômage donnant le sentiment d'une impuissance des pouvoirs publics aussi bien à le réduire qu'à traiter ses conséquences. Cette impuissance alimente aux transformations de l'action publique marquées par la diversification des acteurs et la primauté accordée à la recherche d'efficacité de l'action publique tentant de contrebalancer un mouvement de

---

<sup>3</sup> Gilles Pollet, 2012, « Sociogenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in Michèle Dupré, Olivier Giraud, Michel Lallement (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 103-117.

défiance vis-à-vis du politique<sup>4</sup>. L'intervention publique sur le marché du travail est sans doute un des domaines où ces transformations sont les plus prégnantes.

Les évolutions en jeu à travers le recours aux OPP sont également à rapprocher des changements qui touchent les institutions de la protection sociale. Le recours aux OPP est une des déclinaisons des politiques d'activation qui renforcent le lien entre protection sociale et emploi et approfondissent le traitement différencié entre ayants-droit. L'activation des dépenses et des chômeurs conduit à lier les activités d'indemnisation et de placement, appuyant le développement des activités d'accompagnement et transformant la signification de l'indemnisation. L'accompagnement à finalité de placement confié aux demandeurs d'emploi a pour fondement de cibler des demandeurs d'emploi dont le reclassement plus rapide permettra de maximiser l'économie d'indemnisation, compte tenu du surcoût que représente cette forme d'accompagnement, la finalité de la démarche étant la réduction des dépenses d'indemnisation. Cette démarche rejoint une deuxième évolution des institutions de protection sociale qui consiste à cibler les dépenses sur « ceux qui en ont le plus besoin ». Dans cette perspective, la sélection des demandeurs d'emploi bénéficiaires de ces prestations est cruciale, l'argument financier apportant un nouveau fondement au traitement différencié entre demandeurs d'emploi.

L'externalisation d'un segment de l'activité de placement transforme également les régulations du SPE en ce qu'elle entérine et poursuit l'évolution qui consiste à ce que les partenaires sociaux jouent un rôle croissant en matière d'aide au retour à l'emploi. Cette évolution est étroitement liée à l'activation : les interventions des partenaires sociaux gestionnaires du RAC sont motivées par la volonté d'assurer l'équilibre des comptes et d'offrir aux demandeurs d'emploi un soutien (sous forme d'aides financières, de formation, d'aide à la création d'entreprise, etc.) pour se reclasser plus rapidement. Avec le recours aux OPP, les partenaires sociaux contribuent à mettre fin au monopole et franchissent un pas supplémentaire en prenant la main sur le placement, amplifiant le brouillage des frontières et la concurrence institutionnelle avec l'opérateur public. L'externalisation du placement ne fait pas l'unanimité au sein des représentants des salariés. Cette étape supplémentaire franchie dans l'élaboration d'une politique d'activation pour les allocataires résulte de phases de délibération tranchées par la négociation qui donnent lieu à de nouvelles règles que se donnent ces

---

<sup>4</sup> Patrice Duran, 2000, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Coll. Droit et société Classics, éditions 2010.

représentants. Cet objet est donc au cœur des transformations des logiques d'action du politique<sup>5</sup>.

## **Principaux résultats et perspectives de recherche**

Nous présentons ici les trois principaux résultats de notre travail qui concernent les transformations du SPE et de l'action publique et des perspectives de recherches futures pour l'enrichir.

### **Le marché, une forme de régulation au service de projets politiques différenciés**

Cette thèse a pris comme objet l'étude des règles élaborées par les institutions publiques qui encadrent la régulation concurrentielle (loi, conventions entre institutions, documents contractuels, etc.).

Le travail fait sur les marchés organisant le recours aux OPP avant et après la fusion montre que la régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement ne s'oppose pas à la régulation paritaire et étatique mais est mobilisée par chacune de manière différente. L'étude des marchés successifs met en lumière la pluralité des attentes vis-à-vis des OPP significative de l'absence de définition unique de la mission de service public qui fait l'objet de la délégation. La régulation marchande n'est pas univoque mais est mise au service du projet politique porté par le commanditaire. Le régime paritaire fait appel aux OPP en vue d'accélérer le reclassement de certains allocataires pour réduire les dépenses d'indemnisation et pour « mettre sous pression » l'ANPE. Le projet sous jacent consiste à faire de la régulation concurrentielle une « arme » des partenaires sociaux pour défendre l'extension du périmètre de l'institution paritaire et d'autres modalités de reclassement centrées sur l'activation des dépenses contre l'Etat et l'opérateur public. Après la fusion, l'opérateur public les mobilise comme variable d'ajustement pour faire face aux fluctuations de son activité. Il s'agit de faire disparaître la mise en concurrence indirecte de l'opérateur public que représentaient les opérateurs privés et de les mobiliser de manière à garder la main sur l'ensemble des accompagnements. A travers le recours aux OPP avant et après la fusion, ce sont finalement deux conceptions du SPE qui s'opposent, mettant au cœur de

---

<sup>5</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 8.

cet affrontement l'approche défendue de l'égalité de traitement et la place de la régulation sociale pour organiser l'indemnisation et le placement.

Nous avons saisi ces différences à travers les prises de position des acteurs mais également à travers les formes données à la régulation concurrentielle qui traduisent les finalités des marchés successifs. Les institutions donneuses d'ordre ont donc des fonctions croissantes d'encadrement des marchés, signe que cette nouvelle manière de réaliser le service public ne peut être qualifiée de « désengagement ». Après la fusion, ces fonctions d'encadrement sont partagées entre opérateur public et services du ministère dont les positions ne concordent pas nécessairement, invitant à complexifier les analyses de « l'Etat ». Si ce travail vient confirmer la thèse maintenant largement partagée selon laquelle il ne faut pas considérer l'Etat comme un « *bloc homogène, indivisible et extérieur à la société*<sup>6</sup> », un de ses apports est de mettre en doute l'analyse selon laquelle le pouvoir des institutions publiques serait désormais un pouvoir régulateur s'imposant aux opérateurs – qui pourraient donc être publics ou privés. L'exemple du recours aux OPP, avant comme après la fusion, démontre au contraire le pouvoir des acteurs qui délivrent le service. Certains conseillers de l'ANPE, via la compétence d'orientation des demandeurs d'emploi, ont pu perturber le déroulement du dispositif de recours aux OPP commandité par l'Unédic. La direction de Pôle emploi parvient à se réapproprier l'externalisation et à l'orienter selon des finalités qui diffèrent de celles inscrites dans la convention tripartite parce que l'institution détient le pouvoir opérationnel – avec à ce moment-là une concordance d'intérêt entre la direction et les conseillers. L'encadrement des pratiques des opérateurs apparaît comme particulièrement complexe et nécessairement partiel, qu'il s'agisse d'opérateurs public ou privés.

Ces considérations sur le pouvoir opérationnel invitent donc également à reconnaître le pouvoir des opérateurs privés qui ne sont pas les simples exécutants de la volonté des institutions commanditaires. Nous avons montré le rôle décisif joué par ses acteurs sur l'existence et les contours des premiers marchés de prestations externalisées en France. S'il serait faux de parler d'une privatisation de la politique d'emploi, un travail complémentaire est nécessaire pour identifier la nature et l'ampleur de l'intervention de ces opérateurs dans l'élaboration et le déroulement de l'action publique. Un des volets de ce travail porterait sur l'hétérogénéité que nous avons seulement constatée entre les « OPP ». Il permettrait à la fois de comprendre le rôle de certains de ces OPP dans l'élaboration des dispositifs, de mieux saisir leur diversité, de comprendre comment les règles élaborées par les institutions publiques influent sur le

---

<sup>6</sup> Olivier Mériaux, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, Université de Grenoble II, p. 266.

profil des opérateurs qui répondent aux appels d'offre pour, en dernier ressort, analyser comment ces différents éléments déterminent les pratiques d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Cela permettrait également d'explorer la signification de la perte de spécificité entre les différentes formes de recours à des opérateurs externes au sein du SPE que sont la sous-traitance, la co-traitance et le recours à l'externalisation.

### **L'institutionnalisation du recours aux OPP : un exemple emblématique de questions soulevées par l'instrumentation de l'action publique**

Notre travail retrace le processus d'institutionnalisation du recours aux OPP montrant comment il devient progressivement une manière de rendre le service public de l'accompagnement et du placement dont la présence n'est plus remise en cause. Au cours de ce processus, les formes prises par le recours aux OPP se modifient de même que l'ordre institutionnel dans lequel il vient s'intégrer.

Lors de son introduction, le recours aux OPP met en cause les régulations du SPE. Il introduit la concurrence sur le placement et modifie la division du travail entre institutions ainsi que les modes de sélection des bénéficiaires. Suite à la fusion, le recours aux OPP n'a plus la même portée mais reste un mode d'externalisation spécifique dont les dirigeants de l'Unédic, les partenaires sociaux et les agents de la DGEFP veulent se saisir pour tenter d'avoir par ce levier des prises sur l'opérateur public dont l'hégémonie au sein du SPE s'apparente à un nouveau monopole.

L'étude de ce processus d'institutionnalisation révèle l'existence d'instruments de politique publique mobilisés pour préparer et accompagner la mise en œuvre<sup>7</sup> : expérimentations avec différentes modalités d'évaluation, indicateurs de suivi, profilage, etc. Ces instruments ont pour finalité d'appuyer la conduite de l'action publique dans un souci d'efficacité, renforcé par la volonté de rationaliser et réduire les dépenses. Cette tendance est commune à l'action publique dans son ensemble où, selon les termes de Jacques Commaille, le modèle de régulation politique ne serait plus guidé par les finalités de l'Etat social mais par un modèle managérial « *caractérisé par le souci de l'efficacité et des coûts, par une gestion des rapports sociaux permettant d'éviter les affrontements tout en affaiblissant les modes classiques de concertation*<sup>8</sup> ». Si notre recherche sur l'institutionnalisation du recours aux OPP et plus largement sur les transformations du SPE corrobore dans les grandes lignes cette thèse, le travail sur les évaluations et leurs usages permet de l'enrichir. L'argument – qui relève davantage

<sup>7</sup> Pierre Lascoumes, Patrick Le Galès (dir.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

<sup>8</sup> Jacques Commaille, 2009, « L'action publique et l'éventualité d'une régulation politique managériale » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *op. cit.*, p. 144.

de la croyance que d'une idée rationnellement fondée - de l'efficacité prétendue supérieure des OPP est central dans les justifications de l'introduction de l'externalisation mais les effets de l'intervention de ces opérateurs sont finalement incertains. Les résultats d'évaluations sont présentés lors des premières expérimentations comme voués à jouer un rôle déterminant dans la décision d'étendre ou pas ce recours, ce qui semblait aller dans le sens d'une rationalisation de la conduite de l'action publique. Dans les faits, la réalisation d'évaluation révèle les controverses entre acteurs et les décisions d'enchaîner les expérimentations sont prises avant que les résultats ne soient disponibles, mettant en avant la différence de temporalité entre conduite de l'évaluation, conduite de l'action publique et l'usage rhétorique des évaluations. Lorsque les résultats sont disponibles, ils sont réinterprétés en fonction des besoins de communication politique du moment, illustrant l'idée que « *l'action publique est moins guidée par la poursuite de finalités que par la recherche de résultats en termes de marketing politique*<sup>9</sup> ».

Le recours aux OPP est lui-même un instrument de l'action publique. Sa mobilisation est significative de la confiance faite au secteur privé qui est pris comme horizon de réforme pour le secteur public et qui le demeure alors même que les OPP n'ont pas fait leur preuve en termes d'efficacité dans le reclassement des demandeurs d'emploi.

L'analyse de cette période met en évidence deux contrastes. L'un entre les précautions et le caractère progressif de l'introduction des OPP et la brutalité de la fusion. Le second renvoie à l'investissement des acteurs pour réaliser des évaluations selon des protocoles contraignants pour qu'en soit fait un usage très partiel. En dernier ressort, une tension apparaît entre une forme d'ultra-rationalisation de la conduite de l'action publique entièrement focalisée sur une prétendue efficacité alors même que sa définition pose problème et des décisions politiques qui s'inscrivent dans une temporalité différente et qui reposent sur d'autres ressorts que ceux strictement liés à l'efficacité.

Si la fusion de l'ANPE et des Assédic est réalisée du point de vue institutionnel, la fusion des métiers a été abandonnée et les différences restent marquées parmi les agents comme en témoigne l'absence de fusion des organisations syndicales. Le projet de métier unique porte à son paroxysme la tension entre une volonté politique dont les conséquences n'ont pas été mesurées et la rationalisation de la réforme (à travers la définition d'une batterie d'indicateurs pour en assurer le suivi). Les discours sur l'excessive complexité des règles de l'assurance chômage doivent être inscrits dans la lignée des débats et abandon du métier unique. Ils ne peuvent être réduits à la volonté de

---

<sup>9</sup> *Ibid.*

simplifier la lisibilité du revenu de remplacement pour le demandeur d'emploi. Absent avant la fusion, ce discours fait écho à la volonté de réduire la charge de travail liée à l'indemnisation et à la volonté de pouvoir organiser une forme de polyvalence. Etudier l'impact de cette réforme sur la professionnalité des agents issus des deux institutions permettrait de comprendre comment se traduit cette tension dans leur activité de travail.

## **Un bilan contrasté de l'évolution du rôle des partenaires sociaux dans le SPE**

Ce travail retrace sur le temps long l'évolution de la place des partenaires sociaux et de l'institution paritaire au sein du SPE. Il met ainsi en évidence le caractère ancien et les frontières toujours mouvantes de la répartition des compétences avec l'Etat dans ce domaine de l'intervention publique, confirmant ainsi que le partage du pouvoir par l'Etat n'est pas un phénomène nouveau<sup>10</sup>. Cet objet était la thèse selon laquelle le domaine des relations professionnelles n'est pas seulement un champ de recherche spécialisé mais est au cœur des mutations des formes de la régulation politique<sup>11</sup>.

L'évolution du positionnement de l'institution paritaire au sein du SPE s'inscrit dans ce mouvement tout en présentant des spécificités par rapport à d'autres domaines de la protection sociale. Bien que cette institution ne soit pas épargnée par les interrogations sur la représentativité de ses administrateurs, sur l'absence de débats sur les pratiques d'emploi des entreprises et par les accusations sur *son incapacité à couvrir l'ensemble des demandeurs d'emploi* - particulièrement ceux qui sont les plus fragiles dans le salariat -, elle est une institution paritaire atypique parce qu'elle voit son champ d'intervention au sein du SPE s'accroître jusqu'en 2007 en raison de ses prérogatives de plus en plus larges en matière d'aide au retour à l'emploi. Le cas du recours aux OPP est un exemple de ce que même en matière de politique d'emploi – domaine où la compétence de l'Etat est cruciale – l'Etat n'est pas seul à impulser des transformations et à produire de la régulation<sup>12</sup>. Si la gestion de l'assurance chômage est une compétence octroyée de longue date aux partenaires sociaux par l'Etat, les interventions sur l'aide au retour à l'emploi sont une conquête progressive de l'institution paritaire initiée par certains représentants des organisations syndicales et patronales, sortant ainsi de la seule gestion dans laquelle ils sont souvent cantonnés. Loin d'une approche où les représentants des employeurs et des salariés ne pourraient être que des « veto

---

<sup>10</sup> Olivier Mériaux, 1999, *op. cit.* ; Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *op. cit.*

<sup>11</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, *op. cit.*, p. 7.

<sup>12</sup> Jacques Commaille, 2006, « Sociologie de l'action publique » in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. Références, pp. 415-423.

players<sup>13</sup> », ce travail montre comment ils construisent et imposent, par délibération, des propositions qui ne font pas l'unanimité en leur sein et qui transforment le SPE.

Cette évolution n'est cependant pas linéaire<sup>14</sup> comme l'illustre le retournement que constitue la fusion qui marque une concentration accrue des pouvoirs par les institutions publiques. Il met en évidence la fragilité de la régulation sociale en France confirmant ainsi que les liens entre « relations professionnelles » et « politique » sont heurtés et les évolutions actuelles ne sont pas univoques<sup>15</sup>. Analyser la place des partenaires sociaux en matière d'emploi implique de distinguer leurs interventions au sein de l'institution paritaire, des instances de gouvernance de l'opérateur public et dans les négociations. En effet, dans la même séquence de réforme, les représentants des organisations syndicales et patronales se sont vus retirer la quasi-totalité de leurs prérogatives opérationnelles au sein du SPE à travers l'affaiblissement de l'institution paritaire qui marque une reprise en main par l'Etat et octroyer de nouvelles prérogatives en matière de négociations dans le domaine de l'emploi. Comme le souligne Antoine Bevort, « *dans la gestion des institutions paritaires, la partenaire syndical peine de plus en plus à faire valoir sa capacité à agréger des soutiens et affirmer un pouvoir de contrôle social*<sup>16</sup> ». Est également intervenue la modification des règles de représentativité dont l'ambition est de renforcer leur légitimité et donc leur pouvoir même si cela n'a pas empêché aux gouvernements de mener certaines révisions juridiques qui auraient du incomber aux partenaires sociaux<sup>17</sup>. A ce titre, le bilan est donc contrasté et surtout, n'est pas figé.

Deux tendances se dessinent toutefois. La première qui consiste pour la puissance financière publique à capter les ressources issues des cotisations dont la gestion incombait jusque-là aux partenaires sociaux. Le financement de Pôle emploi par l'assurance chômage et les ponctions répétées de l'Etat sur le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnel prennent la suite de la politique ancienne d'exonérations de cotisations non compensées sur les « bas » salaires. La seconde consiste à renforcer, au niveau national, le pouvoir formel de négociation d'accords collectifs des représentants des organisations syndicales et patronales. Cette extension du pouvoir de négociation collective au-delà du domaine traditionnel des relations

---

<sup>13</sup> Louise Lartigot-Hervier, 2012, *La peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris.

<sup>14</sup> Jacques Commaille, 2006, *op. cit.*

<sup>15</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, *op. cit.*, p. 9.

<sup>16</sup> Antoine Bevort, 2012, « Démocratie », in Antoine Bevort (et. alii), *op. cit.*, 178.

<sup>17</sup> Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux, 2009, « Effectivités, pléistocratie, concurrences de légitimité. Questions de recherche » in Laurent Duclos, Guy Groux, Olivier Mériaux (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, p. 278.

industrielles transforme les prérogatives de la négociation qui devient « une pratique de gouvernement » parce qu'elle étend le pouvoir normatif et les modes d'intervention<sup>18</sup>. Cette situation s'accompagne cependant d'un affaiblissement du pouvoir des partenaires sociaux via l'affaiblissement des institutions paritaires. Les différents mouvements de redéfinition du pouvoir des partenaires sociaux montrent à quel point les évolutions de l'action publique sont des phénomènes complexes et non linéaires.

Le nouveau périmètre donné à l'assurance chômage conduit à un affaiblissement de l'institution et des partenaires sociaux au niveau national mais aussi local. La suppression des Assédic et de leurs instances au-delà de la perte des prérogatives en matière d'intervention sur l'emploi a pour effet d'éliminer des espaces de délibération entre représentants des organisations patronales et syndicales au niveau local. Alors même que la création d'instances de délibération et de participation au niveau local (conseils de quartier, consultations citoyennes, etc.) est présentée comme un enrichissement de la démocratie, la suppression des espaces de délibération où se réunissaient les représentants des employeurs et des salariés interroge. Un travail auprès des acteurs territoriaux sur leur perception de la disparition de ces instances pourrait éclairer leurs effets.

---

<sup>18</sup> Guy Groux, 2005, *op. cit.*, p. 59.

## BIBLIOGRAPHIE

---

- ADAM Gérard, 2002, *La refondation sociale à réinventer*, Paris, Editions Liaisons
- ALLEGRE Guillaume, 2008, « L'expérimentation sociale des incitations financières à l'emploi : questions méthodologiques et leçons de l'expérience nord-américaine », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2008-22
- ALLEGRE Guillaume, 2009, « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Document de travail de l'OFCE*, n° 2009-36
- Amparo Serrano Pascual, 2009, « Batailles d'idées dans l'espace européen : la lutte contre le chômage et le combat pour le nommer », *La revue de l'IREs*, n° 60, 2009-1, pp. 48-64
- ANDOLFATTO Dominique, LABBE Dominique, 2007, *Les syndiqués en France*, Rueil-Malmaison, Ed. Liaisons
- ANDOLFATTO Dominique, LABBE Dominique, 2011, *Histoire des syndicats, 1906-2010*. Nouvelle éd. Augmentée, Paris, Ed. du Seuil
- ANPE, UNEDIC, DARES, *Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE*, Note d'étape de l'évaluation, 23 juin 2008, 27p
- apROBERTS Lucy, DANIEL Christine, REHFELDT Udo, REYNAUD Emmanuel, VINCENT Catherine, 1997, « Formes et dynamiques de la régulation paritaire », *Revue de l'Ires*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp. 19-42
- AUST Jérôme, CRESPIY Cécile, 2009, « Napoléon renversé ? Institutionnalisation des pôles de recherche et d'enseignement supérieur et réforme du système académique français », *Revue Française de science politique*, Presses de sciences-po, 2009/5, vol. 9, pp. 915-938
- BALMARY Dominique (dir.), 2004, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, rapport de l'instance d'évaluation du Commissariat général du Plan, février
- BALZANI Bernard et al., 2008, *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport final pour la DARES, 273p.
- BARBIER Jean-Claude, 2002, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, 43-2, pp.307-32 ; COLOMB Fabrice, 2012, *Les politiques de l'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Respublica
- BARBIER Jean-Claude, 2004, *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, avec la contribution de NGOMBO SAMBA SYLLA, Rapport de recherche pour la DARES (ministère du Travail), CEE, Miméo, 121p.
- BARBIER Jean-Claude, 2008, *La longue marche vers l'Europe sociale*, PUF, Coll. Le lien social

- BARBIER Jean-Claude, 2010, « Eléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1/2, La Documentation Française, pp.27-47
- BARBIER Jean-Claude, 2011, « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? », *Politiques sociales et familiales*, n°104, juin 2011, pp.47-58
- BARBIER Jean-Claude, MATYJASIK Nicolas, 2010, « Evaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines », *RFSE*, Dossier : les politiques de quantification, n°5, 1<sup>er</sup> semestre 2010, pp.123-140
- BARBIER Jean-Claude, NGOMBO SAMBA SYLLA, 2001, *Stratégie européenne pour l'emploi : les représentations des acteurs en France*, Rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, 119 p.
- BEAUJOLIN-BELLET Rachel, BOBBIO Myriam, 2010, « Développer une véritable démarche de contrôle et d'évaluation » des cellules de reclassement, *Revue de l'IREES*, n°66, 3, pp. 35-60
- BEC Colette, 2007, *De l'état social à l'état des droits de l'homme*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, Coll. Res Publica
- BEHAGEL Luc et alii, 2008, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et par le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, 30 juin 2008 et de L'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. L'évaluation des expérimentations, Janvier 2008, n°1, 4 p.
- BEHAGEL Luc, CREPON Bruno, GUITARD Julien, GURGAND Marc, 2008, *Evaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les Opérateurs Privés de Placement et par le programme Cap Vers l'Entreprise*, Rapport intermédiaire, 30 juin 2008, 69p.
- BELORGEY Jean-Michel, FOUQUET Annie, AFSA Cédric, 2000, *Minima sociaux, revenus d'activité, précarité*, La Documentation française
- BERAUD Mathieu, EYDOUX Anne, 2009, « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », Communication au Congrès de l'AFS, avril 2009.
- BERAUD Mathieu., EYDOUX Anne, (2009), « Les réformes du service public de l'emploi en France : quelles solidarités pour quelle performance ? », *Communication au Congrès de l'AFS*, avril 2009
- BERTHET Thierry, 2010, « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue française de socio-économie*, n° 6, pp.131-148
- BERTHOUX Elodie et alii, 2013, *Sociologie d'un syndicalisme catégoriel. La CFE-CGC ou la fin d'une exception ?*, Armand Colin, Coll. Recherches
- BEVORT Antoine, JOBERT Annette, 2011, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Coll. U, Armand Colin [2<sup>ème</sup> édition]
- BEVORT Antoine, 2012, « Démocratie », in BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel et MIAS Arnaud (dir.), *Dictionnaire du travail*, pp. 173-178 ; GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel, VINCENT Catherine, 2007, « Processus d'institutionnalisation de la démocratie industrielle et crises sociales en France et en

Allemagne à la fin des années 1960 » in *Travail et Emploi*, n° 111, juillet-septembre, pp. 39-52

BEVORT Antoine, 2012, « La tradition sociologique et le modèle social français » in DUPRE Michèle, GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. Peter Lang, pp. 59-78

BEVORT Antoine, JOBERT Annette, 2008, *Sociologie du travail : les relations professionnelles*, Coll. U, Armand Colin

BEZES Philippe, 2009, *Réinventer l'Etat. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, coll. « le lien social »

BEZES Philippe, 2000, « Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'Etat. Quelques exemples français (1988-1997) », *Revue française de sciences politiques*, vol. 50, n° 2, pp. 307-332

BEZES Philippe, LE LIDEC Patrick, 2011, « Ce que les réformes font aux institutions », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 75-101

BONNAND Gaby, 2012, *Pôle emploi. « De quoi je me mêle ? »*, Paris, Les éditions de l'atelier, p. 14. Gaby Bonnand est président de l'Unédic de 2010 à 2012 et administrateur de Pôle emploi

BORGETTO Michel, LAFORE Robert, 2000, *La république sociale. Contribution à l'étude de la question démocratique en France*, PUF, Coll. La politique éclatée

BOUCHARDEAU Camille, 2007, « La co-traitance ANPE – Missions locales », *L'essentiel*, l'Observatoire de l'ANPE, n° 13, septembre 2007

BOULANGER J.M. [2008], « Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 », *Rapport pour le MINEFE*, Avril 2008, 69p.

BOURDIEU Pierre, 1992, *Réponses. Pour une anthropologie réflexive*, Paris, Seuil

BROUTE Remi, 2010, « La genèse des restructurations en France, le tournant des années soivante », in DIDRY Claude, JOBERT Annette (dir.), *L'entreprise en restructuration. Dynamiques institutions et mobilisations collectives*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. Economie et société, pp. 45-56

BRUN François, CORTEEL Delphine, PELISSE Jérôme, 2011, « Le contrat de transition professionnelle : enjeux et devenir d'une expérimentation innovante dans l'accompagnement des licenciés économiques », Communication au Congrès de l'AFS, Juillet 2011, Grenoble, RT6

BUREAU Marie-Christine *et alii*, 2012, « L'évaluateur au travail », Proposition de Communication au XIII<sup>e</sup> Journées Internationales de Sociologie du Travail, 25 au 27 janvier 2012, Bruxelles

CAHUC Pierre, KRAMARZ Francis, 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, La Documentation Française

CARON Marie-Charlotte, 2004, *Le problème du chômage face à l'incertitude du monopole du placement des demandeurs d'emploi de l'ANPE*, Mémoire pour l'obtention du DEA de droit du travail, Université Lille II

- CASSESE Sabino, WRIGHT Vincent, 1996, « La restructuration des États en Europe occidentale » in WRIGHT Vincent, CASSESE Sabino (dir.), *La recomposition de l'État en Europe*, Paris, La Découverte, pp. 7-18
- CASTEL Robert, 1995, *Les métamorphoses de la question sociale : une chronique du salariat*, Paris, Fayard
- CASTEL Robert, FITOUSSI Jean-Paul, FREYSSINET Jacques et GUAINO Henri, 1998, *Rapport au Premier ministre : chômage – Le cas français*, La documentation française
- CATRICE-LOREY Antoinette, 1982, *Dynamique interne de la Sécurité sociale*, Centre de recherche en Sciences sociales du travail, Paris, Economica
- CATRICE-LOREY Antoinette, 1997, « La Sécurité sociale en France, institution paritaire ? Un regard historique de long terme », *La Revue de l'IRES*, n° spécial. Le paritarisme, institutions et acteurs (24), pp. 81-105
- CEZARD Michel, 1986, « Le chômage et son halo », *Economie et statistique*, n° 193-194, vol. 193, pp. 77-82.
- CHABANET Didier, 2007 ; « Chômage et exclusion sociale : l'échec européen », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, pp. 157-187
- CHABANET Didier, FANIEL Jean, 2007, « L'Europe du chômage : enjeux et dynamiques sociopolitiques d'un échec », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, pp. 5-19
- CHARLIER Myriam, 2002, *Analyse de la formation d'une profession : processus et éléments de reproduction. L'exemple des opérateurs de l'emploi*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Université de Nancy II
- CHARPAIL Christine, KLEIN Tristan, ZYLBERMAN Serge, 2005, « Evaluation des politiques d'emploi : la deuxième génération de panels des bénéficiaires », *Documents d'études de la DARES*, n° 95, février 2005, pp. 18-23
- CHARPY Christian, 2011, *La tête de l'emploi*, Paris, Tallandier
- Claude Thélot, Olivier Marchand, 1997, *Le Travail en France*, Nathan, Essais et Recherches, 269 p
- COCHARD M., COMILLEAU G., HEYER E., 2010, « Les marches du travail dans la crise », *Economie et statistiques*, n° 43-440, pp. 181-204
- COCHARD Marion, 2009, « Trente ans d'évolution du chômage en France », in MONTEL-DUMONT Olivia (dir.), *Travail, emploi, chômage. Cahiers français*, La Documentation française, n° 353, pp. 3-10
- COLOMB Fabrice, 2010, *Genèse et transformations des politiques de l'emploi en France. Une histoire des représentations chez l'élite décisionnaire de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université Paris I
- COLOMB Fabrice, 2012, *Les politiques d'emploi (1960-2000). Sociologie d'une catégorie de politique publique*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, coll. « Res publica »
- Comité d'histoire de la sécurité sociale (dirigé par BARJOT Alain), 1988, *La sécurité sociale. Son histoire à travers les textes. Tome III – 1945-1981*, Association pour l'étude de l'Histoire de la Sécurité Sociale

Comité de pilotage de l'évaluation, 2010, « Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007 ». *Rapport de synthèse du comité de pilotage*, 5 octobre 2009, Paris

COMMAILLE Jacques, 2006, « Sociologie de l'action publique » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. « Références », pp. 415-423

Commission Européenne, 1998, « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », *Communication de la Commission*

Commission européenne, 2000, « La contribution des SPE au développement local », Document de travail des services de la Commission, 28 novembre 2000

Commission Européenne, 2002, « Coopération européenne pour la modernisation des services publics de l'emploi. 1997-2001 », *Rapport d'activité*

Commission Européenne, 2003, Recommandations de la Commission concernant les Grandes Orientations des Politiques Economiques des Etats membres et de la Communauté (période 2003-2005), COM (2003) 170

Conseil d'orientation pour l'emploi, 2011, *Le chômage de longue durée*, décembre 2011

CONTER Bernard, 2007, Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, pp. 21-40

CONTER Bernard, 2009, « Enjeux de la traduction nationale des principes européens de « flexicurité » », in CONTER Bernard, LEMISTRE et RENES Brigitte (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, pp. 21-46

Cour des comptes, 2006, « L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi », *Rapport public thématique*, Mars 2006

DANIEL Christine, 1997, « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *Revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 131-152

DANIEL Christine, 1998, « Les politiques d'emploi : une révolution silencieuse », *Droit Social*, janvier

DANIEL Christine, TUCHSZIRER Carole, 1999, *L'Etat face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Flammarion

DANZER-KANTOOF Boris, LEFEBVRE Véronique, TORRES Félix, 2006, *Un siècle de réformes sociales. Une histoire du ministère du Travail 1906-2006*, La documentation Française

DARES, 1996, *40 ans de politique de l'emploi*, La documentation française, 1996

DARES, 2006, *Bilan de la politique de l'emploi en 2004*, La Documentation française

DARES, 2008, « Les expérimentations pour les politiques publiques de l'emploi et de la formation », *Actes du colloque*, 22 et 23 mai 2008, Paris

Décision du Conseil du 22 juillet 2003 relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des Etats membres (2003/578/CE)

Déclaration de mission commune des SPE en Europe (UE-EEE), 2000, « Avenir des SPE », 05/12/00

DELAPORTE Caroline, POCHEP Philippe (eds.), 2002, *Building Social Europe through the Open Method of Co-ordination*, Bruxelles, PIE – Peter Lang

DEMAZIERE Didier, 1997, « Des chômeurs sans représentation collective : une fatalité ? », *Problèmes économiques*, n° 2.509, 26 février 1997, pp. 18-24

DESROSIERES Alain, 2003, « Historiciser l'action publique : l'Etat, le marché et les statistiques », in LABORIER Pascale, TROM Danny (dir.), *Historicités de l'action publique*, Paris, PUF

DESROSIERES Alain, 2008, *Gouverner par les nombres : L'argument statistique II*, Presses de l'Ecole des Mines de Paris

DESROSIERES Alain, 2008, *L'argument statistique*, Presse de l'Ecole des Mines, tome I

DGEFP, 2009, Actes du séminaire « L'impact du droit de la concurrence sur les politiques publiques de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Etat, nouvelles missions, nouveaux outils »

DIDRY Claude, 2012, « Institutions », in BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel et MIAS Arnaud (dir.), *Dictionnaire du travail*, PUF, Quadrige, pp. 413-418

Direction des études et des statistiques (DES) de l'Unédic, 2006, « Bilan sur les expérimentations d'accompagnement des allocataires par des opérateurs privés », *Point Statis*, n°180, pp.85-89

DOMERGUE Jean-Paul, 2005, « L'assurance chômage » in Comité d'histoire de la sécurité sociale, *La sécurité sociale, son histoire à travers les textes 1981-2005*, tome VI, La documentation française

DONZELOT Jacques, 1994, *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*, Paris, Deuil, Essais (1<sup>ère</sup> éd. 1984), 1994

DRESSEN Marnix, 2011, « A l'épreuve de la fusion ANPE/Assédic & de la loi du 20 août portant rénovation de la démocratie sociale ». Pôle emploi dans la tourmente. Enquête sur les stratégies syndicales », Clersé Univ. Lille 1/CNRS, 73p.

DROUIN Vincent, GREFFE Xavier, 1985, *L'assurance chômage. Filet de sécurité ou parapluie percé ?*, Paris, Economica

DU MESNIL DU BUISSON Marie-Ange, TOCHE Olivier, 2008, « Rapport du groupe de travail DGEFP/Unédic/ANPE/CGEFI relatif à la préparation de la fusion de l'ANPE et du réseau de l'assurance chômage », Inspection générale des affaires sociales

DUBOIS Vincent, 2007, « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et pratiques nationales », *Politique Européenne*, 2007/1, n° 21, pp. 73-95

DUBOIS Vincent, 2009, « L'action publique », in COHEN Antonin, LACROIX Bernard, RIUTORT Philippe (dir.), *Nouveau Manuel de science politique*, Paris, La Découverte, coll. Grands repères, pp.311-332

DUCLOS Laurent, GROUX Guy, MERIAUX Olivier (dir.), 2009, Les nouvelles dimensions du politique, L.G.D.J., Coll. Droit et société

- DUCLOS Laurent, GROUX Guy, MERIAUX Olivier, 2009, « Effectivités, pléistocratie, concurrences de légitimité. Questions de recherche » in DUCLOS Laurent, GROUX Guy, MERIAUX Olivier (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, pp. 265-282
- DUCLOS Laurent, GROUX Guy, MERIAUX Olivier, 2009, « Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales » in DUCLOS Laurent, GROUX Guy, MERIAUX Olivier (dir.), *Les nouvelles dimensions du politique. Relations professionnelles et régulations sociales*, L.G.D.J., Maison des Sciences de l'Homme, pp. 7-24
- DUCLOS Laurent, MERIAUX Olivier, 1997, « Pour une économie du paritarisme », *Revue de l'IRES*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 43-60
- DUCLOS Laurent, MERIAUX Olivier, 2001, « Autonomie contractuelle et démocratie sociale : les implications de la « refondation » » in *Regards sur l'actualité*, La Documentation française, n° 267, janvier 2011, pp. 19-34
- DUFLO Esther, 2009, *Expérience, science et lutte contre la pauvreté*, Fayard, Paris, 2009, 60 p.
- DUPEYROUX Jean-Jacques, 2001, « Avant-Propos. Un étrange feuilleton », *Droit social*, n° 4, avril
- DURAN Patrice, 1996, « Les non-dits de l'évaluation » in TIMSIT Gérard (dir.), *Les administrations qui changent : innovations techniques ou nouvelles logiques ?*, Puf, Paris, p. 161-186
- DURAN Patrice, 2000, *Penser l'action publique*, L.G.D.J., Coll. Droit et société Classics, éditions 2010
- DURAN Patrice, THOENIG Jean-Claude, 1996, « L'État et la gestion publique territoriale », *Revue française de science politique*, 46 (4), août 1996, pp. 580-622
- ELIAS Norbert, 1981 [1970], *Qu'est-ce que la sociologie ?*, Editions de l'aube
- ERHEL Christine, 2009, *Les politiques de l'emploi*, coll. QSJ, PUF
- EYMARD-DUVERNAY François (dir.), 2012, *Epreuves d'évaluation et chômage*, Toulouse, Octares, Coll. Le travail en débat
- FABRE Alexandre, LEFRESNE Florence, TUCHSZIRER Carole, 2008, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, octobre 2008, pp. 5-28
- FLIGSTEIN Neil, 2001, « Le mythe du marché », *Actes de la Recherche en Sciences Sociales*, n° 139
- FONDEUR Yannick, TUCHSZIRER Carole, 2005, « Loi de cohésion sociale et « placement » », source : <http://surlemploi.wordpress.com/2005/06/28/loi-de-cohesion-sociale-et-placement/>
- Fonds d'expérimentation pour la jeunesse, *Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales à l'attention des porteurs de projet*, <http://www.jeunes.gouv.fr/ministere-1001/actions/fonds-d-experimentation-pour-la-1038/#top>, téléchargé le 11/04/2012
- FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick, 2002, « Quelle sociologie du changement dans l'action publique ? retour au terrain et « refroidissement »

- théorique », in FONTAINE Joseph, HASSENTEUFEL Patrick (dir.), *To change or not to change. Les changements de l'action publique à l'épreuve du terrain*, pp. 9-29
- FREYSSINET Jacques (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française
- FREYSSINET Jacques, 1998, *Le chômage*, Paris, La Découverte, Repères
- FREYSSINET Jacques, 2002, « La réforme de l'indemnisation du chômage en France (mars 2000 – juillet 2001) », *Document de travail de l'IREC n° 02-01*
- FREYSSINET Jacques, 2006, « Emergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », *Document de travail*, CEE, n° 65, juillet 2006
- FREYSSINET Jacques, 2008, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation Emploi*, Regards croisés sur les relations formation – emploi, n°101, janvier – mars 2008
- FREYSSINET Jacques, 2010, *Négociateur l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons
- FRIOT Bernard , 1997, "Régime général et retraites complémentaires entre 1945 et 1967 : le paritarisme contre la démocratie sociale", *Revue de l'IREC*, n° 24, printemps-été 1997, pp. 107-130.
- FRIOT Bernard , 1998, *Puissances du salariat. Emploi et protection sociale à la française*, Paris, La Dispute.
- FRIOT Bernard , ROSE José, 1996, « L'emploi en débat » in FRIOT Bernard, ROSE José, *La construction sociale de l'emploi*, Paris, L'Harmattan, pp. 9-46
- GALLOUJ Camal, 2008, *Les agences privées de l'emploi. Conseil, intérim et outplacement*, L'Harmattan
- GAUDIN Jean-Pierre, 2004, *L'action publique. Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphi
- GAUTIE Jérôme, 2001, « Les enjeux de la réforme du marché du travail en Europe », in PALIER Bruno, VIOSSAT Louis-Charles (dir.), *Politiques sociales et mondialisation*, Editions futuribles, pp. 187-204
- GAUTIE Jérôme, 2002, « De l'invention du chômage à sa déconstruction », *Genèses*, n° 46, mars 2002, pp.60-76
- GAUTIE Jérôme, 2009, « De la sécurité de l'emploi à la flexicurité » in CONTER Bernard, LEMISTRE Philippe et RENES Brigitte (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, pp. 21-46
- GAUTIE Jérôme, GUBIAN Alain, 2000, « Réforme du RMI et marché du travail », *Droit social*, n° 7/8, Juillet-Août 2000, pp. 699-707
- GAUVIN Annie, « Le surchômage féminin à la lumière des comparaisons européennes » in MARUANI Margaret (dir.), *Les nouvelles frontières de l'inégalité. Hommes et femmes sur le marché du travail*, Paris, La Découverte, Recherches, pp. 201-212
- GAYRAUD Laure, 2006, *La politique d'emploi des personnes handicapées. Genèse et mise en œuvre d'une politique ordinaire (le cas de la Gironde)*, Thèse pour l'obtention du doctorat en Sciences de l'éducation, Université Bordeaux 2

- GAZIER Bernard, 2009, *John Maynard Keynes*, Paris, PUF, QSJ
- GEORGES Nathalie, 2006, *Le profilage : outil statistique et / ou mode de coordination*, Document de travail pour le CEE n°72, Novembre 2006, 46p.
- GEORGES Nathalie, 2007, « Confier les chômeurs au privé, leçons des expériences internationales », *Regards croisés sur l'économie*, n° 2, 2007/2, pp. 178-187
- GEORGES Nathalie, 2007, « Pratiques du profilage et orientation des demandeurs d'emploi. Quatre exemples européens », *Rapport pour l'ANPE*, septembre 2007, 70p.
- GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, 2008, « Introduction. Les politiques publiques : une pragmatique de la démocratie » in GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, *Politiques publiques et démocratie*, la découverte, coll. Recherches, pp.7-31, p. 13
- GLAYMANN Dominique, 2007, *L'intérim*, Paris, La Découverte, Repères
- GOETSCHY Jeanine, 1999, "The European Employment Strategy: Genesis and Development", *European Journal of Industrial Relations*, vol. 5, n° 2, pp. 117-137
- GOMEL Bernard , SERVERIN Evelyne, 2011, « Evaluer l'expérimentation sociale », *Document de travail du CEE*, n° 143, avril 2011, 33p.
- GOMEL Bernard, SERVERIN Evelyne, 2009, « Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat », *Document de travail du CEE*, n° 119, Juin 2009, 33p.
- GRANOVETTER Mark, 1973, "The Strength of Weak Ties: a Network Theory Revisited", *American Journal of Sociology*, vol.78, n°6, pp.1360-1380
- GRANOVETTER Mark, 2000, "The Economic Sociology of Firms and Entrepreneurs". In : Richard Swedberg (ed.), *Entrepreneurship: A Social Science View.*, Oxford Management Readers, p. 244-275.
- GRATADOUR Céline, 2009, *L'accompagnement des demandeurs d'emploi: de la conception à la mise en œuvre. Complexité des institutions, difficultés des évaluations*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sciences économiques, Université Paris I
- GRATADOUR Céline, MANSUY Michèle, 2007, « Sous-traiter l'accompagnement des chômeurs : éléments d'évaluation », *Travail et emploi*, n° 112, pp. 21-34
- GRECO Danielle, 2006, « Le chômage des femmes : des spécificités persistantes », Observatoire de l'ANPE, *L'essentiel*, juillet 2006, n° 4
- Groupe Amnyos consultants et Rom et Associés, 2008, *Evaluation de la mise en œuvre des expérimentations des parcours d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi. Conclusion générale de l'évaluation tirée des travaux monographiques*
- GROUX Guy, 2005, « L'action publique négociée. Un nouveau mode de régulation ? Pour une sociologie politique de la négociation », *Négociations*, vol.1, n° 3, pp. 57-70
- GUEZENNEC C. [2011], « L'accompagnement des demandeurs d'emploi : bilan d'une politique active en Europe et enseignements pour la France », *La note d'analyse*, Juin 2011, n° 228
- GUILLEMARD Anne-Marie, 1986, *Le déclin du social. Formation et crise des politiques de la vieillesse*, Paris, PUF, Coll. Sociologies, p. 221

GUITTON Christophe , 2008, « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », in BARON Cécile, BOUQUET Brigitte et NIVOLLE Patrick (dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, Logiques sociales, les cahiers du Griot, L'Harmattan, pp.23-40

GUITTON Christophe , 2009, « Politiques publiques et flexicurité », in CONTER Bernard , LEMISTRE Philippe et RENES Brigitte (dir.), *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'université des sciences sociales de Toulouse, pp. 149-196

GUITTON Christophe, 1992, « Chômage, indemnisation, insertion : la nouvelle géométrie de la protection sociale », in BOUILLAGET Patricia, GUITTON Christophe (dir.), *Le chômage de longue durée. Comprendre, agir, évaluer*, Groupe TEN, MIRE, Syros, coll. Alternatives, pp. 431-446

GUITTON Christophe, 2005, « La résistible ascension du territoire en matière de politique d'emploi : retour sur trente ans de relations entre politiques d'emploi, territoire et territorialisation », in BERTHET Thierry (dir.), *Un emploi près de chez vous ?*, Bordeaux, Presses universitaires de Bordeaux, 2005, pp. 51-86

GUITTON Christophe, 2006, « L'Etat social est-il soluble dans la décentralisation ? », Etat et Régulation sociale. Comment penser la cohérence de l'intervention publique, Colloque du 11 au 13 mars 2006

HASSENTEUFEL Patrick, 2007, « L'Etat mis à nu par les politiques publiques », in BADIE Bernard, DELOYE Yves (dir.), *Le temps de l'Etat. Mélanges en l'honneur de Pierre Birnbaum*, Paris, Fayard

HASSENTEUFEL Patrick, 2008, *Sociologie politique : l'action publique*, Paris, Armand Colin, Coll. U

HATCHUEL Armand, 1995, « Les marchés à prescripteurs. Crise de l'échange et genèse sociale » in JACOB Annie , VERIN Héléne (dir.), *L'inscription sociale du marché*, Paris, L'harmattan). Cette distinction est au fondement de notre étude des caractéristiques des différents marchés

HATZFELD Henri, FREYSSINET Jacques, 1964, *L'emploi en France. Initiation économique*, Les éditions ouvrières, Economie et Humanisme

HELY Matthieu, 2009, *Les métamorphoses du monde associatif*, Paris, PUF, Coll. « Le lien social »

HENRY Odile, PIERRU Frédéric, 2012, « Les consultants et la réforme des services publics », *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 193, 2012/3, pp. 4-15

HERBILLON Jean-Michel, 2004, « Le « profiling » des demandeurs d'emploi aux Pays-Bas », *Travail et Emploi*, n°99, Juillet 2004, pp.7-25

HIGELE Jean-Pascal, 2004, *L'alliance MEDEF-CFDT dans la négociation Unédic de 2000 : L'affirmation au droit à l'emploi contre le droit au salaire pour les chômeurs*, Thèse pour le doctorat de sociologie, sous la dir. de FRIOT Bernard

*Histoire du Ministère du Travail*, 2008, Plaquette réalisée à l'occasion de la présidence française de l'Union européenne

HOLCBLAT Norbert, 1998, « La politique de l'emploi en France », in BARBIER Jean-Claude, GAUTIE Jérôme, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*, PUF, 435p., pp. 71-91

INSEE, 2011, France, *Portrait social*, Coll. INSEE Références, Edition 2011

- IRES, 1997, « Quand les acteurs sociaux débattent du paritarisme », *revue de l'IRES*, Numéro Spécial « Le paritarisme. Institutions et acteurs », N°24, Printemps / été 1997, pp. 209-231, *Revue de l'Ires*
- JACOB Steve, 2004, « Evaluation » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline, *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences-Po, Coll. « Références », pp. 201-208
- JACOB Steve, 2005, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques, étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles, PIE Peter Lang
- JAMME Daniel, 2011, « Pôle emploi et la réforme du SPE. Bilan et recommandations ». *Rapport pour le CESE*
- JOBERT Annette, 2000, *Les espaces de la négociation collective, branches et territoires*, Toulouse, Octares, Coll. Travail et activité humaine
- JOBERT Annette, 2006, « Les relations professionnelles » in FREYSSINET Jacques (dir.), 2006, *Travail et emploi en France. Etat des lieux et perspectives*, Les études de la documentation française
- JOBERT Bruno (dir.), 1994, *Le tournant néo-libéral en Europe. Idées et recettes dans les pratiques gouvernementales*, Paris, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques »
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse, 2007, « Quelle protection face aux risques nouveaux de l'emploi ? », in PAUGAM Serge (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, pp. 435-450
- JOIN-LAMBERT Marie-Thérèse (dir.), 1997, *Politiques sociales*, Paris, Presses de Sciences Po et Dalloz, coll. Amphithéâtre, 2ème édition
- KERSCHEN Nicole , 1995, « L'influence du rapport Beveridge sur le plan français de sécurité sociale de 1945 » in La Protection sociale en perspectives, *Revue française de science politique*, Presse de science politique, vol. 45, n° 4, pp. 570-595
- KEUNE Maarten, 2008, "Flexicurity: the new cure for Europe's labour market problems?" in Christophe DEGRYSE et Philippe POCHE (dir.), *Social Developments in the European Union 2007*, Brussels, ETUI-REHS
- KITCHENER Martin, 2002, « Mobilizing the Logic of Managerialism in Professional Fields: The case of academic Health Center Mergers », *Organization Studies*, pp.391-420
- KOSTER Jean-Vincent, 2012, *Le dialogue social européen à l'épreuve des nouvelles formes de régulation de l'emploi*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université de Paris X Nanterre
- L'HORTY Yannick, 2009, « Les politiques de lutte contre le chômage à l'épreuve de la crise de l'emploi », in MONTEL-DUMONT Olivia (dir.), *Travail, emploi, chômage. Cahiers français*, La Documentation française, n° 353, pp. 72-76
- L'HORTY Yannick, 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La Découverte, Coll. Repères
- L'HORTY Yannick, PETIT Pascale, 2011, « Évaluation aléatoire et expérimentations sociales », *Document de travail du Centre d'études de l'emploi*, n° 135, 29p.

- LABROUSSE Agnès, 2010, "Nouvelle économie du développement et essais cliniques randomisés : une mise en perspective d'un outil de preuve et de gouvernement", *Revue de la régulation*, 7, <http://regulation.revues.org/index7818.html>
- LAFORE Robert, 2001, « A propos de la convention du 1<sup>er</sup> janvier 2001 : où en est le paritarisme ? », *Droit Social*, n° 4, avril 2001
- LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel, 2011, « Introduction générale. Pour une sociologie des institutions », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin
- LAROQUE Guy, SALANIE Bernard, 2000, « Une décomposition du non-emploi en France », *Economie et statistique*, n° 331
- LAROQUE Pierre (dir.), 1980, *Les institutions sociales de la France*, La documentation française
- LARTIGOT-HERVIER Louise, 2012, *La peau de chagrin ? Affaiblissement syndical dans les assurances sociales en France et en Allemagne. Comparaison des assurances maladie et chômage*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques, Institut d'Etudes Politiques de Paris
- LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick, « Introduction » in LASCOUMES Pierre, LE GALES Patrick (dir.), 2006, *Gouverner par les instruments*, Les Presses de Sciences Po, Edition 2007, pp. 11-44
- LAULOM Sylvaine, 2010, « La Stratégie européenne pour l'emploi et le droit du travail européen : une imbrication des processus normatifs européens », in ABALLEA François et MIAS Arnaud (dir.), *Mondialisation et recomposition des relations professionnelles : un état des lieux*, Toulouse, Octarès Editions, pp. 171-182
- Laurent Duclos, 2006, *Paritarisme(s) et institution(s). La représentation du rapport Capital Travail dans la gestion de services établis dans l'intérêt général : le cas de l'électricité et des allocations familiales*, Thèse pour le doctorat de sociologie, Institut d'études politiques de Paris
- LE GALES Patrick, 2006, « Gouvernance », in BOUSSAGET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Presses de Sciences-Po, coll. Références, pp. 242-249
- LE GALES Patrick, SCOTT Alan, 2008, « Une révolution Bureaucratique britannique ? Autonomie sans contrôle ou « freer markets, more rules » », *Revue française de sociologie* 2008/2, Volume 49, pp. 301-330
- LECERF Pierre-Emmanuel, MONNET Emmanuel, 2011, *Etudes comparatives des effectifs des SPE en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*, sous la supervision de HESPEL Véronique, IGF
- LELANN Yann, 2013, *Les frontières comptables du social : la protection sociale et le salaire dans la comptabilité nationale (1944-2010)*, Thèse pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université Paris X Nanterre
- Liaisons sociales*, « Inspection générale des Affaires sociales. Rapport annuel 1994 », Documents n°31/95 du lundi 27 mars 1995, supplément au numéro 11900
- LINDBECK Assar, SNOWER Dennis J., 1988, *The insider-outsider theory of employment and unemployment*, Cambridge, The MIT Press

- LISPSKY Michael, 1980, *Street Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York, Russell Sage Foundation, 1980
- MARIMBERT Jean, 2004, *Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française
- MARRY Catherine, 2012, « Genre », in BEVORT Antoine, JOBERT Annette, LALLEMENT Michel et MIAS Arnaud (dir.), *Dictionnaire du travail*, Paris, PUF, Quadrige, pp. 341-347
- MARUANI Margaret, 2007, « Repenser la solidarité... sans faire l'économie du genre », in PAUGAM Serge (dir.), *Repenser la solidarité. L'apport des sciences sociales*, Paris, PUF, Le lien social, pp. 397-415
- MARUANI Margaret, REYNAUD Emmanuèle, 2004, *Sociologie de l'emploi*, Paris, La Découverte, Repères, 4<sup>ème</sup> édition
- MAZADE Olivier, 2008, « Le traitement du chômage entre individualisation et standardisation. L'exemple de la pratique des entretiens professionnels à l'ANPE », in BUISSON-FENET Hélène, LE NAOUR Gwenola (dir.), *Les professionnels de l'action publique face à leurs instruments*, Octares, pp. 95-103
- MEDEF (sous la dir. de PARISOT Laurence ), 2007, *Besoin d'air*, Seuil
- MEIMON Julien, 2011, « Sur le fil. La naissance d'une institution », in LAGROYE Jacques, OFFERLE Michel (dir.), *Sociologie de l'institution*, Belin, pp. 105-129
- MERIAUX Olivier, 1999, *L'action publique partagée. Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse pour le doctorat de sciences politiques, sous la dir. De JOBERT Bruno
- MICHEAU Julie, POUJOULY Christel, POMMIER Patrick, « Le SPNDE programme français d'accompagnement des chômeurs », *Premières synthèses*, Mai 2001 – N°18.1
- Ministère de l'Economie et des Finances, 2007, « Fusion ANPE-Assédict » *Questions-réponses*, 6 décembre 2007, dossier de presse
- MINONZIO Jérôme, L'évaluation des politiques familiales : discours sur la méthode ou mot d'ordre gestionnaire ? », *Informations sociales*, 2008/6, n° 150, p.10-21
- MONNIER Eric, 1987, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics. Du projet au bilan*, Economica, Paris
- MULLER Martine, 1991, *Le pointage ou le placement : histoire de l'ANPE*, L'Harmattan, Logiques sociales
- NEZOZI Gilles, 2008, « Y a-t-il un pilote dans l'avion ? Le gouvernement problématique de la Sécurité sociale » in BORGETTO Michel, CHAUVIERE Michel (dir.), *Qui gouverne le social ? Thèmes et commentaires*, Paris, Dalloz
- OCDE, 1978, *Stratégie à moyen terme pour les politiques de l'emploi et de la main-d'œuvre*, Paris
- OCDE, 1984, *Le service public de l'emploi dans un marché du travail en évolution*, Paris

- OCDE, 2001, « Les politiques du marché du travail et le service public de l'emploi : principales caractéristiques, nouveaux enjeux » in OCDE, *Politiques du marché du travail et service public de l'emploi*, Paris, pp. 35-72
- OFFERLE Michel, 2009, *Sociologie des organisations patronales*, Coll. Repères, Ed. La Découverte, pp. 34-45
- OGIEN Albert, LAUGIER Sandra, 2010, *Pourquoi désobéir en démocratie ?*, Paris, La Découverte
- OKBHANI Nadia, 2013, « L'évaluation des expérimentations du RSA : entre légitimation de l'efficacité et usages politiques », RT6 Working papers, n° 2013-1, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/81/77/67/PDF/WP2013-1Okbani.pdf>
- LOUDIN Bernard, 1959, « La convention du 31 décembre 1958 relative à la création de l'allocation-chômage », *Droit Social*, n°6, Juin 1959, pp. 370-374
- PALIER Bruno, 2002, *Gouverner la sécurité sociale. Les réformes du système français de protection sociale depuis 1945*, Paris, PUF, Quadrige
- PALIER Bruno, 2008, « De l'ambiguïté en politique », in GIRAUD Olivier, WARIN Philippe, 2008, *Politiques publiques et démocratie*, La Découverte, coll. Recherches, pp.93-107
- PALIER Bruno, 2008, « De la demande à l'offre, les réformes de la protection sociale en France », in GUILLEMARD Anne-Marie, *Où va la protection sociale ?*, Paris, PUF, Le lien social, pp.119-138
- PERRET Bernard, 2007, « L'évaluation, un nouveau mode de construction de l'action publique ? » in BOUSQUET Brigitte, JAEGER Marcel et SAINSAULIEU Ivan, *Les défis de l'évaluation en action sociale et médico-sociale*, Dunod, pp. 29-40
- PERRET Bernard, 2008 [2001], *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La Découverte, Repères
- PETERS Guy, 2010, « Nouveau Management Public » in BOUSSAGUET Laurie, JACQUOT Sophie et RAVINET Pauline (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Les presses de Sciences-Po, pp. 398-403
- PILLON Jean-Marie, 2011, « Les reconfigurations institutionnelles et organisationnelles du service public de l'emploi. Les mutations des activités des professionnels du Pôle emploi entre placement, indemnisation et concurrence », Communication au Congrès de l'ASFP, Strasbourg
- PILLON Jean-Marie, VIVES Claire, « Construire un marché au cœur du service public de l'emploi pour placer les chômeurs : une orientation phare des politiques d'emploi de 2005 à 2008 », Journées doctorales du Clersé, « Marchés, organisations, et institutions, un regard croisé de la sociologie et de l'économie », 5 juin 2012, Université Lille 1
- PILLON Jean-Marie, *Les rendements du chômage. Le traitement de la demande d'emploi par les contrôleurs de gestion et les conseillers de pôle emploi*, Thèse en cours pour l'obtention du doctorat de sociologie, Université Paris X Nanterre
- PIZZORNO Alessandro, 1978, « Political exchange and collective identity in industrial conflict » in CROUCH Colin, PIZZORNO Alessandro (dir.), *The resurgence of class conflict in western Europe since 1968*, Vol.2, Mac Millan, pp. 277-298
- POLANYI Karl, 1944 (1983), *La grande transformation*, Paris, Gallimard

POLLET Gilles, 1998, « La régulation au confluent des coalitions sociales et politiques », in COMMAILLE Jacques et JOBERT Bruno (dir.), *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J., coll. « Droit et société », pp. 329-359

POLLET Gilles, 2012, « Socigenèse de l'Etat social français. La société civile contre – ou tout contre – l'Etat ? », in DUPRE Michèle, GIRAUD Olivier, LALLEMENT Michel (dir.), *Trajectoires des modèles nationaux. Etat, démocratie et travail en France et en Allemagne*, Bruxelles, P.I.E. LANG Peter pp. 103-117

RACK Claude, 2005, « L'Agence Nationale pour l'Emploi et ses clients entre 1999 et 2003 : quelques enseignements du rapport d'évaluation du troisième contrat de progrès », *Premières informations Premières synthèses*, DARES

RAMAUX Christophe, 2002, « L'Etat social à l'épreuve de la politique économique et du risque », in DUPUIS Jean-Marc et al. (dir.), *Politiques sociales et croissance économique*, Paris, L'Harmattan, pp. 55-70

*Rapport d'information du Sénat fait au nom de la mission commune d'information relative à Pôle emploi*, enregistré à la présidence du Sénat le 5 juillet 2011, n° 713, par ALDUY Jean-Paul

Rapport du gouvernement au Parlement établissant les modalités et les conditions d'une coordination plus étroite de l'ANPE et de l'Unédic. Art. 79 de la loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle

*Rapport fait au nom de la commission des Affaires sociales sur le projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi*, par Mme PROCACCIA Catherine, Sénatrice, Session ordinaire 2007-2008

*Rapport, fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de programmation pour la cohésion sociale* par Mr SOUVET Louis et Mme LETARD Valérie, sénateurs, Annexe au procès verbal de la séance du 20 octobre 2004

RAVEAUD Gilles, 2006, « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi*, N° 107 juillet-septembre 2006, pp. 7-18

Revue Française d'Administration Publique, 2010, « La révision générale des politiques publiques » (Tome 4)

REYNAUD Jean-Daniel, 1989, *Les règles du jeu : l'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin

REYNAUD Jean-Daniel, 1990, « Le système et la règle », in REYNAUD Jean-Daniel, EYRAUD François, PARADEISE Catherine et SAGLIO Jean (dir.), *Les systèmes de relations professionnelles. Examen critique d'une théorie*, Editions du CNRS, Paris, 1990

REYNAUD Jean-Daniel, 1995, *Le conflit, la négociation et la règle*, Toulouse, Octarès

REYNAUD Jean-Daniel, 1997, *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, Armand Colin

ROSANVALLON Pierre, 1988, *La question syndicale*, Calmann-Lévy

ROSANVALLON Pierre, 1998, *La nouvelle question sociale : repenser l'Etat Providence*, Paris, Ed. du Seuil

- ROUSSEAU Yves, 2005, « Du monopole public du placement à un nouveau SPE », *Droit Social*, n°4, Avril 2005
- ROUSSEAU Yves, 2011, « Réflexions comparées sur la réforme de l'APEC et de l'AFPA, et sur le financement du Pôle emploi par l'Unédic », *Droit Social*, Avril 2011, n° 698, pp. 437-447
- ROUX Sébastien, 2010, « La transparence du voile. Critique de l'anonymisation comme impératif déontologique », in LAURENS Sylvain, NEYRAT Frédéric (dir.), *Enquêter : de quel droit ? Menaces sur l'enquête en sciences sociales*, Editions du croquant, pp.139-154
- RUELLAN Rolande, 1996, « Clarification des pouvoirs et rénovation du système », *Droit social*, septembre-octobre (9-10)
- SALAI Robert, 1980, « Le chômage, un phénomène de file d'attente », *Economie et statistique*, n° 123, pp. 67-78
- SALAI Robert, 2004, « La politique des indicateurs. Du taux de chômage au taux d'emploi dans la stratégie européenne pour l'emploi », in ZIMMERMANN Bénédicte (dir.), *Les sciences sociales à l'épreuve de l'action. Le savant, le politique et l'Europe*, Editions de la Maison des sciences de l'homme, coll. Du CIERA Dialogiques, pp. 287-331
- SALAI Robert, BAVEREZ Nicolas et REYNAUD Bénédicte, 1999 [1986], *L'invention du chômage. Histoire et transformations d'une catégorie en France des années 1890 aux années 1980*, PUF, Quadrige
- SALOGNON Marie, 2005, *Evaluation de la qualité du travail et chômage de longue durée*, Thèse pour le doctorat de sciences économiques, Université Paris X Nanterre
- SANTELMANN Paul, 2006, *La formation professionnelle continue*, Paris La documentation Française, coll. Les études de la documentation française, 176p.
- SCHWARTZ Bertrand, 1981, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes*, Editions Apogée
- Société Française de l'Evaluation, 2011, « Evaluations des impacts des politiques et des pouvoirs publics », *Les cahiers de la SFE*, n° 6, Juin 2011
- SQUIRES Peter, MEASOR Lynda, 2005, « Below decks on the youth justice flagship: the politics of evaluation » in TAYLOR David, BALLOCH Susan (ed.), *The politics of evaluation*, London, The policy Press, pp. 21-40
- STEINER Philippe, 2005, *La sociologie économique*, Paris, La découverte
- STRAUSS Anselm, 1978, *Negotiations, Varieties, Context, Processes and Social Order*, San Francisco, Jossey-Bass
- SUPIOT Alain, 1994, *Critique du droit du travail*, PUF, Coll. Les voies du droit
- THERY Michel, 2000, « L'adaptation de l'assurance chômage à la nouvelle donne du travail », *Droit social*, n° 7/8, Juillet-Août 2000, pp. 739-743
- TOPALOV Christian, 1994, *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Albin Michel
- TUCHSZIRER Carole, 2005, « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi : une mission nouvelle confiée à l'Unédic », *Premières synthèses*, DARES, n° 18.1

TUCHSZIRER Carole, 2008, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs, une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, n° 51, février 2008

UNEDIC, 1983, *Le Régime d'Assurance chômage*

VERDIER Jean-Marie, 2008, « L'usage politique des idées floues : l'éducation et la formation tout au long de la vie », in GIRAUD Olivier, WARIN Philippe (dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte, pp.109-135.

VERICEL Marc, 2006, « Le nouvel accord sur l'AC pour 2006-2008. De l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la recherche de recherche d'emploi », *Droit social*, n°2, Février 2006, pp.129-133

WACQUANT Loïc, 2002 (2000), *Corps et âmes. Carnets ethnographiques d'un apprenti boxeur*, Agone

WILLMANN Christophe, 2005, « Loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 et aides à l'emploi », *Droit social*, n°4, Avril, pp. 445-455

WILLMANN Christophe, 2009, « L'autonomie des partenaires sociaux en débat : Pôle emploi et la convention d'assurance chômage du 19 février 2009 ». *Droit social*, juillet-août (7/8): pp. 830-841

## LISTES DES TABLEAUX

---

Tableau 1- Les différents types d'externalisation _____	21
Tableau 2 - Evolution du nombre de demandes d'emploi par agent ANPE de 1977 à 1989 _____	134
Tableau 3 : les dépenses d'indemnisation du chômage (1985-1994) (en millions de francs courants) _____	141
Tableau 4 - Evolution du pourcentage de chômeurs non indemnisés parmi les demandeurs d'emploi de catégorie 1+6 _____	142
Tableau 5 - Nombre d'entretiens réalisés dans le cadre du SPNDE puis du PAP-ND (1999-2003) _____	197
Tableau 6 - Nombre de bénéficiaires de prestations prescrites par l'ANPE (1999-2003) _____	198
Tableau 7 – Des moyens démultipliés _____	198
Tableau 8 - Engagements financiers du RAC sur les actions d'accompagnement et bénéficiaires par mesure _____	201
Tableau 9 - Structure du financement de l'ANPE (hors FNE) _____	205
Tableau 10 - Dépenses réalisées au titre du PARE par l'Unédic _____	205
Tableau 11 - Evolution du résultat et de la situation nette de l'assurance chômage _____	206
Tableau 12 - Le poids financier des prestations externalisées _____	210
Tableau 13 - Modalités de rémunération de la prestation achetée à Ingeus _____	255

## LISTE DES ENCADRES

<i>Encadré 1 - Politique de l'emploi / politique pour l'emploi</i>	65
<i>Encadré 2 - Le chômage une catégorie pour représenter et agir sur le monde social</i>	65
<i>Encadré 3 - Paritarisme pur et paritarisme de participation</i>	79
<i>Encadré 4 - Paritarisme et négociation collective, administrateurs et négociateurs : des distinctions lourdes d'enjeux</i>	81
<i>Encadré 5- Les principales évolutions législatives relatives au travail intérimaire</i>	110
<i>Encadré 6 - La variété des formes prises par les politiques d'activation</i>	117
<i>Encadré 7 - La création du Revenu Minimum d'Insertion</i>	122
<i>Encadré 8 - Les lois de 1982-1983 sur la décentralisation</i>	128
<i>Encadré 9 - Les caractéristiques procédurales de la SEE, première MOC</i>	160
<i>Encadré 10 - La stratégie de Lisbonne</i>	162
<i>Encadré 11 - Chronologie de la négociation, de l'agrément et de l'application du PARE</i>	190
<i>Encadré 12 - Le SPE néerlandais, un précurseur en Europe en matière d'externalisation du placement</i>	226
<i>Encadré 13 - L'expérimentation dans les politiques publiques : un terme polysémique, des pratiques variées</i>	232
<i>Encadré 14 - La dichotomie entre « politiques » et « services » au cœur du fonctionnement du RAC</i>	235
<i>Encadré 15 - Objectif entreprise</i>	240
<i>Encadré 16 - Procès-verbal du Bureau de l'Unédic du 7 septembre 2004. Discussion préalable au vote d'une nouvelle expérimentation avec l'opérateur Ingeus (extraits)</i>	243
<i>Encadré 17 – Le SPE australien, la référence en matière de recours aux opérateurs externes</i>	249
<i>Encadré 18 – Présentation du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)</i>	291
<i>Encadré 19 - Résolution adoptée par le 46ème congrès de la CFDT : extrait relatif aux services publics</i>	312
<i>Encadré 20 – Extraits de la résolution adoptée par le 48ème congrès de la CGT relatifs aux services publics</i>	314
<i>Encadré 21 - Le fonctionnement du collège « employeurs »</i>	319
<i>Encadré 22 - Les différentes composantes de la représentation patronales</i>	320
<i>Encadré 23 - Le fonctionnement du collège « salariés » et l'audience syndicale</i>	321
<i>Encadré 24 - Les opérateurs privés de placement du marché Accompagnement renforcé</i>	338
<i>Encadré 25 - Le profilage statistique des demandeurs d'emploi</i>	351
<i>Encadré 26 - Le dispositif Cap vers l'entreprise et son évaluation</i>	378
<i>Encadré 27 - L'outil de constitution de cohortes et son utilisation</i>	393
<i>Encadré 28 - La composition du CA de PE</i>	461
<i>Encadré 29 - Principaux résultats de l'évaluation OPP / CVE (extraits du rapport de synthèse du comité de pilotage)</i>	478
<i>Encadré 30 - Le comité d'évaluation de Pôle emploi</i>	497
<i>Encadré 31 - La stratégie commerciale de création de filiale par les entreprises de travail temporaire expliquée par un salarié</i>	503
<i>Encadré 32 - L'impuissance des acteurs syndicaux et patronaux vis à vis des décisions budgétaires de l'Etat</i>	536
<i>Encadré 33 - Communiqués des organisations syndicales dénonçant le recours aux OPP par Pôle emploi (extraits)</i>	538

# TABLE DES MATIERES

<b>RESUME – ABSTRACT</b>	<b>3</b>
<b>REMERCIEMENTS</b>	<b>9</b>
<b>SOMMAIRE</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE</b>	<b>17</b>
<b>1. CONSTRUCTION DE L’OBJET</b>	<b>20</b>
1.1 LE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT, UNE FORME D’EXTERNALISATION SPECIFIQUE AU SEIN DU SPE	20
1.2 LE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT, UN CHANGEMENT A RESITUER DANS L’HISTOIRE DES REGULATIONS DU SPE	22
1.3 LE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT, UN PROCESSUS D’INSTITUTIONNALISATION DANS UN PAYSAGE INSTITUTIONNEL CHAMBOULE	24
<b>2. UN OBJET AU CŒUR DES TRANSFORMATIONS DE L’ACTION PUBLIQUE ET DES MANIERES DE L’APPREHENDER</b>	<b>25</b>
<b>3. PRESENTATION DES ENJEUX DE LA THESE : IDENTIFIER LES TRANSFORMATIONS DES REGULATIONS DU SPE LIEES AU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT</b>	<b>34</b>
3.1 RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT ET EVOLUTIONS DES POLITIQUES D’EMPLOI	34
3.2 UNE NOUVELLE MANIERE DE REGULER ET REALISER LA MISSION DE SERVICE PUBLIC DU PLACEMENT	37
3.3 L’EVALUATION DE L’EFFICACITE DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT AU CŒUR DE L’INSTITUTIONNALISATION	39
3.4 LES CARACTERISTIQUES ET LES EVOLUTIONS DU PARITARISME SAISIES A TRAVERS LE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT	40
<b>4. LA METHODOLOGIE DE L’ENQUETE : TERRAINS, SOURCES ET METHODES</b>	<b>43</b>
4.1 UNE ENQUETE EN POSITION DE PARTICIPATION OBSERVANTE DEPUIS LE CŒUR DU SPE	43
4.2 PRESENTATION DES DIFFERENTES METHODOLOGIES MOBILISEES	46
<b>5. PLAN DE LA THESE</b>	<b>52</b>
<b>PARTIE I - DE L’INSTAURATION A LA MISE EN CAUSE DU MONOPOLE : EVOLUTIONS DES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI (1945-2001)</b>	<b>57</b>
<b>CHAPITRE 1 - LA MISE EN PLACE DES INSTITUTIONS PILIERS DU SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI FRANÇAIS (1945-1967)</b>	<b>61</b>
<b>1. 1945 : UN SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI PRINCIPALEMENT FONDE SUR LE MONOPOLE DU PLACEMENT</b>	<b>63</b>
1.1 LE MONOPOLE : UN OUTIL POUR ATTEINDRE LE PLEIN EMPLOI	63
1.1.1 Des politiques macroéconomiques orientées vers l’objectif de plein emploi	63
1.1.2 Quelle mobilisation du monopole au profit du plein emploi ?	66
1.2 LE REFUS D’UNE NOUVELLE BRANCHE DE LA SECURITE SOCIALE POUR GARANTIR UN REVENU DE REMPLACEMENT AUX CHOMEURS	68
<b>2. 1958 : LA NAISSANCE DU REGIME PARITAIRE D’ASSURANCE CHOMAGE : UNE NOUVELLE PRISE EN CHARGE DE L’INDEMNISATION</b>	<b>71</b>
2.1 LA CONJONCTURE PLAIDE EN FAVEUR D’UN NOUVEAU SYSTEME D’INDEMNISATION	72
2.2 LE REGIME D’ASSURANCE CHOMAGE, UNE INSTITUTION PARITAIRE ISSUE D’UNE CONVENTION	77
2.3 LA DELEGATION AU REGIME D’ASSURANCE CHOMAGE DE LA MISSION D’INDEMNISATION	84
2.4 QUELLES PREROGATIVES DU REGIME D’ASSURANCE CHOMAGE SUR LE RETOUR A L’EMPLOI ?	86
<b>3. 1967 : LA NAISSANCE DE L’AGENCE NATIONALE POUR L’EMPLOI : RENDRE EFFECTIF LE MONOPOLE SUR LE PLACEMENT POUR RENFORCER LES INTERVENTIONS DU SERVICE PUBLIC DE L’EMPLOI</b>	<b>91</b>

3.1	DE NOUVELLES MODALITES D'INTERVENTION SUR LE MARCHE DU TRAVAIL FAVORISEES PAR LA CONJONCTURE	91
3.2	LA CREATION DE L'ANPE : UNE INSTITUTION EN-DEÇA DES AMBITIONS INITIALES	97
3.3	UNE NOUVELLE SIGNIFICATION PORTEUSE D'AMBIGUÏTES POUR L'INDEMNISATION	101
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>104</b>

## **CHAPITRE 2 - CRISES INSTITUTIONNELLES ET TRANSFORMATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : L'EMERGENCE PROGRESSIVE D'UN NOUVEAU LIEN ENTRE INDEMNISATION ET PLACEMENT (1979-1993)** **105**

<b>1.</b>	<b>UN PARTAGE CROISSANT DES PREROGATIVES ENTRE ETAT ET PARTENAIRES SOCIAUX, LA DEMULTIPLICATION DES ACTIONS DU SERVICE PUBLIC (1979-1987)</b>	<b>106</b>
1.1	LA REFORME DE 1979 : FUSION ENTRE ASSURANCE ET ASSISTANCE	107
1.1.1	Nouvelle conjoncture et transformations des politiques de l'emploi	107
1.1.2	Un partage renouvelé des prérogatives entre Etat et partenaires sociaux	111
1.1.3	Les transformations du traitement du chômage	113
1.2	LA REFORME DE 1982-1984 : LA DUALISATION DU REGIME	115
1.2.1	Un enlèvement dans la crise qui se répercute sur les politiques de l'emploi	116
1.2.2	Un nouveau système d'indemnisation composé de plusieurs types de revenu	118
1.3	UNE MULTIPLICATION D'ACTEURS MAIS UN MONOPOLE QUI PERDURE	124
1.3.1	Les missions locales : un nouvel opérateur emblématique des transformations de l'intervention publique en matière d'emploi	124
1.3.2	Les nouveaux modes d'intervention de l'opérateur public	126
1.3.3	Définir le SPE et coordonner ses interventions : la circulaire de 1984.	128
1.3.4	La réforme de l'ANPE en 1986/1987 : redéfinition du monopole et premier rapprochement avec le régime d'assurance chômage	132
<b>2.</b>	<b>APPROFONDISSEMENT DE L'ACTIVATION ET COORDINATION DE L'INDEMNISATION ET DU PLACEMENT (1992-1993)</b>	<b>135</b>
2.1	ATTENTES ACCRUES ENVERS LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ET RENFORCEMENT DE SES MISSIONS	135
2.1.1	Evolution de la conjoncture et transformations de l'approche du chômage	135
2.1.2	Nouvelles caractéristiques du chômage et nouvelles modalités d'intervention du SPE	138
2.1.3	L'intervention croissante des partenaires sociaux en matière d'aide au retour à l'emploi	139
2.2	L'ACTIVATION, POINT NODAL DE LA CONVENTION D'ASSURANCE CHOMAGE NEGOCIEE EN 1992	140
2.2.1	Nouvelles dispositions relatives au régime d'indemnisation	141
2.2.2	Changement de partenaire privilégié du patronat et nouvelles interventions sur l'aide au retour à l'emploi	143
2.3	LES PROPOSITIONS DE REFORME DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI EN 1993 : COORDONNER PLUTOT QUE FUSIONNER	145
2.3.1	Une nouvelle organisation du service public de l'emploi rendue nécessaire par une nouvelle approche du lien indemnisation / placement ?	147
2.3.2	La coordination jugée plus propice à l'efficacité du service public de l'emploi que la fusion	149
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>152</b>

## **CHAPITRE 3 - MISES EN CAUSE EUROPEENNE ET NATIONALE DU MONOPOLE DE PLACEMENT (1997-2001)** **155**

<b>1.</b>	<b>LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI : OUTIL DE RENFORCEMENT DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI ET DE MISE EN CAUSE DE LEUR MONOPOLE SUR LE PLACEMENT</b>	<b>157</b>
1.1	LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI : UNE PREMIERE DECLINAISON DE LA METHODE OUVERTE DE COORDINATION IMBRIQUEE DANS LA POLITIQUE MACROECONOMIQUE DE L'UNION EUROPEENNE	158

1.1.1	La méthode ouverte de coordination : une politique d'une nouvelle nature	159
1.1.2	La place de la stratégie européenne pour l'emploi dans l'architecture des politiques communautaire	160
1.2	LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DE LA STRATEGIE EUROPEENNE POUR L'EMPLOI	165
1.2.1	Améliorer la capacité d'insertion professionnelle	165
1.2.2	Une politique d'emploi marquée par la confiance accordée au marché	169
1.3	UNE CONCEPTION PRECISE DU ROLE ET DES MODES DE REGULATION DES SERVICES PUBLICS DE L'EMPLOI	171
1.3.1	Le réseau des « Chefs des Services de l'Emploi » : un outil pour favoriser la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi	172
1.3.2	Une préconisation sans ambiguïté : organiser la concurrence sur l'activité de placement	174
1.3.3	Mettre en œuvre les préceptes du Nouveau Management Public pour adapter les services publics de l'emploi à la concurrence	176
1.4	QUELS ENSEIGNEMENTS TIRER DE CETTE ETUDE DE LA SEE POUR ANALYSER LES POLITIQUES D'EMPLOI NATIONALES ? L'EXEMPLE DU SERVICE POUR UN NOUVEAU DEPART (SPNDE)	178
1.4.1	L'impossibilité à identifier des « effets simples » du discours européen	178
1.4.2	Le Service Pour une Nouveau Départ vers l'Emploi : entre influences communautaires et spécificités nationales	179
<b>2.</b>	<b>LE PLAN D'AIDE AU RETOUR A L'EMPLOI : UN TOURNANT A LA FRANÇAISE DANS LA REGULATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI MARQUE PAR LES ORIENTATIONS EUROPEENNES</b>	<b>182</b>
2.1	LES CONFLITS LORS DE LA NEGOCIATION DE LA CONVENTION	184
2.1.1	Des lectures différentes de la conjoncture économique	184
2.1.2	Du Contrat d'Aide au Retour à l'Emploi au Plan d'Aide au Retour à l'Emploi : une négociation très largement marquée par la Refondation sociale	189
2.1.3	Une négociation autour de l'activation avec trois points d'achoppement	191
2.2	LES CHANGEMENTS DANS LE CONTENU DU TRAITEMENT DU CHOMAGE - PARE / PAP : UN DISPOSITIF D'ACTIVATION DES DEPENSES ET DES DEMANDEURS D'EMPLOI	195
2.2.1	Un nouveau traitement pour l'ensemble des demandeurs d'emploi initié par les partenaires sociaux	196
2.2.2	Une transformation de la signification de l'indemnisation qui découle de l'introduction de nouvelles contreparties	199
2.3	CHANGEMENTS DANS LES CONTOURS ET LA REGULATION DU SPE	204
2.3.1	Le changement de positionnement du régime d'assurance chômage au sein du service public de l'emploi et le bilan de la Refondation sociale	204
2.3.2	L'ANPE en position de force ? Accroissement d'effectifs et pilotage de nouveaux prestataires	209
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>212</b>
	<b>CONCLUSION DE LA PARTIE I</b>	<b>215</b>

**PARTIE II - LES EXPERIMENTATIONS DE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT AU CARREFOUR DES TRANSFORMATIONS DU SPE : L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE (2003-2008)** **217**

**CHAPITRE 4 - L'INTRODUCTION BRICOLEE ET EXPERIMENTALE PAR L'UNEDIC DU « MARCHE » SUR L'ACTIVITE DE PLACEMENT (2003-2006)** **223**

<b>1.</b>	<b>MAATWERK : UNE PREMIERE EXPERIMENTATION A L'AVEUGLE</b>	<b>224</b>
1.1	L'EXPERIMENTATION MAATWERK : UNE « INNOVATION » AU CŒUR DES DEBATS CANONIQUES DU SPE	225
1.1.1	L'élaboration du dispositif symptomatique de son caractère bricolé et du rôle déterminant du prestataire	225
1.1.2	Un déploiement de l'expérimentation hors du droit commun	229
1.2	« MORDRE LE TRAIT » POUR EXPERIMENTER UN AUTRE FONCTIONNEMENT DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI	231

1.2.1	Un dispositif transgressif de différentes règles de fonctionnement du SPE	231
1.2.2	Une expérimentation qui transforme les fondements du service public de l'emploi	236
1.3	DES RESULTATS D'EXPERIMENTATION LOURDS D'ENJEUX	239
1.3.1	<i>Objectif entreprise</i> , une réaction à l'expérimentation qui transforme le SPE	240
1.3.2	Résultats des évaluations et avenir de l'expérimentation	242
<b>2.</b>	<b>INGEUS : L'EXPERIMENTATION EMBLEMATIQUE DE L'INTRODUCTION DES OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT</b>	<b>246</b>
2.1	IL ETAIT UNE FOIS... UNE « BAGUETTE MAGIQUE » AUSTRALIENNE	247
2.1.1	Une stratégie commerciale d'entrée dans le service public de l'emploi français qui marque les esprits...	247
2.1.2	... mais une entreprise finalement relativement démunie	250
2.2	UN DISPOSITIF A LA FRONTIERE DE LA LEGALITE MAIS FORMALISE	253
2.2.1	Un contenu de prestations innovant	253
2.2.2	Une expérimentation qui repose sur des transgressions	256
2.3	L'ANPE DANS UNE POSITION AMBIGÛE : A LA FOIS ASSOCIEE, PARTENAIRE INDISPENSABLE ET ACCUSEE	258
2.3.1	L'implication de l'ANPE et la persistance du monopole	258
2.3.2	L'importance de la dimension expérimentale du dispositif	260
<b>3.</b>	<b>LA MULTIPLICATION DES EXPERIMENTATIONS, UN SIGNE AVANT-COUREUR DE L'INSTITUTIONNALISATION ?</b>	<b>262</b>
3.1	LA TROISIEME VAGUE D'EXPERIMENTATION : UNE « EXCROISSANCE » DU DISPOSITIF PRECEDENT ?	262
3.2	EXPERIMENTER DE NOUVELLES FORMES D'ACCOMPAGNEMENT, SIGNE DES RECOMPOSITIONS POSSIBLES AU SEIN DU SPE	264
3.2.1	L'Unédic développe ses compétences en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi	264
3.2.2	L'ANPE : une partie-prenante de la démarche expérimentale contrariée mais intéressée	268
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>269</b>
 <b>CHAPITRE 5 - UN NOUVEAU CADRE REGLEMENTAIRE POUR LA REGULATION CONCURRENTIELLE</b>		 <b>271</b>
<b>1.</b>	<b>DE NOUVELLES REGULATIONS DESTINEES A AUGMENTER L'EFFICACITE DU SPE</b>	<b>272</b>
1.1	LE DIAGNOSTIC PREALABLE A LA REFORME REGLEMENTAIRE	273
1.2	UNE LOI BATIE SUR DEUX AXES : RENFORCER LA COORDINATION INSTITUTIONNELLE ET INTRODUIRE LA REGULATION CONCURRENTIELLE SUR L'ACTIVITE DE PLACEMENT	277
1.2.1	Premier volet : renforcer la coordination institutionnelle	278
1.2.2	Second volet : introduire la régulation concurrentielle	281
1.3	LES PARTENAIRES SOCIAUX CO-ELABORATEURS DU CADRE REGLEMENTAIRE	287
1.4	LA PROMOTION DE NOUVELLES MODALITES DE TRAITEMENT DU CHOMAGE	290
1.4.1	Le PPAE : continuité avec le PARE et consensus sur l'activation ?	290
1.4.2	L'ouverture du contrôle des demandeurs d'emploi à l'institution paritaire	294
1.4.3	L'inscription dans le cadre réglementaire de la régulation marchande de l'activité de placement	295
<b>2.</b>	<b>LA CONSTRUCTION AU SEIN DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE D'UN COMPROMIS DECISIF POUR L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT</b>	<b>298</b>
2.1	DES CONTEXTES PROPICES A L'INSTITUTIONNALISATION DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE D'UN SEGMENT DE L'ACTIVITE DE PLACEMENT	299
2.1.1	Un contexte financier favorable	300
2.1.2	L'intervention croissante du régime d'assurance chômage sur l'aide au retour à l'emploi	301
2.2	LES POSITIONS DES DIFFERENTES ORGANISATIONS DU REGIME D'ASSURANCE CHOMAGE RELATIVES AU RECOURS AUX OPP	303

2.2.1	Recourir aux OPP dans l'espoir d'un retour sur investissement ? _____	303
2.2.2	Mise en cause de l'efficacité de l'opérateur public et augmentation des prérogatives du régime d'assurance chômage _____	307
2.3	UN COMPROMIS SOUS CONTRAINTE _____	316
2.3.1	Le MEDEF utilise sa position dominante pour « proposer » le recours aux opérateurs privés de placement avec l'assentiment de la CFDT _____	317
2.3.2	« Sauver » le paritarisme : éclairages sur le fonctionnement paritaire _____	324
2.3.3	La mobilisation sélective des résultats des expérimentations précédentes ? _____	325
2.3.4	La matérialisation du compromis dans les formes de l'expérimentation _____	329
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE _____</b>	<b>332</b>

## **CHAPITRE 6 - UN ORDRE INSTITUTIONNEL DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI NON STABILISE : L'EXPERIMENTATION ACCOMPAGNEMENT RENFORCE AU CŒUR DES RECOMPOSITIONS** **335**

<b>1.</b>	<b>L'INSTITUTIONNALISATION AMORCEE DU PLACEMENT SIGNIFICATIVE DES TRANSFORMATIONS EN COURS DU SPE _____</b>	<b>336</b>
1.1	UNE PREMIERE : L'INTRODUCTION DE MECANISMES CONCURRENTIELS _____	336
1.1.1	Une première expérience d'organisation de la concurrence entre opérateurs privés _____	337
1.1.2	Une structure de rémunération voulue incitative _____	339
1.1.3	La régulation concurrentielle d'un segment de l'activité de placement : un principe déjà consensuel ? _____	341
1.2	« ACCOMPAGNEMENT RENFORCE » : UN ACCOMPAGNEMENT LUXUEUSEMENT IDENTIQUE A CELUI DE L'OPERATEUR PUBLIC _____	346
<b>2.</b>	<b>L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE DANS UN SPE EN PLEINE MUTATION _____</b>	<b>349</b>
2.1	DES CONTESTATIONS AU CŒUR DE LA MISE EN ŒUVRE D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE SIGNES DE L'INSTITUTIONNALISATION INACHEVEE _____	350
2.1.1	Les contestations autour de la sélection et l'orientation des demandeurs d'emploi _____	350
2.1.2	Entre coopération et concurrence : les directions d'institutions face aux difficultés lors de la mise en œuvre ? _____	355
2.1.3	Un dispositif précurseur de nouvelles régulations du SPE ? _____	359
2.2	DES OPPOSITIONS QUI S'EXPLIQUENT PAR LE PROJET SOUS-JACENT AU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT _____	362
2.2.1	Une opposition de l'ANPE et la DGEFP à la mise en cause de l'opérateur public _____	362
2.2.2	L'égalité de traitement : un point d'achoppement majeur _____	364
2.2.3	Quel avenir pour le recours aux opérateurs privés de placement ? _____	366
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE _____</b>	<b>370</b>

## **CHAPITRE 7 – EVALUER OU COMMUNIQUER ? UNE TENSION AU CENTRE DES EXPERIMENTATIONS D'ACCOMPAGNEMENT RENFORCE** **371**

<b>1.</b>	<b>L'ELABORATION DE L'EVALUATION OPP / CVE : UN CONCENTRE DES CONFLITS ET DES ENJEUX LIES AU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT _____</b>	<b>373</b>
1.1	DES RECITS DES ORIGINES DIVERGENTS : PREMIER SIGNE DES ENJEUX DE CETTE EVALUATION POUR LES ACTEURS _____	373
1.1.1	Trois versions de la naissance de l'évaluation OPP / CVE _____	373
1.1.2	Une volonté partagée de réaliser une évaluation mais des motivations différentes _____	377
1.2	LE PROTOCOLE GLOBAL D'EVALUATION OPP / CVE _____	379
1.2.1	Une expérimentation qui participe à la tendance de développement de l'évaluation _____	380
1.2.2	L'évaluation OPP / CVE : un protocole présenté comme exemplaire _____	382
1.3	UNE EVALUATION NOVATRICE QUI MOBILISE L'EVALUATION RANDOMISEE _____	386

1.3.1 Plus qu'une simple méthodologie, l'évaluation randomisée est porteuse d'une conception de l'action publique	387
1.3.2 OPP / CVE : une expérimentation randomisée qui s'éloigne du cas d'école	392
<b>2. LA MISE EN ŒUVRE DE L'EVALUATION OPP / CVE : ENTRE RECHERCHE DE FIABILITE ET EXIGENCE DE COMMUNICATION</b>	<b>396</b>
2.1 LES DIFFICULTES D'« OBSERVATION » POUR LA COLLECTE DES DONNEES DE L'EVALUATION RANDOMISEE	396
2.2 LA NON REALISATION DE « L'ENQUETE COUT », AUTRE SIGNE DE L'EMPRISE DU POLITIQUE SUR L'EVALUATION	403
2.3 DIFFERENTS DE CEUX ATTENDUS, LES PREMIERS RESULTATS DELEGITIMENT L'EVALUATION AUX YEUX DES DIRIGEANTS DE L'UNEDIC	406
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>411</b>
<b>CONCLUSION DE LA PARTIE II</b>	<b>413</b>

**PARTIE III - REAPPROPRIATION ET INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT DANS UN SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI RECONFIGURE PAR L'ETAT (2008-2011)** **417**

**CHAPITRE 8 - DU PROJET DE PARITARISATION DE L'ANPE AU RETOUR EN FORCE DE L'ETAT : QUEL NOUVEAU CADRE LEGISLATIF POUR LES REGULATIONS DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI ?** **423**

<b>1. LE PROJET DE « PARITARISATION » DE L'ANPE ET SON ECHEC : DE LA MONTEE EN PUISSANCE A L'AFFAIBLISSEMENT DU REGIME PARITAIRE</b>	<b>424</b>
1.1 DES SOLUTIONS DIFFERENCIEES POUR REPENDRE AUX PROBLEMES DE COORDINATION JUGES IRRESOLUS ENTRE INSTITUTIONS DU SPE	424
1.1.1 La fusion : une solution encore perçue comme irréaliste et donc inefficace pour régler les difficultés persistantes de coordination au sein du SPE	425
1.1.2 La « paritarisation » de l'ANPE : une utopie du MEDEF ?	427
1.2 QUELLE INSTITUTION A LA TETE DU GUICHET UNIQUE ?	431
1.2.1 L'annonce surprise de la fusion	432
1.2.2 L'affaiblissement et le ralliement des partenaires sociaux à la fusion	434
1.2.3 Quels enjeux à situer la fusion dans la lignée de la loi de 2005 ?	438
<b>2. DE NOUVELLES REGULATIONS POUR LE SPE ISSUES DE LA REFORME INSTITUTIONNELLE</b>	<b>444</b>
2.1 DEVELOPPER LA POLITIQUE D'ACTIVATION A L'ECHELLE DU DEMANDEUR D'EMPLOI	444
2.1.1 Des politiques d'emploi réinterprétées dans les termes de la flexicurité	445
2.1.2 Les nouveaux leviers de la politique d'activation	448
2.1.3 De nouvelles sources de financement des interventions du SPE	452
2.2 LES NOUVELLES REGULATIONS DU SPE MARQUEES PAR UN ETAT REDEVENU PREPONDERANT	455
2.2.1 La DGEFP et l'Unédic : deux institutions prescriptrices de Pôle emploi	456
2.2.2 Etat et partenaires sociaux dans la gouvernance atypique de Pôle emploi	459
2.2.3 La régulation concurrentielle du placement : un statut quo législatif qui n'est pas synonyme d'une absence d'évolution	464
<b>CONCLUSION DU CHAPITRE</b>	<b>467</b>

**CHAPITRE 9 - LA REAPPROPRIATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PLACEMENT PAR POLE EMPLOI (2008-2011)** **469**

<b>1. LA REAPPROPRIATION PAR TRANSFORMATION PROGRESSIVE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE</b>	<b>470</b>
1.1 LE RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES PLACEMENT POURSUIT SON INSTITUTIONNALISATION FORT DE SA NOUVELLE LEGITIMITE	471
1.1.1 Le transfert à Pôle emploi des contrats en cours avec les opérateurs privés placement : continuité et détournement des expérimentations menées par le régime d'assurance chômage	471
1.1.2 Recourir aux opérateurs privés placement : une idée désormais consensuelle	472

1.1.3	Le recours aux opérateurs privés placement désormais légitime indépendamment de son efficacité _____	477
1.2	NOUVELLE REPARTITION DES PREROGATIVES ENTRE INSTITUTIONS ET NOUVEAUX CONTOURS DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE _____	483
1.2.1	L'analyse des prérogatives des institutions et des acteurs à travers l'inscription du recours aux opérateurs privés placement dans l'offre de service et dans la convention tripartite _____	483
1.2.2	La régulation concurrentielle : des attentes indéterminées _____	486
1.2.3	La commission des marchés : la possibilité d'enfreindre le cadre et la marginalisation des partenaires sociaux _____	492
1.2.4	Le comité d'évaluation : une prise sur l'opérateur public ? _____	496
<b>2.</b>	<b>LE MARCHÉ <i>TRAJECTOIRE EMPLOI</i> : APPROFONDISSEMENT DE L'INSTITUTIONNALISATION ET REDEFINITION DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE PAR L'OPERATEUR PUBLIC _____</b>	<b>500</b>
2.1	SPECIFICITE DES OPERATEURS PRIVES PLACEMENT ET CONSTRUCTION D'UN MARCHÉ PERENNE : POURSUIVRE L'ANCRAGE DE LA REGULATION CONCURRENTIELLE _____	500
2.1.1	Organiser la concurrence _____	500
2.1.2	Sélectionner les opérateurs : des opérateurs privés placement divers _____	502
2.2	CONTENU DE L'ACCOMPAGNEMENT ET MODE D'ENCADREMENT : L'OPERATEUR PUBLIC IMPRIME SA MARQUE _____	506
2.2.1	En quoi consiste la prestation <i>Trajectoire emploi</i> ? _____	506
2.2.2	La montée en puissance de l'encadrement par le suivi administratif _____	507
2.3	PILOTER LES OPERATEURS PRIVES PLACEMENT PAR LA REMUNERATION AU RESULTAT : UN HORIZON DE REFORME POUR LE SERVICE PUBLIC ? _____	512
2.3.1	Les débats autour du niveau de prix : quelle expertise du donneur d'ordre public en stratégies commerciales ? _____	512
2.3.2	Les transformations de la structure de rémunération _____	517
2.3.3	Le recours aux opérateurs privés placement mobilisé pour transformer le service public et développer le pilotage à la performance _____	521
2.4	DEFINIR LES DEMANDEURS D'EMPLOI BENEFICIAIRES : Y A-T-IL UN PRINCIPE DE DIVISION DU TRAVAIL ENTRE PUBLIC ET PRIVE ? _____	524
2.5	LA CONJONCTURE FAIT PENCHER LA BALANCE EN FONCTION DE L'USAGE DES OPERATEURS PRIVES PLACEMENT COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT _____	527
2.5.1	Les opérateurs privés placement apparaissent comme des alliés pour faire face à la dégradation de la conjoncture _____	527
2.5.2	Les opérateurs privés placement : une variable d'ajustement pour Pôle emploi _____	530
2.6	DES OPERATEURS PRIVES PLACEMENT LEGITIMES PARCE QUE MIS EN POSITION DE FAIBLESSE ? _____	537
	<b>CONCLUSION DU CHAPITRE _____</b>	<b>540</b>
	<b>CONCLUSION DE LA PARTIE III _____</b>	<b>542</b>
	<b><u>LE « MARCHÉ UNIQUE », EPILOGUE DE L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES DE PALCEMENT DANS LE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI</u></b>	<b><u>545</u></b>
	<b>CONCLUSION GENERALE _____</b>	<b>547</b>
	<b>METTRE EN PERSPECTIVES LES EVOLUTIONS DES REGULATIONS DU SPE POUR SAISIR LES ENJEUX DE L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPERATEURS PRIVES PLACEMENT _____</b>	<b>547</b>
	<b>PRINCIPAUX RESULTATS ET PERSPECTIVES DE RECHERCHE _____</b>	<b>550</b>
	LE MARCHÉ, UNE FORME DE REGULATION AU SERVICE DE PROJETS POLITIQUES DIFFERENCIES _____	550
	L'INSTITUTIONNALISATION DU RECOURS AUX OPP : UN EXEMPLE EMBLEMATIQUE DE QUESTIONS SOULEVEES PAR L'INSTRUMENTATION DE L'ACTION PUBLIQUE _____	552
	UN BILAN CONTRASTE DE L'EVOLUTION DU ROLE DES PARTENAIRES SOCIAUX DANS LE SPE _____	554
	<b><u>BIBLIOGRAPHIE _____</u></b>	<b><u>557</u></b>

<b><u>LISTES DES TABLEAUX</u></b>	<b><u>574</u></b>
<b><u>LISTE DES ENCADRES</u></b>	<b><u>575</u></b>
<b><u>TABLE DES MATIERES</u></b>	<b><u>576</u></b>