



HAL
open science

Réforme du marché du travail et du service public de l'emploi: le serpent de mer enfin capturé?

Jean-Claude Barbier

► **To cite this version:**

Jean-Claude Barbier. Réforme du marché du travail et du service public de l'emploi: le serpent de mer enfin capturé?. 2007. halshs-00165825

HAL Id: halshs-00165825

<https://shs.hal.science/halshs-00165825>

Submitted on 27 Jul 2007

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Réforme du marché du travail et du service public de l'emploi :
le serpent de mer enfin capturé ?

Jean-Claude Barbier
Directeur de recherche CNRS

Université Paris I - Panthéon Sorbonne CNRS
Centre d'économie de la Sorbonne - Matisse
106-112 Boulevard de l'Hôpital
75647 Paris Cedex 13 – France

tel 33(0) 1 44 07 81 56
fax 33(0) 144 07 83 36
Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr

Juillet 2007

[Une version résumée de ce texte doit paraître dans
la revue *Regards croisés sur l'économie*, fin 2007]

Durant trois années successives, le président de la République a évoqué, lors de ses vœux, la nécessité de la réforme du service public de l'emploi (SPE). En janvier 2005, il parlait simplement de la future convention entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), convention finalement signée en mai 2006. Mais, en janvier 2007, il s'est fait plus pressant et a tranché en faveur « disons-le clairement, de la fusion¹ ». Alors que l'ANPE est un organisme centralisé, l'UNEDIC « chapeaute » le réseau des ASSEDIC (Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce), déployé sur le territoire et qui versent les allocations aux chômeurs indemnisés. La dite « fusion » s'est trouvée ensuite inscrite dans le programme du nouveau président élu.

L'insistance du président de la République doit être replacée dans l'histoire du service public de l'emploi et de ses réformes depuis la création de l'ANPE en 1967. Ce n'est pas en effet d'aujourd'hui que la réorganisation des services et des interventions est évoquée. Tout semble se passer comme si, pour la première fois depuis la fin des années 1980, le camp des partisans de la réforme profonde s'était étoffé, mettant en avant des raisons impérieuses d'agir de façon, au moins symboliquement, beaucoup plus radicale qu'auparavant.

Le projet de réforme, pour l'instant encore très général, suscite une vive inquiétude et des oppositions non moins vives chez certains acteurs, alors qu'il apparaît comme la solution miracle contre le chômage, pour d'autres. Il est important d'analyser avec précision les attentes dont fait l'objet la réforme : bien sûr, un message de communication politique a été délivré pendant la campagne des élections présidentielles, notamment quand le candidat Sarkozy a évoqué la question de l'obligation des chômeurs de ne pas refuser plus de deux offres d'emploi successives. Mais les justifications sont plus larges et portent sur l'efficacité et la qualité de la réponse du SPE et des autres acteurs qui interviennent sur le marché du travail.

De ce point de vue, il est aussi important de savoir tirer les leçons de ce qui s'est fait ou est en train de se faire dans les pays comparables à la France. Pour le faire il ne faut pas en rester aux grandes généralités concernant l'efficacité vue par les économistes. Il faut rentrer dans les détails (Sol and Westerweld, 2005). On s'aperçoit alors que la « fusion » n'est pas la solution choisie partout à l'étranger et qu'il n'y a pas de solution miracle au problème de l'amélioration des services pour l'emploi. Cette solution, de toute façon, devra s'inscrire, quelle que soit sa radicalité, dans la logique de l'histoire institutionnelle de notre pays. La réforme du marché du travail n'est pas universelle, contrairement à ce que laissent croire les experts ou journalistes qui ont trouvé, depuis longtemps, « la » solution².

D'où, pour la réalité future de la réforme et son ampleur, l'intérêt d'observer deux de ses dimensions : contiendra-t-elle finalement une « dose » importante de régionalisation ? Comment traitera-t-elle de la question *centrale* de l'évaluation des services et de leur qualité en rapport avec l'intérêt général ?

¹ Discours à l'occasion de la présentation des vœux aux forces vives, site de l'Élysée (<http://www.elysee.fr>).

² Un exemple extrême est fourni par le journaliste du *Monde*, Eric Leboucher, dans l'édition du 30 mai 2007, où il écrit : « Le premier défi, celui du plein emploi, est paradoxalement le plus facile à gagner. Cela peut surprendre, mais il ne s'agit, après tout, que de faire ce que tous les pays ont fait ».

Une construction très progressive des justifications de la réforme

La consolidation des arguments en faveur d'une réforme profonde – présentée sur le mode de la « fusion ANPE-UNEDIC » (on en parlait déjà, à la fin des années 80 (Philippe Séguin, alors ministre du travail) et en 1992, au moment de la nomination de D.-J. Chertier comme directeur général de l'UNEDIC) – s'est opérée progressivement. Ces arguments rencontrent cependant, de puissantes oppositions, à commencer par les positions officiellement prises par la plupart des partenaires sociaux. Cependant, d'une certaine manière, si l'on fait abstraction des variations conjoncturelles de l'emploi et du chômage, les arguments en faveur de la réforme et les critiques du fonctionnement du service public de l'emploi sont en place depuis la fin des années 80. Ce n'est donc pas la *rationalité technique* de la réforme qui a changé, mais les conditions de sa *faisabilité sociale*. Un phénomène analogue s'est produit en Allemagne, au début des années 2000 quand les élites et les experts réunis autour du chancelier Schröder ont décidé que le moment était venu de réformer profondément le *Bundesanstalt für Arbeit* (BAA) ; un scandale opportun a été utilisé, à l'occasion d'un contrôle de la Cour des Comptes sur l'enregistrement des offres d'emploi. Pour le cas français – qui n'a, jusqu'à présent, pas fait l'objet d'un scandale – comprendre les potentialités de la réforme actuelle suppose de retracer brièvement l'histoire des étapes qui ont finalement abouti à l'affichage explicite d'une intention de réforme par le gouvernement. Au demeurant, depuis les années 1990, la réforme a été pratiquée constamment (Outin, 1999), mais, à chaque fois, ses versions radicales ont été écartées. C'est ce qui semble devoir changer aujourd'hui si les réformateurs parviennent à leur objectif.

On peut considérer que la situation a progressivement mûri au cours de très nombreuses étapes qu'il n'est pas possible, dans les limites de cet article, de retracer en détail. Comme le rappelait le rapport de l'un de ses anciens directeurs généraux³, l'ANPE est restée marquée par son moule d'origine (Marimbert, 2004). Pour diverses raisons, bien analysées par le rapport de Mme Join-Lambert et de M. Lacarrière (1989) elle fut créée en tant que service strictement placé sous l'autorité ministérielle ; son activité était d'emblée posée en concurrence des services alors appelés « extérieurs » du ministère⁴. Son intervention était strictement séparée de celle de l'UNEDIC et des ASSEDIC. Au fur et à mesure de la croissance du chômage, dans les années 80 et 90, alors même que s'érigait un « nouveau secteur » des politiques sociales, celui de l'*insertion* (Barbier et Théret, 2004), la capacité de l'Agence de faire face à la production diversifiée de services pour les chômeurs et les personnes relevant des minima sociaux a été complètement dépassée (Barbier, 1995). Des acteurs multiples se sont progressivement mis à intervenir dans les domaines, bien difficiles à séparer, de l'emploi et de l'insertion (avec toutes ses variantes, « sociale », « économique », professionnelle). L'Agence elle-même a, de façon croissante, sous-traité des activités (Balmory, 2004). Avec l'augmentation continue du chômage, qui dépasse les trois millions (mesure par l'indicateur des inscrits à l'Agence), la période 1990-93 est marquée par des stratégies hostiles à l'ANPE, de la part de divers milieux, combinant les campagnes de presse et l'affrontement entre le ministère du travail et le ministère des finances – ce dernier propageant une culture de méfiance systématique sur les résultats. Pendant ce temps, pourtant, il fallut bien aux agents continuer – malgré leur sous-effectif amplement avéré par la

³ Brutalement remercié par le ministre du travail en 1991 (voir Barbier 2007).

⁴ Ce qui équivalait à : peu de marge pour produire des services authentiques ; asservissement au politique pour l'intervention de masse et la gestion du chiffre ; contractualisation inauthentique (opposition structurelle du ministère des finances et impossibilité de l'évaluation indépendante de l'action).

comparaison internationale de l'OCDE⁵ – de recevoir et d'orienter des chômeurs de plus en plus nombreux. Au début des années 90, des projets visant à décentraliser l'Agence étaient discutés : le rapport de la commission du Xè Plan, présidée par M. Aubry, suggérait une participation accrue des Conseils régionaux à « la politique de l'emploi régionale » et une « régionalisation » accrue des politiques de l'Etat (1989, p. 275-276). Cette orientation était systématisée par le rapport « Choisir l'emploi » en préparation du XIè plan, présidé par B. Brunhes, qui appelait de ses vœux « un opérateur unique sur le marché du travail » (1993, p. 105) et énonçait quatre objectifs : simplification, meilleure implication des partenaires sociaux ; coordination de l'action de l'Etat et des collectivités territoriales, et déconcentration. Il préconisait la mise en place d' « agences régionales du marché du travail » associant partenaires sociaux, Etat et élus locaux (id., p. 107). A la même époque, les orientations partisans se rapprochaient. Ainsi, un rapport du RPR, sous la direction de J. de Gaulle, écrivait en décembre 1992 que la « régionalisation de l'ANPE dans une logique partenariale constitue sans doute la réponse adéquate aux insuffisances qui caractérisent actuellement le service public de l'emploi » expliquant que la régionalisation « pourrait ensuite servir de cadre à un rapprochement éventuel, par voie de convention, des organismes participant au service public de l'emploi à travers la formation (AFPA, délégation régionale à la formation professionnelle) ou l'indemnisation des chômeurs (ASSEDIC) » (de Gaulle, 1992, p. 28-29). De nombreux facteurs expliquent que ces divers projets restèrent, pour l'essentiel, lettre morte. Outre la concurrence entre acteurs détenteurs de ressources d'intervention, qui est allée croissant (collectivités territoriales, Etat, associations, élus, partenaires sociaux, organismes du service public de l'emploi, etc.), on doit sans doute reconnaître qu'il s'est révélé particulièrement difficile, pour les gouvernements, dans une période de chômage de masse, de renoncer à l'utilisation de l'ANPE comme instrument capable, par la communication politique, de contribuer puissamment à une défense et illustration des politiques menées, et à la publication de chiffres éloquentes et favorables (Barbier 2007). En 1992, un haut fonctionnaire avait bien cerné le problème dans la revue *Esprit* ; il se disait inquiet de voir « s'imposer dans notre pays un modèle de gestion de l'emploi qui se caractérise à la fois par l'inexistence du débat public, le primat de l'action aveugle technocratique, l'instrumentation utilitariste des sciences sociales et la consommation de produits médiatiques qui élèvent le niveau d'ignorance des citoyens » (Golliard, 1992, p. 157). Ce « modèle de gestion de l'emploi » a été poussé jusqu'à la caricature avec le lancement du « programme 900.000 chômeurs de longue durée », en 1992, sous l'impulsion initiale du cabinet du premier ministre P. Bérégoovoy. Comme nous l'avons montré (Barbier 2007, tableau p. 43), la méthode incluait le travestissement des chiffres d'évaluation. Dans ces conditions, la mise en place de « contrats de progrès » (Etat-ANPE) ne pouvait pas significativement modifier les circonstances négatives du cadre institutionnel. De la même façon, l'évaluation de l'action en matière d'emploi était vouée à la parcellisation, à l'à peu près, et à une forme de pilotage par la communication politique (Barbier, 2007). Il convient de souligner que cette orientation a été mise en œuvre pendant plus de 15 ans par les gouvernements successifs, quelle que soit leur couleur politique. Contrairement aux raisonnements journalistiques bâclés, il faut aussi souligner que cette « gestion politique » du service de l'emploi ne résume pas – loin s'en faut – l'évaluation de son action, action dont il convient de dire et répéter qu'elle a été indispensable et, souvent partiellement efficace (Barbier 1997). Il n'est pas inutile sans doute non plus d'insister au passage sur la dette qui existe vis-à-vis des agents de l'ANPE à cet égard, 20 ou 30% moins bien payés que leurs collègues de l'UNEDIC, systématiquement « paupérisés » par rapport aux emplois analogues dans le secteur de la protection sociale, et

⁵ Comme nous l'avons montré, les effectifs de l'ANPE ont à peu près été doublés entre 1990 et 2003 (Barbier, 2007). Les effectifs « par chômeur » sont difficiles à comparer entre pays. Même après cet accroissement considérable, les effectifs de l'ANPE restaient inférieurs à leurs équivalents dans plusieurs pays européens.

soumis aux brusques réorientations des gouvernements ou ministres successifs, sans parler de leur obligation de gérer et mettre en œuvre des réformes partiellement contradictoires⁶.

Si ces constats ont été rarement faits de façon systématique, ce fut sans doute l'effet de conditions sociales qui semblent aujourd'hui en voie de disparition. La réforme de l'introduction du PARE (2000), compromis entre des logiques sociale et économique, soutenue par la CFDT, a modifié profondément le système et commencé à « casser » la séparation symbolique entre ANPE et UNEDIC. Quatre éléments essentiels me semblent en effet caractériser la situation actuelle, qui convergent pour bousculer le *statu quo ante* et pourraient, dans les prochaines années – « fusion » complète ou pas – engager une réforme nettement plus radicale ; ils constituent les bases d'un changement profond de « référentiel » en matière de gestion du marché du travail.

Le premier élément tient dans le caractère inéluctable de la possibilité de concurrence, de privatisation ou d'*outsourcing* dans le service public de l'emploi, comme source potentielle d'efficacité. Les élites françaises ne peuvent ignorer cette réalité, au prétexte de préserver un instrument politique privilégié d'intervention sur le marché du travail, l'ANPE. Cette dernière au demeurant s'est elle-même engagée résolument sur la voie de « l'externalisation », déjà très puissante dans le domaine de la formation. Elle l'a, au reste, fait de façon « spontanée » sans stratégie explicite (Balmory, 2004).

Le second élément, qui renforce le premier puissamment est constitué par les réformes menées dans les pays voisins de la France et comparables. Les Pays-Bas ont été le plus loin dans la réforme, mais l'exemple britannique est *naturellement* cité, pour ses « new deals » [sic], dans la lettre du 11 juillet 2007 du président de la République à Mme Lagarde, ministre des finances, pour qu'elle « procède sans tarder, par fusion de l'ANPE et de l'UNEDIC à la création d'un grand service public de l'emploi ». Les élites françaises sont contraintes de mesurer leurs politiques à l'aune de celles menées chez leurs homologues étrangers.

Le troisième élément vient donner plus de force au précédent : depuis l'introduction de la stratégie européenne pour l'emploi, dans le traité d'Amsterdam (1997), et son extension en tant que méthode ouverte de coordination (2000), la stratégie française est de plus en plus « coordonnée » avec celle des autres pays. Cette coordination reste certes procédurale et subordonnée aux politiques monétaire et budgétaire (Barbier, 2005a) ; les élites françaises sont cependant, de plus en plus soumises aux questions et investigations de la Commission européenne et à ses conseils répétés. Dans le domaine de l'emploi, elles ont très longtemps résisté à l'extension de l'évaluation, maintenant une gestion du marché du travail opaque. Cette attitude est de moins en moins tenable, au moment où, par contraste, l'Allemagne – dont le système et les circonstances sont relativement proches, par leur « bismarckisme » - s'est engagée dans une réforme d'ampleur.

Enfin, *last but not least*, les représentations des politiques à mener sont, de plus en plus, influencées par les experts de l'école économique dominante. Ceux-ci ont l'habitude de défendre un modèle théorique décontextualisé et universel inspiré de la micro-économie néo-classique du marché du travail. Ils ont, ces dernières années, quoiqu'avec retard par rapport à d'autres domaines, réussi à donner le ton dans les forums intellectuels, mais plus largement, dans les forums de politique publique ; le rapport dit « Cahuc-Kramarz » écrit pour le premier ministre Raffarin en 2004, est emblématique de ce changement, même si – c'est le moins qu'on puisse dire – il a été fraîchement accueilli par les partenaires sociaux.

⁶ A la différence d'autres services sociaux, l'ANPE est placée en position structurelle de « bouc émissaire », ce qui autorise les stratégies les plus cyniques de communication politique, comme l'orchestration par le ministre du budget en 1992 (M. Charasse) d'une campagne contre les « faux chômeurs » (Barbier, 2007, p. 38-40).

Ce sont les principales conditions qui permettent aujourd'hui, à l'occasion d'un changement présidentiel mis en scène comme une rupture, l'ouverture d'une « fenêtre d'opportunité » pour la réforme, fenêtre qui n'a pas eu de précédent depuis plus de 15 ans.

De là à en conclure que le système français de gestion du marché du travail va s'aligner sur le britannique ou sur le hollandais, il y a un pas qui ne saurait être franchi. Si le référentiel du « néo-libéralisme gestionnaire » (Jobert, 1990), s'insère relativement bien dans ce paysage intellectuel et dans les injonctions politiques de la nouvelle majorité du président élu en 2007, tout le travail de la réforme radicale reste à mettre en place, et à articuler (ou non) avec la chaîne des réformes moins spectaculaires qui ont été mises en place depuis les années 90, et, surtout, depuis le début des années 2000.

Des attentes disproportionnées

La rhétorique générale des politiques de l'emploi, désormais bien ancrée, est celle selon laquelle le travail doit, en toutes circonstances, être préféré, parce qu'il « paie » ; dans ce discours politique, la justification supérieure de l'action du SPE est en même temps économique et sociale: il est juste de demander aux gens de travailler, non seulement car cela est souhaitable pour leur intégration sociale, mais aussi il est souhaitable que l'Etat les soutienne par l'offre de services efficaces et adaptés. La crédibilité du SPE se joue donc sur deux registres étroitement imbriqués⁷ : sa capacité à réellement aider les individus à retrouver du travail, à leur fournir des services adaptés à leur problème, qui soient en mesure de les mettre en quelque sorte en position « d'égalité des chances », et, de l'autre sa capacité à s'insérer efficacement dans le jeu économique « spontané » du marché du travail.

Sous cette optique, de nombreux traits caractérisant la situation actuelle en France peuvent être considérés comme des obstacles à la réalisation de cette justice à la fois « sociale et économique ». Les principaux sont les suivants : (1) fragmentation des minima sociaux (multiplicité des gestionnaires, des montants et des obligations associées) ; (2) fragmentation des intervenants en matière d'intermédiation vis-à-vis des chômeurs et fragmentation résultante des « guichets » ; (3) manque d'homogénéité de traitement –ou au contraire : indifférenciation ignorante des différences de public – vis-à-vis des assurés et des titulaires de minima sociaux ; (4) manque de liaison professionnelle approfondie des services avec les déterminants/acteurs du marché du travail : expertise locale/régionale des marchés du travail ; expertise générique de GRH ; expertise spécifique de branches et métiers ; (5) manque d'investissement dans l'ingénierie et la qualité de services. Ces défauts ne sont pas seulement rencontrés en France, c'est l'évidence, dans un domaine où de grands investissements techniques et intellectuels restent à faire.

Il est malheureusement exclu que les meilleurs projets de réforme imaginables soient en mesure de les résoudre rapidement et la « fusion ANPE-UNEDIC », ne peut les faire magiquement disparaître. Elle doit être envisagée comme devant s'insérer dans un ensemble fort complexe d'institutions, d'acteurs et de prestations sociales, au prix probable d'une *série de réformes*, comme en témoignent les expériences étrangères (Pays-Bas, Danemark, Suède, Allemagne, Grande Bretagne). D'autre part, nous n'avons pas la place ici d'essayer d'apprécier l'impact des réformes qui ont été poussées par les gouvernements depuis les années 2000. Les réformes introduites, en particulier, par le ministre Borloo (les maisons de l'emploi), les effets de la suppression du monopole (déjà complètement affaibli), les évaluations des expérimentations de traitement diversifié des chômeurs, par le secteur privé,

⁷ Même si les logiques de l'action de l'Agence sont plus complexes (Barbier, 1995).

mais aussi par de nouvelles techniques (comme le profilage) : toutes ces initiatives sont en cours, mais elles n'ont pas été évaluées systématiquement. Faute d'enquêtes et de travaux indépendants, on ne dispose, pour l'instant, que des déclarations politiques officielles et des bilans que l'Agence et l'UNEDIC s'auto-administrent régulièrement.

L'expérience qui peut être tirée de l'étranger

Contrairement à ce qu'ont laissé entendre plusieurs rapports en 2004, dont le rapport Cahuc-Kramarz, il faut souligner que les choix organisationnels, politiques et gestionnaires effectués dans les pays voisins de la France ne convergent pas tous. Il n'est pas possible ici de les détailler et l'on se limitera à deux points qui paraissent importants dans le débat français actuel, celui du « guichet unique » et celui de la « fusion » entre les fonctions d'intermédiation et d'indemnisation, manifestée par le rapprochement souhaité UNEDIC-ANPE. A part le Royaume-Uni, qui est *presque* parvenu à regrouper l'ensemble des fonctions dans un guichet unique et qui ignore l'assurance chômage, avec une gestion centralisée étatique qui fait appel à des partenariats étendus avec le secteur privé, aucun des autres pays dont la réforme française peut s'inspirer n'a adopté le guichet unique ou le système de la « fusion ». Au Danemark, par exemple, la gestion des caisses d'assurance chômage reste la prérogative des syndicats ; le guichet unique, instauré depuis 2007 seulement, ne concerne donc que les *services* pour les chômeurs, qu'ils soient ou non assurés. En Allemagne, si la réforme Hartz a un temps caressé l'idée d'un guichet unique, elle y a finalement renoncé. Il y a deux guichets, selon qu'on est éligible à l'assurance ou que l'on entre dans la compétence de l'assistance. Le premier guichet est celui de la *Bundesagentur* réformée (nouvelle BAA), alors que le second est, dans la plupart des cas, celui des communes. Contrairement au cas britannique, les cas danois (scandinave en général) et allemand montrent une large décentralisation de la mise en œuvre des politiques. Dans les deux cas (Allemagne et Danemark) l'ouverture à la sous-traitance et à la privatisation partielle a été effectuée, de façon relativement modérée. C'est sans doute aux Pays-Bas que la privatisation et la dévolution aux municipalités a été la plus grande, mais, dans ce pays, il n'y a pas non plus « guichet unique » car les guichets fréquentés par les chômeurs dépendent de leur « employabilité » et de leurs droits à prestations.

On tirera de cette trop brève analyse l'idée que la « fusion » complète, et le « guichet unique » ne sont pas la solution la plus courante en Europe. Il faut toutefois insister sur les gains considérables d'efficacité qui sont recherchés par la réforme danoise, concentrant systématiquement tous les *services* (et non, les prestations) pour les personnes d'âge actif, dans une visée d'universalisation. Bien sûr, la situation réelle est encore loin de l'objectif, mais contrairement au choix allemand, et *a fortiori* aux choix français jusqu'à présent, la stratégie menée depuis la réforme de 1993-94 est conséquente (Barbier, 2006). Enfin, les réformes étrangères enseignent qu'il faut une durée relativement longue et des étapes : la période 1993-2007 au Danemark enchaîne l'introduction des plans individuels, la réforme de l'assistance, la décentralisation régionale, le recours aux opérateurs privés, puis la réforme municipale. Le système britannique, qui avait déjà été fortement réformé sous les gouvernements conservateurs, est en réforme constante depuis l'arrivée au pouvoir du *Labour* en 1997 : le gouvernement actuel vient de publier (juillet 2007) un nouveau « Green Paper » pour réformer les « new deals » dont le président de la République français entend s'inspirer.

Intérêt général, Centralisme, Evaluation

La place manque ici pour souligner deux enjeux essentiels de la réforme qui est annoncée. Le premier est celui de la régionalisation du service public de l'emploi, associant les partenaires sociaux et les collectivités locales : cette régionalisation est présente dans tous les pays où l'Etat coopère authentiquement avec les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Seul le Royaume-Uni centralisateur ne connaît pas cette méthode. Comme un consensus pour la régionalisation était déjà formé chez les réformateurs au début des années 90, on peut penser que, pour des raisons d'efficacité, la réforme future se saisira de ce trait. Une bonne partie, en effet, des questions d'emploi, relève d'un traitement régional et local qui bénéficierait, comme l'a montré l'expérience des comités de bassins d'emploi, d'une coopération active des partenaires sociaux.

Mais la dimension la plus importante est sans doute celle de l'évaluation des politiques et des services publics dans le domaine de l'emploi. En France, pour des raisons qu'on a simplement citées allusivement (poids du ministère des finances, politisation de la gestion du chômage, etc.) le système d'évaluation des politiques et services de l'emploi n'a jamais été que fragmenté, partiel, le plus souvent confidentiel. Lorsqu'un système d'évaluation a été enfin introduit pour les « contrats de progrès » (CP) de l'ANPE, en 1990-91, l'État a décidé de le réduire à sa plus simple expression et de l'organiser de manière à pouvoir en contrôler fermement la production, limitant ainsi la diffusion des résultats dans une situation caractérisée par une forte politisation du dossier, par la précarisation du marché du travail et par une grande tension entre les ministères du budget et du travail. Même lorsque la situation du marché du travail s'est améliorée, et malgré la création d'institutions spécialisées en évaluation ailleurs en France, le modèle initial d'évaluation des CP n'a jamais été révisé. Le modèle actuel met toujours au centre de la procédure d'évaluation les ministres du budget et du travail... avec le directeur général de l'ANPE⁸. Il est encore impossible aujourd'hui de comparer de façon indépendante la qualité et le coût des services délivrés par les opérateurs privés ou l'ANPE. On a annoncé des études systématiques par la comparaison de cohortes de chômeurs, pour l'année 2008. Mais le PARE, mesure phare des réformes des dernières années n'a jamais été évalué, en partie en raison de la résistance des partenaires sociaux. Le premier rapport d'évaluation du contrat de progrès de l'ANPE qui fut temporairement publié sur le site du ministère du travail fut le troisième (ministère des finances *et al.*, 2004). Cette opacité des résultats et cette résistance à l'évaluation indépendante et comparative (entre producteurs de services, entre politiques, voire entre pays), on l'a vu, n'est plus de mise. J. Marimbert, dans son rapport avait appelé de ses vœux la mise en place d'un tel système d'évaluation. S'il

⁸ Le rapport final d'évaluation du 3^e contrat de progrès le reconnaît, au demeurant, quand il écrit, de façon autocritique : « Le comité d'évaluation est un peu endogame. L'essentiel de la matière première qu'il a exploitée a été fournie par l'agence et les experts extérieurs. Les autres contributions furent modestes. Les membres du comité qui jouent un rôle significatif sont les représentants de l'agence et des administrations (DGEFP – DARES – Budget). On peut s'interroger sur le point de savoir si la critique exercée par les autres membres – dès lors qu'ils sont assidus – assure un contrepoids suffisant aux premiers qui sont en quelque sorte juge et partie. La difficulté et l'ampleur du sujet ne justifieraient-elles pas une ouverture plus large : on a évoqué le régime d'assurance chômage, on pourrait aussi penser à des représentants de partenaires de l'ANPE, à des universitaires chercheurs... On peut d'ailleurs s'étonner de la rareté d'informations régulières, sur un sujet aussi complexe et délicat que la gestion du marché du travail, qui ne proviennent pas des deux opérateurs principaux. Ne conviendrait-il pas de confier aux services d'études et de recherches publics ou parapublics une mission permanente de suivi des grands organismes liés à l'Etat par une convention et un contrat ? N'est-ce pas une des conditions d'un progrès significatif dans la direction d'une appréciation de la performance, dont la généralisation est un des thèmes principaux de la réforme de la gestion publique initiée par la LOLF ? » (Ministère des finances *et al.*, 2004, p. 67).

est encore à naître, on voit mal comment on pourrait s'en passer dans le futur, à la fois pour confronter les résultats français aux résultats étrangers (Sol and Westerweld, 2005), mais aussi pour défendre la légitimité des réformes et administrer la preuve qu'elles poursuivront le souci de l'intérêt général en bouleversant l'organisation et les acteurs du marché du travail et de la gestion de l'emploi.

Références

Aubry M., 1989, « Relations sociales et emploi, rapport de la commission présidée par M. Aubry », Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

Balmory D., 2004, *Politique de l'emploi et recours aux opérateurs externes*, Conseil national de l'évaluation et Commissariat général du Plan, (rapporteurs C. Chevrier-Fatôme et B. Simonin), La Documentation française, Paris.

Barbier J.-C., 1995, "Politiques publiques de l'emploi: de la production des services à leur évaluation", in "Les politiques publiques d'emploi et leurs acteurs", *Cahiers du Centre d'Études de l'emploi*, n° 34, octobre, PUF, Paris, p. 79 - 102.

Barbier J.-C., 1997, *Les politiques de l'emploi en Europe*, Paris :Flammarion.

Barbier J.-C., 2005a, "Research on 'Open Methods of Coordination' and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?" in Bredgaard. T. and Larsen F., (eds), *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØEF Publishing, p. 47-74.

Barbier J.-C., 2005b, "Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service", in Els Sol and Mies Westerweld, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, p. 255-280.

Barbier J.-C., 2006, (avec des contributions de N.S. Sylla et A. Eydoux), "Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi", Rapport pour la DARES (ministère du travail), CEE, janvier, 217p. <http://eucenter.wisc.edu/OMC/Papers/EES/barbier.pdf> voir aussi <http://matisse.univ-paris1.fr/>

Barbier J.-C., 2007, « La gestion et l'évaluation du service public de l'emploi en France dans la décennie 1990. Matériaux pour une réflexion comparative internationale », *Documents de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, n° 2007-01, CES, Université Paris 1 Panthéon Sorbonne CNRS.

Barbier J.-C. et Théret B., 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, La Découverte, Paris.

Brunhes B., 1993, *Choisir l'emploi*, Paris, la documentation française.

Cahuc P. et Kramarz F., 2004, « De la précarité à la mobilité, pour une sécurité sociale professionnelle », rapport commandé par F. Fillon, Paris : Documentation française.

de Gaulle J., 1992, « Groupe de travail », RPR, Paris, miméo.

Golliard P., 1992 « Politiques de l'emploi : misère de l'action publique », *Esprit*, décembre, p. 156-160.

Jobert B., dir., 1990, *Le tournant néo-libéral en Europe*, Paris : l'Harmattan.

Lacarrière P. et Join-Lambert M.-T., 1989, "L'ANPE et le service public de l'emploi", rapport de M. Lacarrière (IGF) et Mme Join-Lambert (IGAS), Novembre, 48p + annexes, miméo.

Marimbert J., 2004, *Le rapprochement des services de l'emploi, rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité*, La Documentation française, Paris. <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr/>

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale, Agence nationale pour l'emploi, 2004, « Rapport du 3^e Contrat de progrès conclu entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi 1999-2003 ».

Outin J.-L., 1999, « Le deuxième contrat de progrès entre l'Etat et l'Agence nationale pour l'emploi (1994-98) », rapport d'évaluation, Matisse, miméo, 141p.

Sol E. and Westerweld M., dir., 2005, *Contractualism in Employment Services, a New Form of Welfare State Governance*, The Hague: Kluwer Law International.