

CONNAISSANCE ¹ DE L'EMPLOI

LE 4 PAGES DU **CENTRE D'ÉTUDES DE L'EMPLOI**, MARS 2004

EDITO

Acteurs de la politique de l'emploi, décideurs ou opérateurs, sont nombreux en France. L'État, les collectivités territoriales (les régions mais aussi les départements) et les partenaires sociaux décident des dispositifs. L'ANPE, l'AFPA, l'APEC, l'AGEFIPH et un grand nombre d'autres opérateurs les mettent en œuvre. Ce « polycentrisme » de l'organisation française qui s'est développé au cours des dernières années a des avantages (éviter la trop grande centralisation des dispositifs), mais pose avec acuité une question : quelle gouvernance de la politique de l'emploi ?

Les conditions de cette gouvernance viennent d'être analysées dans deux rapports remis par Dominique Balmary et Jean Marimbert, que Jacques Freyssinet met en perspective dans ce premier numéro de « Connaissance de l'emploi ».

Parmi les propositions étudiées, une retient ici l'attention : la multiplicité des acteurs nécessite l'évaluation des politiques et de leur mise en œuvre par des instances indépendantes.

Les chercheurs devraient y avoir toute leur place.

Pierre Ralle

Politique de l'emploi : les conditions de la gouvernance

JACQUES FREYSSINET

Professeur émérite à l'Université de Paris 1

Avec la priorité donnée à l'emploi dans les vœux présidentiels pour l'année 2004 et l'annonce d'un projet de loi de « mobilisation pour l'emploi », l'examen de deux rapports récents, ceux de Dominique Balmary et de Jean Marimbert (voir références et encadré), prend un intérêt particulier : ces documents fourniront-ils un cadre de référence analytique, un instrument de légitimation, un réservoir de propositions concrètes pour une réorganisation de la politique publique de l'emploi¹ ?

1. Nous nous limiterons à cette question et n'aborderons donc pas ici la question du contrôle des demandeurs d'emploi qui a focalisé l'intérêt des médias à propos du rapport Marimbert.

Conformément à la commande, le rapport Marimbert est présenté comme portant sur « le rapprochement des services de l'emploi ». En fait, son ambition est plus vaste : il s'agit d'une réflexion globale sur la gouvernance de la politique de l'emploi. En droit, l'État est, dans notre pays, seul compétent en matière de politique de l'emploi, même s'il peut déléguer la mise en œuvre de certaines de ses composantes. Depuis vingt ans, le panorama s'est transformé avec la multiplication des acteurs et des dispositifs. Sans

mettre en cause cette évolution, le rapport en montre certaines conséquences négatives ; conscient des résistances prévisibles au changement, il demeure prudent dans ses préconisations.

Un foisonnement d'institutions et de dispositifs faiblement coordonnés

Trois groupes de décideurs se partagent, inégalement, les dispositifs de la politique de l'emploi : les services de l'État, les collectivités territoriales et les partenaires sociaux. Non seulement les moyens de mise en cohérence de leurs interventions respectives sont lacunaires, mais, de plus, chaque groupe mobilise des dispositifs soumis à des logiques différentes. S'y ajoutent les problèmes nés de l'imbrication croissante des politiques de l'emploi proprement dites avec les mesures en faveur de la formation professionnelle et de l'insertion sociale.

Au niveau de l'État, le service public de l'emploi (SPE) réunit les services du ministère chargé de l'Emploi, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Avec l'ANPE, la mise en cohérence s'appuie sur les « contrats de progrès » pluriannuels qu'elle signe avec l'État. Mais la déconcentration de l'ANPE, un partage assez arbitraire de la gestion des dispositifs entre l'Agence et les services extérieurs du ministère, l'inégalité des ressources entre ces services et l'Agence rendent souvent problématiques leurs rapports au niveau régional. Avec l'AFPA, le transfert des crédits d'intervention qui va s'opérer au bénéfice des conseils régionaux mettra fin à la logique des contrats de progrès nationaux et mettra en question les conditions de coopération avec l'ANPE.

Du côté des collectivités territoriales, les régions ont maintenant une compétence générale en matière de formation professionnelle et d'accueil, conseil et orientation. Elles exercent ces missions en accordant une forte importance aux objectifs d'emploi. À l'échelle du département, les conseils généraux seront pleinement responsables de la mise en œuvre du revenu minimum d'insertion (RMI) et, *via* le revenu minimum d'activité (RMA), ils vont en fait gérer un dispositif d'aide à l'emploi.

Quant aux partenaires sociaux, ils interviennent, de longue date, dans l'accompagnement et l'aide à l'insertion professionnelle de certaines catégories par l'intermédiaire, notamment, de l'Apec et de l'Agefiph².

Surtout, depuis la convention du 1^{er} janvier 2001, l'Unédic a considérablement élargi son champ d'intervention dans ces domaines. Elle décide en particulier, par l'intermédiaire des Assédic, du financement des formations qui sont ouvertes aux bénéficiaires de l'assurance-chômage. Remarquons que si les partenaires sociaux ont opté

pour une régionalisation des décisions de financement des formations concernant les demandeurs d'emploi, ils viennent, dans le cadre de l'accord national interprofessionnel (ANI) du 20 septembre 2003, de renforcer, en ce qui concerne les salariés, la centralisation des décisions au niveau national, au bénéfice des branches professionnelles³.

³ Pour la fraction mutualisée des fonds de formation professionnelle.

Le rapport Marimbert souligne, en ces domaines, la spécificité française : « Alors que l'évolution chez nos partenaires allait dans le sens de la concentration du pouvoir de conception et de pilotage du système, le caractère polycentrique de l'organisation française s'est au contraire développé au cours des dernières années. » (*op. cit.*, p. 140)

Autonomie, partenariat et gouvernance

La logique des propositions est synthétisée, dès l'introduction du rapport Marimbert, dans une formule admirablement ciselée : « ...on ne peut à la fois, sans une certaine inconséquence, écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système pour la 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. » (*op. cit.*, p. 9)

La première étape du raisonnement repose sur un diagnostic : sauf aménagements marginaux, il est généralement impossible, et le plus souvent non souhaitable, de rationaliser le système par fusion de certaines de ses composantes ou redéfinition de leurs frontières. Sur le plan politique, les collectivités territoriales comme les partenaires sociaux sont résolument attachés aux compétences qu'ils ont acquises et aux institutions qu'ils ont créées. Sur le plan opérationnel, la multiplicité des intervenants constitue souvent un moyen d'adaptation à la diversité des publics.

Mais, deuxième temps du raisonnement, le polycentrisme non coordonné a des coûts considérables : coexistence sur un même territoire et pour une même fonction d'acteurs ayant des objectifs ou appliquant des critères différents⁴, gaspillage de ressources, inégalités locales ou catégorielles dans l'accès aux prestations...

⁴ Par exemple, coexistence de financements de l'État, de la région et de l'Assédic pour la formation des demandeurs d'emploi.

La solution résiderait donc dans l'établissement de partenariats stratégiques et de dispositifs de coordination entre les multiples acteurs concernés. Le rapport multiplie les propositions dans cette direction. Elles vont du niveau politique global (concertation et suivi stratégique

Les pratiques d'externalisation du service public de l'emploi

tripartite de la politique de l'emploi, dont les résultats seraient évalués par une instance indépendante) jusqu'à la coopération à l'échelle des territoires (par exemple, entre les antennes de l'Assédic et les agences locales de l'ANPE). On voit bien quel est le risque potentiel, révélé par de nombreuses expériences antérieures : en l'absence de volonté forte et permanente des acteurs, l'accumulation d'instances et de dispositifs de concertation ou de coopération risque d'engendrer un fonctionnement qui deviendrait progressivement formel et routinier ; chacun trouve intérêt à ne pas ouvrir de conflits sur les frontières de compétence. Certes, il reste la menace, contenue dans la dernière phrase de la citation ci-dessus : celle de « regroupements institutionnels » imposés par l'État. Mais cette menace est-elle crédible face au discours officiel sur la régionalisation et sur la responsabilité des partenaires sociaux ?

Il ne revenait pas au rapporteur de se substituer à la volonté politique des acteurs, mais la lucidité du diagnostic qu'il établit laisse un doute sur l'efficacité des agencements partenariaux qu'il préconise. Or, il faut être clair : avec le polycentrisme, la politique de l'emploi est en train de voler en éclats. Le rapport Marimbert met les acteurs devant leurs responsabilités.

Le rapport Balmory et une partie du rapport Marimbert abordent deux questions qui se sont, dans un premier temps, développées selon une logique autonome et qui tendent aujourd'hui à s'imbriquer : d'une part, l'externalisation par le service public de l'emploi de la réalisation de certaines fonctions ou de certaines prestations ; d'autre part, la mise en concurrence des intermédiaires qui interviennent sur le marché du travail. Quoique liées, les deux questions posent, pour l'instant, en France des questions de nature différente.

DEUX RAPPORTS AUX STATUTS DIFFÉRENTS

Le rapport Balmory a été préparé dans le cadre de la procédure du Conseil national de l'évaluation. Demandé par le ministère de l'Emploi et de la Solidarité, le projet d'évaluation a été approuvé le 5 janvier 2001 par le Conseil qui en a défini le cahier des charges. Son champ était ciblé : le recours à des opérateurs externes au service public de l'emploi dans la mise en œuvre des dispositifs de la politique active de l'emploi financés par l'État (formation professionnelle exclue). L'instance d'évaluation réunissait des représentants des institutions concernées (Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques-Dares, ANPE, ministère du Budget), des acteurs sociaux et des chercheurs ou experts. Elle disposait d'un budget pour commander des études. Elle s'est réunie régulièrement entre février 2002 et décembre 2003. Le rapport présente donc une analyse particulièrement approfondie.

Le rapport Marimbert fait suite aux propos tenus par le président de la République, le 14 juillet dernier, sur le rapprochement souhaitable entre l'ANPE et l'Unédic. Il en est résulté une lettre de mission de François Fillon, ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, à Jean Marimbert, *intuitu personae*. Ce dernier a profité de la rédaction assez lâche de la lettre de mission pour présenter un bilan et des propositions qui couvrent l'action de l'ensemble des acteurs de la politique, passive et active, de l'emploi. Bien que de larges consultations aient été réalisées, le rapport n'engage que son auteur. Il présente quarante-cinq propositions.

Le recours à des opérateurs extérieurs⁵ s'est développé pour des motifs très variés liés à la nature des mesures ou aux conditions de leur mise en œuvre. Il est devenu massif. Une explicitation des conditions de recours à l'externalisation, de son mode de rémunération, de son suivi et de son évaluation est impérative si l'on veut éviter une perte de contrôle partielle des pouvoirs publics sur le contenu effectif de la politique de l'emploi. Les deux rapports présentent des propositions convergentes⁶.

5 Les « opérateurs extérieurs » sont définis comme tous les organismes extérieurs au service public de l'emploi qui, quel que soit leur statut juridique, « reçoivent des financements du SPE pour réaliser des services opérationnels ou fonctionnels participant à la mise en œuvre de la politique active de l'emploi » (op. cit., p. 34).

6. Le second a pu s'appuyer sur le contenu du premier.

■ La nature des prestations ou des fonctions « externalisables » doit être définie. Certaines sous-traitances de spécialité sont légitimes lorsqu'elles font appel à des compétences professionnelles spécifiques ou lorsqu'elles permettent de mieux atteindre certains types de publics. Elles peuvent alors engendrer des relations stables de partenariat. En revanche, la sous-traitance de capacité, pour des dispositifs de masse à durée de vie limitée, n'a souvent été qu'un moyen de transférer la flexibilité sur les opérateurs extérieurs et d'amplifier, chez eux, la précarité de l'emploi.

■ Le recours aux mécanismes de marché peut emprunter trois modalités principales. Les expériences de pays qui y ont eu largement recours permettent d'en mesurer les risques.

- La mise en concurrence des opérateurs extérieurs ne doit pas s'opérer sur les prix, au risque d'une dégradation de la qualité des services, mais sur des critères de qualité et de fiabilité définis par un cahier des charges.

- Le paiement en fonction des résultats (en général, le taux d'accès à l'emploi) engendre, de la part des opérateurs extérieurs, des comportements d'écroulement des publics qu'il s'avère difficile d'empêcher.

- L'attribution à l'utilisateur (ou au « client ») du droit de choisir le prestataire suppose que le premier dispose d'une information complète sur l'offre et soit capable de la maîtriser.

■ Le choix de l'externalisation n'implique pas l'effacement de l'État (ou du service public de l'emploi), mais un changement de la nature de son intervention et le développement de compétences lui permettant de maîtriser le processus : définition de cahiers des charges, procédures d'habilitation, construction d'un sys-

tème d'information intégré, méthodes de suivi et d'évaluation, avec un rôle crucial de la détermination des critères d'évaluation⁷.

■ Les problèmes posés par l'externalisation sont aujourd'hui aggravés par la diversification des donneurs d'ordre qui résulte du polycentrisme évoqué précédemment. À côté de l'État (services du ministère et ANPE), les collectivités territoriales (conseils régionaux, mais aussi conseils généraux avec le RMI/RMA) et les institutions paritaires (Assédic) sont devenues acheteurs de prestations d'accompagnement, de formation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. La mise en cohérence des politiques des commanditaires, du niveau national jusqu'à l'échelle territoriale, est urgente, en particulier pour éviter le développement de comportements opportunistes chez les opérateurs⁸.

Ces questions n'occupent qu'une faible place dans le débat public, alors qu'elles ont un impact décisif sur la qualité des services rendus et sur les conditions d'un égal accès à ces services.

7. Sur cette question, le rapport Marimbert se distingue du rapport Balmory en considérant que l'évaluation ne peut être le seul fait du donneur d'ordre public qui serait à la fois juge et partie. Il préconise la création d'une instance indépendante, le « Comité d'observation et d'évaluation du marché du travail ».

8. Citons sur ce point le rapport Balmory : « À l'avenir, et si l'on n'y prend garde, à la dispersion des opérateurs peut se superposer une dispersion plus grande encore des "commanditaires", au détriment de la transparence, de la rationalité et de l'équité sur le marché du travail. » (op. cit., p. 256)

« signal de nature à libérer les initiatives et les stratégies qui étaient auparavant bridées » (op. cit., pp. 125-126). Il souligne par ailleurs, à la lumière des expériences étrangères, que la levée du monopole peut se réaliser selon des modalités très diverses, allant de la libéralisation sans restriction jusqu'à de strictes procédures d'agrément, mais là encore il ne se prononce pas sur la modalité souhaitable.

À nos yeux, le problème peut être posé en d'autres termes. S'il s'agit du placement *stricto sensu*, c'est-à-dire de la simple mise en relation d'un offreur et d'un demandeur d'emploi, le monopole n'est aujourd'hui ni possible, ni souhaitable. En revanche, il est essentiel que la pleine responsabilité du service public de l'emploi (SPE) soit réaffirmée, voire renforcée, en matière d'accompagnement individualisé des trajectoires d'accès à l'emploi ou de retour vers l'emploi. Que le SPE assure lui-même les prestations correspondantes ou qu'il les confie, par convention, à un opérateur externe est une autre question que nous venons d'évoquer. Le danger majeur serait d'introduire une concurrence entre opérateurs publics et privés dans la fonction de conception et de prescription des ensembles cohérents de prestations qui construisent des itinéraires individualisés. La segmentation du marché du travail s'en trouverait renforcée, avec des stratégies d'écrémage des publics par les « agences privées de l'emploi » et avec des inégalités de traitement selon les catégories professionnelles ou les territoires, que ces inégalités résultent des critères d'action retenus ou des capacités de financement.

Derrière la mise en cause du monopole public, c'est cette question qui est posée. Les exemples de certains pays étrangers, analysés par les rapports Balmory et Marimbert (cf. Simonin, 2004), montrent la gravité des dérives possibles lorsque la puissance publique ne garantit pas l'égalité d'accès aux droits et n'intervient pas pour réduire les effets de la sélectivité du marché du travail ●

La fin du monopole public ?

Le développement précédent permet de situer à sa juste place le débat lié à l'annonce de la suppression du monopole du placement que la loi accorde à l'ANPE. Le rapport Marimbert ne présente pas de propositions sur cette question. Il signale que, quel que soit le caractère fictif du monopole, sa levée officielle constituera un

références

Balmory D., 2003, *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport de l'instance d'évaluation, Conseil national de l'évaluation, Commissariat général du Plan, décembre, 327 p. (à paraître à La documentation Française).

Marimbert J., 2004, *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, avec le concours de Benjamin Joly, janvier, 232 p.

Simonin B., 2004, *Connaissance de l'emploi* (à paraître).

Les actualités du Centre d'études de l'emploi sont en ligne sur le site www.cee-recherche.fr

La lettre électronique « Infos flash » vous informe régulièrement des principales activités du Centre d'études de l'emploi et vous signale ses dernières publications

Pour la recevoir par mail vous pouvez vous inscrire sur la page d'accueil du site

CENTRE D'ETUDES DE L'EMPLOI

29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-le-Grand Cedex
Téléphone : 01 45 92 68 00
Télécopie : 01 49 31 02 44
Mèl : cee@mail.enpc.fr
<http://www.cee-recherche.fr>

Directeur de publication : P. Ralle
Rédacteur en chef : M.-M. Vennat
Maquette : M. Ferré
Imprimerie : Louis-Jean
C.P.P.A.P. : 3070 ADEP
Dépôt légal : 171 - mars 2004
ISSN en cours