

# Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation

Mathieu Béraud (\*), Anne Eydoux (\*\*)

*Cet article examine les transformations récentes de l'activation des chômeurs marquée, en France, conformément aux orientations européennes, par la généralisation de l'accompagnement, par le développement des incitations visant à rendre le travail rémunérateur, et par la modernisation du service public de l'emploi (SPE). À partir d'une revue de littérature et des résultats d'une enquête qualitative, les auteurs cherchent à caractériser les principes de régulation émergents, qui travaillent tant les politiques de lutte contre le chômage que l'organisation et les pratiques des intermédiaires de l'emploi chargés de leur mise en œuvre. Deux questions principales guident leur analyse. Comment qualifier les inflexions du régime français d'activation ? Quels sont les effets de la rationalisation institutionnelle de l'action publique face au chômage ?*

Depuis une dizaine d'années, on observe des transformations en profondeur de l'action publique de lutte contre le chômage en France. Celle-ci est marquée par trois inflexions concomitantes. Tout d'abord, la généralisation de l'accompagnement des chômeurs en 2001 (mise en œuvre du PARE-PAP) et son renforcement en 2006 (mise en œuvre du PPAE et du SMP) traduisent une approche renouvelée de l'activation des chômeurs, qui se veut personnalisée et « préventive ». Elle s'accompagne d'une redéfinition des droits et des devoirs de ces derniers, caractérisée par un renforcement des exigences en matière de recherche d'emploi et par la volonté de repenser la protection sociale de manière à faire en sorte que le travail soit « rémunérateur ». Enfin, les changements sont institutionnels, marqués par un souci de rationaliser l'organisation du service public de l'emploi (SPE) afin d'améliorer son efficacité dans la lutte contre le chômage : externalisation des services, mise en concurrence des opérateurs, rapprochement et fusion entre l'ANPE et les Assedic au sein de Pôle Emploi.

Cet article propose d'analyser ces transformations – cette « accélération brutale de l'histoire »,

selon les termes employés par DUPEYROUX (2005) pour qualifier les réformes de la politique de l'emploi – comme faisant système, et d'interroger les inflexions du régime d'activation des chômeurs en reliant leur dimension procédurale (évolution des politiques et dispositifs publics) et institutionnelle (transformations du paysage de l'intermédiation). Il s'agit d'analyser les principes de régulation émergents qui travaillent tant les politiques de lutte contre le chômage que l'organisation et les pratiques des intermédiaires de l'emploi chargés de leur mise en œuvre. Deux questions guideront ici notre analyse. Comment qualifier les inflexions du régime français d'activation ? Quels sont les effets de la rationalisation institutionnelle de l'action publique face au chômage ?

L'approche développée ici est historique et institutionnelle. Elle repose sur une revue de la littérature portant sur les régimes d'activation et sur les réformes françaises et s'appuie sur une enquête menée auprès de divers intermédiaires de l'emploi sur leurs pratiques d'accompagnement (forme prise en France par l'activation des chômeurs) et leurs dynamiques institutionnelles (Encadré 1).

L'article replace tout d'abord les transformations du régime français d'activation dans le contexte de la diversité européenne des régimes d'activation et de la stratégie de promotion d'un « État social actif ». Il interroge ensuite le renouvellement des formes de l'activation des chômeurs et les effets de la rationalisation des institutions du marché du travail en France. Pour conclure, il questionne la portée des transformations en cours.

\* Maître de conférences d'économie, 2L2S-Grée, Nancy Université ; mathieu.beraud@univ-nancy2.fr

\*\* Maître de conférences d'économie, CRESS-Lessor Université Rennes 2, Chercheuse associée au Centre d'études de l'emploi ; anne.eydoux@univ-rennes2.fr Le rapport (BÉRAUD, EYDOUX, 2008) sur lequel s'appuie cet article a bénéficié d'échanges avec Carole Tuchsirer, Bernard Gomel et Jean-Claude Barbier, qu'ils soient ici remerciés pour leurs précieuses remarques. Les auteurs remercient également les deux rapporteurs anonymes pour leurs très utiles suggestions. Ils restent bien entendu seuls responsables du contenu de l'article.

## Encadré 1

### Méthodologie de l'enquête

Notre entrée dans les pratiques d'accompagnement des chômeurs et dans le paysage de l'intermédiation s'appuie sur un travail monographique réalisé pour la Dares-ministère du Travail, des Relations sociales, de la Famille, de la Solidarité et de la Ville, par quatre équipes de recherche: GREE-2L2S Université Nancy 2, CES-Matisse Université Paris 1, CRESS-Lessor Université Rennes 2, et Centre d'études de l'emploi (BÉRAUD, EYDOUX, 2008 et BALZANI *et al.*, 2008). Nos investigations ont été menées en 2006-2007 dans trois régions (Bretagne, Île-de-France et Lorraine) auprès d'une trentaine de structures spécialisées dans l'accompagnement vers et dans l'emploi (agences locales pour l'emploi, maisons de l'emploi, missions locales, AFPA, antennes Assedic, structures d'insertion par l'activité économique, entreprises de travail temporaire, cabinets de ressources humaines, collectivités territoriales, etc.). Il s'agissait d'embrasser le champ de l'accompagnement des chômeurs dans sa multiplicité et sa complexité, en tenant compte de ses évolutions: diversification des intermédiaires de l'emploi et rapprochement entre l'ANPE et l'Unedic (nos enquêtes sont antérieures à la fusion et à la création de Pôle Emploi). L'enquête a reposé sur des entretiens semi-directifs (et plus rarement sur des observations non participantes) auprès d'un responsable et de deux à cinq conseillers par structure. Les questions ont porté sur les pratiques et méthodes d'accompagnement, sur leurs évolutions, sur les conditions de travail et d'emploi des conseillers, ainsi que sur les dynamiques institutionnelles et leurs effets sur l'organisation du travail.

## Diversité et dynamiques de l'activation en Europe

La notion d'activation est depuis une quinzaine d'années au cœur des réformes des politiques de lutte contre le chômage et des politiques sociales en France comme en Europe. Les transformations observées en France s'inscrivent dans un contexte européen, celui de la stratégie coordonnée pour l'emploi qui, prenant acte de la variété des régimes d'emploi et de protection sociale, vise à obtenir une relative convergence des politiques dans le sens de la promotion d'un «État social actif». Nous allons voir que si les spécificités nationales, tant institutionnelles que politiques ou idéologiques, contribuent à qualifier différents régimes d'activation, elles représentent un obstacle à une conception universalisante des tendances à l'œuvre (BARBIER, 2006).

### Les analyses de la diversité des régimes d'activation en Europe

La littérature insiste sur la diversité des «modèles» ou des «régimes» d'État social et d'activation. Les recherches, initiées voici une quinzaine d'années par ESPING ANDERSEN (1999), identifient désormais quatre régimes d'État social: le régime «libéral»(1), le régime «universaliste social-démocrate»(2), le régime «corporatiste-

conservateur»(3) et le régime «méditerranéen»(4). L'analyse des régimes d'activation se focalise sur deux modèles, souvent présentés comme opposés du point de vue de la place accordée au marché: le régime libéral anglo-saxon et le régime nordique social-démocrate. Ainsi, selon BARBIER (2002), «le régime libéral est "pilote" par le rapport des individus avec le marché du travail, censé produire les meilleurs résultats en termes d'efficacité et d'équité», là où «le régime universaliste social-démocrate relativise le marché». Dans le régime libéral, l'assistance elle-même est subordonnée à une logique marchande, dans la mesure où il s'agit de veiller à inciter les individus à se maintenir sur le marché du travail: la protection sociale et les politiques de l'emploi ont une ampleur limitée, et jouent essentiellement un rôle «de transition incitée vers le marché ordinaire, avec un accent de type "work first"». À l'inverse, la politique sociale joue un rôle régulateur dans le système social-démocrate: en offrant une protection sociale étendue et des prestations de remplacement élevées et durables aux chômeurs, elle ne confie pas leur bien-être au marché du travail mais en assure la responsabilité; en développant une activation dont la vocation est universelle et diversifiée (incitations, sanctions, mais aussi formation de longue durée, emplois aménagés), non seulement elle les incite à se porter sur le marché du travail, mais elle cherche à faciliter leurs transitions en recherchant leur implication négociée.

Les analystes s'accordent sur une représentation binaire et dichotomique des régimes d'activation: il

(1) Caractéristique des pays anglo-saxons, ce régime accorde une place centrale au marché et à la responsabilité individuelle, et une place limitée à la protection sociale et à l'aide aux chômeurs.

(2) Ce régime propre aux pays du Nord de l'Europe relie la protection sociale à la citoyenneté; les prestations sont universelles et gérées par des services publics étendus.

(3) Dans les pays continentaux (France, Allemagne), la protection sociale des travailleurs et de leurs ayants droit dépend de l'emploi; les prestations, liées à des régimes professionnels, sont segmentées.

(4) Le régime méditerranéen des pays du Sud de l'Europe offre une protection sociale limitée, relayée par les solidarités familiales.

y aurait d'un côté les modèles maniant le bâton et de l'autre ceux agitant la carotte (SERRANO PASCUAL, 2004). La littérature tend à confronter approche «généreuse» et approche «punitive», ou encore activation de type «soft» (doux) et activation de type «dur» (BARBIER, 2006): à l'État minimaliste porté à «réduire l'accès aux prestations, à réduire les niveaux de remplacement, à restreindre la durée de paiement» est opposé un État protecteur, visant à «améliorer l'employabilité des chômeurs et des inactifs en leur offrant des opportunités de (re)formation, de meilleures qualifications, de la mobilité, de l'expérience professionnelle» ou «à introduire un droit individuel d'accès aux programmes d'activation, [...] des incitations financières, et l'amélioration de la qualité des services destinés à aider les allocataires de l'aide et de l'assurance à retrouver un emploi» (activation «soft»).

En revanche, les analystes divergent sur la manière de caractériser le modèle corporatiste ou continental de pays comme la France ou l'Allemagne. Certains le rangent plutôt du côté libéral, comme SERRANO PASCUAL (2004), en raison de la logique d'incitations dont il relève. D'autres le positionnent plutôt du côté social-démocrate: ORIANNE (2005) considère que ce régime ne ramène pas l'employabilité à de simples attributs individuels, mais en fait une catégorie de l'action publique soucieuse d'aménager le marché du travail pour étendre les possibilités de mobilité individuelle (passage entre différents statuts), conformément à l'approche des «marchés transitionnels»(5). Cette difficulté à classer les régimes continentaux d'activation traduit leur complexité, et appelle une caractérisation nuancée du régime français, comme un régime hybride, entre modèle libéral et modèle universel (BARBIER, 2002).

**L'approche européenne:  
vers un «État social actif»?**

Au-delà de la caractérisation des régimes d'activation, la littérature comparative s'interroge sur leur dynamique d'évolution: assiste-t-on à une convergence, ou bien (conformément à l'hypothèse de la «dépendance de sentier») à un maintien des spécificités nationales liées aux institutions et régulations héritées du passé?

Les institutions européennes participent, tant par la stratégie coordonnée pour l'emploi que par leur discours, à la diffusion d'un «nouveau schéma de représentation», d'un «nouveau cadre interpré-

tatif» (normatif et cognitif) repensant l'articulation entre politiques de l'emploi et politiques sociales (BARBIER, 2006; BONVIN, MOACHON, 2004; LAHUSEN, 2007(6)). Elles contribuent en effet à populariser le concept d'activation, au cœur d'un discours de justification des décisions prises et de construction d'une définition de la réalité(7) qui en fait la pierre angulaire des politiques de l'emploi et des politiques sociales européennes (CRESPO, SERRANO PASCUAL, 2004; CONTER, 2007). Ce discours normatif pèse sur les représentations des pays membres qui ont à mettre en forme leurs politiques de l'emploi dans le cadre dessiné par la Commission: «incontestablement, une européanisation des représentations est à l'œuvre dans les États membres qui "traduisent" leurs politiques dans les catégories et les "théories d'action" ou des algorithmes communs» (BARBIER, 2002).

La conception européenne de l'activation est celle d'un «État social actif» (ESA), pour reprendre la formule de VANDENBROUCKE (1999), l'un de ses partisans. Selon lui, l'ESA promeut une société de personnes actives «sans renoncer à l'ancienne ambition de l'État social, c'est-à-dire une protection sociale adéquate». Par contraste avec un État «passif» et «curatif» dont les actions de garantie de revenu n'interviendraient qu'après l'apparition d'un risque social, l'ESA obéirait à une logique «préventive» privilégiant l'augmentation des possibilités de participation sociale et la hausse du nombre des personnes actives. Il s'agit de promouvoir une nouvelle politique «proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social» ainsi qu'une transformation des dispositifs qui pourraient «décourager» l'activité, «de façon à ce que le filet de protection sociale ne constitue plus un piège à l'emploi».

La conception européenne de l'activation peut être interprétée comme un compromis entre les deux logiques d'activation évoquées plus haut. Dans une perspective libérale, elle promeut une protection sociale renouvelée misant sur les incitations financières visant à valoriser le travail et à responsabiliser les individus: au nom du «besoin d'un nouvel équilibre entre flexibilité et sécurité, tout comme

(5) Notons que l'approche d'Orianne n'inclut pas de pays nordiques et ne compare donc pas les approches «corporatiste» et «sociale-démocrate». Toutefois, le cadre théorique des «marchés du travail transitionnels» qu'il mobilise est promu en Allemagne et en France par des auteurs – G. SCHMIDT et B. GAZIER (2002) notamment – qui se réfèrent au modèle social-démocrate danois.

(6) Lahusen développe son analyse de «la main invisible de l'Union européenne» en partant d'un examen empirique du contenu de quotidiens nationaux de six pays différents quant à l'impact de la Stratégie européenne pour l'emploi. Il décrypte les influences croisées entre niveaux supranational et national et le processus de légitimation dans la mise en œuvre de dispositifs de surveillance et de sanctions des chômeurs.

(7) Pour CRESPO et SERRANO PASCUAL (2004) ce discours de légitimation apparaît contradictoire dans la mesure où il présente l'activation comme étant à la fois le passage obligé pour s'adapter et préparer activement le nouvel ordre économique et un changement inévitable et pour ainsi dire naturel.

entre droits et devoirs» (8), elle voit dans l'indemnisation du chômage une désincitation à travailler lorsqu'elle n'est pas assortie de contrôles et sanctions (9). Toutefois, dans une perspective plus sociale-démocrate, on trouve l'affirmation d'un État social repensé de manière à conjuguer responsabilité individuelle et sécurité des trajectoires professionnelles, cette dernière relevant de la responsabilité de l'État, garant en particulier de la qualité des services de l'emploi.

D'ailleurs, la modernisation du service public de l'emploi figure à l'agenda européen : parmi les changements évoqués dans une communication de la COMMISSION EUROPÉENNE (1998) pour améliorer son efficacité, on trouve la fin du monopole du SPE sur le placement, l'externalisation des services à des opérateurs privés et le rapprochement entre « la gestion des régimes d'allocations et la fourniture de services d'emploi » (10). La mise en concurrence d'acteurs publics et privés et la (quasi-) marchandisation de l'accompagnement, inspirées de réformes menées en Australie ou aux Pays-Bas, sont réputées favoriser un service plus efficace, moins coûteux et de meilleure qualité (GRATADOUR, MANSUY, 2006)... bien que la comparaison internationale montre que les opérateurs privés peuvent s'avérer plus coûteux, pour un service de moindre qualité ou de moindre efficacité en termes de retour à l'emploi que les opérateurs publics (GEORGES, 2007).

La question de la convergence européenne des politiques de l'emploi reste débattue. SERRANO PASCUAL (2004), dans sa conclusion d'un ouvrage collectif dédié à cette question, montre bien qu'elle divise les experts : tandis que certains soulignent les différences persistantes d'approches entre les pays, d'autres parient sur un processus de convergence. Selon l'auteure, ce dilemme peut être résolu en acceptant la polysémie de la notion d'activation, désignant aussi bien une méthode, un objectif, un projet, une éthique qu'une idéologie. Seule « l'idéologie » (les représentations et justifications) de l'activation semble s'imposer, celle d'une « synthèse » suffisamment plastique pour faire

place aux différentes logiques d'activation (11). En revanche, lorsque l'activation est interprétée comme un objectif, une méthode ou un principe, de grandes différences apparaissent, étroitement liées au modèle de protection sociale, à la régulation du marché du travail et au jeu des institutions.

L'examen sur le long terme des dépenses pour l'emploi en France traduit plutôt une continuité de l'engagement public, confortant un effet de « dépendance de sentier », pour reprendre l'expression de C. ERHEL et H. ZAJDELA (2004), qui maintient la France dans une position intermédiaire entre le Danemark (activation social-démocrate) et le Royaume-Uni (activation libérale). Au Royaume-Uni, les dépenses pour l'emploi, minimalistes (0,61 % du PIB en 2006), essentiellement « actives » et concentrées sur les services de l'emploi traduisent bien une logique de type « *work first* ». Au Danemark au contraire, ces dépenses représentent une part nettement plus élevée du PIB (4,10 % en 2005) et sont plus diversifiées, manifestant l'engagement des pouvoirs publics tant dans la formation professionnelle, l'insertion des publics en difficulté et les aides à l'emploi, qu'en matière de garantie d'un revenu de remplacement pour les chômeurs. En France, l'effort public pour l'emploi demeure relativement soutenu (2,32 % du PIB en 2006), la généralisation de l'accompagnement des chômeurs n'étant suivie ni d'une réduction sensible des dépenses de l'emploi ni d'une concentration des efforts en direction du SPE qui rapprocheraient ce pays du modèle libéral : en 2006 l'effort en direction des services publics de l'emploi représentait 0,24 % du PIB de la France (contre 0,37 % au Royaume-Uni) et était loin de constituer le premier poste des dépenses actives, les efforts conjugués en matière de formation professionnelle (0,29 % du PIB) et de création directe d'emploi (0,19 %) étant plus importants (EUROSTAT, 2007, 2008). L'analyse des réformes en cours des services d'accompagnement des demandeurs d'emploi dans trois pays européens (Suède, Pays-Bas, Royaume-Uni) montre quant à elle des évolutions comparables (individualisation de l'accompagnement, recours à des prestations adaptées au profil des chômeurs et visant un retour rapide à l'emploi) qui n'effacent toutefois pas les spécificités nationales (GEORGES *et al.*, 2009).

Comment le régime français d'activation est-il influencé par l'« idéologie » de l'État social actif ?

(8) Extrait cité et traduit de l'anglais par DUBOIS (2007, p. 83), de « *The social protection committee, key issues on social protection and employment* », 1999 (Revised version-June 2003).

(9) Selon certains auteurs, la Stratégie européenne pour l'emploi prendrait même le chemin de la promotion du *workfare* anglo-saxon en enjoignant aux chômeurs d'accepter un emploi sous peine de perdre leurs droits à indemnisation (DUBOIS, 2007 ; LEBARON, SCHULTHEIS, 2007).

(10) La communication précise : « toutefois des difficultés peuvent apparaître en raison de possibles incompatibilités entre la gestion des allocations et le placement des demandeurs ».

(11) « Le nouveau paradigme de l'intervention publique basé sur l'activation [...] permet de répondre à la fois aux arguments libéraux (réduction des dépenses publiques, renforcement du libre jeu du marché) et sociaux-démocrates (condition de l'institutionnalisation de la solidarité). L'activation fait naître des questions qui transcendent cette division idéologique entre le principe d'équité sociale (favorable à l'intervention de l'État comme moyen de protection contre le risque) et le principe d'efficacité économique (favorable au repli de l'État) » (SERRANO PASCUAL, 2004).

Comment caractériser aujourd'hui les évolutions de ses principes, de ses modes de régulation du marché du travail, et de ses caractéristiques institutionnelles ?

## Les dynamiques de l'activation en France: entre accompagnement et incitations

Les formes prises par l'activation en France font écho aux orientations européennes et à la promotion d'un «État social actif»: sous sa forme sociale-démocrate, l'activation engage la responsabilité des pouvoirs publics en matière d'emploi, celle d'accompagner les chômeurs vers l'emploi et de leur proposer des «solutions» (dispositifs de formation, emplois aidés), et sous sa forme libérale, elle met l'accent sur la responsabilité des chômeurs et entend repenser l'articulation entre emploi et protection sociale afin de soutenir l'offre de travail par des incitations et des sanctions financières. L'HORTY (2004) suggérait une inflexion sensible, au début des années 1990, vers cette deuxième forme d'activation, qu'il qualifie de «nouvelle politique pour l'emploi», soucieuse de faire en sorte qu'il soit financièrement plus intéressant de travailler<sup>(12)</sup> que de bénéficier de l'indemnisation du chômage ou de minima sociaux et privilégiant le soutien à l'offre (incitations à l'emploi) plutôt qu'à la demande de travail (réduction du coût du travail). Deux traits principaux traduisent les évolutions de l'activation en France: l'accent mis sur l'accompagnement des chômeurs et l'engagement du SPE d'une part, et la responsabilisation des chômeurs par un reformatage des incitations et des sanctions d'autre part.

### La généralisation de l'accompagnement: l'engagement du SPE

Le renouvellement de l'activation passe par une implication accrue du SPE, *via* la généralisation progressive de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. Celui-ci consiste, dans une logique préventive, à «diagnostiquer» leur risque de chômage, à les aider à définir leur projet professionnel et à leur offrir un suivi et des services personnalisés. Avec le dispositif Nouveau départ (Service personnalisé pour un nouveau départ vers l'emploi, SNPDE) mis en place en 1998 dans le cadre du PNAE (Plan national d'action pour l'emploi) et mobilisant la panoplie de la Nouvelle

offre de service (NOS)<sup>(13)</sup> de l'ANPE, l'accompagnement se concentre d'abord sur trois catégories cibles: les jeunes, les demandeurs d'emploi de longue durée et ceux menacés d'exclusion. La convention tripartite État, ANPE, Unedic de 2001, par la mise en œuvre du Plan d'aide au retour à l'emploi et du Projet d'action personnalisé (PARE-PAP), généralise le dispositif Nouveau départ à l'ensemble des demandeurs d'emploi pour lesquels est prévu un suivi régulier, personnalisé et se renforçant au fil du temps. En 2006, la nouvelle convention tripartite remplace le PARE-PAP par le Projet personnalisé pour l'accès à l'emploi (PPAE) et le Suivi mensuel personnalisé (SMP) (VERICEL, 2006). Elle introduit un diagnostic plus précoce, effectué d'abord à l'Assedic puis (dans un délai de 8 jours au lieu d'un mois) dans une agence locale pour l'emploi (ALE), elle formalise trois «parcours» pour les demandeurs d'emploi selon leur distance à l'emploi évaluée lors du diagnostic ANPE (recherche accélérée pour les distances courtes, recherche active si elles sont moyennes, et recherche accompagnée lorsqu'elles sont importantes), elle renforce le dispositif au cours du temps (après trois mois d'inscription, les demandeurs d'emploi relèvent du SMP, et après un an de chômage, de dispositifs d'aide au retour à l'emploi) et conforte le rôle des Assedic (pour les bénéficiaires de l'assurance chômage, des entretiens de contrôle sont prévus lors des huitième et quatorzième mois d'indemnisation). La mise en œuvre de ce dispositif ne s'est pas déroulée sans heurts, comme le montrent nos entretiens: si les acteurs lui reconnaissent des avantages, ils en soulignent aussi les inconvénients, tels que la charge de travail reposant sur les conseillers ANPE et les différences de logiques entre l'ANPE et les Assedic (Encadré 2).

La généralisation de l'accompagnement des chômeurs a reposé essentiellement sur les moyens du SPE, de l'ANPE et de ses conseillers en charge d'accompagner les demandeurs d'emploi et de leur proposer des prestations associées – les dépenses du SPE ont presque doublé entre 1998 et 2006 (EUROSTAT, 2008). Mais elle n'a pas été assortie d'un accroissement significatif de l'effort public dans les dispositifs ciblés (emplois aidés ou de formation) destinés aux demandeurs d'emploi. De fait, les dépenses publiques pour les emplois aidés ont continuellement diminué entre 1999 et 2006, tandis que les allègements généraux de cotisation sociale sur les

(12) À l'exception, en France, de l'emploi des mères de jeunes enfants de moins de 3 ans, pour lesquelles existent encore des incitations à se retirer du marché du travail (dispositif PAJE-CLCA).

(13) La NOS, prévue par le deuxième contrat de progrès entre l'ANPE et l'État et mise en œuvre en 1996, vise à améliorer la qualité des services en proposant plusieurs niveaux de services selon le profil du demandeur d'emploi: libre accès pour les plus autonomes, appui individualisé, accompagnement renforcé, voire accompagnement social pour les plus vulnérables.

## Encadré 2

### Les aléas de la mise en œuvre du Projet personnalisé pour l'accès à l'emploi (PPAE) du Suivi mensuel personnalisé (SMP)

Pour les conseillers de l'ANPE, l'évolution du dispositif d'accompagnement – le Projet personnalisé pour l'accès à l'emploi (PPAE) et le Suivi mensuel personnalisé (SMP) – permet de mieux connaître les demandeurs d'emploi: «le suivi mensuel a le mérite que la personne est toujours la même, donc il y a une confiance qui s'installe». Toutefois, ils évoquent presque toujours une charge de travail croissante, liée à la taille de leur «portefeuille» de demandeurs d'emploi et à leur polyvalence, qui risque de peser sur la qualité des entretiens, comme cette conseillère: «j'ai en portefeuille 130 personnes; faites le calcul: on travaille normalement 38 heures et il y a dans la semaine des demi-journées où on est en position [réception des appels des employeurs], où on est en réunion et puis il faut que l'on aille aussi en prospection et s'occuper de l'accueil, cela ne laisse pas suffisamment le temps pour les entretiens».

Le diagnostic précoce est vu comme un moyen de concentrer l'effort sur ceux qui en ont le plus besoin: selon un responsable national de l'ANPE, «un demandeur d'emploi qui est classé dans le parcours 1, il a des chances de retrouver un travail dans les 3 ou 4 mois, on ne va pas utiliser les outils lourds, je veux dire qui coûtent cher [...], par contre, si le segment dans lequel il se situe est [...] caractérisé par des risques de chômage de longue durée forts, cela signifie que je peux utiliser un certain nombre de prestations lourdes dès l'inscription, ça a quand même été une relative révolution dans l'établissement!». Toutefois, ce diagnostic est double: «social» aux Assedic, «professionnel» à l'ANPE, et de fortes divergences apparaissent. Selon un responsable régional de l'ANPE: «les conseillers [ANPE] invalident le risque statistique dans 70 % des cas» et «requalifient» fréquemment les «parcours» définis aux Assedic. Ceci s'expliquerait par les méthodes utilisées: aux Assedic, le diagnostic est informatisé et repose sur un petit nombre de critères, là où les conseillers ANPE s'appuient sur leurs compétences et sur leur connaissance du marché du travail local. Pour un directeur d'ALE, «on n'est pas sur le même cadre d'analyse: la machine analyse des éléments purement statistiques... on est complémentaires... il y a 19 paramètres, mais nous, cela fait partie du travail des conseillers... leur diagnostic... c'est tout de même rassurant que l'on ait encore besoin de l'humain, sinon on s'inscrirait par Internet!».

bas salaires se sont intensifiés (14) (ROGUET, 2008). L'effort n'a donc pas porté prioritairement sur les demandeurs d'emploi, mais sur les travailleurs non qualifiés, et plus précisément sur leurs employeurs, ce qui rend le dispositif français d'accompagnement particulièrement sensible aux décisions et anticipations de ces derniers et à la conjoncture économique.

#### **Incitations et sanctions: la responsabilisation des chômeurs**

L'activation des chômeurs passe également par un renouvellement du régime de droits et de devoirs des demandeurs d'emploi par rapport à celui qui prévalait dans les années 1990. Il s'agit du prolongement d'une tendance de long terme (BÉRAUD, EYDOUX, 1999) d'assouplissement de la norme d'emploi convenable – celui que le demandeur d'emploi ne peut refuser légitimement sans se voir privé de ses droits à indemnisation – et de renforcement des obligations et sanctions constituant la contrepartie de l'aide au retour à l'emploi.

Tout d'abord, la convention de 2001 rappelle que les demandeurs d'emploi, indemnisés ou non, doivent rechercher activement un emploi, se soumettre au suivi et au contrôle, et accepter toute formation ou toute offre convenable qui leur serait proposée; la

contrepartie étant la généralisation de l'accompagnement et la fin de la dégressivité des allocations d'assurance chômage. En 2005, la loi de cohésion sociale renforce les obligations: la recherche d'emploi doit être continue et se manifester par des «actes positifs et répétés». Elle modifie également la norme d'emploi convenable en supprimant la référence au passé professionnel des demandeurs d'emploi qui peuvent être tenus d'accepter un emploi, une formation ou un contrat aidé sans rapport avec leur expérience (15). Enfin, elle renforce le contrôle en mettant en place des sanctions qualifiées de «justes et graduées pour inciter le demandeur d'emploi à rechercher assidûment un travail» (16). De fait, le nombre de sanctions prononcées contre les chômeurs a augmenté de 75 % entre le premier semestre 2005 et le premier semestre 2006, passant de 13 000 à 23 000 (ACDC, 2007). Aujourd'hui la tendance se poursuit avec la décision de sanctionner de façon graduelle et progressive les demandeurs d'emploi qui refuseraient deux «offres valables d'emploi» (BOULANGER, 2008).

(14) Leur coût est devenu supérieur à celui des dispositifs ciblés (emplois aidés, formation professionnelle et préretraites totales) en 2003.

(15) Ils ne peuvent refuser un emploi «compatible avec leur spécialité ou leur formation, leurs possibilités de mobilité géographique compte tenu de leur situation personnelle et familiale et des aides à la mobilité qui leur sont proposées [...], et rétribué à un taux de salaire normalement pratiqué dans la profession et la région».

(16) L'inadéquation des contrôles et sanctions avait été soulignée (CERC, 2005; COUR DES COMPTES, 2006). La nouveauté réside dans la gradation des sanctions reposant sur la notion de récidive empruntée au droit pénal.

Une deuxième tendance, d'inspiration libérale et néoclassique, est l'insistance sur la nécessité de « rendre le travail rémunérateur ». Elle s'exprime sur le long terme par l'extension progressive des possibilités de cumul entre l'indemnisation du chômage et un revenu d'activité (BÉRAUD, EYDOUX, 1999) et par l'application d'une semblable logique d'intéressement aux bénéficiaires de minima sociaux. L'expérimentation et la décision de généraliser la mise en œuvre du Revenu de solidarité active représentent actuellement le dernier avatar de cette logique. L'idée, frappée au coin du bon sens, est que la rémunération tirée de chaque heure travaillée améliore le revenu du ménage (plutôt que de l'individu) quelles que soient les prestations d'aide sociale perçues par ce dernier, en éliminant les effets de seuils (MORVAN, 2009). Dans un article récent, RIGAUDIAT (2009) met bien en lumière, à travers une comparaison historique, l'idéologie libérale sous-jacente à ce dispositif qui conduit ses bénéficiaires à « un arbitrage réfléchi » en faveur de l'emploi, quelle que soit sa qualité, en sorte que « la valeur travail prime sur la valeur du travail : mieux vaut être travailleur pauvre que sans emploi ».

Cette double tendance représente pour certains une voie de progrès, en ce qu'elle répond à un souci préventif par un dispositif d'incitations et sanctions financières graduées, inspiré d'exemples européens (17). Pour d'autres, elle s'apparente à une dérive « libérale », du type « work first » (DUBOIS, 2007), génératrice d'effets pervers, susceptibles d'entraîner les demandeurs d'emploi dans un processus de justification d'actes formels de recherche d'emploi, au détriment peut-être de démarches plus informelles ayant de meilleures chances d'aboutir (18). Elle soulève plus généralement la question de la responsabilité de l'emploi et de la solidarité : dans quelle mesure les pouvoirs publics continuent en France à assumer cette responsabilité (19) ?

(17) Le rapport du CERC (2005), s'appuyant sur l'exemple néerlandais, considère qu'un tel dispositif incite concrètement les demandeurs d'emploi à respecter leurs obligations. Toutefois les études sur l'expérience néerlandaise citées dans le rapport ne disent rien sur la qualité des emplois retrouvés.

(18) Un renforcement du contrôle s'appuyant sur des critères « objectifs » peut avoir pour effet de réduire l'effort de recherche « informel » (mobilisation du réseau par exemple) qui malgré son efficacité (BUREAU, MARCHAL, 2005) n'est pas visible pour l'administration ; il peut par ailleurs conduire les demandeurs d'emploi à se positionner sur des offres pour lesquelles ils savent qu'ils ne seront pas retenus. Il risque enfin d'accroître les phénomènes de déclassement, déjà fréquents après un passage par le chômage (LIZÉ, PROKOVAS, 2007).

(19) Cette question a été posée lors des débats autour de la mise en œuvre du RMA (revenu minimum d'activité) susceptible d'être proposé aux bénéficiaires de minima sociaux et du développement de l'accompagnement des RMistes vers l'emploi (JOINT-LAMBERT, 2007). Elle se trouve de nouveau posée aujourd'hui avec la mise en place du Revenu de solidarité active (voir p. ex. BEC, 2008).

## L'activation à l'épreuve de la rationalisation de l'action publique et du SPE

La complexité institutionnelle des intermédiaires de l'emploi est soulignée depuis longtemps (par exemple BARON *et al.*, 1994). Le projet d'une fusion des Assedic et de l'ANPE fait l'objet de débats anciens (FREYSSINET, 2006). Sa mise en œuvre récente a fait suite à une série de rapports (MARIMBERT, 2004 ; BALMARY, 2004 ; CAHUC, KRAMARTZ, 2005 ; CERC, 2005 ; COUR DES COMPTES, 2006) qui soulignaient l'émiettement du SPE, accentué par le recours croissant à l'externalisation des services, et évoquaient un problème de coordination (ou de « gouvernance ») entre les opérateurs, source d'inefficience. Cette complexité institutionnelle se double d'une segmentation du traitement des demandeurs d'emploi en matière de protection sociale, entre le régime d'assurance chômage (ceux qui ont suffisamment cotisé à l'assurance chômage bénéficient d'une indemnisation reliée à leur salaire de référence dont la durée dépend de leur ancienneté dans l'emploi), le régime de solidarité (revenu forfaitaire sous condition de ressources), et des minima sociaux (pour ceux qui n'ont aucun droit à l'indemnisation du chômage) (20). Elle s'accompagne aussi d'une segmentation des dispositifs actifs de l'emploi (aides des Assedic réservées aux bénéficiaires de l'assurance chômage, dispositifs « ciblés » réservés aux bénéficiaires de minima sociaux ou aux jeunes de moins de 25 ans, *etc.*) selon les publics qui peuvent également être confiés à des institutions différentes. Les tentatives récentes de rationaliser l'action publique se sont prioritairement concentrées sur la redéfinition du SPE et sur sa restructuration. Ce sont celles que nous avons pu observer en train de se faire au cours de nos enquêtes de terrain.

### Redéfinition du SPE

La loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005 a introduit deux changements majeurs dans la définition du SPE. Tout d'abord, elle a mis fin au monopole public (et formel) de l'ANPE sur le placement, autorisant d'autres intermédiaires (y compris privés), à participer à cette activité de service public, à condition qu'elle demeure gratuite et non discriminatoire pour les demandeurs d'emploi. Elle a également donné une définition plus large du SPE, en distinguant trois « cercles ». Le nouveau SPE est étendu du point de

(20) Les jeunes chômeurs avec peu ou pas d'expérience dans l'emploi sont souvent exclus de la protection sociale : leurs cotisations sont insuffisantes pour leur donner droit à l'assurance chômage ou à l'allocation de solidarité, et en raison de leur âge, ils ne peuvent bénéficier du RMI réservé aux personnes de 25 ans et plus.

### Encadré 3

#### Les trois cercles du SPE

La loi de programmation pour la cohésion sociale distingue trois cercles institutionnels :

- le premier cercle correspond au noyau dur du SPE et rassemble les services de l'État (DRTEFP et DDTEFP sous la direction du ministère du Travail), l'AFPA, l'ANPE et l'UNEDIC. L'inclusion de l'UNEDIC marque la reconnaissance de son rôle dans le dispositif d'aide au retour à l'emploi;
- le deuxième cercle est constitué des structures qui concourent au SPE : les collectivités territoriales et leurs regroupements ainsi que les missions locales, conviées à s'associer aux institutions du premier cercle dans des maisons de l'emploi au niveau des bassins d'emploi;
- le troisième cercle accueille une série d'organismes, publics ou privés, qui peuvent participer au SPE en fournissant aux demandeurs d'emploi des services relatifs à l'insertion professionnelle en sous-traitance pour l'ANPE ou l'UNEDIC (structures d'insertion par l'activité économique, entreprises de travail temporaire et agences privées de placement).

vue de son objet et des institutions qu'il mobilise. Il inclut désormais non plus seulement le placement, mais aussi l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et il mobilise toute une gamme d'acteurs, publics, associatifs ou du secteur privé lucratif susceptibles d'y concourir (voir encadré 3). Cette extension est confortée par la loi de réforme de l'organisation du SPE du 13 février 2008, qui prévoit de nouveau un développement de la sous-traitance au privé, et partant un élargissement du troisième cercle.

Comment interpréter ces changements ? L'extension des frontières du SPE a tout d'abord, comme le note BALMARY (2006), un sens politique fort : elle pose le principe que l'État n'assume pas seul la responsabilité de l'emploi et de la situation du marché du travail, qui relèvent de l'intérêt général et justifient à ce titre la mobilisation d'acteurs variés, privés comme publics. Du point de vue économique, elle se traduit par une marchandisation accrue de ce service, de plus en plus souvent délégué au marché et confié à des intermédiaires mis en concurrence au nom de l'efficacité. Des expérimentations ont ainsi été conduites afin d'évaluer, à l'aune de l'accompagnement classique par l'ANPE, l'efficacité comparée des prestations d'accompagnement renforcé accomplies par des opérateurs privés de placement (OPP) pour l'Unedic et de la prestation Cap vers l'entreprise (CVE) de l'ANPE. Au-delà des difficultés posées par ce type d'évaluation (BÉRAUD, EYDOUX, 2008), les premiers résultats (ANPE-UNEDIC-DARES, 2008) suggèrent que, par rapport à l'accompagnement classique de l'ANPE, il y aurait un effet positif des prestations des OPP sur le taux de sortie vers l'emploi, mais trop faible pour conclure qu'il soit significatif statistiquement ; l'effet du CVE en revanche (toujours par rapport à l'accompagnement classique de l'ANPE) serait plus net et statistiquement significatif.

Sur le terrain, nos enquêtes montrent que la mise en concurrence des opérateurs traditionnels tend à modifier le paysage de l'accompagnement. Des intermédiaires privés du secteur lucratif, tels que

des entreprises de travail temporaire, des cabinets de ressources humaines ou des agences privées de placement, cherchent, en contractant avec l'ANPE ou avec les Assedic, à diversifier leurs activités et à renforcer leur position sur ce qui tend à devenir un marché de l'intermédiation. Ce faisant, ils concurrencent les intermédiaires associatifs traditionnels, dont la position peut se trouver fragilisée, en particulier dans le champ de la formation professionnelle. Par exemple, l'entreprise de travail temporaire Adecco, dont l'activité principale consiste à déléguer des travailleurs intérimaires auprès d'entreprises clientes, s'efforce de diversifier ses activités d'intermédiation sur le marché du travail en contractant avec les institutions en charge de l'insertion des demandeurs d'emploi ou des bénéficiaires de minima sociaux. De fait, cette entreprise de travail temporaire, qui réalisait déjà en sous-traitance pour l'ANPE des prestations de bilan de compétences, développe depuis 2006 de nouvelles activités de coaching et d'accompagnement des demandeurs d'emploi pour l'ANPE, et effectue dans quelques départements des prestations d'accompagnement de bénéficiaires du RMI pour le compte de conseils généraux. À l'opposé, un acteur associatif de l'insertion comme « Retravailler », est confronté aux évolutions de la formation professionnelle (formations plus courtes, orientées par le marché) et à la concurrence d'opérateurs privés. Selon les responsables des structures associatives que nous avons interrogés, ces évolutions, soutenues par un objectif de rationalisation, risquent de peser sur la pérennité de leur activité (BÉRAUD, EYDOUX, 2008).

#### La restructuration progressive du SPE

La loi de programmation pour la cohésion sociale a amorcé une restructuration du SPE, avec un rapprochement entre l'ANPE et les Assedic (21),

---

(21) Ce rapprochement est organisé par une convention pluriannuelle entre l'État, l'ANPE et l'Assurance chômage.



Encadré 4

**Les difficultés de la mise en place de l'accueil commun dans les maisons de l'emploi (MDE)**

Dans une MDE qui regroupe plusieurs structures institutionnelles (ALE, Assedic, mission locale, etc.), la mise en place de l'accueil commun a donné lieu à d'importants changements : ajustement des plannings, réorganisation du travail, échanges entre les conseillers de l'ANPE et de l'Assedic appelés à plus de polyvalence. Un guide permettant à chacun de répondre et d'orienter les demandeurs d'emploi de manière cohérente a été élaboré en commun, comme l'explique la responsable de la MDE : « On a identifié une soixantaine de questions et ensemble, on a essayé de trouver les réponses communes en se disant "ce sera notre pense-bête, notre antisèche" [...]; et puis on a volontairement posé les postes de travail les uns à côté des autres, pour que les échanges de pratiques se poursuivent, même en situation. » Ces réorganisations qui ne sont pas allées de soi se sont aussi heurtées à une autre difficulté, évoquée par nos interlocuteurs, la non-disponibilité du Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE) pour l'ensemble des conseillers de l'accueil commun : « On veut avoir une efficacité au niveau de l'accueil, une collaboration la plus poussée entre les agents de différents métiers, mais on n'a pas l'outil informatique et vous savez que dans notre métier, c'est la seule source d'informations qui vaille... le DUDE, le fameux DUDE n'est toujours pas à disposition des agents, donc ça reste très compliqué! »

Le processus engendre aussi des tensions concernant la division et la répartition du travail entre institutions. Ainsi le directeur d'une ALE dans une MDE semble regretter qu'à l'accueil commun, le travail des conseillers, ANPE comme Assedic, porte surtout sur l'indemnisation et représente une activité chronophage : « L'impression qui ressort est que c'est d'abord un accueil Assedic avant d'être un accueil ANPE. Moi Agence, dans cet accueil commun maison de l'emploi, je vais être confrontée les trois quarts du temps à des questions qui ne concernent pas mon travail, [...] des problématiques d'inscriptions, de droits Assedic, d'aide à la formation pour des jeunes, etc. En gros, même si je suis à même de donner les premières informations, d'orienter, je ne maîtrise pas les réponses [...]; la perception des conseillers, je pense, est de dire : non seulement ça prend du temps, mais en plus c'est pas pour moi que je réponds... je m'occupe de 100, 120 personnes dans mon portefeuille, on me dit d'aller les voir tous les mois, et à côté de ça on me demande d'aller une demi-journée par semaine répondre à des gens qui veulent savoir combien ils vont toucher à la fin du mois! »

ouvrant deux importants chantiers : le rapprochement physique *via* la mise en place de guichets uniques<sup>(22)</sup> pour faciliter les démarches des demandeurs d'emploi, et la mise en commun des systèmes informatiques pour constituer le Dossier unique du demandeur d'emploi (DUDE). Lors de nos enquêtes, nous avons pu observer le développement de ces chantiers au sein de certaines maisons de l'emploi (MDE). Les observations datant du printemps 2007 donnent une idée de ce qui se joue aujourd'hui avec la fusion de l'ANPE et des Assedic au sein de Pôle Emploi, décidée par la loi de réforme de l'organisation du SPE du 13 février 2008 et entrée en vigueur en janvier 2009.

Le rapprochement et la création d'un accueil commun ont été plutôt bien perçus par les acteurs rencontrés, pour qui il facilite les démarches des demandeurs d'emploi, notamment en réduisant (voire en supprimant) les délais entre l'inscription et le premier entretien de suivi. Toutefois, leur mise en œuvre est apparue particulièrement complexe : elle a nécessité de trouver un espace où les conseillers reçoivent les demandeurs d'emploi et répondent à leurs questions (concernant les prestations comme

l'indemnisation), d'accorder les plannings d'institutions dont l'organisation du travail diffère, et d'harmoniser les pratiques d'agents qui n'ont ni le même métier ni le même statut (Encadré 4).

Ces expériences de rapprochement ont pu conduire à envisager de supprimer toute frontière physique entre les institutions : dans une MDE, le projet était « d'abattre les cloisons » entre les bureaux de l'ALE et de l'Assedic. Il ne s'agissait toutefois pas d'une fusion entre les institutions, qui dans un contexte préélectoral marqué par cet horizon, inquiétait souvent les acteurs rencontrés.

Si la restructuration du SPE vise à répondre à un souci de simplification et de meilleure gouvernance, de nombreuses réactions d'observateurs et d'acteurs (juristes, partenaires sociaux), ont récemment souligné les difficultés de la fusion. La première difficulté tient à la différence des métiers et des statuts des conseillers ANPE (en charge de l'accompagnement et du placement) et des « liquidateurs » des Assedic (en charge de l'indemnisation)<sup>(23)</sup> qui suppose d'harmoniser les statuts et les rémunérations – les agents Assedic ayant des rémunérations plus élevées, ceci représente un coût à court terme (ROUSSEAU, 2008) – mais aussi de former l'ensemble des agents aux deux

(22) La convention prévoyait au moins un guichet unique par région, puis une montée en charge progressive fonction de l'offre immobilière. Environ 300 guichets uniques réunissant des services de l'ANPE et des Assedic existaient avant la fusion (ROUSSEAU, 2008).

(23) Ce point a été notamment souligné par VÉRICEL (2006) et évoqué par les organisations syndicales, inquiètes de l'effet de la fusion sur les missions des deux institutions et les métiers des deux catégories d'agents.

## Encadré 5

### Une fusion qui inquiète les acteurs de terrain

Les avis des acteurs de terrain sur la fusion varient selon leur institution d'appartenance et leur position dans sa hiérarchie. Les responsables de l'ANPE (direction générale et directions régionales) soutiennent cette fusion, considérant qu'elle améliorera la gouvernance du SPE, même si elle soulève des difficultés. Pour l'un d'eux, elle devrait rééquilibrer les rapports de force en donnant plus de poids au nouvel opérateur face au conseil régional; il la considère comme une étape vers une action mieux coordonnée et plus intégrée des différents intermédiaires de l'emploi, qui «ne réussira que si [...] elle intègre [...] les collectivités territoriales et les partenaires sociaux à côté de l'État». Au premier rang des difficultés évoquées par ces responsables, on trouve l'impact de la fusion sur les métiers: «Ce n'est pas du tout le même métier, assureur et placement, et si l'on regarde ce qui s'est passé dans les pays européens, personne n'a fusionné les métiers; partout, on est bien resté sur deux métiers qui sont complémentaires, mais qui sont distincts et qui ne sont pas exercés par les mêmes personnes, parce que ce ne sont pas les mêmes [...] compétences et pas tout à fait les mêmes publics.»

Les acteurs locaux apparaissent plus inquiets. Ainsi, le directeur d'une agence locale pour l'emploi (DALE) d'une MDE ayant mis en place un accueil commun se montre incrédule: «La fusion ne se fera pas, en tout cas pas maintenant que nous sommes ici [dans la MDE] [...], on ne serait pas efficace, ça serait la seule solution, je me poserais la question mais je trouve que ma foi on fait un bon travail!» Un directeur d'antenne Assedic exprime quant à lui son inquiétude face à la perspective d'une refonte des métiers ou de suppressions d'emplois: «Si vous écoutez le discours de Sarkozy, lui, c'est fusion [...]. Le problème c'est qu'on a des conventions [collectives] différentes... on a peut-être plus d'avantages qu'eux, au niveau des salaires [...]. [À l'ANPE], ils sont plus nombreux, ils sont à peu près 26 000 [...], nous on est à peu près 12 000, donc s'il y a la fusion [...], est-ce qu'ils pourront garder tout le monde? [...] Ça m'étonnerait [...]; c'est vrai qu'on se pose quand même des questions [...]; on est dans un même lieu [MDE] où vous avez 4 ou 5 directeurs, vous voyez ce que je veux dire [...], donc il y aura sûrement des modifications de postes.» Ces inquiétudes s'inscrivent dans un contexte tendu du fait de la charge de travail liée à la généralisation de l'accompagnement. Selon un directeur d'ALE, les grèves (de 2007) ont été très suivies dans l'agence, comme si les conseillers voulaient «tirer la sonnette d'alarme»: «La grève est un moyen d'alerter... c'est dire: "qu'est ce que vous pensez aussi de cette notion de service public". [...] la direction générale de l'Agence est sur des dispositifs d'accompagnement qui paraissent très consommateurs de temps: le suivi mensuel tel qu'il est défini, un rendez-vous par mois pour toute la demande d'emploi disponible, mathématiquement c'est impossible!»

champs de compétence, avec le risque qu'ils soient moins spécialisés et offrent un service de moindre qualité. Une deuxième difficulté, évoquée par deux organisations syndicales (SNU-ANPE et FO-ANPE) touche à la réorganisation des services et aux compressions d'effectifs qui pourraient en résulter – selon les projections effectuées par la direction générale de l'ANPE, la fusion devrait permettre d'économiser de 4 500 à 5 000 postes qui feront doublon<sup>(24)</sup>. Sur le terrain, nos enquêtes montrent que les acteurs, plutôt favorables au rapprochement, s'inquiètent de ce qui n'était alors qu'un projet de fusion, et tiennent des propos qui se font l'écho des inquiétudes exprimées par les organisations syndicales et des critiques des experts (Encadré 5).

Au-delà de ces difficultés, dont on ne peut négliger l'importance, les observateurs ont posé la question de l'opportunité d'une fusion qui apparaît revêtir un enjeu plus politique qu'opérationnel. Surmontant leurs différences de statuts et de cultures, l'ANPE et l'Unedic avaient déjà commencé à se rappro-

cher, ce qui semblait convenir aux acteurs ainsi qu'aux demandeurs d'emploi. Surtout, la fusion ne résout pas à elle seule les problèmes de coordination des intermédiaires de l'emploi, dans la mesure où elle ne concerne que deux institutions du noyau dur (1<sup>er</sup> cercle) du SPE, alors que les difficultés de coordination concernent plus largement l'ensemble des acteurs contribuant au SPE et à la mise en œuvre des politiques de l'emploi. Enfin, elle ne diminue pas la complexité des politiques de l'emploi. Selon J. Freyssinet, «en se concentrant sur la question de la fusion, le gouvernement se focalise sur un problème secondaire, et évite la question centrale: comment assurer une cohérence de la politique d'emploi?»<sup>(25)</sup>. Ces limites de la réforme sont également soulignées par ROUSSEAU (2008), pour qui «la fusion n'aura pas pour effet d'offrir aux personnes à la recherche d'un emploi un seul et unique guichet; le foisonnement d'organismes intervenant dans le champ de l'emploi ne disparaissant pas». Finalement, ces évolutions qui ont progressivement redessiné les contours du SPE le rendent-elles moins complexe, plus «gouvernable» et plus équitable?

(24) En dépit d'un discours gouvernemental d'apaisement assurant que ces postes seraient redéployés de façon à améliorer le service rendu, le rappel des expériences menées à l'étranger (13 000 suppressions d'emploi au Royaume-Uni) ainsi que la perspective de la suppression d'un fonctionnaire sur deux d'ici la fin de la mandature ont attisé les inquiétudes.

(25) Interview au mensuel *Alternatives économiques*, n° 263, novembre 2007.

\*  
\* \*

La généralisation de l'accompagnement et la redéfinition des droits et devoirs des chômeurs en France traduisent la volonté de développer une approche préventive du chômage, qui mise sur la promotion de l'emploi en agissant sur l'offre de travail, conformément aux orientations de la Stratégie européenne pour l'emploi. Cette inflexion de l'activation tire par certains aspects les politiques françaises vers le pôle libéral (restriction d'accès aux revenus de remplacement, renforcement d'une logique d'incitations financières et de sanctions dont le RSA est la manifestation la plus récente), mais elle emprunte aussi à la représentation social-démocrate par d'autres aspects (généralisation de l'accompagnement personnalisé, renforcement des moyens du SPE). Malgré la tendance à responsabiliser les chômeurs, ces derniers continuent d'accéder à un régime d'indemnisation plus favorable qu'au Royaume-Uni et à des programmes actifs du marché du travail plus développés, de nature à accroître leurs perspectives de passer du chômage à d'autres activités rémunérées. Toutefois, l'activation des chômeurs a reposé essentiellement sur les moyens du SPE et n'a pas été assortie d'un effort accru pour développer les emplois aidés, bien au contraire, ce qui la rend sensible à la conjoncture de l'emploi.

L'activation des chômeurs s'est aussi appuyée sur une réorganisation du SPE qui vise à réduire la complexité institutionnelle et à mettre en concurrence les intermédiaires de l'emploi, au nom de l'efficacité. Cette réorganisation est marquée par une double tendance : centrifuge (rapprochement puis fusion des réseaux ANPE et Assedic) au sein du premier cercle, et centripète, qui étend le troisième cercle en mobilisant un plus grand nombre d'opérateurs, notamment privés. À court terme,

la mise en oeuvre de la fusion de l'ANPE et du réseau Assedic soulève, comme l'ont montré les premières expériences de rapprochement, des difficultés d'organisation et des tensions, qui s'ajoutent aujourd'hui à la charge de travail des agents de Pôle Emploi confrontés à la hausse du chômage. À plus long terme, les réorganisations en cours n'apparaissent pas significativement réduire les problèmes de coordination des actions des opérateurs et de la gouvernance des politiques de l'emploi : la complexité d'ensemble du SPE demeure, même si au niveau national l'ANPE a cherché par un processus de contractualisation à favoriser le regroupement de ses quelque 4 000 sous-traitants, tandis que certains acteurs locaux ont innové pour améliorer leur coordination. Comme le résume VÉRICEL (2008) « la loi du 13 février 2008 ne cherche pas à mettre de l'ordre dans ce dispositif complètement dispersé » de l'accompagnement des chômeurs partagé entre Pôle Emploi et de multiples opérateurs spécialisés. De la même manière, l'efficacité attendue de la mise en concurrence des acteurs publics et privés apparaît incertaine, comme le montrent tant les expériences françaises (ANPE, UNEDIC, DARES, 2008) que la comparaison internationale (GEORGES, 2007). Enfin, l'un des défis majeurs de cette réorganisation demeure le décloisonnement de dispositifs d'accompagnement jusqu'à présent différenciés selon le statut indemnitaire des demandeurs d'emploi (TUCHSZIRER, 2008a), ceci afin d'assurer à ces derniers un traitement équitable. Si les orientations fixées à Pôle Emploi vont bien dans le sens d'une unification de l'offre de services (TUCHSZIRER, 2008b), tout comme l'inscription systématique des bénéficiaires du RSA à Pôle Emploi (DUJOL, GRASS, 2009)(26), le maintien de la différenciation des statuts indemnitaires dans la nouvelle convention d'assurance chômage montre que le processus est inachevé, et peut-être fragile.

---

(26) Une différenciation territoriale pourra cependant exister, comme le notent les auteurs, certains conseils généraux pouvant choisir d'aller « au-delà de ce socle de service commun » en définissant contractuellement avec Pôle Emploi « les termes et les modalités de financement d'une offre de service dédiée, renforcée et complémentaire des interventions de droit commun ».

## Bibliographie

- ACDC (COLLECTIF) (2007), «Les autres chiffres du chômage», *Droit social*, n° 4, avril.
- ANPE, UNEDIC, DARES (2008) «Les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE», Résumé de la note d'étape de l'évaluation (23 juin), <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/IMG/pdf/2008.07-27.4.pdf>.
- BALMARY D. (2004), *Rapport de l'instance d'évaluation de la politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général au Plan, Paris, La Documentation française, février.
- BALMARY D. (2006), «Un nouveau service public de l'emploi», *Droit social*, n° 6, juin.
- BALZANI B., BÉRAUD M., BOULAYOUNE A., DIVAY S., EYDOUX A., GOUZIAN A. (2008), *L'accompagnement vers l'emploi. Acteurs, pratiques, dynamiques*, Rapport pour la Dares-ministère du Travail, septembre.
- BARBIER J.-C. (2002), «Peut-on parler d'activation de la protection sociale en Europe?», *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin.
- BARBIER J.-C. avec la coll. de EYDOUX A., SYLLA S. (2006), «Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande-Bretagne, Allemagne et Danemark», *Rapport de recherche du CEE*, n° 31, avril.
- BARON C., BUREAU M.-C., LE DANTEC E., NIVOLLE P. (1994), «Les intermédiaires de l'insertion», *Dossiers du CEE*, n° 1, mai.
- BEC C. (2008) «Introduction» au numéro sur «Minima sociaux, diversité des logiques d'action et des publics», *Recherches et prévisions*, n° 91, mars.
- BÉRAUD M., EYDOUX A. (1999), «L'indemnisation des chômeurs en activité réduite et l'organisation des marchés transitionnels: vers une segmentation renouvelée du marché du travail», in GAZIER B. *et al.* (éd.) (1999), *L'Économie sociale. Formes d'organisations et institutions*, Tome 1, Paris, L'Harmattan.
- BÉRAUD M., EYDOUX A. (2008), «L'accompagnement vers l'emploi, approche socio-institutionnelle», in BALZANI *et al.* (2008).
- BONVIN J.-M., MOACHON E. (2005), «L'activation et son potentiel de subversion de l'État social», pp. 63-92, in VIELLE P., POCHE P., CASSIERS I. (dir., 2005).
- BOULANGER J.-M. (2008), «Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'État, l'UNEDIC et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008», Rapport de l'IGAS, avril.
- BUREAU C., MARCHAL E. (2005), «Pluralité des marchés du travail et qualités des intermédiaires», *Document de travail du CEE*, n° 48, novembre.
- CAHUC P., KRAMARZ F. (2005), *De la précarité à la mobilité: vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre d'État, ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale, décembre.
- CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*, Rapport du Conseil Emploi Revenus Cohésion sociale, n° 6, La Documentation française, Paris.
- CHABANET D., FANIEL J. (dir.) (2007), «L'Europe du chômage», *Revue politique européenne*, L'Harmattan, n° 21, hiver.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1998), *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne de l'emploi*, Communication du 13 novembre, COM (98) 641 final.
- CONTER B. (2007), «Plein-emploi ou chômage nécessaire: la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme», in CHABANET D., FANIEL J. (dir., 2007).
- COUR DES COMPTES (2006), *L'évolution de l'assurance chômage: de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi*, Rapport de la Cour des comptes, mars.
- CRESPO E., SERRANO PASCUAL A. (2004), «The EU's concept of activation for young people: towards a new social contract?», in SERRANO PASCUAL (dir., 2004).
- DUBOIS V. (2007), «État social actif et contrôle des chômeurs: un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales», in CHABANET, FANIEL (dir., 2007).
- DUJOL J.-B., GRASS E. (2009), «La construction du RSA», *Droit social*, n° 3, mars.
- DUPEYROUX J.-J. (2005), «Avant propos», *Droit social*, n° 12, décembre.
- ERHEL C., ZAJDELA H. (2004), «The dynamics of social and labour market policies in France and U-K: between path dependence and convergence», *Journal of European Social Policy*, May, vol.14– 2.
- ESPING ANDERSEN G. (1999), *Les trois mondes de l'État providence*, Paris, PUF, coll. «Le Lien social».
- EUROSTAT (2007, 2008), *Labour market policy. Data 2005, 2006*, European Commission.
- FREYSSINET J. (2006), «L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)», *Document de travail du CEE*, n° 65, juillet.
- GEORGES N. (2007), «Le profilage des demandeurs d'emploi, modèle américain versus modèle néerlandais», *Travail et Emploi*, n° 112, octobre – décembre.
- GEORGES N., GRIVEL N., MÉDA D. (2009), «Case management services for jobseekers. International comparisons: Sweden, the Netherlands and the United-Kingdom», *Document de travail du CEE*, n° 115, mars.

- GRATADOUR C., MANSUY M. (2006), «Service public de l'emploi et sous-traitance. La France au regard des expériences australienne, britannique et néerlandaise», *Travail et Emploi*, n° 108, octobre.
- JOIN-LAMBERT M.-T. (2007), «Existe-t-il encore une alternative à une protection duale face aux risques nouveaux de l'emploi?», in PAUGAM S. (dir., 2007), *Repenser la solidarité, l'apport des sciences sociales*, PUF, coll. «Le Lien social».
- L'HORTY Y. (2004), «Une nouvelle politique pour l'emploi?», *Droit social*, n° 3, mars.
- LAHUSEN C. (2007), «La main invisible de l'Union européenne et l'europanisation silencieuse des débats publics sur le chômage», in CHABANET, FANIEL (dir., 2007).
- LIZÉ L., PROKOVAS N. (2007), «Le déclassement à la sortie du chômage», *Document de travail du Centre d'économie de la Sorbonne*, septembre.
- MARIMBERT J. (2004), *Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, La Documentation française.
- MORVAN P. (2009), «La loi généralisant le RSA», *Droit social*, n° 2, février.
- ORIANNE J.-F. (2005), «L'État social actif en action, troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage», in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (dir.), *L'État social actif, vers un changement de paradigme?*, PIE-Peter Lang, coll. «Travail et Société», n° 44.
- RIGAUDIAT J. (2009), «RSA: en avant vers le passé», *Droit social*, n° 3, mars.
- ROGUET B. (2008), «Le coût des politiques de l'emploi en 2006», *Premières Informations, Premières synthèses*, Dares, n° 30.1, juillet.
- ROUSSEAU Y. (2008), «Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC», *Droit social*, n° 2, février.
- SCHMID G., GAZIER B., (dir., 2002.), *The Dynamics of Full Employment. Social Integration by Transitional Labour Markets*, Cheltenham, Edward Elgar, 443 p.
- SERRANO PASCUAL A., dir. (2004), *Are activation policies converging in Europe?*, The European employment for young people, ETUI.
- TUCHSZIRER C. (2008a), «Indemnisation et accompagnement des chômeurs: une articulation à reconsidérer», *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 5, février.
- TUCHSZIRER C. (2008b), «Un dispositif indemnitaire devenu insensible aux évolutions du marché du travail», *Chronique internationale de l'IRE*, n° 115, novembre.
- VANDENBROUCKE F. (1999), «L'État social actif: une ambition européenne», Exposé Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre, <http://socialsecurity.fgov.be>.
- VERICEL M. (2006), «Le nouvel accord sur l'assurance chômage pour 2006-2008: de l'indemnisation des salariés au chômage à l'accompagnement de la démarche de recherche d'emploi», *Droit social*, n° 2, février.
- VERICEL M. (2008), «La loi du 13 février 2008 et la nouvelle réforme de l'organisation du service de l'emploi», *Droit social*, n°4, sept.-oct.
- VIELLE, P. POCHE P., CASSIERS I. (dir., 2005), *L'État social actif, vers un changement de paradigme?*, PIE-Peter Lang, coll. «Travail et Société», n° 44.