

Quentin Dittrich-Lagadec « *Les logiques cognitives dans la réforme du service public : les débats parlementaires concernant la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC* »

La création du Pôle emploi s'inscrit dans le cadre de la Réforme générale des politiques publiques, engagée depuis 2007¹. Ce vaste programme vise à rendre l'État et ses politiques plus efficaces et plus dynamiques. Le Pôle emploi est issu de la fusion entre l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) et de l'association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (ASSEDIC). L'ASSEDIC fut fondée en 1958, avec le statut d'association de droit privé gérée par des personnes morales de droit privé; elle regroupe trente associations fédérées par l'UNEDIC (Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) et est gérée par un conseil d'administration paritaire, comprenant représentants du patronat et du salariat. Sa mission principale consiste à prélever les cotisations sociales, à évaluer et à attribuer les indemnités chômage. L'ANPE fût fondée en 1967; c'est un établissement public ayant pour mission de centraliser les offres et les demandes d'emploi, d'accompagner les demandeurs et de les comptabiliser.

La fusion n'est pas le produit d'un volontarisme politique abrupt; elle est le fruit d'un processus long. Le rapprochement entre les deux institutions fût entamé dès 1996, avec un partenariat effectif à partir de décembre 1997, instituant le transfert de l'inscription des demandeurs d'emploi aux ASSEDIC; ce partenariat unifiait la double démarche de l'entretien d'inscription à l'assurance chômage et de l'entretien de recherche d'emploi. En 2005, la loi de programmation pour la cohésion sociale donnait naissance aux maisons de l'emploi, créant ainsi un lieu unique de prestation de service, et préconisant également la constitution d'un dossier unique du demandeur aux deux services. En 2006, la convention tripartite entre l'État, l'ANPE et l'Assedic aboutit à la création du guichet unique et du dossier unique; elle permet également un meilleur accès aux informations, ainsi qu'une gestion immobilière concertée entre les deux institutions². Finalement, le 2 octobre 2007, le Président de la République, Nicolas Sarkozy, annonce dans une déclaration officielle la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC³, confirmée par le vote le 13 février 2008 de la loi n°2008-126. La fusion devient effective à partir du 19 décembre 2008.

La fusion a été réalisée sur la base de deux objectifs: simplifier l'accès au service pour les demandeurs d'emploi et rendre ce service plus performant, afin de construire effectivement « *une société de l'emploi par opposition à la société du chômage dans laquelle nous vivons depuis plus de trente ans* »⁴, en opérant une rationalisation bureaucratique plus complète. Ces deux objectifs ont été réaffirmés après la fusion par le directeur du Pôle emploi, M. Christian Charpy: "Les

1 <http://www.gouvernement.fr/gouvernement/revision-generale-des-politiques-publiques-troisieme-rapport-d-etape>

2 http://www.economie.gouv.fr/directions_services/cedef/synthese/anpe-unedic/synthese.htm

3 <http://www.senat.fr/rap/108-099-331/108-099-3313.html>

4 Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unedic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 Par Jean-Marc BOULANGER Inspecteur général des Affaires sociales. p. 5

*demandeurs d'emploi pourront effectuer le même jour et au même endroit leur inscription, leur calcul des droits à indemnisation et élaborer leur projet professionnel"; "Aujourd'hui, Pôle emploi nous donne un cadre unifié, des outils simplifiés avec une capacité renforcée pour apporter des services personnalisés aux demandeurs d'emploi dans leur recherche d'emploi et aux entreprises dans leurs recrutements"*⁵.

Dans les textes comme dans les déclarations officielles, la fusion semble aller de soi. Elle correspond aux tendances générales des réformes institutionnelles des politiques de l'emploi en Europe, en grande partie influencée par les recommandations de la Stratégie européenne pour l'emploi, introduite par le traité de Amsterdam en 1997⁶. Ces orientations comprennent une tendance au regroupement des services d'indemnisation et de placement, ainsi qu'un partenariat plus poussé avec des opérateurs externes; enfin, les institutions nouvellement créées se dotent de méthodes statistiques de profilage des demandeurs d'emploi plus poussées, permettant de nouvelles catégorisations de ceux-ci en fonction de leur employabilité⁷. La fusion a en outre reçu l'aval d'une expertise objective. La promulgation de la loi du 13 février 2008 a en effet été rapidement suivie de la publication d'un rapport officiel, rédigé par M. Jean-Marc Boulanger, Inspecteur général au affaires sociales, appuyant la réforme et préconisant un approfondissement des dispositions déjà opérées, en particulier l'externalisation des services auprès d'opérateurs privés (tout en soulignant la complémentarité entre services publics et privés). La fusion est donc apparue comme une solution objective à un problème clairement identifié.

Or, la création du nouvel opérateur public de l'emploi fut très vite contestée. Le gouvernement dut faire face à une levée de boucliers de la part des agents de l'ANPE, qui se mobilisèrent avant même que la réforme ne soit mise en application⁸. Ceux-ci craignaient la réforme à plusieurs égards: celle-ci supposait une transformation radicale de leur métier. Entre des agents du service public, ayant pour missions d'accompagner les demandeurs d'emploi dans leurs recherche et de démarcher les entreprises à la recherche d'offre d'emploi, et ceux d'une association de droit privé, devant prélever les cotisations sociales et attribuer les indemnités chômage, ce sont bel et bien deux perspectives très différentes, deux cultures distinctes, qui doivent désormais se combiner. Entre le vote de la loi en février 2008 et son application au mois de janvier suivant, la transition semble bien brève et effraie sans doute des deux côtés. D'autant que l'hybridation privé/public laisse craindre une privatisation complète à moyen terme, ou du moins une plus forte pénétration des techniques managériales dans la régulation interne de l'institution. Le fait que les usagers du service public de l'emploi soient désormais qualifiés de « *clients* » témoigne bien de cette évolution. Elle

5 "Tutelle, RSA, Pôle emploi: ces lois qui s'appliquent en 2009", *Médiateur Actualités*, janvier 2009, n°43

6 http://europa.eu/scadplus/glossary/european_employment_strategy_fr.htm

7 Christine Erhel, *les politiques de l'emploi*, Que sais-je? (2009) pp.69-72

8 Le 14 novembre 2008, un préavis de grève est lancé par plusieurs syndicats de l'ANPE (CFDT ; CFE-CGC ; CGT ; SNAP-CFTC ; FO ; SNU ; SUD ; UNSA) pour protester contre la fusion imminente.

laissait présager en outre une suppression de postes et une mise en concurrence des agents des différents services. Les sujets d'inquiétudes étaient nombreux. Aujourd'hui encore, le statut même des agents ex-ANPE demeurent incertain: si les agents ex-ASSEDIC se sont vus d'emblée imposés leur statut, on laisse le choix au précédents d'accéder au nouveau statut ou bien de conserver celui d'agent public issu d'un décret de 2003. Le Pôle emploi étant lui-même une institution *sui generis*, ne relevant d'aucune catégorie préétablie, les agents restent dans le flou. Les ex-ANPE tendent à être incités à passer sous régime privé: le dilemme entre un élargissement des perspectives, notamment salariales, et une perte de sécurité de l'emploi, est évidemment producteur de désarroi⁹.

Les difficultés de la réforme, qui intervient en pleine crise économique, se font sentir dès les premiers mois. Le chômage augmente brutalement alors que de nombreux agents doivent encore recevoir des formations. L'objectif du gouvernement d'un portefeuille de 60 dossiers par agent référent¹⁰ est amplement dépassé: certains contractuels du Pôle emploi sont contraints de traiter jusqu'à 300 dossiers de demandeurs d'emploi dans les régions les plus sinistrées¹¹, ce qui rend sans conteste la personnalisation de l'accompagnement très difficile. L'opposition parlementaire dénonce la précipitation du gouvernement, emporté dans la frénésie des réformes depuis l'élection de Nicolas Sarkozy, et dont le poids des erreurs repose désormais sur les agents débordés sur service de l'emploi¹², ce que M. Charpy se résolut à admettre – « *les agents subissent de plein fouet l'augmentation du chômage et les conséquences de la transformation de leur métier* »¹³ – sans

9 « Par dérogation au dernier alinéa de l'article L. 132-8 du même code, ils restent régis par la convention collective qui leur est applicable au jour du transfert, jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention collective mentionnée à l'article L. 311-7-7 du même code ou, à défaut, jusqu'à la date prévue par l'accord préalable visé à l'article 6 de la présente loi. La convention collective mentionnée à l'article L. 311-7-7 du même code garantit les avantages individuels afférents à leur statut acquis par ces salariés. » Art.7-2 de la loi n°2008-126 du 13 février 2008 : le statut des agents au sein du nouvel organisme doit être déterminé lors d'une convention collective prochaine, ce qui semble indiquer l'exigence de démocratie sociale dans la fusion. Cependant, avec l'entrée du patronat, via l'Unedic, au sein des négociations, fait peser sur les agents du service public la crainte de perdre des protections et de se voir imposer de nouvelles pressions.

« Jusqu'à la date d'entrée en vigueur de la convention collective mentionnée au même article L. 311-7-7, les personnes recrutées par l'institution mentionnée à l'article L. 311-7 du même code bénéficient de la convention collective applicable aux salariés des organismes gestionnaires du régime d'assurance chômage. » Art. 7-3 de la loi n°2008-126 du 13 février 2008 : si le statut des ex-agents ANPE demeure indéterminé, celui des futurs agents est d'ores et déjà indexé sur celui des ex-agents ASSÉDIC, en contrat du secteur privé.

10 Mme Catherine Procaccia, rapporteur de la commission des affaires sociales "Comme Mme Lagarde l'a souligné, l'objectif du Gouvernement est de parvenir, à terme, à un ratio de soixante demandeurs d'emploi, puis de trente, pour un conseiller ANPE, contre un pour 100 ou 120 actuellement." Séance du mercredi 9 janvier 2008 au Sénat, *Journal officiel de la République française*, p.90

11 <http://www.lafusionpourlesnuls.com/article-30151863.html>

12 « Les conditions de travail deviennent inacceptables et les services rendus aux demandeurs d'emploi sont particulièrement dégradés et inefficaces en dépit des efforts considérables consentis par les salariés du service public de l'emploi, depuis plusieurs mois. Certes, la crise et la hausse du nombre des demandeurs d'emploi ne sont pas étrangères à cette situation, mais il faut rappeler que la loi bâclée, d'inspiration technocratique, votée par votre majorité dans la précipitation sur injonction du Président de la République, contenait déjà tous les germes des dysfonctionnements que nous avons dénoncés à l'époque et qui, malheureusement, se vérifient aujourd'hui. (...) En vérité, les salariés prennent de plein fouet les erreurs et l'amateurisme de cette fusion difficile et déstabilisante pour eux dans un contexte de chômage inédit. » Déclaration de Mme Monique Iborra, député socialiste de Haute-Garonne du mercredi 21 octobre 2009 à l'Assemblée nationale (XIIIe législature, session ordinaire 2009-2010)

13 Entretien réalisé par Eric Capomaccio pour *Corse Matin*, 23/03/2010

toutefois remettre en cause la fusion en tant que telle¹⁴.

En dépit des difficultés, les auteurs de la fusion semblent convaincus de son bien fondé, et sont bel et bien résolus à la mener à son terme. Les intérêts sont trop importants pour y renoncer. En effet, une lecture rapide des faits donne à penser que le discours techniciens et positivistes sur la nécessité de la réforme cacheraient une perfide collusion d'intérêts. Intérêt du gouvernement, qui doit faire face aux déficits béants de l'Etat, qui serait bien satisfait de quelques coupes dans les budgets de la politique de l'emploi. Intérêt des bureaucrates, en quête d'une plus grande autonomie vis-à-vis des hiérarchies lourdes de la technostructure. Intérêt du patronat, qui avance à pas masqués derrière l'UNEDIC, prêt à obtenir une réduction drastique des cotisations sociales, en indexant directement les indemnités chômage sur la recherche d'emploi, réalisant par là même une pression notable sur les salaires, propice à une maximisation des facteurs de production. Enfin, intérêts des opérateurs de placements et des assurances privées, guettant la moindre réduction du monopole d'Etat pour lui subtiliser des parts de marché. Suspicion renforcée, lorsque l'on apprend que les agents du Pôle emploi seront désormais couverts par une mutuelle complémentaire, Malakoff-Médéric, dont le président n'est autre que Guillaume Sarkozy, le frère du Président de la République¹⁵.

La thèse du collusion d'intérêts au sein de « *l'élite au pouvoir* »¹⁶ est séduisante, mais guère totalement satisfaisante. Sans la rejeter absolument, il convient de la compléter par une approche plus approfondie. Si le chômage de masse est un problème majeur indéniable des sociétés contemporaines, les différentes réponses qui ont été données à ce problèmes ont été le fruit de processus d'élaboration lents. Elles résultent de la combinaison entre différents arrangements institutionnels et autres accumulations des héritages relatifs aux contextes nationaux, et de certains

14 « *Plus personne aujourd'hui ne remet en cause la fusion. Cela dit, 2009 a été une année très difficile pour Pôle emploi. En pleine réorganisation, nous avons dû faire face à une explosion du chômage. L'année dernière, la priorité absolue a été d'inscrire et d'indemniser. Nous avons aussi pu renforcer l'accompagnement des chômeurs au quatrième trimestre, notamment grâce aux opérateurs privés de placement. Nous démarrerons le premier trimestre de 2010 dans de bien meilleures conditions.* »

Extrait de l'entretien de M. Christian Charpy pour *les Échos*, recueillis le 9 février 2010 par Leila de Comarmond.

15 "Une affaire de famille?" Jeudi 15 janvier 2009

La fusion ANPE et ASSEDIC a donné le fameux "Pôle Emploi". Désormais, une mutuelle complémentaire de ses employés est obligatoire. On peut s'en étonner mais il est très difficile de trouver la moindre information sur ce sujet ni de savoir qui en sera chargé. C'est lorsque l'on consulte le bulletin officiel de l'ANPE de décembre 2008 que l'on peut lire : "(...) il est prévu d'ajouter aux protections sociales complémentaires (...) de nouvelles garanties obligatoires en matière d'invalidité, d'incapacité de travail, de décès et de remboursement des frais de santé et de garanties facultatives en matière de dépendance (...) Ces nouvelles garanties ont fait l'objet d'un marché (...) Cette procédure a abouti à sélectionner l'UNPMF, associé à Mederic sur la prévoyance longue (incapacité, invalidité, décès) (...)" Malakoff Mederic est dirigé par Guillaume Sarkozy (ancien vice-président du Medef), frère du chef de l'État. C'est un marché qui représente 20 millions d'euros par an et 25 000 agents (sans compter les membres des familles). Certes, Guillaume Sarkozy ne fait qu'exercer son métier, mais l'absence de communication sur ce marché et cette prise de décision rapide et discrète, couplée à une nouvelle obligation de complémentaire, peut troubler.

Jean-Louis Bianco, député socialiste (Alpes-de-Haute-Provence) <http://www.depresdeloin.eu/2009/01/page/3/>

http://www.marianne2.fr/Creation-du-Pole-Emploi-la-bonne-affaire-de-Guillaume-Sarkozy_a174177.html

16 Charls Wright Mills, *L'élite au pouvoir*, Paris; Maspero (1969)

modèles intellectuels plus ou moins influents. La construction de la dissociation entre les fonctions de placement et d'indemnisation des chômeurs comme problème social, ainsi que celle de leur fusion comme nécessité objective, s'inscrivent dans une dynamique plus vaste que celle des seuls intérêts dominants tentant de renouveler les structures de pouvoir. Au-delà de ces objectifs déterminés, la création du Pôle emploi prend place dans le cadre d'une restructuration profonde du système social en vigueur, sur le double modèle d'une flexibilisation du marché du travail et d'une responsabilisation des acteurs de ce marché, par « *l'activation* » de la politique sociale. Cette restructuration globale peut certes être liée à des intérêts puissants dans la société, mais elle ne s'y limite pas. On se demande ici plutôt quelle logique gouvernementale est à l'œuvre? Quel modèle politico-normatif a-t-il influencé la création du Pôle emploi? Rappelons que la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC a été accompagnée par deux autres réformes importantes: la mise en place du Revenu de solidarité active, en remplacement du Revenu minimum d'insertion, et celle de l'offre raisonnable, dans le cadre du placement des demandeurs d'emploi. Ces deux mesures sont caractérisées par l'insistance sur les contreparties, sur les devoirs du bénéficiaires du service public de l'emploi. Le service est dès lors moins conçu comme un droit que comme un bien: le bénéficiaire, ou client, en profite moins en vertu de sa citoyenneté, en vertu de sa contribution indirecte à travers l'impôt, que parce qu'il paye directement pour obtenir un bien. A travers les mesures d'incitation au travail, on constate bien que la logique marchande réinvestit le domaine du service public. En ce sens, les politiques sociales actives pourraient bien constituer, ou du moins être une manifestation importante, ce que Michel Foucault appelle un « *art de gouverner* » spécifique, c'est-à-dire d'une « *manière réfléchie de gouverner au mieux et aussi et en même temps la réflexion sur la meilleure manière possible de gouverner* »¹⁷.

Avant d'être mise en pratique dans le cas français, l'activation des politiques sociales a donc d'abord été théorisée et expérimentée. Christine Erhel souligne ainsi l'impact des facteurs cognitifs dans la reformulation des politiques publiques¹⁸. En effet, ces modèles théoriques importés, ou diffusés notamment par l'intermédiaire de la Stratégie européenne pour l'emploi, ont joué un rôle considérable dans restructuration des politiques de l'emploi en France. Deux éléments majeurs se font jour dans cette restructuration: d'abord une référence marquée à la logique entrepreneuriale, au modèle de la concurrence; le service public, en fusionnant avec le secteur privé, adhère au principe du marché. Ensuite, cette restructuration repose sur une individualisation croissante des politiques, à la fois à travers la personnalisation de l'accompagnement, mais également par la responsabilisation des différents acteurs, y compris aux échelons inférieurs du marché.

On aurait cependant trop tôt fait d'accoler immédiatement l'adjectif « *libérale* » ou

17 Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, cours au Collège de France 1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004, p.4

18 Christine Erhel, *les politiques de l'emploi*, Que sais-je? (2009) p.48

« néolibérale » à la réforme du service public de l'emploi. Plusieurs modèles cognitifs ou normatifs peuvent entrer en résonances dans l'élaboration d'une politique publique. Afin d'appréhender les différentes logiques qui ont pu inspirer la création du Pôle Emploi, nous nous efforcerons d'identifier les arguments principaux déployés lors des débats parlementaires pour défendre la loi instituant la fusion entre l'ANPE et les ASSEDIC.

1. *Visions du monde et politiques publiques: l'intérêt des modèles cognitifs et normatifs dans l'étude du changement*

Dans une approche purement positiviste, une politique publique se réduit à la mise en œuvre d'un ensemble de dispositifs techniques, la mobilisation de ressources spécifiques, en vue de résoudre un problème clairement identifié. Une telle approche ne suscite pas d'interrogation sur les valeurs, sur les modalités d'interprétation des acteurs des politiques publiques. L'approche positiviste revendique un statut de science, qui comme telle, évacue les débats idéologiques et se fonde sur la seule logique. Les politiques publiques doivent être dans cette optique comprises seulement en terme d'efficacité. Ceci implique donc de concevoir d'emblée les problèmes auxquels répondent les politiques publiques comme des évidences, comme un donné: un nouveau problème *surgit*, il suscite la promotion d'une nouvelle politique.

L'approche positiviste néglige le caractère construit des problèmes publics. Avant de devenir objet d'une politique publique, une réalité sociale est d'abord problématisée. Ainsi, le chômage de masse qui touche la France depuis la seconde moitié des années 1970 a été l'objet de différentes interprétations (le chômage est-il causé par des facteurs individuels ou bien doit-on le déduire de la structure globale de la société? Le chômage est-il le résultat de la mise en concurrence d'économies différenciées, ou alors doit-on plutôt incriminer les rigidités des prix et des salaires, le manque de souplesse du marché du travail? Etc...), qui peuvent chacune être au moins partiellement validées, mais toutes rencontrent des limites. Privilégier une interprétation aux dépens des autres ne relève donc pas nécessairement d'un choix purement objectif. Celui-ci semble déterminé par des considérations d'ordre axiologique, conscientes ou non par ailleurs.

Selon Pierre Muller, la finalité d'une politique publique réside moins dans la résolution d'un problème que dans la construction de « *cadres d'interprétation du monde* »¹⁹. Lorsqu'un acteur social appréhende son environnement et formule des choix, il mobilise un ensemble de ressources cognitives, c'est-à-dire de connaissances dont il dispose sur la structure de la société et les autres acteurs avec lesquels il est amené à coopérer. Ces informations sont nécessairement partielles; l'acteur est en effet confronté à une incapacité de saisir la totalité des phénomènes et, en dépit de

19 Pierre Muller, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique" *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. p. 189

cela, à la nécessité de procéder à des choix alternatifs. Le décideur politique, qui dispose pourtant d'outils d'expertise et de statistique conséquents, se trouve dans une situation relativement similaire: la prise de décision au niveau global peut difficilement prendre en considération l'ensemble des situations locales dans leur diversité. Les acteurs sociaux, notamment les acteurs politiques, n'opèrent donc pas en situation de rationalité parfaite ; afin de compenser le déficit d'informations, ils ont recours à des raccourcis cognitifs, que procurent des systèmes de représentation de la société. La grille de lecture proposée par Pierre Muller permet de dépasser les approches en termes d'intérêts (qu'il s'agisse des théories du choix rationnel qui envisagent les choix publics en fonction des intérêts des acteurs individuels ou des théories marxistes qui réfléchissent plutôt en termes d'intérêts de classes et de groupes sociaux). Si des intérêts sont en jeu, ils ne s'expriment jamais ou très rarement directement; un ensemble d'intérêts se cristallisent dans une vision du monde particulière, dans laquelle des acteurs se reconnaissent car elle leur est plus favorable²⁰.

La production de ces cadres d'interprétation échappent en outre aux acteurs directement impliqués dans les politiques publiques. Muller²¹ soutient l'existence de modèles globaux qui se diffusent progressivement et viennent s'imposer aux acteurs sectorisés. Il est difficile pour les acteurs locaux de résister à l'application d'un modèle dominant et de persister dans l'usage de leurs pratiques antérieures, notamment à cause de leur intégration dans des réseaux étendus (cadre national, Union européenne, globalisation...). L'imposition d'un nouveau modèle ou référentiel est susceptible de provoquer la remise en cause d'une politique publique qui a longtemps prévalu. Le nouveau modèle cognitif suppose une reformulation du fait social; la nouvelle problématique implique dès lors un changement de politique publique. Cette approche permet d'expliquer pourquoi certaines solutions sont envisagées à un moment donné dans des espaces différents et viennent remplacer ainsi des politiques antérieures, jusque là considérées comme parfaitement rationnelles, relevant du « *bon sens* ».

L'étude des politiques publiques à travers le prisme des facteurs cognitifs et idéologiques parvient à rendre compte de certaines dynamiques de changement, face auxquelles les approches classiques institutionnalistes demeurent impuissantes. Selon Robert C. Lieberman²², les approches institutionnalistes permettent d'expliquer les comportements routiniers, ceux d'acteurs ayant d'ores et déjà intériorisées les normes et les procédures de l'ordre social. Elles font procéder ainsi les changements de facteurs endogènes et ne permettent pas de comprendre les choix substantiels des acteurs. L'institutionnalisme se fonde sur une analyse systémique, elle ne tient pas compte des causes exogènes, notamment de l'influence des idées sur les transformations de l'ordre social. Des

20 Ibid. p.193

21 Ibid. pp. 203-206

22 Robert C. Lieberman, "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change" *The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 4 (Dec., 2002), pp. 697-698

idées nouvelles, un *référentiel* différent pour reprendre Muller, remettent en cause l'ordre social existant, elles bousculent les habitudes des acteurs et promeuvent ainsi un nouvel ordre social: le référentiel est *a priori* prescriptif et *a posteriori* légitimant; il indique la voie à suivre pour transformer l'ancien système et justifie par la suite l'ordre nouveau. Lieberman²³ souligne toutefois qu'un ordre social est rarement le produit d'un projet clair; une vision globale plus ou moins nette est retravaillée par des compromis, des arrangements; l'articulation du projet avec le contexte manifeste des incohérences, des contradictions. En effet, l'ordre social n'est jamais le produit de la seule décision politique volontariste, il est le résultat d'une histoire, d'un ensemble de structures qui se superposent les unes aux autres. On assiste ainsi à la persistance de structures anachroniques, à la coexistence de différents modèles normatifs, en dépit de la rationalité affichée.

2. Identifier les visions du monde dans la réforme du service public de l'emploi *Les débats parlementaires concernant la loi du 13 février 2008*

Parcours du projet de loi

Le Projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi est d'abord présenté au Sénat le 14 décembre 2007 par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi et renvoyé ensuite à la commission des affaires sociales. Le texte est déclaré d'urgence par le Gouvernement, ce qui limite la durée des débats sur le texte. En dehors de la procédure d'urgence, ou procédure accélérée, le texte est soumis à deux lectures auprès de chacune des chambres. La déclaration d'urgence permet de renvoyer le projet de loi directement après la première lecture à la commission mixte paritaire. Celle-ci est normalement convoquée en cas de désaccord persistant sur le texte après deux lectures. Après l'examen par la commission mixte paritaire, il n'est plus possible d'amender le texte, sauf accord du Gouvernement. Cette procédure confère donc un avantage indéniable à la majorité, l'opposition étant contrainte de déterminer au plus vite les failles éventuelles du texte afin d'élaborer une stratégie efficace pour contrer le projet de loi. Jon Elster²⁴ souligne que les retards dans les processus décisionnels sont la plupart à l'avantage de l'opposition: se référant notamment aux négociations syndicales, il met en évidence qu'il est fort utile à l'opposition de rallonger au possible des négociations; le tenant de projet perd dès lors en crédibilité et doit se résigner à des concessions afin de parvenir à ses fins.

Catherine Procaccia, rapporteur pour la Commission des affaires sociales, dépose le rapport sur le projet de loi de 8 janvier 2008. Le texte est discuté en première lecture au Sénat le 9 janvier, adopté et renvoyé à la Commission des affaires culturelles, familiales et sociales. La Commission

²³ Ibid. p. 702

²⁴ Jon Elster "Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, 1994. n°2, pp. 239-240

des affaires économiques, de l'environnement et du territoire s'est saisie également pour avis. Elles déposent toutes deux leurs rapports le 15 janvier 2008. Le projet de loi est ensuite discuté à l'Assemblée nationale en première lecture les 22 et 23 janvier 2008. Le projet de loi ainsi modifié est ensuite renvoyé à la Commission mixte paritaire, chargée de parvenir à un accord sur le texte. Le rapport de la Commission est remis le 30 janvier, puis discuté le lendemain au Sénat et à l'Assemblée nationale. L'ensemble du texte est adopté le 31 janvier; la loi est ensuite promulguée le 13 février 2008. Elle entre en vigueur quelques mois plus tard, avec la création du Pôle emploi le 19 décembre 2008.

Comment justifier le changement? Justifications de la réforme du service public de l'emploi

Afin de saisir les logiques cognitives à l'œuvre dans la réforme dans la réforme du service public de l'emploi, nous tenterons de mettre en évidence les principaux arguments développés par la majorité UMP lors des débats au Sénat, à l'Assemblée nationale et au sein des commissions parlementaires afin de défendre le projet de loi; à travers les rhétoriques, ce sont bien des visions du monde spécifiques qui s'expriment, en dépit de l'objectivité et du pragmatisme affichés par les tenants du projet. Les défenseurs de la fusion ont en effet manié tout au long des débats, à quelques exceptions près, un langage relativement consensuel. Ils se sont appuyés sur les expériences étrangères comparables afin de démontrer l'efficacité du projet. Cette réforme articule trois dimensions: la focalisation des outils sur les individus, ce qui implique à la fois un accompagnement renforcé par la personnalisation des parcours et en même temps une responsabilisation accrue des demandeurs d'emploi. L'accentuation de la focale sur la demande se traduit par une relativisation des moyens employés. Autrement dit l'État n'est plus considéré comme l'acteur déterminant dans le traitement du chômage, dès lors que la finalité de la politique publique est moins d'apporter un service public que de répondre à un besoin individuel; ce changement d'orientation a donc pour conséquence une critique de la bureaucratie et l'intégration d'acteurs extérieurs jugés capables de répondre efficacement à cette demande.

- *Une rhétorique de l'évidence*

Avec une réforme portant sur un sujet aussi sensible que le chômage, sur lequel l'opinion publique attend des résultats urgents de la part du gouvernement²⁵, ce dernier avait tout intérêt à

25 **Chômage: première préoccupation des Français** (le 15/09/2009)

Le ministère de la santé a publié son enquête barométrique menée en mars 2006 sur l'évolution des opinions des Français par rapport aux enjeux sociaux. 43% des Français considèrent que le chômage est le problème à traiter en priorité (+ 14 points depuis 2002), le deuxième sujet de préoccupation étant pour 19% des Français celui de la pauvreté. La délinquance et l'insécurité passent en troisième position avec 12% des Français estimant ce problème prioritaire (- 22 points par rapport à 2002). L'enquête indique encore que les attentes vis-à-vis de l'Etat pour la prise en charge des problèmes sociaux restent toujours fortes (46%). Mais l'opinion selon laquelle ce rôle appartient aux individus et aux familles est de plus en plus partagée (39%, + 4 points en 4 ans). L'enquête 2006 s'est déroulée dans

présenter son projet comme solution pragmatique et objective. Jon Elster²⁶ considère que les débats au sein des parlements mobilisent deux catégories d'actes du langage: l'argumentation et la négociation. La première fait appel à la rationalité des participants du débat; le locuteur cherche moins à persuader qu'à véritablement convaincre son auditoire. Il s'agit bel et bien de démontrer la validité logique du projet défendu. En revanche, dans la négociation, le locuteur interpelle plutôt les intérêts de ses détracteurs; il émet, de manière voilée ou explicite, des menaces, fait éventuellement des promesses. L'issue du débat repose donc essentiellement sur la crédibilité, c'est-à-dire la capacité de défendre ses opinions en tenant tête à l'adversaire jusqu'à lui imposer son autorité. L'auditoire est en effet toujours plus large que la seule scène parlementaire. À travers la partie adverse, les acteurs du débat s'adressent en réalité à la nation dans son ensemble. Le gouvernement et de la majorité parlementaire ont tenté de privilégier tout au long des débats la première voie, afin de limiter au possible la politisation. Les déclarations des représentants UMP sont ainsi marquées par un optimisme fort, une confiance dans la logique rationnelle de la réforme proposée.

Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, présente un objectif clair et précis, auquel il faut répondre par une mesure toute aussi évidente: « *Monsieur le président, monsieur le président de la commission des affaires sociales, madame le rapporteur, mesdames, messieurs les sénateurs, les objectifs du Gouvernement sont simples : atteindre le plein-emploi en 2012, ramener le taux de chômage à 5 % et le taux d'emploi à 70 %.* » La fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC est dès lors présentée comme l'outil adéquat pour remplir cet objectif.

Une argumentation donc paradoxale, puisque reposant moins sur un contenu véritablement défini que sur l'évidence des faits, sur le bon sens de cette réforme, souligné notamment par M. Yves Albarello, rapporteur de la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire, lors de la séance du 22 janvier 2008 à l'Assemblée nationale: « *La réforme présentée par Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, relève du bon sens. S'inscrivant dans la logique de plusieurs mesures importantes prises au cours de ces dernières années en vue d'améliorer la situation de l'emploi.* » C'est presque à la valeur performative des déclarations publiques que semblent adhérer les parlementaires de la majorité: « *la réforme du service public de l'emploi traduisait une volonté politique forte et qu'elle concrétisait un engagement pris par le Président de la République.* » Si le Président l'a dit, alors il n'y a pas de souci à se faire, la fusion produira les effets attendus.

C'est ainsi toute une rhétorique de la confiance, de l'évidence, qui se tisse à travers les

un contexte de "relatives tensions sociales" (crise du CPE) malgré une situation plus favorable en termes de croissance économique et de baisse régulière du chômage.

<http://www.vie-publique.fr/actualite/alaune/chomage-premiere-preoccupation-francais.html>

26 Jon Elster "Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, 1994. n°2, p. 210

allocutions des défenseurs du projet de fusion. Tels les physiocrates du XVIIIe siècle²⁷, les parlementaires de la majorité UMP semblent convaincus que le nouvel organisme constituera la clé de la résolution de la question sociale, face à laquelle les gouvernements précédents se sont échoués. Comme le disait François Quesnay lui-même dans son article de l'Encyclopédie (1756), l'évidence est « *une certitude à laquelle il nous est aussi impossible de nous refuser, qu'il nous est impossible d'ignorer nos sensations actuelles.* » L'évidence s'impose à la raison sans questionnement; la politique s'efface devant l'harmonie des mécanismes de la logique.

Dans ce raisonnement, on sent pointer manifestement le topos libéral classique: dès lors que l'on institue un certain nombre de règles, de cadres, qui favorisent la transmission d'informations entre l'offre et la demande et qui assurent la fluidité des facteurs de production, l'harmonie va se réaliser spontanément sur le marché par le libre jeu de la concurrence. Certes, faciliter la prise de contact entre les demandeurs d'emploi et les employeurs devrait favoriser le retour à l'emploi et ainsi réduire le temps passé au chômage. Il est toutefois plus douteux d'affirmer que l'outil lui-même serait à même d'encourager la création d'emploi²⁸.

Cette rhétorique de l'évidence, si elle traduit peut-être une vision du monde imprégnée par le libéralisme, est plus encore une technique radicale de « *sous-politisation* » (Lascoumes, 2009; 270). il s'agit en effet de diluer la dimension proprement politique et donc conflictuelle du débat par la dédramatisation et la technicisation des enjeux, ou par la recherche de la seule efficacité pragmatique. Or, comme le dit Pierre Lascoumes « *La discussion par échange d'arguments rationnels est souvent mêlée à des moments plus passionnels, les références techniques sont reliées à des débats idéologiques* »²⁹. Derrière les prétendues évidences sont masqués les calculs politiques et des projets de société globaux, ce que l'opposition n'a pas perdu de vue, par exemple le député communiste Roland Muzeau, au cours de la séance d'explication de vote à l'Assemblée nationale le 31 janvier 2008, qui signale justement cet usage abusif du « *bon sens* » afin de légitimer des politiques dont la finalité n'est pas clairement exprimée: « *Au-delà de l'affichage d'objectifs de bon sens, comme réduire sensiblement le taux de chômage ou simplifier les démarches des demandeurs d'emploi, votre texte ne poursuit en réalité d'autre but que de détourner le service public de ses missions initiales, de désengager l'État de la politique de l'emploi, de faire peser unilatéralement de nouvelles procédures de contrôle sur les personnes privées d'emploi, au mépris de leur projet de vie, de leurs attentes et de la légitime reconnaissance de leurs qualifications ou de leur expérience professionnelle.* »

27 Pierre Rosanvallon, *Le capitalisme utopique*, Editions du Seuil, 1999, p.52

28 Le Pôle emploi est disposé à proposer des aides à la création d'entreprise ou à rediriger les demandeurs d'emploi intéressés par telles perspectives vers des structures adaptées, cet accompagnement ne constitue cependant pas un gage certain de retour à l'emploi stable.

29 Pierre Lascoumes, "Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de souspolitisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992)" *Revue française de science politique*, 2009/3 - Volume 59, p. 460

- *"La rupture tranquille"*

Si l'ambiance générale, du côté des parlementaires UMP, est à l'optimisme et la confiance dans le projet, les supporters du projet de loi n'omettent cependant pas d'envoyer quelques piques cinglantes à l'opposition. À cet égard, la majorité réintroduit ici une forme de « *sur-politisation partisane* »³⁰, en affirmant fortement les lignes de clivages et plus encore, le progrès du projet présenté par rapport aux politiques menées précédemment. Mme Lagarde déclare ainsi: « *Un homme politique célèbre en son temps constatait : « Contre le chômage, on a tout essayé. » Nous souhaitons nous placer dans une autre logique, non pas dans la logique du traitement du chômage mais, tout simplement, dans la logique de la libération de l'emploi.* » La ministre de l'économie, des finances et de l'emploi cite ici une déclaration de 1993 de François Mitterrand: le gouvernement entend rompre avec la résignation de la gauche face au chômage de masse, et donc avec les pratiques d'« *assistanat* » tant décriées, en particulier par la droite³¹.

C'est également la notion de partage du travail qui est rejetée par Mme Lagarde dans sa présentation du texte: « *Toute la logique de notre action, c'est qu'il ne sert à rien de diviser le travail ; il faut au contraire le multiplier. Ce n'est pas en travaillant moins que l'on travaillera tous.* » Le gouvernement affirme bien sa volonté de parvenir non seulement à réduire le chômage, mais également à rehausser le taux d'emploi, rompant ainsi avec les politiques d'incitation aux retraites anticipées traditionnellement employées en France pour faire baisser le chômage³². À côté de la défiscalisation des heures supplémentaires, cet objectif constitue l'autre traduction possible du slogan de campagne de Nicolas Sarkozy « *travailler plus pour gagner plus* ».

- *L'invocation des modèles étrangers*

Dans son allocution de présentation du projet de loi devant le Sénat en première lecture, la ministre Mme Christine Lagarde justifie l'orientation choisie par le gouvernement en évoquant les fusions effectuées à l'étranger: « *Le deuxième constat, c'est ce qui se passe au-delà des frontières de la France. Que font nos voisins ? La plupart de ceux qui ont réussi en matière de créations d'emplois et d'intermédiation entre les demandeurs d'emplois et les entreprises disposent d'un*

30 Ibid. p. 465

31 Extrait de l'article "la France assistée", in *le Point*, 12/04/2007

"En multipliant les aides, n'enferme-t-on pas les exclus dans l'exclusion ? A entendre les principaux candidats à l'élection présidentielle, qui parlent de « *donnant-donnant* » (Ségolène Royal), « *de nécessaire insertion* » (François Bayrou) ou de « *contrepartie* » (Nicolas Sarkozy), il semble bien que ces questions ne soient plus taboues. Peut-être parce que notre cher modèle social est en train de s'effondrer. « *Notre modèle*, explique au *Monde*, dans son langage imagé, Jean-Marie Le Pen, *c'est un scaphandrier sur un vélo. Les différents gouvernements ont ajouté au scaphandre un masque à gaz, un casque, un parachute ventral. Le cycliste est protégé, mais il ne peut plus monter sur son vélo.* » "

32 Christine Erhel and Hélène Zajdela "The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and the United Kingdom: Between Path Dependence and Convergence", *Journal of European Social Policy*, 2004; 14; 125, p.128

réseau unifié. En l'espèce, il s'agit du Royaume-Uni, de l'Allemagne, du Danemark et, plus loin de nous, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande ou des États-Unis, qui disposent tous de services unifiés. » L'argument du modèle étranger vient conforter l'évidence de la réforme. Il légitime en outre l'introduction de mesures impopulaires, notamment le durcissement des conditions d'indemnisation. C'est en ce sens que le député Jean-Claude Mathis put déclarer, au cours de la troisième séance à l'Assemblée nationale du 22 janvier 2008: « *Tous les pays européens ont pris des mesures pour suspendre les droits des demandeurs d'emploi ayant décliné plusieurs offres valables. La France ne peut pas se permettre d'être une exception dans ce domaine. En effet, on constate statistiquement des effets d'accélération du retour à l'emploi quand l'échéance des droits à indemnisation approche.* » S'il est prouvé qu'il est efficace de renforcer les sanctions à l'égard des usagers du service public de l'emploi, alors il faut bien se conformer au modèle étranger. De même qu'il y a une évidence de la réforme, il y a une nécessité de suivre la tendance globale. Ce suivisme dans l'orientation des politiques publiques semble donner raison à Pierre Muller dans l'idée d'une transmission presque inévitable des modèles dans un environnement international marqué par de profondes interdépendances entre les sociétés. Mme Lagarde, au cours de la seconde séance à l'Assemblée nationale du 22 janvier 2008, rappelle d'ailleurs que la fusion s'inscrit dans le cadre de la stratégie de Lisbonne³³. Le modèle cognitif n'est donc pas seulement transmis, il est imposé par les normes de Bruxelles; la politique nationale de l'emploi doit se conformer aux critères établis par la Stratégie européenne pour l'emploi. Selon Berthet et Conter³⁴, cette dernière repose sur quatre axes majeurs: augmentation offre de travail; politiques actives, avec profilage des demandeurs d'emploi, formation professionnelle et accompagnement continu; la flexibilité du marché du travail; et enfin, la diminution des coûts salariaux (négociations, réduction cotisations...). Cependant, évoquer un modèle unique, une tendance globale uniforme, est quelque peu abusif. Comme l'a bien

33 Pendant le Conseil européen de Lisbonne (mars 2000), les chefs d'État ou de gouvernement ont lancé une stratégie dite « de Lisbonne » dans le but de faire de l'Union européenne (UE) l'économie la plus compétitive au monde et de parvenir au plein emploi avant 2010. Développée au cours de plusieurs Conseils européens postérieurs à celui de Lisbonne, cette stratégie repose sur trois piliers:

- Un pilier économique qui doit préparer la transition vers une économie compétitive, dynamique et fondée sur la connaissance. L'accent est mis sur la nécessité de s'adapter continuellement aux évolutions de la société de l'information et sur les efforts à consentir en matière de recherche et de développement ;
- Un pilier social qui doit permettre de moderniser le modèle social européen grâce à l'investissement dans les ressources humaines et à la lutte contre l'exclusion sociale. Les États membres sont appelés à investir dans l'éducation et la formation, et à mener une politique active pour l'emploi afin de faciliter le passage à l'économie de la connaissance ;
- Un pilier environnemental qui a été ajouté lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 et qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles.

http://europa.eu/scadplus/glossary/lisbon_strategy_fr.htm

34 Thierry Berthet & Bernard Conter, « *Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France* », Congrès AFSP 2009, Section thématique 12.1, Regards critiques : le local comme objet global, p. 2

montré Gøsta Esping-Andersen dans sa typologie des États-providence³⁵, les pays mentionnés par Mme Lagarde s'inscrivent chacun dans des traditions profondément différentes de structuration des marchés de l'emploi et de traitement du chômage. Le fait d'invoquer de concert des modèles sociaux aussi différenciés, en dépit d'une tendance commune à l'unification des outils de placement et d'indemnisation, indique ou bien la volonté du gouvernement d'entretenir la confusion au sujet de la nature profonde de la réforme, ou bien la confusion de la réforme elle-même, réalisée à partir de plusieurs politiques publiques hétéroclites de manière quelque peu décousue.

- *L'individu, l'Etat, le marché*

L'objectif essentiel de la fusion est d'apporter un meilleur service aux usagers du service public, qu'ils soient demandeurs ou employeurs. Comme le dit Gérard Larchet, « *le sujet essentiel, c'est la rencontre entre un demandeur d'emploi et un offreur d'emploi.* » À cette fin, dans une logique plus attentive aux besoins des « *clients* » du service public, le demandeur d'emploi est désormais placé au centre du système, argument incontestable par l'opposition. La fusion doit permettre un meilleur accompagnement, plus personnalisé, avec un seul conseiller référent d'entrée de jeu, capable de fournir des renseignements aussi bien concernant la réinsertion professionnelle que les allocations chômage. L'envers de cet accompagnement plus efficace que devrait apporter la fusion, c'est une responsabilisation plus importante des demandeurs d'emploi, avec une insistance plus marquée sur les sanctions. Le thème du chômeur-profiteur est ainsi évoqué par le député UMP M. Jean-Frédéric Poisson, à l'occasion d'une altercation verbale avec M. Patrick Braouezec du groupe Gauche démocrate et républicaine, et M. Régis Juanico, du groupe socialiste, radical, citoyen et divers gauche, durant la troisième séance à l'Assemblée nationale du 22 janvier 2008:

M. Jean-Frédéric Poisson. *En ce qui concerne le débat sur la justice et la solidarité, j'ai, là encore, du mal à vous comprendre. Certes, il existe peu de chômeurs de leur plein gré, mais force est de constater que certains se complaisent dans cette situation.*

M. Patrick Braouezec. *Ce que vous dites est scandaleux !*

M. Jean-Frédéric Poisson. *Ce n'est pas scandaleux, car ça existe, et parmi ceux qui s'y complaisent se trouvent des fraudeurs.*

M. Patrick Braouezec. *C'est marginal !*

M. Jean-Frédéric Poisson. *Peut-être est-ce marginal, mais il y a des lois, et il n'est pas anormal qu'elles tiennent compte de ces cas minoritaires et qu'on en débattenne.*

Présenter les besoins de l'individu comme la finalité de la réforme permet de relativiser les moyens, et ainsi d'adopter une conception instrumentale du service public; le bien public n'a de valeur qu'en tant qu'il répond à un besoin spécifique. Ainsi Mme Catherine Procaccia déclare au cours de la séance au Sénat du 9 janvier 2008: «*Personnellement – mais un certain nombre de*

35 Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, 1999

membres de la commission partagent cet avis –, j'estime que c'est l'efficacité du service rendu aux demandeurs d'emploi qui prime. Peu importe que le statut de l'opérateur soit public ou privé, la question n'est pas là !» La prétention de placer le demandeur d'emploi au centre du système participe à la dévaluation de l'État et de sa bureaucratie avec toutes les lourdeurs qu'elle comporte, comme en témoigne ce propos du Président de la République cité par le sénateur UMP Alain Gournac « le devoir d'un chômeur, c'est de rechercher un emploi, pas de supporter le fardeau de la complexité administrative. Et le devoir de la collectivité nationale, c'est de mobiliser ses moyens au service du retour du chômeur à l'emploi.»

Ainsi, le débat glisse progressivement sur la question de la mise en tension du service public de l'emploi avec les opérateurs de placement privés (OPP). Dominique Tian, député UMP des Bouches-du-Rhône et rapporteur de la commission des affaires culturelles, sociales et familiales, rappelle durant la séance interne à la commission que la loi de programmation pour la cohésion sociale de 2005 a d'ores et déjà mis fin au monopole d'État sur le placement. Le 22 janvier, Mme Christine Lagarde parle même d'un « *marché public de l'emploi*.» Le rapport rédigé par l'Inspecteur général des Affaires sociales, M. Jean-Marc Boulanger, insistera à son tour sur la double nécessité d'approfondir le rôle des opérateurs privés et d'intégrer des pratiques managériales issues du secteur privée dans la gestion du service public de l'emploi³⁶. Une étude menée par le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), dont le rapport a été rendu en septembre 2009, a révélé que l'impact des opérateurs privés sur le retour à l'emploi n'était pas supérieur à celui de l'ANPE. En outre, les OPP ne s'adressent qu'à des populations ciblées; leurs services ne sont accessibles qu'aux personnes classées au sein des « *flux indemnisables* », c'est-à-dire étant allocataires des indemnités chômage pour encore au moins 365 jours. Autrement dit, l'ex-ANPE/actuel Pôle emploi s'occupe seul des personnes en fin de droits ou ne touchant que les minimas sociaux, plus difficiles à réintégrer sur le marché de l'emploi³⁷. La comparaison entre les deux dispositifs semble donc

36 Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008 Par Jean-Marc BOULANGER Inspecteur général des Affaires sociales. pp. 9-10 & p. 32

37 Extraits du Rapport final du CREST, par Luc Behaghel, Bruno Crepony et Marc Gurgandz, Septembre 2009:

"Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise":

Le programme OPP financé par l'Unédic s'adressait aux chômeurs ayant, à l'inscription au chômage, une réserve importante de jours d'indemnisation. En revanche, le programme CVE s'adressait aussi bien aux demandeurs d'emploi nouvellement inscrits, qu'ils soient indemnisables ou non, qu'aux demandeurs en cours d'épisode au moment de l'entrée en accompagnement renforcé. Ces distinctions conduisent à isoler trois populations, dites du "flux indemnisable", du "flux non indemnisable" et du "stock". (p. iii)

L'opérateur privé n'a pas d'incitation à faire prononcer une radiation, et n'est pas mandaté pour le faire. Au contraire, il a intérêt à maintenir le demandeur d'emploi sur les listes de l'ANPE jusqu'à sa sortie vers l'emploi, au lieu de toucher la rémunération associée à ce résultat. Comme la mise en emploi n'est cependant pas systématique, il en résulte, au total, l'absence d'impact sur les jours indemnisables que nous avons observée. A travers ce mécanisme, le recours aux opérateurs privés, ne permet pas de faire des économies d'indemnisation. Il faudrait une analyse détaillée des radiations pour savoir si cet équilibre est ou non souhaitable d'un point de vue plus général. Mais on doit souligner que le dispositif CVE, en articulant directement les logiques de l'accompagnement et du contrôle, parvient simultanément à augmenter fortement les sorties vers l'emploi et à réduire le nombre de jours de chômage." (p.49)

L'analyse fait également apparaître des différences entre les résultats des OPP et de CVE. Ainsi, les effets de CVE

biaisée.

Cette critique de la bureaucratie ne s'accompagne toutefois pas d'un désengagement pur et simple de l'État. L'alternative proposée consiste plutôt en une diversification des acteurs, une mise en partenariat étendue de l'État avec des intervenants multiples (opérateurs privés, acteurs associatifs, missions locales...). La fusion s'inscrit bien dans la continuité avec la mise en place des maisons de l'emploi, qui réunissaient déjà sur de mêmes lieux l'ANPE, l'Assédic, les acteurs politiques et associatifs de l'emploi locaux... Le paradigme constamment mise en avant est celui de la concertation, du respect du paritarisme, ainsi que l'a clairement énoncé Mme Lagarde au cours de la séance au Sénat du 9 janvier 2008: « *Premier principe que nous avons retenu et que nous réaffirmons : le respect du paritarisme. Le régime paritaire d'assurance chômage demeure sous la responsabilité de l'UNEDIC. Je veillerai notamment à ce que le transfert aux URSSAF du recouvrement des contributions d'assurance chômage n'entame ni l'autonomie financière de l'UNEDIC ni la qualité et la mise à jour de l'information qu'elle détient et dont elle demeurera propriétaire. Deuxième principe : une gouvernance efficace, autour des deux financeurs et commanditaires. Les partenaires sociaux seront majoritaires au sein du conseil, mais c'est l'État qui aura la responsabilité de la nomination du directeur général, afin que le nouvel opérateur reste un outil de la politique de l'emploi, laquelle relève du domaine de l'État. Cet équilibre obtenu par la concertation est à la fois politique et juridique.* ». Il s'agit bien de diversifier les interventions, tout en les coordonnant, en réunissant les différents pôles de prise de décision. Il s'agit d'intégrer les dispositifs publics au sein d'un réseau mêlant acteurs publics et privés, par une démarche multidimensionnelle, soucieuse de l'ouverture, du respect des acteurs, de la discussion avec les partenaires sociaux. Le problème de l'imprécision du statut des agents ex-ANPE se trouve finalement éludée, grâce au principe liberté de choix qui prévaut dans cette démarche axée sur la démocratisation des politiques publiques; c'est une nouvelle convention collective qui doit venir résoudre par la suite cette question du statut des agents. La fusion procède ainsi à une centralisation de la prise de décision, sur un modèle de la négociation consensuelle et non de l'imposition brutale de la décision par les acteurs administratifs, en parallèle avec une déconcentration et une diversification des moyens d'actions. Tout en valorisant des politiques actives de l'emploi, insistant sur les contreparties et la flexibilisation du marché du travail, et en important des techniques issues du secteur privé dans le service public (mise en tension, évaluation des politiques publiques en fonction de critères de performance, de résultats quantifiables...), la réforme prétend assurer la

sont globalement plus forts et obtenus plus rapidement dans l'épisode : l'effet des OPP est surtout sensible après au moins 3 mois de chômage, tandis qu'il se fait sentir dès le début de la prise en charge pour CVE. Les OPP augmentent les sorties vers l'emploi de plus de 6 mois, mais ne modifient pas la proportion de sorties plus courtes ; au contraire, CVE augmente tous les types de sortie. L'intervention des OPP n'a, au total, pas d'effet sur le nombre de jours d'inscription au chômage, tandis que CVE les fait décroître. Enfin, l'impact des OPP est fort sur certaines populations, femmes, jeunes, qualifiés, et inexistant sur les autres ; l'effet de CVE est distribué de façon beaucoup plus homogène à travers ces catégories. (p.56)

« *bonne gouvernance* », grâce à une meilleure coordination des acteurs, afin qu'ils n'agissent pas dans la concurrence sauvage, mais la compétition harmonieuse au sein d'un cadre normatif bien défini et d'orientations décidées en commun.

- *Répliques de l'opposition*

Il convient d'examiner également les arguments des parlementaires de l'opposition, qui ont tenté de déconstruire l'apparente simplicité de la réforme. Alors que le gouvernement et la majorité évitaient de s'aventurer sur le terrain idéologique et partisan, présentant la fusion comme la solution technique évidente au problème du chômage, les parlementaires de l'opposition ont tenté de soulever les problèmes posés par le texte de loi, ses limites et surtout ses orientations idéologiques. L'opposition a ainsi réinvesti la politique proprement dite dans un débat.

Les parlementaires socialistes n'ont pas remis en cause le principe de la fusion entre les fonctions de placement et d'indemnisation, considérant qu'il s'agissait là d'une avancée en faveur des demandeurs d'emploi. Ils ont cependant remis en cause la manière dont cette réforme était mise en place. On peut donc dire avec Lascoumes que les parlementaires socialistes se sont appuyés sur une « *surpolitisation institutionnelle* »³⁸, visant à révéler les failles dans les procédures. Le premier abus soulevé est celui de la précipitation du gouvernement. Dès la première lecture au Sénat, Mme Christiane Demontès souligne les mauvaises conditions de travail des sénateurs, contraints d'examiner le texte dans un délai ténu. Au sein de la commission des affaires culturelles, M. Patrick Roy affirme qu'avoir déclaré l'urgence pour une loi aussi importante était bien un signe de précipitation et qu'il aurait mieux valu prendre plus de temps pour l'examiner. Mme Geneviève Gaillard, en commission des affaires économiques, regrette également le manque d'évaluation des maisons de l'emploi, dispositif créé seulement en 2005 par Jean-Louis Borloo, avant d'effectuer la réforme. Le gouvernement a sans doute choisi d'agir rapidement, afin d'éviter aux possibles les obstacles de l'opposition; cette rapidité d'action est un signal d'efficacité pour l'opinion publique, une manifestation du volontarisme politique affiché par Nicolas Sarkozy avant même son élection. L'opposition socialiste y voit surtout un coup de communication manquant cruellement de profondeur. Les parlementaires dénoncent le fait de se doter d'un outil avant même de s'interroger sur les acquis et surtout avant même de définir précisément la nature de la réforme globale des politiques de l'emploi.

Les parlementaires socialistes ont également regretté l'absence de dénomination du nouvel appareil et également sa qualification d'« *institution* », au même titre que les grands corps d'État mentionnés dans la Constitution, lui préférant le terme plus neutre d'« *organisme* ». C'est également

38 Pierre Lascoumes, "Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de souspolitisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992)" *Revue française de science politique*, 2009/3 - Volume 59, p. 463

l'intitulé même du projet de loi, « *réforme du service public de l'emploi* », qui est contesté, considéré comme trop vaste, ne portant que sur les outils de placement et d'indemnisation, et non sur l'ensemble des politiques de l'emploi. On peut y voir une manœuvre de l'opposition pour retarder l'issue des débats. Cependant, ces points de détail indiquent bien certaines orientations de la réforme: si l'ensemble des politiques de l'emploi réside dans les fonctions de placement et d'indemnisation, cela signifie bien que l'État renonce à d'autres types de politiques concernant l'emploi (par exemple les créations directes d'emplois publics ou les hausses des dépenses afin de stimuler la création d'emploi en période de ralentissement...).

Les parlementaires de l'opposition ont en outre souligné le manque de prise en compte des acteurs locaux, notamment le faible poids des élus face aux préfets dans les conseils de l'emploi régionaux (rappelons à cet égard que la quasi totalité des conseils régionaux sont détenus par le Parti Socialiste; s'il s'agit de défendre la démocratie au sein des conseils de l'emploi, les socialistes tiennent également à garder la main de manière plus directement politicienne sur la politique de l'emploi), et également le manque de prise en considération des collectivités territoriales et des maisons de l'emploi. Sur ces points précis, les socialistes recevront l'appui de certains parlementaires de la majorité. On peut citer notamment l'intervention du député Nouveau Centre Francis Vercamer lors de la séance d'explication de vite du 31 janvier 2008³⁹. En fin de compte, la position dominante des préfets demeure inchangée⁴⁰, mais les collectivités territoriales ont acquis une représentation au sein du Conseil national de l'emploi et des conseils régionaux⁴¹. Mme Catherine Procaccia, sénatrice UMP, vice-présidente de la commission des affaires sociales, a en outre soutenu la proposition des socialistes visant à intégrer l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) au sein du Conseil national de l'emploi. Il y avait donc certains points d'accord et de compromis possibles sur la question du caractère démocratique et ouvert du

39 *"Nous regrettons cependant que la CMP ait supprimé la disposition prévoyant que les conventions régionales annuelles seraient conclues après avis des maisons de l'emploi conventionnées qui interviennent dans la région. L'expertise locale, dont elles disposent, nous semble en effet indispensable pour définir les grands axes de la politique de l'emploi régionale de l'institution, au plus près des territoires. Cette contradiction ne nous paraît pas aller dans le sens d'une plus grande efficacité."*

40 Loi n° 2008-126

Article 16

« Dans chaque région, un conseil régional de l'emploi est présidé par le préfet de région et comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, du conseil régional et des principales collectivités territoriales intéressées, des administrations intéressées et des universités, des représentants d'organisations participant au service public local de l'emploi, notamment des maisons de l'emploi, ainsi que le directeur régional de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1. Il est consulté sur l'organisation territoriale du service public de l'emploi en région et émet un avis sur la convention prévue à l'article L. 5312-11.

41 Loi n° 2008-216

Article 1

« Art. L. 311-1-1. – Le Conseil national de l'emploi est présidé par le ministre chargé de l'emploi et comprend des représentants des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs, des collectivités territoriales, des maisons de l'emploi, des administrations intéressées et des principaux opérateurs du service public de l'emploi, notamment l'institution publique mentionnée à l'article L. 311-7, l'organisme chargé de la gestion de l'assurance chômage mentionné à l'article L. 351-21 et l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes, et des personnalités qualifiées.

nouvel organisme.

Les parlementaires communistes se sont révélés plus radicaux et ont cherché à interroger le projet de loi plus en profondeur. Ils ont procédé à une « *surpolitisation idéologique* »⁴², consistant à mettre en évidences les valeurs en jeu, à démystifier le caractère prétendument purement technique de la réforme. Au cours des débats, ils ont dénoncé à plusieurs reprises l'influence du MEDEF et de sa présidente, Laurence Parisot, sur l'élaboration du projet de loi⁴³. Le gouvernement serait en fait au service du patronat. Ce dernier détenant déjà une position importante au sein de l'UNEDIC, la fusion entre lui confère un poids considérable au sein du Conseil national de l'emploi, organe de décision du Pôle emploi. Les parlementaires de l'opposition craignent une culpabilisation accrue des demandeurs d'emploi, avec l'indexation de leurs droits sur les résultats de la recherche d'emploi. Ils ont ainsi dénoncé la référence aux modèles étrangers et particulièrement au modèle britannique des *Job centers* et du *Jobseekers agreement*: si ces réformes ont effectivement contribué à diminuer le chômage en renforçant la mobilité des travailleurs, elles ont en outre favorisé la précarisation de l'emploi. Les demandeurs d'emploi se trouvent contraints d'accepter des offres d'emploi moins intéressantes, ne correspondant pas nécessairement à leurs profils, sous peine de voir leurs indemnités réduites ou supprimées. L'opposition a ici cherché à révéler la dimension proprement idéologique de la réforme, et a contesté son caractère très libéral (Mme Annie David, lors de la première lecture au Sénat, a d'ailleurs souligné la continuité de la fusion avec la Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA), qui mettait en place la défiscalisation des heures supplémentaires, le bouclier fiscal et le revenu de solidarité active). Usant d'une rhétorique passionnée et parfois agressive, les parlementaires ont cette fois tenté d'amplifier les divisions partisans et de marquer ainsi les dissensions axiologiques.

3. Quel référentiel global?

La pérennité du paradigme libéral

42 Pierre Lascoumes, "Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de souspolitisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992)" *Revue française de science politique*, 2009/3 - Volume 59, p. 462

43 M. Patrick Braouzec, séance publique à l'Assemblée nationale du 22 janvier 2008
"Avec cette fusion, les entreprises auront un pouvoir direct sur l'ANPE et les demandeurs d'emploi. C'est ce que justifie la présidente du MEDEF, Laurence Parisot, pour qui la fusion opérationnelle ANPE-UNEDIC fait partie des réformes dans lesquelles les partenaires sociaux se sont engagés et qui estime qu'il faut « penser les modalités d'un rapprochement des deux entités pour qu'elles soient plus efficaces encore à l'égard de leurs clients ». Elle aspire même à ce que ce « service » envers les chômeurs et les entreprises « délivré par une seule entité, soit du coup plus performant ». Mais permettez-moi de m'interroger : quelle amélioration apporterait une ANPE-ASSEDIC fusionnée et qui, malgré sa « modernité », persisterait à mettre à distance ses interlocuteurs « clients » ? Dans un contexte de chômage de masse et de précarité institutionnalisée, on se demande quel « service » plus efficace pourrait être rendu si la formation professionnelle reste au rebut et si la création d'emplois dignes de ce nom – imputable aux entreprises, et non au service public de l'emploi – ne suit pas !"

Un premier constat est celui d'une influence nette du référentiel libéral: (a) la rhétorique de l'évidence traduit une certaine confiance dans les mécanismes spontanés; une fois un cadre normatif général établissant la fluidité du marché, l'harmonie doit se réaliser sans intervention directe; l'État se contente de jouer le rôle de transmetteur de l'information entre l'offre et la demande. (b) La tendance à considérer de moins en moins le service public comme une « *chose commune* » relevant de l'intérêt général, et de plus en plus comme un simple moyen de satisfaction de besoins individuels, comme un bien marchand comme les autres, d'ailleurs mis en compétition, révèle la dévaluation du rôle de l'État et la plus grande confiance accordée au marché. On retrouve ce que Martin Kitchener⁴⁴ remarquait aux États-Unis dans le passage du système hospitalier du statut de bien public à celui de bien marchand. Le critère de rentabilité se substitut à la notion de droit universel accessible y compris au plus faible de manière inconditionnée. Dès lors que le marché réinvestit des domaines comme la santé ou l'assistance des chômeurs, l'accès à ces services perd son caractère automatique. (c) Faire de la formation la clé de la réduction du chômage et de la hausse des taux d'emploi révèle également l'influence des théories du capital-humain, développées par les auteurs néolibéraux américains dans les années 1970⁴⁵. C'est la faible qualité du capital humain (manque d'expérience, de qualification, faible productivité...) qui explique les faibles taux d'emploi et l'importance du chômage. Il faut donc investir sur les individus, les aider à développer leur potentiel, et les inciter à retourner sur le marché de l'emploi, à se rendre disponible au travail sur un marché fluidifié. (d) L'activation des politiques de l'emploi relève donc d'une orientation nettement libérale des politiques de l'emploi; par opposition à des politiques autorisant un retrait temporaire de marché du travail, ces politiques incitent fortement le chômeur à retrouver un emploi au plus vite. Elles encouragent d'une certaine manière la stigmatisation des demandeurs d'emploi de longue durée, qui ne parviennent à se conformer aux normes dominantes. Les sanctions sont toutefois compensées par un accompagnement renforcé du demandeur et un accès facilité aux formations. En parallèle des politiques actives contraignantes, a également été évoqué aux cours des débats le modèle social danois, reposant sur le paradigme de la *flexicurité*⁴⁶: l'assouplissement du droit du travail est compensé par le niveau élevé des allocations chômage et par les aides importantes à la mobilité (mobilité aussi bien spatiale que sociale, grâce à la formation professionnelle⁴⁷).

Dans ses cours au Collège de France, Michel Foucault développe l'idée que le néolibéralisme s'est construit sous la forme d'une "*moralité critique de l'État*"⁴⁸: planification et

44 Martin Kitchener, "Mobilizing the logic of managerialism in professional fields: the case of Academic Health Centre mergers", *Organization studies*, 2002, 23/3, p. 401

45 Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, cours au Collège de France 1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004, pp. 230-234

46 Christine Erhel, *les politiques de l'emploi*, Que sais-je?, 2009, p. 90

47 Gøsta Esping-Andersen, Gotz Rohwer, Soren Leth Sorensen "Institutions and Occupational Class Mobility: Scaling the Skill Barrier in the Danish Labour Market", *European Sociological Review*, Vol. 10, No. 2 (Sep., 1994), pp. 119-134, Oxford University Press

48 Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, cours au Collège de France 1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil,

interventionnisme d'État se voient dénigrés, au profit d'une extension du marché aux domaines jusque là considérés comme relevant d'un intérêt général, hors de portée de la concurrence. L'État lui-même doit se conformer aux règles du marché, à moins de sombrer inmanquablement dans l'inefficacité et la pesanteur d'un système rigide. La critique de l'inertie bureaucratique est ainsi devenu un thème politique largement répandu. Kitchener⁴⁹ constate cependant que les théories du *New public management* offrent aux bureaucraties la possibilité de refonder leur légitimité. En intégrant des pratiques managériales dans la gestion des services publics, l'administration se donnerait les moyens de démontrer des performances organisationnelles supérieures et de prouver ainsi la qualité de ses services. Une telle dynamique implique de fait une reformulation complète des principes sur lesquels fonctionnait l'État-providence. Selon Esping-Andersen, l'État-providence repose sur un principe de « *démarchandisation* » des politiques sociales⁵⁰, c'est-à-dire un principe de limitation de la sphère du marché cumulé à une préservation du bien-être de l'individu⁵¹. Dès lors que l'individu se trouve éjecté du marché du travail, ou s'il décide volontairement de s'en retirer, l'État-providence est supposé lui donner les moyens de subvenir à ses besoins sans qu'il soit dépendant du marché pour une durée plus ou moins étendue. L'introduction de techniques managériales dans les services publics et l'insistance sur les contreparties et les sanctions dans l'accès aux droits sociaux ont pour conséquence d'étendre la sphère du marché sur la société, et donc de contraindre plus fortement les individus à se conformer aux normes de la concurrence et les incitent à réintégrer le plus rapidement possible le marché du travail⁵².

Vers un modèle de gouvernance?

La fusion ne consiste toutefois pas à abandonner les rênes de la politique de l'emploi au marché. La fusion repense le rôle de l'État face à l'emploi, mais elle ne le discrédite pas purement et simplement: au contraire il doit jouer un rôle de coordonnateur entre une multiplicité d'acteurs

2004, p. 192

49 Martin Kitchener, "Mobilizing the logic of managerialism in professional fields: the case of Academic Health Centre mergers", *Organization studies*, 2002, 23/3, p. 392

50 Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, 1999, p.35

51 Ibid. p. 54

52 Esping-Andersen définit ainsi l'Etat-providence libéral, par opposition aux modèles corporatiste et social-démocrate traditionnellement implantés en Europe continentale et en Scandinavie: « *Dans un groupe nous trouvons l'État-providence "libéral", dans lequel l'assistance fondée sur l'évaluation des besoins, les transferts universels modestes ou les plans d'assurances sociales modestes dominant. Les indemnités sont attribuées principalement aux bas revenus, généralement des ouvriers dépendants de l'aide publique. Dans ce modèle, le progrès de la réforme sociale a été rigoureusement borné par des normes traditionnelles, libérales, de l'éthique ouvrière: celui où les limites du bien-être équivalent à la proposition marginale à opter pour le bien-être plutôt que pour le travail. Les règles de droit sont donc strictes et souvent associées à des stigmates. Les indemnités sont modestes. L'État encourage le marché, passivement, en ne garantissant que le minimum, ou activement en subventionnant les projets privés de prévoyance. Il en résulte que ce type de régime minimise les effets de la démarchandisation, enferme effectivement le monde des droits sociaux et érige un ordre de stratification dont les éléments sont une égalité relative (de pauvreté) parmi les bénéficiaires de l'État-providence, une protection sociale de marché différenciée parmi les majorités et un dualisme politique de classe entre les deux catégories. Les États-Unis, le Canada et l'Australie sont les exemples archétypes de ce modèle.* », *ibid.* p. 41

pleinement reconnus et intégrés dans un processus de discussion et de concertation permanent. Cette vision est d'ailleurs largement partagée; un grand nombre de parlementaires de l'opposition ont approuvé cette orientation et ont même bien souvent regretté qu'elle ne soit pas plus approfondie. On a donc émergence d'un référentiel global fort, que nous qualifierons de référentiel de gouvernance, auquel on identifie plusieurs caractéristiques: (a) la tendance à la diversification des acteurs jugés primordiaux dans les politiques publiques (détachement d'une approche étato-centrée) et en même à l'unification de la prise de décision. Il s'agit de coordonner les actions et de transmettre convenablement les informations entre les acteurs, de répartir les rôles de manière harmonieuse. Ainsi le Conseil national pour l'emploi réunit une grande diversité d'acteurs, au sein duquel l'État joue le rôle d'arbitre et de décideur en dernière instance. (b) Si l'application est pensée de manière localisée, territorialisée, elle est précédée d'un long processus de discussion, de concertation, qui évacue au possible les questionnements d'ordre axiologique ou idéologique, pour se focaliser sur les dimensions techniques. L'objectif de la bonne gouvernance est de parvenir à des consensus globaux, au tout du moins à des compromis entre les parties sur les lignes à suivre. Dans le référentiel libéral, le politique était évacué grâce aux mécanismes spontanés du marché; dans le référentiel de gouvernance, les divisions partisans sont diluées dans les discussions se fondant sur des critères d'efficacité et d'efficience. (c) Enfin, ce référentiel valorise le recours à des dispositifs d'évaluation, aux contrôles réciproques des acteurs, afin d'éviter les abus et de remplir les objectifs en termes de technicité et de rentabilité. La vérification constante doit servir de fondement à la légitimité du système: elle se fonde ainsi sur le double paradigme du consensus institutionnel et de l'expertise.

Au cours de notre étude, nous avons donc pu mettre en évidence deux référentiels qui ont potentiellement concouru à l'élaboration du projet de réforme du service public de l'emploi en France et à sa justification devant le Parlement. À travers les discours des défenseurs de la loi, on a ainsi identifié différentes logiques à l'œuvre dans la fusion entre l'ANPE et l'ASSEDIC, et dans quelle mesure ces logiques correspondaient à la transposition de modèles cognitifs et normatifs répandus dans les sociétés touchées par le chômage de masse de longue durée. L'activation des politiques de l'emploi et l'unification des dispositifs de placement et d'indemnisation constituent les réponses actuelles à un phénomène qui a connu différentes problématisations au cours des dernières décennies.

Bibliographie

Ouvrages:

- Christine Erhel, *les politiques de l'emploi*, Que sais-je?, 2009
- Gøsta Esping-Andersen, *Les trois mondes de l'Etat-providence*, PUF, 1999
- Michel Foucault, *Naissance de la biopolitique, cours au Collège de France 1979*, Hautes Etudes, Gallimard, Seuil, 2004

Articles:

- Jean-Claude Barbier, "Pour un bilan du *workfare* et de l'activation de la protection sociale", *lavedesidées.fr*, 04/11/2008
- Thierry Berthet & Bernard Conter, "Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France", Congrès AFSP 2009, Section thématique 12.1, Regards critiques : le local comme objet global
- Jon Elster "Argumenter et négocier dans deux Assemblées constituantes", *Revue française de science politique*, 1994. n°2, pp. 187-256.
- Christine Erhel and Hélène Zajdela "The Dynamics of Social and Labour Market Policies in France and the United Kingdom: Between Path Dependence and Convergence", *Journal of European Social Policy*, 2004; 14; 125
- Gøsta Esping-Andersen, Gotz Rohwer, Soren Leth Sorensen "Institutions and Occupational Class Mobility: Scaling the Skill Barrier in the Danish Labour Market", *European Sociological Review*, Vol. 10, No. 2 (Sep., 1994), pp. 119-134, Oxford University Press
- Martin Kitchener, "Mobilizing the logic of managerialism in professional fields: the case of Academic Health Centre mergers", *Organization studies*, 2002, 23/3, pp. 341-420
- Pierre Lascombes, "Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de souspolitisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992)" *Revue française de science politique*, 2009/3 - Volume 59, pp. 455-478
- Robert C. Lieberman, "Ideas, Institutions, and Political Order: Explaining Political Change" *The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 4 (Dec., 2002), pp. 697-712
- Pierre Muller, "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique" *Revue française de science politique*, 50e année, n°2, 2000. pp. 189-208.
- Chloé Vlassopoulou, "Une évaluation constructiviste des politiques publiques ?" *Espaces Temps*, 2005, 89/90

Documents officiels:

- "Signature de la convention Etat-Anpe-Unédic relative à la coordination des actions du Service Public de l'Emploi", vendredi 5 mai 2006, Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
- "Projet de loi relatif à la réforme du service public de l'emploi", 14 décembre 2007, présenté par Mme Christine LAGARDE, ministre de l'économie, des finances et de l'emploi
- Séance du mercredi 9 janvier 2008 au Sénat, *Journal officiel de la République française*, session ordinaire de 2007-2008, compte rendu intégral (49e jour de séance de la session)
- Commission des affaires culturelles, familiales et sociales. Mardi 15 janvier 2008. Séance de 17 heures. Compte rendu n° 23
- Commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire. Mardi 15 janvier 2008. Séance de 16 heures 15. Compte rendu n° 28
- Assemblée nationale XIII^e législature. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. Deuxième séance du mardi 22 janvier 2008
- Assemblée nationale XIII^e législature. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu intégral. Troisième séance du mardi 22 janvier 2008
- Assemblée nationale XIII^e législature. Session ordinaire de 2007-2008. Compte rendu

intégral. Séance du jeudi 31 janvier 2008

- *"Loi no 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi", Journal officiel de la République française*
- *"Contribution à la préparation de la convention tripartite entre l'Etat, l'Unédic et la nouvelle institution créée par la loi du 13 février 2008"* Jean-Marc Boulanger, Inspecteur général des Affaires sociales. Avril 2008
- *"Évaluation d'impact de l'accompagnement des demandeurs d'emploi par les opérateurs privés de placement et le programme Cap vers l'entreprise", Rapport final du CREST, par Luc Behaghel, Bruno Crepony et Marc Gurgandz, Septembre 2009*

Sites internet:

- <http://www.pole-emploi.fr>
- <http://www.gouvernement.fr/>
- <http://www.lafusionpourlesnuls.com/>