



## Balmarty, Marimbert, Virville: trois rapports... et un entreprenement? Ou Balmarty, Marimbert, Virville, le moteur de la politique de l'emploi?

*Lasaire ouvre le débat sur ces trois rapports et publie une contribution  
de Jacques Freyssinet*

### INTRODUCTION

En janvier 2004, ont été rendus publics deux rapports portant sur les services de l'emploi et sur les normes d'emploi, présentés respectivement par Jean Marimbert<sup>1</sup> et Michel de Virville<sup>2</sup>. Au mois de décembre précédent, le rapport Balmarty sur les opérateurs externes de la politique de l'emploi, à ce jour non publié, avait été remis au Commissaire au Plan<sup>3</sup>. Après la priorité donnée à l'emploi dans les vœux présidentiels pour 2004, puis l'annonce d'un projet de loi de « mobilisation pour l'emploi », l'examen de ces documents prend un intérêt particulier : fourniront-ils un cadre de référence analytique, un instrument de légitimation idéologique, un réservoir de propositions concrètes pour une redynamisation de la politique publique de l'emploi ?

La façon dont les media ont réagi à la publication des rapports Marimbert et Virville est impressionnante, qu'il s'agisse des commentaires des journalistes ou de la façon dont ils ont rendu compte de la réaction des acteurs politiques et sociaux. En simplifiant à peine, leur contenu a été réduit à ceci :

- rapport Virville = contrat de projet,
- rapport Marimbert = renforcement du contrôle des demandeurs d'emploi.

On comprend bien pourquoi l'attention des journalistes et la réaction publique immédiate des organisations syndicales se sont polarisées sur ces deux points, mais **ce serait, à nos yeux, une erreur majeure que de s'y limiter**. Ces rapports définissent ou esquissent, selon les thèmes, une reconfiguration profonde de la relation d'emploi et de la politique de l'emploi, tant dans leur contenu que quant au partage des rôles entre les acteurs qui en sont responsables. Le titre de cette note ne relève pas seulement du jeu de mots ; il en traduit les conclusions que nous explicitons ci-après pour éviter tout contresens sur la démarche que nous avons adoptée.

- La radicalité des problèmes soulevés par les trois rapports, la force des réactions syndicales immédiates, la résistance prévisible des acteurs et des institutions qui se sentiraient menacées par des réformes profondes peuvent engendrer une stratégie d'évitement de la part du

<sup>1</sup> *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, Jean Marimbert, avec le concours de Benjamin Joly, janvier 2004, 232p.

<sup>2</sup> *Pour un code du travail plus efficace*, Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, Michel de Virville, 15 janvier 2004, 97p.

<sup>3</sup> *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Rapport de l'instance d'évaluation présidée par Dominique Balmarty, Conseil national de l'évaluation, commissariat général du plan, décembre 2003, 327p. (à paraître à La documentation française).

gouvernement. Notre analyse est qu'il **n'est pas souhaitable de favoriser l'enterrement de ces rapports.**

- À l'opposé, le gouvernement peut privilégier une utilisation tactique des rapports. Il y puiserait sélectivement certaines propositions exploitables dans une stratégie néo-libérale, quitte à les durcir ou à laisser ce soin à sa majorité parlementaire. Malgré les précautions prises par leurs auteurs, ces rapports fourniraient la caution de l'expertise à un discours idéologique. C'est une bonne raison pour les analyser en profondeur et **mener le débat sur le fond.**

Il serait vain de tenter de résumer et de discuter les 600 pages des trois rapports qui couvrent des champs particulièrement complexes ; la discussion sera limitée aux enjeux que nous jugeons centraux. Cette note compare d'abord la nature et l'objet des rapports, puis examine trois des thèmes qu'ils traitent : la production des normes de la relation d'emploi, les rapports entre les acteurs de la politique de l'emploi, les rapports entre les donneurs d'ordres et les opérateurs de la politique de l'emploi.

## ■ 1. NATURE ET OBJET DES RAPPORTS

Si les statuts des trois rapports sont différents, ils reflètent des préoccupations communes quant à la définition des acteurs, des normes et des finalités de l'action sur l'emploi.

### 11. DES STATUTS ET DES OBJETS DIFFERENTS

Le rapport Balmory a été préparé dans le cadre de la procédure du Conseil national de l'évaluation. Demandé par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, le projet d'évaluation a été approuvé le 5 janvier 2001 par le Conseil qui en a défini le cahier des charges. Son champ était ciblé : le recours à des opérateurs externes au SPE (Service public de l'emploi) dans la mise en œuvre des dispositifs de la politique active de l'emploi financés par l'Etat (formation professionnelle exclue). L'instance d'évaluation réunissait des représentants des institutions concernées (DARES, ANPE, Budget), des acteurs sociaux et des chercheurs ou experts. Elle disposait d'un budget pour commander des études ; elle s'est réunie régulièrement entre février 2002 et décembre 2003. Le rapport présente donc une analyse particulièrement approfondie, que le rapport Marimbert a prise en compte. Conformément à son rôle, l'instance d'évaluation établit un diagnostic, identifie les problèmes et les tendances d'évolution, propose des objectifs, mais à la différence des deux autres rapports, elle ne présente pas de liste de propositions.

Le rapport Marimbert fait suite aux propos tenus par le Président de la République, le 14 juillet dernier, sur le rapprochement souhaitable entre l'ANPE et l'Unédic. Il en est résulté une lettre de mission de François Fillon à Jean Marimbert, *intuitu personae*. Ce dernier a profité de la rédaction assez lâche de la lettre de mission pour présenter un bilan et des propositions qui couvrent l'action de l'ensemble des acteurs de la politique, passive et active, de l'emploi. Bien que de très larges consultations aient été réalisées, le rapport n'engage que son auteur. Il présente 45 propositions.

Le rapport Virville émane d'une commission créée, à la demande du Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité, « pour réfléchir aux moyens de promouvoir un cadre juridique plus clair et plus sûr et de renforcer la place des normes négociées par rapport aux normes d'origine législative et réglementaire, de manière à garantir une meilleure efficacité du droit du travail ». Composée de praticiens et d'experts, la commission a disposé de six mois pour réaliser son travail. Elle a présenté 50 propositions<sup>4</sup>.

Il faut garder présentes à l'esprit les caractéristiques spécifiques de ces trois documents pour en apprécier le contenu.

---

<sup>4</sup> Il faut y ajouter des propositions sur le temps de travail qui, curieusement, ne figurent pas dans le rapport, mais seulement dans son Annexe 2, sous l'argument qu'il ne s'agit que d'« ajustements techniques ». Ce terme recouvre, entre autres, la proposition d'élargir les forfaits-jours aux salariés itinérants non cadres.

Malgré la différence des questionnements initiaux et des champs couverts, on voit émerger dans les trois rapports deux groupes de préoccupations communes : l'affirmation de la priorité accordée à l'emploi, l'interrogation sur la place de l'Etat. Nous ne faisons ici que les énoncer avant d'en donner des illustrations dans les trois points suivants de cette note.

▪ Dans le premier domaine, la priorité à l'emploi, le profond changement d'orientation intervenu pendant la décennie 1990 (et déjà amorcé au cours de la décennie 1980)<sup>5</sup> est confirmé.

Il concerne d'abord la fonction des normes qui régissent la relation d'emploi (et donc, par répercussion, le statut de demandeur d'emploi). Depuis sa création, à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, le droit du travail s'est vu attribuer une double fonction, d'une part, de protection des salariés, compte tenu de l'inégalité inhérente au contrat de travail (rapport de subordination), d'autre part, d'égalisation des conditions de la concurrence sur le marché du travail. Ces fonctions sont, dans leur principe, réaffirmées aujourd'hui, mais une nouvelle priorité s'y ajoute : le Code du travail doit devenir « *employment friendly* » dans le jargon de l'OCDE ou de l'Union européenne, c'est-à-dire favorable à l'emploi, qu'il s'agisse de contribuer au maintien et à la création d'emplois ou d'inciter au retour à l'emploi.

La même priorité s'impose aux dispositifs de la politique de l'emploi. Ils ont souvent été accusés de n'être que des instruments de « gestion sociale », voire de camouflage statistique, du chômage. L'« activation » des dépenses pour l'emploi est devenue un enjeu prioritaire. Elle implique une réallocation des ressources et une transformation des mesures selon le critère de leur contribution à l'amélioration des taux d'emploi (objectif prioritaire de la Stratégie européenne pour l'emploi) et à l'accélération des trajectoires vers l'emploi.

La conjoncture actuelle ne peut que renforcer ces orientations<sup>6</sup>. Les trois rapports y sont sensibles, mais à la différence du discours orthodoxe dominant, ils s'interrogent en permanence sur les arbitrages qui doivent être définis avec d'autres objectifs non automatiquement compatibles : égalité, sécurité, qualité de l'emploi...

▪ Un second caractère commun aux trois rapports est la centralité de la réflexion sur le rôle de l'Etat. Ici encore, ces contributions s'insèrent dans un débat contemporain plus vaste ; les champs qu'elles étudient fournissent de multiples illustrations de l'incertitude des frontières, de l'acuité des contradictions, des risques d'irrationalité, d'injustice et de gaspillage. Entre Etat et partenaires sociaux, la question du partage des responsabilités se pose aussi bien pour la production des normes (loi et négociation collective) que pour le pilotage et le financement des dispositifs (indemnisation du chômage, formation professionnelle...). Seul le second problème se pose entre l'Etat et les collectivités territoriales. Par ailleurs, les conditions de légitimité et les critères de choix des modalités de recours aux mécanismes de marché pour l'exercice des missions du service public de l'emploi constituent un domaine où règnent l'opacité et l'empirisme alors qu'en pratique, on observe un massif déplacement des frontières.

Si les trois rapports plaident pour une clarification des compétences respectives, pour une explicitation des critères de répartition des tâches (en proposant certaines redistributions) et pour la création de mécanismes de réduction des incohérences, ils ne se situent pas dans le courant du « moins d'Etat » ou de la *soft law*. C'est plutôt une réaffirmation des fonctions propres de l'Etat qui est réclamée par les deux premiers, (Balmory et Marimbert) ainsi qu'un renforcement de sa capacité de gouvernance globale d'un système devenu multipolaire.

---

<sup>5</sup> Nous renvoyons sur ce point à une publication antérieure de Lasaire : Jacques Freyssinet, *Les politiques de l'emploi en France*, Cahier n°11, juin 1997.

<sup>6</sup> Soulignons que, dans cette perspective, l'approche privilégiée est celle de l'action sur l'offre de travail (conditions d'utilisation de la force de travail, meilleure mise en relation de l'offre à la demande, etc.). L'action sur la demande de travail, que l'on peut juger déterminante pour satisfaire la priorité à l'emploi, ne fait pas partie du champ de ces rapports. Voir sur ces aspects, le prochain Cahier de Lasaire consacré à l'emploi.

## ■ 2. LA PRODUCTION DES NORMES

La question est surtout traitée par le rapport Virville (nous nous limiterons à quatre propositions ou groupes de propositions), mais il ne faut pas négliger un aspect majeur du rapport Marimbert (à propos du contrôle des demandeurs d'emploi).

### 21. SIMPLIFICATION, SECURISATION ET EFFECTIVITE DU DROIT

Le rapport Virville accorde une grande importance aux dysfonctionnements qui résultent de la multiplicité, de la complexité et de l'instabilité des normes régissant la relation d'emploi ; treize de ses propositions portent sur ces points.

Le thème de la simplification du Code du travail suscite, à juste titre, l'inquiétude des syndicats, notamment compte tenu de la procédure proposée<sup>7</sup>. Le risque est que l'opération de « toilettage » et de mise en cohérence soit l'occasion, par de multiples modifications en apparence mineures, de réduire le niveau de protection des salariés qui s'était construit par accumulation de dispositions partielles, souvent disjointes.

Il faut cependant mettre l'accent sur l'essentiel : l'extrême complexité des normes est un instrument d'amplification des inégalités entre employeurs et salariés, non pas au niveau national où les syndicats disposent de l'expertise nécessaire, mais aux différents niveaux décentralisés, en particulier celui de l'entreprise ou de l'établissement. Deux cas de figures sont courants. Ou bien les DRH, aidés de leurs conseils, instrumentalisent cette complexité pour en faire un outil de gestion sophistiquée que leurs interlocuteurs syndicaux ont du mal à maîtriser. Ou bien, dans les PME, la méconnaissance, de part et d'autre, du détail des normes engendre leur ineffectivité et donc des arrangements locaux, reflets directs des rapports de forces.

Sans se faire d'illusions sur le degré de simplification qu'il est possible d'atteindre, il nous semble souhaitable d'adopter une attitude positive sur le principe de ce mouvement parce qu'il est une condition d'appropriation du droit par les salariés et leurs représentants immédiats<sup>8</sup>. La réflexion devrait alors se centrer sur la définition de garanties quant aux procédures de réécriture des textes de façon à ce qu'elles favorisent cette appropriation et quelles protègent du risque de leur dénaturation.

### 22. CONTRAT DE PROJET

Le contrat de projet est la proposition qui a focalisé l'intérêt et suscité les réactions les plus violentes.

Dès 2000, le Medef avait introduit, à l'occasion de la négociation sur l'assurance chômage, la demande de création de « nouveaux types de contrats dont la durée serait liée à l'achèvement d'un contrat ou d'une mission ». Au départ, toutes les organisations syndicales avaient jugé cette proposition inacceptable. Le protocole d'accord du 14 juin 2000 « sur les voies et moyens favorisant le retour à l'emploi »<sup>9</sup> incluait la possibilité de recours à de tels contrats pour une durée comprise entre 18 mois et cinq ans, mais renvoyait leur mise en place à la signature d'un accord de branche<sup>10</sup>. Ce texte est depuis lors resté lettre morte.

---

<sup>7</sup> Proposition 3 : « refonte constructive du code du travail » par voie d'ordonnance.

<sup>8</sup> Antoine Lyon-Caen et Hélène Masse-Dessen (« Droit du travail : la sécurité change de camp », *Le Monde*, 13 février 2004, p.1) critiquent, dans le rapport Virville, l'objectif affiché de simplification ; leur analyse est qu'il masque l'objectif réel du rapport : accroître la sécurité juridique de l'employeur. Raison de plus, à nos yeux, pour poser en d'autres termes, mais pas pour disqualifier, le débat sur la simplification du droit du travail.

<sup>9</sup> Signé, du côté syndical, par la CFDT et la CFTC.

<sup>10</sup> Art. 4 du protocole. Il y était précisé que les branches devaient « faire à cette occasion un bilan préalable de l'utilisation des contrats à durée déterminée et fournir les analyses économiques et technologiques justifiant le recours à ce nouveau type de contrats ».

Le rapport Virville reprend des propositions voisines avec un contrat dont le terme serait lié « à l'obtention d'un résultat objectif ou d'un événement spécifié » (p.36). Deux limitations sont introduites.

- D'une part, ce contrat serait réservé « à des cadres ou des personnels qualifiés, notamment des experts ». La référence à des « personnels qualifiés » laisse une vaste marge d'incertitude.
- D'autre part, sa mise en œuvre impliquerait un accord de branche étendu dont les éléments obligatoires seraient fixés par la loi. Compte tenu des règles majoritaires que la loi va introduire pour les accords de branche, on voit mal comment serait contournée l'hostilité syndicale<sup>11</sup>, d'où la frustration exprimée par le Medef.<sup>12</sup>

On pourrait être surpris de l'ampleur des oppositions engendrées par un dispositif apparemment bien verrouillé si l'on ne tenait compte des anticipations des acteurs. Trois des membres de la commission Virville se sont exprimés pour défendre le contrat de projet<sup>13</sup>. Ils affirment que la proposition ne se situe pas « sur le terrain de l'accroissement de la précarité », mais la dernière phrase de leur texte soulève la vraie question : « Ce terrain ne pourrait être investi que si, le Parlement étant saisi d'un tel projet, la vigilance et l'encadrement fort, contenus dans le rapport de la commission Virville, venaient à disparaître ». C'est vraisemblablement cette perspective qui explique la violence des contre-feux aussitôt allumés. Le risque principal est que le rapport soit utilisé pour faire accepter, sous une forme *soft*, le principe d'un dispositif auquel le projet de loi de « mobilisation pour l'emploi » ou les amendements parlementaires donneraient un contenu plus proche des demandes du Medef.

### 23. CONSEIL D'ENTREPRISE

La proposition est de fusionner, dans un Conseil d'entreprise, les fonctions des délégués du personnel, des comités d'entreprises et des délégués syndicaux. Introduite dans les entreprises de 50 à 250 salariés, l'innovation pourrait être étendue à des entreprises de plus grande taille après expérimentation et évaluation. On reconnaît là un projet défendu de longue date par le Centre des jeunes patrons (puis, Centre des jeunes dirigeants d'entreprise<sup>14</sup>). Il a une importance fondamentale puisqu'il s'agit de rompre avec le principe, appliqué en France depuis 1936, du dualisme de la représentation des travailleurs avec, d'une part, les élus de l'ensemble des salariés, d'autre part, les représentants syndicaux, seuls titulaires, sauf exceptions, du droit de négocier. Ce n'est pas le lieu de réexaminer ici les débats théoriques complexes ou la variété des solutions institutionnelles adoptées, en ce domaine, selon les pays et les périodes de l'histoire<sup>15</sup>, mais il nous paraît intéressant d'éclairer le débat français à la lumière de l'expérience récente de deux pays qui nous sont proches, tant par leur culture syndicale que par leur expérience du pluralisme syndical.

En Italie<sup>16</sup>, la création des représentations syndicales unitaires (RSU) est le résultat d'un accord passé en 1991 entre les trois grandes confédérations syndicales. Elles voulaient ainsi répondre aux

---

<sup>11</sup> Seule la CFDT semble, implicitement, accepter la proposition si l'on comprend bien la déclaration de son Secrétaire général : « ...la CFDT n'acceptera pas un nouveau type de contrat imposé par la loi. Cela ne peut relever que d'une négociation entre partenaires sociaux à condition que le patronat justifie les raisons économiques de ce contrat en définissant les garanties sociales qui y sont liées pour faire reculer la précarité ». Ceci est cohérent avec la signature du protocole d'accord du 14 juin 2000, mentionné plus haut. En revanche, la CFTC semble avoir changé d'appréciation puisqu'elle juge que le contrat de projet annonce « la disparition, à plus ou moins brève échéance, des contrats à durée indéterminée et pérennise la pratique du salarié jetable ». Les trois autres confédérations réaffirment leur opposition de principe.

<sup>12</sup> Son président estime que le contrat de projet devrait pouvoir être proposé à tout salarié et « ne voit pas pourquoi on devrait l'encadrer au départ par des règles ».

<sup>13</sup> Gilles Bélier, Pierre Lanquetin, Jean-Dominique Simonpoli, « Ne défigurons pas le contrat de projet », *Le Monde*, 1-2 février 2004.

<sup>14</sup> Dont le président était membre de la commission Virville.

<sup>15</sup> Voir, par exemple, sur ce point : « La représentativité syndicale », *Chronique internationale de l'IRES*, n°66, septembre 2000 ; Christian Dufour, Adelheid HEGE, *L'Europe syndicale au quotidien. La représentation des salariés en France, Allemagne, Grande-Bretagne et Italie*, P.I.E.-Peter Lang, Bruxelles, 2002.

<sup>16</sup> Outre les deux références citées, voir : Udo Rehfeldt, « Italie : la réforme du système de représentation des salariés dans les établissements », *Chronique internationale de l'IRES*, n°26, janvier 1994.

difficultés qu'elles rencontraient pour organiser leur présence dans les entreprises et pour faire reconnaître, à ce niveau, leur légitimité représentative<sup>17</sup>. Le mécanisme des RSU a été repris, avec quelques modifications, dans un accord signé en 1993 par les confédérations avec le patronat. Les RSU deviennent les structures uniques de représentation des travailleurs dans les entreprises et les établissements de plus de quinze salariés (et aussi, depuis 1998, dans la fonction publique) ; elles ont compétence pour négocier à ces niveaux. Les RSU sont composées pour deux tiers de membres élus, tous les trois ans, par les salariés<sup>18</sup> et pour un tiers de membres représentants les syndicats signataires des accords de branche. La présence de cette deuxième composante est notamment justifiée par la nécessité d'assurer la cohérence entre accords de branche et accords d'entreprise, qui constituent les deux niveaux principaux de la négociation collective et dont les domaines respectifs sont bien définis. L'implantation effective et l'animation des RSU ont posé de réels problèmes aux organisations syndicales italiennes, mais aucune des trois ne remet en cause l'accord qui les a créées.

En Espagne<sup>19</sup>, il existe, selon un schéma voisin de celui de la France, des délégués du personnel ou des comités d'entreprise (selon la taille de l'entreprise) à côté des sections syndicales, mais, à la différence de la situation française, ce sont les DP ou le CE qui ont compétence pour négocier. Seuls les syndicats ayant des élus au CE peuvent désigner des délégués syndicaux (dans les entreprises de plus de 250 salariés). Seuls les syndicats ayant la majorité au CE peuvent participer à la négociation d'entreprise.

Dans les deux pays, l'attribution aux élus des salariés de la compétence de négociation dans l'entreprise ne pose pas problème aux organisations syndicales et ceci d'autant moins que la très grande majorité des élus sont syndiqués<sup>20</sup>. La proposition du rapport Virville ne peut donc être considérée *a priori* comme antisyndicale ; elle mérite débat. Deux aspects doivent être distingués.

En premier lieu, la coexistence de multiples instances de représentation des travailleurs dans l'entreprise est une spécificité française : DP, CE, section syndicale et DS, sans oublier les CHSCT, largement autonomes. Elle traduit l'accumulation, depuis 1936 jusqu'aux lois Auroux, de conquêtes syndicales successives et il est clair, surtout dans le contexte actuel, qu'une remise en ordre risque d'être l'occasion d'une réduction des droits et des moyens qu'elles fournissent globalement. Si des garanties doivent donc être exigées dans ce domaine, faut-il pour autant défendre par principe le maintien d'une telle coexistence hétérogène ; le syndicalisme français serait le seul à adopter cette stratégie<sup>21</sup>.

En second lieu, si une clarification de l'organigramme des instances de représentation dans l'entreprise est souhaitable, la solution optimale n'est pas nécessairement l'unification. On peut souhaiter maintenir la distinction entre la fonction de négociation et celles qui sont assurées actuellement par le CE (information, consultation, gestion des œuvres sociales...). La question est de savoir s'il est souhaitable que les organes qui exercent ces deux types de fonctions aient des légitimités différentes, donc potentiellement concurrentes, comme c'est le cas en France ou s'il y a intérêt à ce qu'ils puisent tous deux dans la même élection une source unique de légitimité. Bien entendu, comme le montrent les exemples étrangers, la réponse dépend de la force des syndicats dans les entreprises. Le débat devrait, dans ce cas, porter sur les mécanismes de reconnaissance de la représentativité dans les entreprises (voir ci-après).

---

<sup>17</sup> Cette préoccupation était surtout portée par la CGIL.

<sup>18</sup> Sur des listes présentées par les confédérations ou par des syndicats autonomes ayant obtenu la signature de 5% au moins des salariés de l'entreprise.

<sup>19</sup> Voir la contribution de Carole Tuchsirer et Catherine Vincent au n°66, cité plus haut de la *Chronique internationale de l'IRES*.

<sup>20</sup> Dans un contexte juridique très différent, en Allemagne, les syndicats ont le monopole de la négociation collective, au sens strict, qui se déroule, sauf exceptions à l'échelle des branches (au niveau national ou régional). Mais, dans divers domaines, des accords d'entreprise sont possibles, en particulier s'ils sont prévus par des « clauses d'ouverture » dans l'accord de branche. Ce sont alors, sauf exceptions, les élus du *Betriebsrat* qui ont compétence pour négocier et signer. Ils sont, là aussi, très majoritairement syndiqués.

<sup>21</sup> Nous n'ignorons pas qu'en théorie, la section syndicale d'entreprise est le lieu où sont coordonnées les interventions dans les différentes instances, mais quelle est la réalité ?

## 24. NEGOCIATION COLLECTIVE

Deux propositions méritent d'être soulignées.

La première porte sur la création d'une « mesure objective » de la représentativité syndicale<sup>22</sup>. Elle résulterait d'une consultation de tous les salariés, dans les branches et les entreprises, avec un scrutin à un tour ouvert à « toutes les organisations légalement constituées ». Ce serait une innovation dont chacun mesure le caractère stratégique. Notons que, si le rapport souligne que la représentativité des organisations est « indispensable à la valeur des accords qu'elles concluent », il ne va pas plus loin sur ce point et ne traite pas des accords majoritaires<sup>23</sup>. Enfin, le rapport ne se prononce pas sur la hiérarchie des accords ; il note cependant « qu'il convient de donner, à chaque fois que cela est possible, la priorité à la négociation de branche » (p.63). Il est vraisemblable que l'adoption de la première proposition engendrerait une dynamique qui bouleverserait le reste du système.

La seconde proposition concerne les rapports entre loi et négociation ; elle porte sur la conclusion d'un pacte de collaboration entre le législateur et les partenaires sociaux. Le législateur, ayant fixé les règles de fond intangibles ainsi que les règles de la négociation collective, s'engagerait à reprendre dans la loi les termes d'un ANI conclu dans ce cadre. Il s'agirait d'une codification de la procédure empiriquement utilisée de longue date sous le nom de « loi négociée », mais avec un clair partage des rôles et des étapes. La proposition reprend aussi certains aspects de la première forme de négociation européenne introduite par le Protocole social du Traité de Maastricht et consolidée par le traité d'Amsterdam (négociation à l'initiative de la Commission dont les résultats sont incorporés dans une directive communautaire). L'enjeu, déjà présent dans la « Proposition commune sur les voies et moyens de l'approfondissement de la négociation collective<sup>24</sup> », est la définition des frontières entre les « principes fondamentaux », fixés par l'Etat, et le domaine d'autonomie de la négociation collective. Le tracé de la frontière sera certainement conflictuel, mais il est souhaitable qu'il soit explicite plutôt que laissé à des choix conjoncturels d'opportunité.

## 25. LE CONTROLE DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Comme nous l'avons vu, les médias ont presque réduit à ce point le contenu du rapport Marimbert et l'ont, le plus souvent, interprété comme une (nouvelle) offensive pour le dépistage des « faux chômeurs ». À nos yeux, s'il y a bien un risque que le rapport soit utilisé en ce sens, son message est d'une autre nature.

Certes, le rapport analyse de manière approfondie les déficiences des procédures de contrôle de la recherche d'emploi et la rareté des sanctions à ce titre<sup>25</sup>. Certes, il propose une mesure (le retrait partiel des allocations) qui aboutirait à accroître le nombre des sanctions, dans la mesure où il estime que l'administration recule souvent devant la sévérité d'une suppression totale, seule sanction actuellement applicable.

Mais la vraie question est ailleurs, car personne ne conteste la nécessité de sanctionner les fraudes avérées. La question est celle de la définition de l'« emploi convenable » (au sens de la convention de l'OIT), c'est-à-dire de l'offre d'emploi que le chômeur ne peut légitimement refuser. Dans de nombreux pays européens, on assiste depuis quelques années à des redéfinitions en baisse de la définition de l'emploi convenable. En France, ce point a été l'un des objets principaux d'affrontement lors de la négociation, pendant l'année 2000, d'une nouvelle convention d'assurance chômage ; finalement, la seule référence au Code du travail avait été maintenue, mais ce dernier est d'une grande imprécision en la matière. Le rapport souligne « la forte ambiguïté qui continue à marquer notre société à l'égard des droits et obligations du demandeur d'emploi » (p.78). Il propose la création d'une mission indépendante « de réflexion et d'échange sur les enjeux et sur les modalités de la

---

<sup>22</sup> Ou « légitimité », ou « audience » des syndicats ; le flottement du vocabulaire (voir p.70-71) est probablement significatif.

<sup>23</sup> Dans le chapitre introductif, il est seulement indiqué que les accords ne devraient pouvoir fixer une règle de droit que s'ils engageaient « une fraction suffisamment significative des salariés » (p.10).

<sup>24</sup> Adoptée le 16 juillet 2001 par l'ensemble des organisations à l'exception de la CGT.

<sup>25</sup> Son impact sur ce point sera renforcé par le récent rapport de la Cour des comptes.

conditionnalité des allocations et sur ce qu'elle peut impliquer en termes de contrepartie de la part de la collectivité et de droits des chômeurs dans leurs rapports avec les services de l'emploi » (p.96). Les travaux de cette mission seraient certainement d'un grand intérêt, mais le débat qu'elle contribuerait à alimenter serait de nature directement politique ou « sociétale » : quel est le contenu qualitatif du droit à l'emploi reconnu par la Constitution, quelle est sa traduction dans un contexte de chômage persistant et massif. En particulier, la définition de l'emploi convenable peut-elle être modifiée en fonction de l'état du marché du travail et en fonction de l'ancienneté individuelle au chômage ?

Remarquons que le rapport ne prend pas position sur un transfert de compétences vers l'Unédic pour des décisions de suspension de l'indemnisation. L'auteur considère qu'il faut préalablement traiter des règles relatives aux obligations des demandeurs d'emploi et renvoie le dossier à la mission indépendante dont il propose la création<sup>26</sup>.

L'accueil réservé aux propositions concernant le contenu et les modes de production des normes régissant la relation d'emploi révèle, une fois encore, l'ambiguïté des rapports entre l'expertise et la gouvernance. Examinées indépendamment du contexte et des enjeux politiques, certaines de ces propositions apparaissent soit contenir des améliorations limitées, mais réelles, soit ouvrir des débats qu'il n'y a aucune raison d'esquiver par une condamnation globale de principe<sup>27</sup>. Mais, présentés comme matériel de référence pour l'élaboration de la future loi de mobilisation pour l'emploi, les deux rapports font l'objet d'une autre lecture. Pour la majorité des organisations syndicales, ils sont perçus comme un matériel technique et idéologique qu'utilisera le gouvernement afin de légitimer une politique de flexibilisation du marché du travail ; les garanties mentionnées par les auteurs des rapports risquent d'être balayées par les pressions du Medef et d'une large fraction de la majorité parlementaire. La nécessité d'un contre-feu politique a commandé les réactions immédiates ; il est souhaitable qu'elle n'empêche pas maintenant une réflexion et des débats approfondis sur les contenus.

### ■ 3. LES RAPPORTS ENTRE ACTEURS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI

Conformément à la commande, le rapport Marimbert est présenté comme portant sur « le rapprochement des services de l'emploi ». En fait, son ambition est plus vaste : il s'agit d'une réflexion globale sur la gouvernance de la politique de l'emploi.<sup>28</sup> En droit, l'Etat est seul compétent en matière de politique de l'emploi, même s'il peut déléguer la mise en œuvre de certaines de ses composantes. Depuis vingt ans, le panorama s'est transformé avec la multiplication des acteurs et des dispositifs. Le rapport en met en évidence les conséquences : incohérences, gaspillages, inégalités ; conscient des résistances prévisibles, il demeure prudent dans ses préconisations.

#### 31. UN FOISONNEMENT D'INSTITUTIONS ET DE DISPOSITIFS FAIBLEMENT COORDONNES

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

---

<sup>26</sup> Proposition IV.7 : « En fonction des résultats de cette mission, envisager, dans le cadre de la convention de coopération, l'attribution aux Assédic du pouvoir de suspendre totalement ou partiellement le paiement de l'allocation en cas de doute sur la recherche d'emploi » (p.191). La formulation est inquiétante : suffit-il d'un « doute », c'est-à-dire d'une attitude psychologique de l'agent compétent, ou faut-il réunir des éléments objectifs ?

<sup>27</sup> Ce qui n'est évidemment pas incompatible avec la critique immédiate des propositions jugées dangereuses.

<sup>28</sup> Conformément à l'usage, nous désignons par « politique de l'emploi », au sens étroit, les interventions qui visent à réduire ou à rendre socialement tolérables les déséquilibres enregistrés ou anticipés sur le marché du travail. Elle doit être distinguée de la « politique pour l'emploi », au sens large, qui regroupe l'ensemble des politiques économiques et sociales dans la mesure où elles se donnent des objectifs en matière d'emploi (y compris, par exemple, la politique monétaire et budgétaire, la protection sociale, la formation tout au long de la vie...).

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

Du côté des collectivités territoriales, les Régions ont maintenant une compétence générale en matière de formation professionnelle et d'accueil, conseil et orientation. Elles exercent ces missions en accordant une forte importance aux objectifs d'emploi. À l'échelle du département, les Conseils généraux sont désormais pleinement responsables de la mise en œuvre du RMI et, par l'intermédiaire du RMA, vont dans les faits gérer un dispositif d'aide à l'emploi.

Quant aux partenaires sociaux, ils interviennent, de longue date, dans l'accompagnement et l'aide à l'insertion professionnelle de certaines catégories, par exemple, par l'intermédiaire de l'APEC (cadres) et de l'AGEFIPH (personnes handicapées). Surtout, depuis la convention du 1<sup>o</sup> janvier 2001, l'Unédic a considérablement élargi son champ d'intervention dans ces domaines. En particulier, par l'intermédiaire des Assédic, elle décide du financement des formations qui sont ouvertes aux bénéficiaires de l'assurance chômage. Remarquons que si, pour les demandeurs d'emploi, les partenaires sociaux ont opté pour une régionalisation des décisions de financement de la formation, ils viennent, dans le cadre de l'ANI du 20 septembre 2003, de renforcer, en ce qui concerne les salariés, la centralisation des décisions au bénéfice des branches professionnelles au niveau national<sup>29</sup>.

Ainsi, souligne le rapport Marimbert, « alors que l'évolution chez nos partenaires allait dans le sens de la concentration du pouvoir de conception et de pilotage du système, le caractère polycentrique de l'organisation française s'est au contraire développé au cours des dernières années » (p.140).

### 32. AUTONOMIE, PARTENARIAT ET GOUVERNANCE

La logique des propositions est synthétisée, dès l'introduction du rapport, dans une formule admirablement ciselée :

*« ...on ne peut à la fois, sans une certaine inconséquence, écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système pour la rapprocher de celle de la plupart des systèmes étrangers, et récuser en même temps la recherche authentique d'une gouvernance renforcée et d'un partenariat stratégique et durable entre les principaux acteurs. Compte tenu des antécédents déjà anciens de cette problématique, le constat d'une éventuelle impossibilité de mener à bien la deuxième approche devrait alors conduire à s'engager dans la première » (p.9).*

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

Mais, deuxième temps du raisonnement, le polycentrisme non-coordonné a des coûts considérables : coexistence sur un même territoire et pour une même fonction d'acteurs ayant des objectifs ou appliquant des critères différents<sup>30</sup>, gaspillage de ressources, inégalités locales ou catégorielles dans l'accès aux prestations...

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

---

<sup>29</sup> Pour la fraction mutualisée des fonds de formation professionnelle.

<sup>30</sup> Par exemple, coexistence de financements de l'Etat, de la Région et de l'Assédic pour la formation des demandeurs d'emploi.

politique de l'emploi, dont les résultats seraient évalués par une instance indépendante) jusqu'à la coopération à l'échelle des territoires (par exemple, entre les antennes de l'Assédic et les agences locales de l'ANPE). On voit bien quel est le risque potentiel, révélé par de nombreuses expériences antérieures : en l'absence de volonté forte et permanente des acteurs, l'accumulation d'instances et dispositifs de concertation ou de coopération peut engendrer, à l'image des pratiques communautaires, une sorte de « Méthode ouverte de coordination » à l'échelle nationale. Le fonctionnement des instances et dispositifs devient progressivement formel et routinier ; chacun trouve intérêt à ne pas ouvrir des conflits sur les frontières de compétence. Certes, il reste la menace impliquée par le dernier membre de la citation initiale : des regroupements institutionnels imposés par l'Etat. Mais cette menace est-elle crédible ?

Nous retrouvons l'interrogation, énoncée plus haut, sur les relations entre expertise et gouvernance. Il ne revenait pas au rapporteur de se substituer à la volonté politique des acteurs, mais la lucidité du diagnostic qu'il établit laisse un doute sérieux sur l'efficacité des agencements partenariaux qu'il préconise. Or, il faut être clair : avec le polycentrisme, la politique de l'emploi est en train de voler en éclats. Le rapport Marimbert met brutalement<sup>31</sup> les acteurs devant leurs responsabilités.

#### ■ 4. ACTEURS ET OPERATEURS : EXTERNALISATION ET CONCURRENCE

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

Dans les deux domaines, l'influence des institutions européennes est perceptible. La Commission européenne a diffusé, en 1998, une « Communication<sup>32</sup> » qui, tout en affirmant le rôle essentiel des services publics de l'emploi pour soutenir la Stratégie européenne de l'emploi, préconise leur « modernisation » grâce « à des démarches plus décentralisées et moins régulatrices » (p.13). Elle constate l'élimination progressive du monopole des services de l'emploi, la tendance croissante à faire appel à d'autres opérateurs de prestations de services spécifiques ; elle conseille de « mettre quelque peu les SPE à l'épreuve du marché » (p.14) et souhaite qu'ils établissent de nouvelles relations avec les agences de l'emploi privées. De son côté, la Cour de justice des Communautés européennes a construit, au nom de la liberté de prestations des services, une jurisprudence qui étend au service de l'emploi les règles de la libre concurrence<sup>33</sup>.

Par ailleurs, la nouvelle convention de l'OIT (n° 181) reconnaît le rôle des « agences d'emploi privées » ; elle sera vraisemblablement ratifiée par la France après les modifications législatives en préparation.

Quoique imbriquées, les deux questions que nous avons distinguées posent, pour l'instant, en France des questions de nature différente.

#### 41. LES PRATIQUES D'EXTERNALISATION DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI

Nous employons le terme de « pratiques » car le rapport Balmory montre, sur la base d'une rétrospective minutieuse, qu'il n'y a jamais eu, en matière d'externalisation, de doctrine cohérente et

---

<sup>31</sup> Quant au fond, certainement pas quant à la forme !

<sup>32</sup> « Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi », Communication de la Commission, 13 novembre 1998.

<sup>33</sup> Yves Rousseau, « Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJDC », *Droit social*, novembre 2002.

explicite. Le recours à des opérateurs extérieurs<sup>34</sup> s'est développé pour des motifs très variés liés à la nature des mesures ou aux conditions de leur mise en œuvre. Il est devenu massif<sup>35</sup>. Une explicitation des conditions de recours à l'externalisation, de son mode de rémunération, de son suivi et de son évaluation est impérative si l'on veut éviter une perte de contrôle partielle des pouvoirs publics sur le contenu effectif de la politique de l'emploi. Les deux rapports présentent des propositions convergentes:<sup>36</sup>

- La nature des prestations ou des fonctions « externalisables » doit être définie. Certaines sous-traitances de spécialité sont légitimes lorsqu'elles font appel à des compétences professionnelles spécifiques ou lorsqu'elles permettent de mieux atteindre certains types de publics. Elles peuvent alors engendrer des relations stables de partenariat. En revanche, la sous-traitance de capacité, pour des dispositifs de masse à durée de vie limitée, n'a souvent été qu'un moyen de transférer la flexibilité sur les opérateurs extérieurs et d'amplifier, chez eux, la précarité de l'emploi.
- Le recours aux mécanismes de marché peut emprunter trois modalités principales. Les expériences de pays qui y ont eu largement recours permettent d'en mesurer les risques.
  - la mise en concurrence des opérateurs extérieurs : elle ne doit pas s'opérer sur les prix, au risque d'une dégradation de la qualité des services, mais sur des critères de qualité et de fiabilité définis par un cahier des charges ;
  - le paiement en fonction des résultats (en général, le taux d'accès à l'emploi) : il engendre, de la part des opérateurs extérieurs, des comportements d'écrémage des publics qu'il s'avère très difficile d'empêcher ;
  - l'attribution à l'usager (ou au « client ») du droit de choisir le prestataire : elle suppose que le premier dispose d'une information complète sur l'offre et soit capable de la maîtriser.
- Le choix de l'externalisation n'implique pas l'effacement de l'Etat (ou du Service public de l'emploi), mais un changement de la nature de son intervention et le développement de compétences lui permettant de maîtriser le processus :
  - définition de cahiers des charges, de prix standard, de procédures d'habilitation des opérateurs extérieurs;
  - construction d'un système d'information intégré ;
  - méthodes de suivi et d'évaluation, avec un rôle crucial de la détermination des critères d'évaluation<sup>37</sup>.
- Le problème est aujourd'hui singulièrement compliqué par la diversification des donneurs d'ordre qui résulte du polycentrisme évoqué au point 3 ci-dessus. À côté de l'Etat (services du Ministère et ANPE), les collectivités territoriales (Conseils régionaux, mais aussi Conseils généraux avec le RMI/RMA) et les institutions paritaires (Assédict) sont devenus acheteurs de prestations d'accompagnement, de formation et d'insertion professionnelle des demandeurs d'emploi. Face à la prolifération des opérateurs apparaît une pluralité des donneurs d'ordre<sup>38</sup>. La mise en cohérence des politiques des commanditaires, du niveau national jusqu'à l'échelle territoriale, est urgente, en particulier pour éviter le développement de comportements opportunistes chez les opérateurs.

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

---

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

<sup>35</sup> 700 millions d'Euros en 2002, soit 6% des dépenses de politique active de l'emploi financées par l'Etat (à l'exclusion des exonérations générales de charges sociales).

<sup>36</sup> Rappelons que le second a pu s'appuyer sur le contenu du premier.

<sup>37</sup> Sur cette question, le rapport Marimbert se distingue du rapport Balmaty en considérant que l'évaluation ne peut être le seul fait du donneur d'ordre public qui serait à la fois juge et partie. Il préconise la création d'une instance indépendante, le « Comité d'observation et d'évaluation du marché du travail ».

<sup>38</sup> Citons sur ce point le rapport Balmaty : « À l'avenir, et si l'on n'y prend garde, à la dispersion des opérateurs peut se superposer une dispersion plus grande encore des « commanditaires », au détriment de la transparence, de la rationalité et de l'équité sur le marché du travail » (p.256).

Le développement précédent permet de situer à sa juste place le débat lié à l'annonce de la suppression du monopole du placement que la loi accorde à l'ANPE. Chacun sait que ce monopole était une fiction qui, d'une part, avait été érodée par de multiples dispositions d'exception, d'autre part, était massivement contournée par des pratiques non sanctionnées.

Le rapport Marimbert ne présente pas de propositions sur cette question. Il signale que, quel que soit le caractère fictif du monopole, sa levée officielle constituera un « signal de nature à libérer les initiatives et les stratégies qui étaient auparavant bridées » (p.125-126). Il souligne par ailleurs, à la lumière des expériences étrangères, que la levée du monopole peut se réaliser selon des modalités très diverses, allant de la libéralisation sans restrictions jusqu'à de strictes procédures d'agrément, mais il ne se prononce pas sur la modalité souhaitable.

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

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

\* \* \*

Rappelons en conclusion quel était l'objectif de cette note : éviter que le contexte politique (préparation de la loi de « mobilisation pour l'emploi ») ne réduise à des exploitations ou à des contre-feux purement tactiques les réactions aux trois rapports. Certes, les acteurs ne peuvent ignorer ces enjeux immédiats et doivent d'abord s'y consacrer. Encore serait-il souhaitable que les nécessités légitimes en ce domaine ne conduisent pas à ignorer ou à esquiver les débats de fond pour lesquels les trois rapports fournissent un abondant matériau.

Jacques FREYSSINET