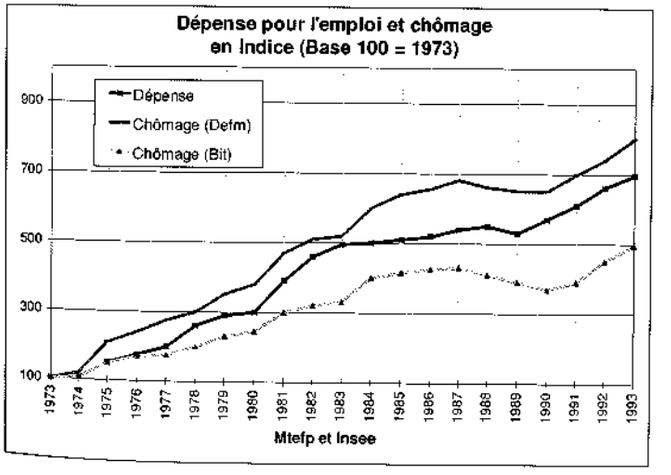
Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ?

Jean-Louis DAYAN *

L'attention accordée à la politique de l'emploi, sa place dans le débat politique et civique sont aujourd'hui à la mesure de son objet : dans un pays où le chômage a quadruplé en vingt ans jusqu'à frapper près de 13 % des actifs, il n'est pas surprenant qu'elle suscite de très fortes attentes, et d'aussi fortes déceptions.

L'effort public que l'on a coutume de regrouper sous la dénomination de *politiques d'emploi* s'est au demeurant considérablement accru depuis 1973, épousant assez fidèlement la courbe du chômage.



* Chargé de mission à l'INSEE, enseignant à l'Université de Paris XI

Mais le sentiment qui domine dans l'opinion n'est guère à la mesure des masses financières qui y ont été consacrées : le diagnostic est le plus souvent sévère [1], et comment en serait-il autrement au vu de l'écart qui sépare moyens rassemblés et résultats observés sur le front du chômage ?

Néanmoins tous les jugements ne sont pas également négatifs, et l'on y trouve pour schématiser, par ordre croissant de sévérité :

- Au mieux, un constat d'impuissance. Tout aurait été tenté en ce domaine : malgré d'excellentes intentions et une louable mobilisation des énergies, la politique de l'emploi se serait heurtée au mur des contraintes économiques mondiales, qui ont rendu vains tous les efforts consentis pour contrecarrer leurs effets destructeurs – au moins à court moyen terme – sur l'emploi. Ce n'est donc pas la politique de l'emploi, ses buts et ses modalités qui sont en cause, c'est la dureté de l'environnement mondial qui l'a réduite à l'impuissance.
- D'autres, plus sévères, considèrent au contraire qu'elle a bien été efficace, mais comme un palliatif : manquant à sa mission essentielle, elle aurait de fait surtout servi à accompagner le profond bouleversement qu'a connu le système productif depuis vingt ans en France, en atténuant ses conséquences sociales les plus douloureuses, et en développant dispositifs et situations d'attente ou de retrait, comme autant d'alternatives passives au chômage. C'est l'optique du « traitement social », parfois revendiqué, mais le plus souvent regardé comme une forme d'anesthésie collective.
- Jugement voisin, mais plus négatif encore : son principal résultat aurait été de contenir au fil des ans la montée du chômage enregistré, en multipliant les statuts alternatifs à la recherche d'emploi (formation, périodes en entreprise, retrait d'activité...), et appliquer ainsi au mal un traitement pour l'essentiel statistique.
- D'autres enfin lui reconnaissent une efficacité certaine, mais au regard d'objectifs qu'elle ne s'est pas explicitement fixés, et qui vont à rebours de ses buts affichés : elle aurait de fait accompa-

1. Selon une enquête menée en 1992 par le CREDOC auprès des ménages, 75 % personnes interrogées considèrent que "les mesures de lutte contre le chômage" sont peu ou pas efficaces. Elles étaient 81 % en 1991.

gné la crise de l'emploi en développant les situations précaires et les dérogations au droit du travail, encourageant de façon souterraine la tendance générale à l'assouplissement de la réglementation sociale et le recours à la flexibilité externe dans la gestion de l'emploi.

La liste n'est pas exhaustive, mais suffit à montrer que les rares satisfecit adressés aux politiques d'emploi ressemblent à des cadeaux empoisonnés...

Une autre interprétation, moins souvent avancée, est encore possible : multiples et mouvantes, les mesures développées depuis vingt ans traduiraient la recherche désordonnée, fragmentaire et incertaine d'alternatives collectives à la forme naguère dominante de l'emploi salarié durable, désormais incapable d'assurer l'intégration du plus grand nombre.

Une telle pluralité de points de vue suggère en tout cas que pour tenter un bilan d'ensemble des multiples interventions publiques que l'on regroupe sous la dénomination de politiques d'emploi, il faut dégager de façon aussi claire et complète que possible leurs objectifs et leurs effets potentiels, et identifier de la même façon les contraintes qui ont pesé sur leur mise en œuvre.

A priori la synthèse n'est pas simple : il est courant d'observer en effet que les mesures pour l'emploi forment en France un ensemble particulièrement complexe, diversifié et mouvant, au point d'être opaque aux non initiés. L'examen, même rapide, de la panoplie des dispositifs en vigueur donne quelque poids à ce constat (voir *annexe*).

Il faut donc pour commencer tenter de mettre un peu d'ordre dans ce paysage compliqué, afin d'identifier, par delà le morcellement manifeste des dispositifs, les principales lignes de force autour desquelles il est possible de les regrouper. La difficulté consiste ici en ce que l'on ne peut s'en tenir aux objectifs explicites des actions qu'il s'agit d'évaluer : toute nouvelle mesure s'accompagne certes d'objectifs affichés, mais outre qu'ils sont souvent formulés en termes très généraux, ils n'épuisent pas ses effets possibles.

L'action publique en la matière ne saurait en effet être seulement appréciée au regard de ses effets externes, c'est-à-dire des modifications qu'elle aurait induites en agissant de l'extérieur sur le champ qui est le sien. Car les politiques d'emploi prétendent – c'est l'une de leurs spécificités – modifier les comportements des agents en matière d'acti-

vité, d'emploi et de formation, ou encore les règles de leurs actions, en usant de moyens eux-mêmes très différenciés (réglementation, intervention, négociation, prestation, subvention...), et en s'appuyant sur une série d'acteurs aux statuts et aux dimensions très variés. Deux autres types d'effet s'ajoutent ainsi à leur incidence immédiate sur la situation des personnes auxquelles elles s'appliquent :

- Elles transforment les institutions chargées de l'intervention directe, leurs règles et leurs critères d'action, leurs relations réciproques, ainsi que les références et les comportement de leurs agents. Elles modèlent ainsi en permanence, de façon informelle autant que formelle, le système institutionnel complexe qui a pour mission de réguler l'accès à l'emploi.

- Elles donnent forme juridique à des situations nouvelles, distinctes de l'emploi salarié traditionnel comme de l'inactivité, et qui ne sont pas sans agir en retour sur les statuts et les comportements dans les entreprises.

Aussi leur impact et leur efficacité ne peuvent-ils être appréciés en faisant abstraction de leurs modalités : il faut compter parmi leurs effets les résultats individuels directs (en matière d'emploi, de chômage ou de qualification, par exemple), mais aussi les modifications qu'elles ont pu induire dans le comportement des acteurs sociaux, et dans les normes qui régissent l'activité professionnelle et l'emploi.

Il s'agit donc, pour donner sens à l'ensemble, d'identifier les principaux effets potentiels des politiques d'emploi, ainsi que leurs modalités principales (1). Il est alors possible de rapporter les résultats aux objectifs, mais aussi aux multiples et fortes contraintes de l'environnement dans lequel elles se déploient pour apporter quelques éléments de bilan et d'interprétation (2).

1. Pour une autre lecture des politiques d'emploi : des nomenclatures aux objectifs et aux modalités

La présentation courante de ces mesures s'appuie sur les données officielles, elles-mêmes issues des documents budgétaires – ou fiscaux pour la formation continue en entreprise – des principaux financeurs.

Elle répond donc d'abord à une logique fonctionnelle, qui s'efforce de fournir des critères non équivoques de répartition des dépenses selon l'origine des ressources et selon le champ d'intervention. La *dépense totale pour l'emploi*, qui atteint près de 300 milliards de francs en 1993, est ainsi répartie en sept rubriques de poids très inégal, comme le montre le *tableau 1*.

Tableau 1 - Répartition de la dépense pour l'emploi par grandes fonctions. 1973-1993. (%)

TYPE DE DEPENSE	1973	1978	1983	1988	1993
Indemnisation du chômage	18,6	38,4	30,8	38,2	42,5
Incitation au retrait d'activité	15,5	13,2	37,2	22,5	9,5
Maintien de l'emploi	1,4	3,3	3,3	1,4	2,2
Promotion et création d'emplois	4,9	4,6	3,5	6,2	11,9
Incitation à l'activité	0,8	1,8	1,9	1,9	1,8
Formation professionnelle	56,2	37,1	21,9	28,4	30,4
Fonctionnement du marché du travail	2,6	1,6	1,4	1,4	1,7
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (MTEFP)

Mais les données administratives dénombrent aussi les personnes concernées par les différents dispositifs des politiques d'emploi, à partir des tableaux de bord de leurs principaux opérateurs. Le point de vue n'est cependant plus le même, puisque ne sont comptés ici ni les salariés en poste (formation continue, maintien dans l'emploi), ni les chômeurs indemnisés : plus étroite que celle de la dépense pour l'emploi, l'approche en termes de bénéficiaires ne s'intéresse qu'aux personnes sans travail qui sont entrées dans un dispositif d'aide à l'emploi, de reclassement, de formation ou de préretraite. Elles étaient néanmoins près de deux millions en 1993, quatre fois plus qu'en 1978 (*tableau 2*).

Tableau 2 - Bénéficiaires des politiques d'emploi par grands types d'actions. (en nombre et en %), France, 1973-1993.

Année	Emploi aidé secteur marchand	Emploi aidé secteur non marchand	Préretraites [1]	Actions de formation	Total
1973	-	-	44 000	47 000	91 000
%	-	-	48,4	51,6	100,0
1978	322 000	-	137 000	95 000	554 000
%	58,1	-	24,7	17,2	100,0
1983	272 000	8 000	650 000	112 000	1 042 000
%	26,1	0,8	62,4	10,7	100,0
1988	542 000	204 000	603 000	202 000	1 551 000
%	34,9	13,2	38,9	13,0	100,0
1993	782 000	371 000	432 000	342 000	1 927 000
%	40,6	19,2	22,4	17,8	100,0

(1) Y compris les dispenses de recherche d'emploi – Source : MTEFP.

Quelle que soit l'optique adoptée, ces présentations ont le mérite d'afficher de façon tout à fait claire que les politiques d'emploi n'ont pas pour seul objet de fournir un emploi à ceux qui en recherchent : cette visée ne rassemble au mieux que 60 % des bénéficiaires sans emploi, et 20 % de la dépense totale [2]. Elles montrent au contraire qu'elles ont aussi pour but d'offrir une série de statuts alternatifs à l'emploi salarié lorsque celui-ci fait défaut : formation [3], activité d'utilité collective, reconversion, retraite anticipée...

1.1. Un champ à redéfinir

Il est cependant difficile de s'en tenir à ces nomenclatures du point de vue qui nous intéresse ici : si l'on entend mesurer, même sommairement, les résultats et les contraintes de la politique de l'emploi, il est indispensable de faire ressortir les domaines d'intervention qu'elle vise, les objectifs qu'elle poursuit, et les modalités

2. Si l'on ne compte pas les actions de formation, qui peuvent, et doivent en principe, faciliter l'accès ultérieur à l'emploi.
3. le code du travail a vu se développer peu à peu au cours des années soixante-dix et quatre-vingt un véritable statut du stagiaire de la formation professionnelle, sensiblement moins avantageux que celui de salarié.

d'application qu'elle revêt. Or de tout cela la présentation fonctionnelle en usage parle peu, et de façon trop imprécise.

Elle est d'abord à la fois *large et étroite* au regard de notre propos.

Large car elle ne se limite pas à l'intervention directe de la seule puissance publique : elle réunit dans un même ensemble toutes les dépenses qui se rapportent à l'emploi, la formation et le chômage, qu'elles soient supportées par les entreprises, l'Etat ou les institutions paritaires ou patronales. Il est vrai que l'essentiel des dépenses d'entreprises qu'elle comptabilise ont pour origine l'obligation légale de financement de la formation continue qui leur incombe depuis 1971. Par conséquent si le choix a été fait à l'époque, et maintenu depuis, de laisser aux employeurs la pleine responsabilité de l'affectation des sommes mobilisées, sous le contrôle a posteriori de l'Etat, le « 1,5 % » consacré à la formation des salariés [4] n'en est pas moins l'instrument d'une politique publique, en ce sens qu'il fixe une norme quantitative et des critères d'affectation aux actions de formation continue des entreprises. Cette capacité d'orientation paraît néanmoins insuffisante pour que l'on puisse confondre dépenses de formation continue des salariés à la discrétion des employeurs et financement par les collectivités publiques d'interventions dirigées pour l'essentiel vers les chômeurs, et dont elles maîtrisent directement l'accès, les modalités et le contrôle. Il faudra donc distinguer les unes des autres, et reconnaître le rôle intermédiaire des cofinancements par l'Etat ou les régions de programmes de formation à moyen terme des salariés, dans le cadre de conventions passées avec des entreprises ou des branches.

Large, la présentation administrative des données l'est aussi en ce qu'elle inclut l'ensemble des dépenses d'indemnisation du chômage parmi la « dépense pour l'emploi ». On reviendra plus loin sur l'opposition courante entre politique « active » et « passive » de l'emploi. Mais dans la mesure où le but poursuivi ici est de déterminer jusqu'à quel point les pouvoirs publics, et principalement l'Etat central, ont pu peser sur les évolutions et les transformations de l'emploi et du marché du travail au cours des vingt dernières années, ce sont beaucoup plus les conditions d'accès, le montant et la durée de l'indemnisation, en ce qu'elle sont susceptibles de modifier les pratiques

4. La participation des entreprises était en réalité de 3,3 % des salaires en 1993.

où les attentes des acteurs, que les masses effectivement réparties au titre des prestations de chômage, qui ont un sens.

A l'inverse, la même présentation paraît d'un autre point de vue trop *étroite* : elle se limite, et c'est tout à fait légitime dans l'optique de suivi budgétaire ou opérationnel qui est la sienne, à additionner des dépenses, ou dénombrer les personnes qui occupent à un moment donné les « places » offertes par les différents dispositifs spécifiques que ces dépenses financent, y compris lorsque ces places sont des contrats de travail de droit commun qui bénéficient d'une subvention publique (exonération de la première embauche ou emplois familiaux par exemple). Or l'Etat contribue également à infléchir ou transformer les pratiques des acteurs sociaux en matière d'emploi, de formation et de qualification : loin d'intervenir en position d'extériorité sur un marché du travail dont il se contenterait d'absorber de différentes façons les déséquilibres, on fait au contraire l'hypothèse que l'Etat contribue en permanence à construire et reconstruire ce marché, en négociant avec les acteurs privés (employeurs, organisations patronales, syndicats de salariés, mais aussi appareil de formation et réseaux associatifs d'insertion) et publics (collectivités territoriales, élus, établissements publics chargés de l'emploi ou de la formation comme l'ANPE et l'AFPA, et jusqu'à ses propres services extérieurs).

Il faut donc regarder aussi comme des volets de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle les actions centrales qui modifient les règles en vigueur (droit du travail, droit de l'emploi et droit de la formation), comme celles qui définissent ou transforment les modalités d'intervention des différents acteurs qui organisent le marché du travail (décentralisation, déconcentration, négociation tripartite, soutien aux réseaux, action sur l'offre de formation...). La difficulté est évidemment ici celle de la mesure : il ne s'agit plus d'interventions quantifiables, mais d'effets qualitatifs sur les comportements et les normes des agents. Pour autant le caractère rassurant des données chiffrées ne doit pas faire illusion : on va voir qu'elles ne permettent guère d'évaluer avec précision les effets des politiques d'emploi et de formation.

1.2. Des objectifs à expliciter

Outre la ventilation par grande fonction ou par financeur, il est courant d'analyser l'intervention publique en distinguant *selon l'opérateur*, c'est-à-dire selon l'échelon territorial, ou pour l'Etat selon le

ministère, ou encore, pour le ministère principalement impliqué, selon le service ou l'établissement sous tutelle chargé de mettre en œuvre les actions : Délégation à l'emploi, Délégation à le formation professionnelle, Direction des relations du travail, ANPE, AFPA, et services locaux associés, sans oublier les structures interministérielles qui peuvent également disposer de compétences et de ressources (Délégation interministérielle à l'insertion des jeunes en difficulté, au Revenu minimum d'insertion, à la Ville...). Pour mémoire, la seule aire d'intervention administrative du ministère du Travail regroupe au total quelques 35 000 agents, sans compter les 11 000 personnes qu'emploie le régime d'assurance chômage.

Cet aspect des politiques d'emploi a dans l'optique adoptée ici toute son importance puisqu'il contribue directement à leur mise en forme et en œuvre. On ne s'y attachera guère cependant car il mérite à lui seul une analyse spécifique, déjà entamée par ailleurs [5].

*

Les mesures pour l'emploi sont en outre souvent regroupées *selon le public* auquel elles s'adressent : mesures pour les jeunes (il s'agit le plus souvent des jeunes sans qualification validée), mesures pour les chômeurs de longue durée (définis selon des critères administratifs d'enregistrement qui tiennent mal compte des parcours professionnels réels), ou pour les plus pauvres (actions associées au RMI), mesures pour les travailleurs les plus âgés (préretraite mais aussi plus récemment aide à l'embauche), mesures pour les salariés fraîchement licenciés (conversion et reclassement), pour les femmes seules....

Ce type de regroupement a le mérite de mettre en évidence l'une des principales finalités de ces politiques : à bien des égards, elles sont en effet conçues comme des mesures redistributives, non pas tant en termes de revenus [6] que du point de vue des chances d'accès à la qualification et à l'emploi, ou de l'exposition au risque du chômage. L'examen de l'expérience française en la matière suggère même que le principe civique d'égalité des chances a largement inspiré leur conception ou leur mise en œuvre, quel que soit le jugement

5. Voir BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, GOMEL Bernard, SIMONIN Bernard, *"Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux"* La lettre du Centre d'Etudes de l'Emploi N°34, 1994.

6. Faire un bilan complet et clair des transferts nets entre groupes d'actifs ou entre agents opérés par le système français d'indemnisation du chômage est une tâche ardue. A priori il n'est en tout cas pas évident qu'il corrige les disparités de revenus permanents qui existent entre salariés.

que l'on porte par ailleurs sur l'adéquation des moyens aux fins, ou l'existence d'autres objectifs parfois concurrents ou contradictoires *(cf. infra)*. Ce qui compte toutefois ici n'est pas tant de connaître avec précision la part prise par chaque « public » dans l'ensemble, que d'essayer d'apprécier dans quelle mesure les multiples mécanismes de sélection et de discrimination à l'œuvre sur le marché du travail ont pu être contrecarrés, ou à l'inverse encouragés, voire les deux alternativement, par ces interventions « ciblées » sur des catégories spécifiques.

En croisant nature de l'action, financeur, opérateur, et public visé, on obtient une grille de classification globale qui permet de situer sans erreur chacun des dispositifs en œuvre. Il n'est pas assuré ce faisant que l'on mette suffisamment en lumière ni les finalités propres à chaque intervention, ni ses modalités particulières de mise en œuvre : les grandes catégories d'« emploi aidé », de « formation » ou de « retraits d'activité » désignent l'objet direct de chaque mesure, mais sont loin d'épuiser ses effets possibles sur les comportements d'offre et de demande de travail, la position actuelle et future des personnes concernées au regard de l'emploi, leur statut juridique, leur qualification ou leurs chances d'accès à l'emploi...

Par conséquent les critères descriptifs de classification fournis par les nomenclatures administratives n'informent que très imparfaitement sur les objectifs poursuivis par les interventions publiques, et leurs impacts prévisibles, si bien qu'il n'est pas possible de fonder sur eux seuls une démarche d'évaluation satisfaisante. De la même façon, ils ne renseignent que très partiellement sur les modalités opératoires locales qui donneront corps aux dispositifs et conditionneront à bien des égards leurs effets concrets. En réalité, les nomenclatures fonctionnelles en usage sont largement déterminées par les logiques administrative et politique qui commandent la conception et la présentation des mesures publiques pour l'emploi et la formation. Leur objectif explicite commun est simple et unique : agir contre le chômage. Il est décliné ensuite par public, par grande modalité d'intervention (subvention, prestation, formation), et par organisation opératrice (établissements publics, services extérieurs de l'Etat, entreprises, associations, réseaux spécialisés). Il est donc logique que la plupart des évaluations en usage, qu'elles émanent des pouvoirs publics eux-mêmes ou d'observateurs indépendants, retiennent le taux

d'accès ou de retour à l'emploi à court terme pour principal critère d'évaluation, lorsque du moins la mesure envisagée n'a pas pour but le retrait définitif de l'activité.

2. Des catégories pour l'évaluation

Pour donner à l'évaluation [7] la portée plus large qu'elle mérite eu égard aux enjeux budgétaires, mais aussi économiques et sociaux des politiques d'emploi, il faut donc disposer en complément de grilles d'analyse capables de mettre en évidence les principaux objets, effets et modalités qui sont explicitement ou implicitement les leurs.

2.1. La classification selon l'objet : agir sur...

On propose pour commencer de retenir *six principaux objets* des actions publiques : l'activité professionnelle, l'emploi, l'employabilité, la qualification, la gestion de la main d'œuvre et les parcours individuels.

Ce n'est pas ici l'objectif affiché qui importe, mais le champ sur lequel le dispositif observé est susceptible de développer des effets : il s'agit donc de s'attacher non aux objectifs explicites des mesures, mais à ce qu'il vaut mieux nommer leur objet (lequel est bien souvent pluriel).

Agir sur l'activité

Cette première rubrique a vocation à regrouper toutes les mesures qui peuvent avoir pour effet de modifier les comportements d'activité de la population d'âge actif, donc d'agir sur les taux d'activité, à la hausse comme à la baisse.

Viennent naturellement à l'esprit les *préretraites* – de droit ou de fait [8] – qui ont fait au fil des ans de la France l'un des pays au monde où l'activité professionnelle est la plus rare après 55 ans.

A l'autre extrémité de la vie active, l'allongement de la *scolarité*, très sensible depuis vingt ans et particulièrement depuis le milieu

7. On laisse de côté la question importante des formes et des procédures de l'évaluation des politiques publiques de l'emploi. Jusqu'à présent, c'est l'évaluation *interne* ou commanditée par l'administration elle-même qui a prévalu. La création du Conseil interministériel de l'Evaluation en 1990, ou la mise en place d'un programme spécifique d'évaluation des effets de la loi quinquennale sur l'emploi en 1994, n'ont pas fondamentalement remis en cause cette orientation.

8. Le maintien de l'indemnisation sans inscription sur la liste des demandeurs d'emploi constitue bien une préretraite de fait, financée par l'UNEDIC.

des années quatre-vingt, a fortement réduit le taux d'activité des jeunes de 16 à 25 ans, dont seul un tiers est désormais actif. Il ne s'agit pas bien entendu de réduire cette tendance au choix d'une politique malthusienne de « rétention » scolaire : il est manifeste qu'elle répond à bien d'autres attentes, tant du côté des jeunes et de leurs familles que des pouvoirs publics (*cf. infra*, « agir sur la qualification »). Il n'en demeure pas moins que l'un de ses effets objectifs dans le champ qui nous occupe a été de réduire très fortement et sans doute durablement le taux d'activité des 16-19 ans (aujourd'hui de l'ordre de 8 %), au point que l'on peut se demander si l'âge de 16 ans reste pertinent pour fixer la borne inférieure de l'âge actif.

Les actions de retrait du marché du travail ont également porté au cours des années soixante-dix/quatre-vingt sur les *travailleurs immigrés*, avec l'« aide au retour » qui a au total été versée à plusieurs dizaines de milliers d'entre eux en contrepartie de leur retour vers le pays d'origine.

Toute mesure susceptible d'encourager ou de décourager *l'activité professionnelle des femmes*, qu'il s'agisse d'agir sur l'offre d'emplois majoritairement féminins – temps partiel, emplois de service par exemple – ou sur les arbitrages entre travail et foyer par le jeu des prestations familiales, peut être également rangée sous cette rubrique.

Enfin les *actions de formation professionnelle ou d'aide au reclassement* des chômeurs, réels ou potentiels – jeunes non qualifiés, salariés licenciés, chômeurs de longue ou de courte durée – ont pour conséquence pratique de retirer, pour la durée de l'action, les bénéficiaires de la liste administrative des demandeurs d'emploi immédiatement disponibles. D'où le soupçon permanent de « traitement statistique » qui les accompagne. A nouveau il ne s'agit pas de trancher sur les intentions qui ont présidé à l'adoption de ces mesures, mais simplement d'observer que tel est bien, de fait et entre autres, l'un de leurs effets principaux.

On connaît précisément le nombre des personnes concernées par les actions de retrait ou de formation, ainsi que leur situation précédente. Mais pour évaluer l'impact immédiat de ces mesures sur le chômage, il faudrait pouvoir se référer aux comportements qui auraient été observés sans elles : par définition, cette situation de référence « ex-ante » ou (« tendancielle ») ne peut être observée, mais demande à être reconstituée par l'évaluateur, et là réside l'une des

difficultés de sa tâche. Une autre tient au fait que les dispositifs en cause peuvent amener dans l'activité – notamment par le biais de l'inscription au chômage – des personnes qui sans elles seraient demeurées en attente dans l'inactivité : « effet d'appel » qui atténue d'autant l'effet attendu de réduction du chômage .

Agir sur l'emploi

Ce nouveau champ est suffisamment vaste pour qu'il faille distinguer ici selon que l'action porte sur le volume de travail offert, le nombre des emplois disponibles, ou encore leur forme.

– *Agir sur le volume de travail.* Sont à ranger dans cette première sous-rubrique toutes les interventions publiques susceptibles d'accroître la demande de travail, considérée en volume. Le champ ouvert est donc très large.

- Si l'on s'en tient pour commencer aux seules mesures prises explicitement au titre des politiques d'emploi, peuvent figurer ici :

- Dans une *optique de stimulation keynésienne* de la demande globale, le versement de toute prestation (allocation de chômage, mais aussi rémunération de stagiaire en formation ou pension de préretraite) assurant un revenu de remplacement aux chômeurs ;

- Dans une *optique classique* d'accroissement de la demande de travail, toute réduction du coût global du travail au regard de sa productivité marginale ou du coût du capital : exonérations temporaires ou permanentes de charges sociales, contrats de travail dérogeant au Smic, période de stage rémunéré en entreprise... Mais également tout assouplissement des règles du contrat de travail susceptible de réduire les coûts d'ajustement de l'emploi effectif à l'emploi désiré (droit du licenciement, des contrats temporaires...) ou encore toute prise en charge des coûts de formation ;

- Selon une logique de *correction des déséquilibres d'offre*, toute disposition améliorant la profitabilité des capacités de production, à travers la réduction du coût salarial, mais aussi l'allongement de la durée d'utilisation des équipements (associée le cas échéant à une réduction de la durée du travail) ;

- Dans une logique *d'ajustement de l'offre et de la demande de travail* (ou d'amélioration du fonctionnement du marché du travail), les actions qui soit transforment le niveau et la structure des qualifications offertes, soit modifient les circuits et les modalités de mise en correspondance des emplois offerts aux emplois demandés (information, coûts de transaction).

- Mais il est clair que, sans les annexer purement et simplement aux politiques d'emploi, on doit se référer aussi aux actions de politique économique susceptibles d'exercer un effet global sur le volume de travail : stimulation de la croissance, relance par le déficit budgétaire, développement de la compétitivité... Il n'est pas dans notre propos d'entrer dans le complexe débat sur les mérites comparés des politiques d'encouragement de la demande ou d'amélioration des conditions de l'offre, ou encore sur les choix opérés en matière d'endettement public ou de régime de change. Le point essentiel que l'on voudrait souligner est qu'*on ne peut envisager la question de l'efficacité des politiques d'emploi sans poser celle des finalités et des modalités de la politique économique, tant il est manifeste que l'impact de la seconde sur le volume de travail demandé dépasse largement tout ce qu'il est possible d'attendre d'une politique spécifique en la matière (cf. infra 3.).*

- *Agir sur le nombre d'emplois offerts*. On vise ici les interventions capables de modifier le nombre d'emplois offerts pour un volume de travail donné, c'est-à-dire d'agir sur la durée moyenne du travail, sur la semaine, l'année ou le cycle de vie active : encouragement au travail à temps partiel, possibilités accrues de modulation des horaires accompagnée d'une réduction globale, allongement de la durée d'utilisation du capital, réduction de la durée légale hebdomadaire, retraite anticipée...

Agir sur la qualification des actifs

En termes financiers comme en nombre de bénéficiaires, les actions de formation constituent depuis vingt ans l'un des volets principaux de la dépense pour l'emploi. Certes leur part dans l'ensemble a eu tendance à se réduire avec l'extension des subventions à l'emploi à compter de la fin des années soixante-dix. Mais on va voir justement que parmi ces dernières sont rangées nombre d'interventions

qui visent en fait à développer les contrats de formation en alternance pour les jeunes (apprentissage et qualification pour l'essentiel). Il faut se souvenir en outre que le système de formation professionnelle continue des salariés financé par la participation obligatoire des entreprises figure parmi les postes principaux de « la dépense pour l'emploi », bien que ses bénéficiaires, qui sont par construction des actifs pourvus d'un emploi, ne soient pas comptés parmi ceux des politiques d'emploi. (Ils étaient plus de trois millions en 1993).

Au sein du vaste domaine formé par les actions de formation professionnelle, il convient donc de distinguer *trois sous-ensembles* :

– Les formations destinées à l'*insertion professionnelle des jeunes les moins qualifiés*. Ce sont elles qui ont les premières participé à l'essor des politiques d'emploi après 1975, avec les programmes de formation massifs organisés dans le cadre des « pactes pour l'emploi » de 1977 à 1982. On y trouve :

- Les stages de formation proprement dits, qui en partant des premiers « pactes » pour aboutir à partir de 1989 au « crédit-formation individualisé », en passant par les stages 16-25 ans (1982-1985) puis les stages de préparation à l'emploi (1986-1988), ont sans discontinuer concerné près de 100 000 jeunes en moyenne. Ils s'adressent pour l'essentiel à ceux qui ont achevé leur scolarité sans obtenir de qualification validée, et ont toujours comporté, même si ce n'était pas la seule modalité possible, un volet « qualifiant », dont l'objectif est l'acquisition d'un diplôme professionnel de premier niveau (CAP ou BEP correspondant au « niveau V »).

Certes à cette visée qualifiante s'est ajouté depuis 1982 et le rapport de Bertrand Schwartz le souci de prévenir plus largement les risques d'exclusion sociale qui les menacent, en leur proposant des actions dites d'« orientation », d'« insertion », de « remobilisation » ou de « pré qualification » qui visent tout autant au rétablissement de liens sociaux distendus ou à la définition d'un projet professionnel adapté qu'à l'acquisition d'une qualification, plutôt conçue alors comme l'étape ultérieure d'un parcours graduel de réinsertion. En ce sens ces actions se situent aux confins des politiques d'emploi et de l'intervention sociale. Leur lien avec l'acquisition d'aptitudes professionnelles minimales demeure cependant suffisamment étroit pour que l'on puisse les englober dans un projet global de première quali-

fication, même si leur objectif n'est pas d'aboutir à l'obtention d'un titre certifié.

- *Les contrats de formation en alternance* s'adressent en principe au même public, ou à cette fraction des jeunes qui, tout en ayant acquis un diplôme professionnel de premier niveau, connaît des difficultés pour accéder à l'emploi. Mais l'objectif est ici de permettre simultanément l'accès à un premier emploi, et à travers lui l'acquisition d'une qualification reconnue (contrat d'apprentissage et de qualification). D'où le double caractère de subvention à l'emploi (rémunération inférieure au SMIC, exonération de charges, et plus récemment crédit d'impôt) et d'aide à la formation (prise en charge par les pouvoirs publics ou les organismes collecteurs des fonds de la formation continue des frais de formation). Longtemps cantonné au champ d'élection de l'apprentissage traditionnel, d'ailleurs en déclin, ce type de contrat a connu un nouvel essor avec les pactes pour l'emploi (exonération et prime pour l'apprentissage, contrat « emploi-formation ») puis surtout l'accord interprofessionnel de 1983 sur les formations en alternance, pour constituer désormais le cadre d'emploi de plus de 300 000 jeunes. Essor qui témoigne de la tentative d'aménager ou réaménager, à partir du milieu des années quatre-vingt, une filière de première insertion professionnelle par l'alternance, tombée largement en désuétude après 1945 avec le déclin des centres de formation d'entreprise et la montée en puissance de l'enseignement secondaire de masse, notamment dans sa composante technique et professionnelle. A la même époque au demeurant, le système éducatif connaît une évolution relativement convergente avec le rapide développement de filières professionnelles de rang intermédiaire, dans les niveaux secondaires (bacs professionnels) et supérieur (BTS et DUT), qui réservent elles aussi une large place aux périodes en entreprise.

– A partir du milieu des années quatre-vingt, l'effort en direction des jeunes non qualifiés est complété par l'apparition de *programmes massifs* (100 à 200 000 stages par an) conçus pour les *chômeurs* :

- Stages de formation pour les *chômeurs de longue durée*, dont l'objectif peut aller du simple reclassement à l'acquisition d'une nouvelle qualification validée, en passant par des actions de « remobilisation » ou de réorientation professionnelle, et qui peuvent comporter des périodes d'alternance en entreprise. Il s'agit toutefois en général de formations sensiblement plus courtes (3 mois en moyenne), mais s'y ajoute la faculté, il est vrai assez peu utilisée, d'assortir l'embauche sous « contrat aidé » (contrat de retour à l'emploi ou contrat emploi solidarité) d'une formation prise en charge par l'Etat.
- Stages de *reclassement* pour les demandeurs d'emploi récents, dont l'intention est de prévenir le chômage de longue durée par une formation courte et ciblée sur un nouveau projet professionnel, voire sur un emploi vacant précisément identifié (stages de mise à niveau puis d'accès à l'emploi).

– Enfin il faut inclure dans ce volet formation des politiques d'emploi les *actions de formation continue* organisées à l'intention des salariés dans le cadre de l'obligation légale instituée par la loi de 1971. Sauf à considérer que méritent seules cette appellation les interventions dirigées vers les chômeurs ou les jeunes qui entrent dans la vie active, on voit mal en effet ce qui justifierait d'exclure de l'effort public pour l'emploi et la formation les actions financées sous l'effet de l'obligation légale imposée aux employeurs (qui est de nature fiscale, rappelons-le), et auxquelles la loi assigne pour objectif la promotion individuelle des salariés dans l'esprit de l'éducation permanente, mais aussi, de façon explicite, l'élévation du niveau général de qualification des actifs, l'adaptation du système productif aux exigences de productivité et de compétitivité, et l'accompagnement de ses restructurations.

C'est d'ailleurs au moment où se développent les nouvelles formations en alternance pour les jeunes que l'impératif de performance et de productivité tend à supplanter, dans les discours autorisés sur la formation continue, la visée sociale de l'éducation permanente : à la formation continue envisagée comme un acquis social au service de l'épanouissement ou de la mobilité individuels, se substitue au milieu des années quatre-vingt la « formation-investissement », destinée à accompagner les progrès de la performance globale des entreprises. La contribution obligatoire des entreprises peut alors se comprendre comme le moyen d'inciter les employeurs à contribuer

aux externalités positives d'une formation professionnelle dont on perçoit mieux l'impact économique global.

L'objectif des « 80 % de bacheliers » date de la même époque : quel que soit le jugement que l'on porte sur les modalités retenues, il ne paraît pas abusif de compter parmi les axes majeurs des politiques d'emploi l'effort engagé alors par l'Education nationale pour réduire le nombre des jeunes sans diplôme et déplacer rapidement le centre de gravité du flux des jeunes diplômés du niveau V vers le niveau IV ou plus.

Agir sur l'employabilité

Nombre de mesures d'incitation à l'embauche n'ont pas pour objectif déclaré de créer des emplois additionnels, mais, à volume d'emploi donné, de favoriser le recrutement de certaines catégories de personnes que l'on suppose défavorisées du point de vue des chances d'accès à l'emploi salarié.

Il en va de même des mesures de formation ou d'aide au reclassement professionnel à destination des chômeurs, quelle que soit l'origine ou la durée de leur chômage : leur objet est bien, au-delà de l'acquisition de nouvelles qualifications ou compétences, de favoriser préférentiellement l'embauche de ces groupes. Deux logiques complémentaires sont à l'œuvre :

- l'une, *préventive*, qui part du constat que, toutes choses égales par ailleurs, les chances de reclassement des individus diminuent lorsque la durée du chômage augmente, et qu'il convient donc d'aider au retour rapide à l'emploi ;
- l'autre, *curative*, qui considère que les actifs marqués par des difficultés particulières d'accès ou de retour à l'emploi (chômeurs de longue durée, chômeurs âgés, jeunes défavorisés, allocataires du RMI) souffrent de la sélectivité du marché du travail, qui risquent de leur interdire de fait tout reclassement professionnel. Il convient alors de corriger le handicap supposé, qu'il tienne à l'insuffisance des qualifications ou de l'expérience, au « signal » négatif que constitue aux yeux des employeurs un parcours professionnel marqué de ruptures, au découragement engendré par la perte d'emploi et la recherche infructueuse, ou encore à l'éloignement vis-à-vis des réseaux de sociabilité qui soutiennent la relation individuelle à l'emploi.

Dans tous les cas, il ne s'agit plus d'accroître le flux tendanciel des embauches en agissant sur le volume de la demande de travail, mais de réorienter cette demande vers des actifs qu'elle tend spontanément à ignorer ou rejeter parce que leurs caractéristiques laissent mal augurer, à l'aune des critères de sélection de la main d'œuvre en vigueur, de leur productivité ou de leur compétence individuelles. Le moyen en est généralement soit l'abaissement du coût du travail (exonérations « ciblées »), soit le renouvellement des qualifications ou des compétences (stages courts), soit encore une aide personnalisée au reclassement (cellule de conversion, accompagnement individuel par des réseaux publics ou associatifs spécialisés).

On se trouve cette fois en présence d'une intervention dont l'essence est *redistributive* : le fonctionnement et les pratiques spontanées du marché du travail engendrent de fortes et croissantes inégalités, qui peuvent conduire à l'exclusion professionnelle durable, et justifient à ce titre une action correctrice, contre-sélective, – « discrimination positive » –, au nom du double principe de l'égalité et du droit au travail.

Cette préoccupation s'est fortement accrue avec la progression du chômage de longue durée durant les années quatre-vingt, et la mise en œuvre du RMI qui a joué le rôle de révélateur de la pauvreté et de ses liens avec le chômage prolongé. Au point que l'on pourrait aujourd'hui tout aussi bien caractériser l'objectif qui anime ces actions par le mot d'ordre « agir contre l'exclusion professionnelle ». Cette évolution peut d'ailleurs comporter son effet pervers, le rangement de ces personnes dans des « catégories-cibles » risquant d'accentuer leur stigmatisation sur le marché du travail.

Agir sur les modes de gestion de la main-d'œuvre

Avant-dernier des principaux objets, mais non des moindres : l'analyse du chômage, qui inspire implicitement les politiques d'emploi, a eu tendance à remonter peu à peu, depuis 1973, du marché du travail et des flux de mobilité externe vers l'amont des pratiques de gestion de la main-d'œuvre, qu'il s'agisse du recrutement, de la formation, des rémunérations, de la réduction des effectifs, de la diversification des formes d'emploi, ou plus récemment de l'organisation et des relations du travail dans les firmes.

D'abord essentiellement perçue (de 1975 au début des années quatre-vingt) comme le résultat de l'écart quantitatif global entre of-

fre et demande de travail, la montée du chômage a ensuite reçu des interprétations complémentaires, et notamment celle qui voit dans les modes de gestion dominants de la main-d'œuvre dans les entreprises l'un des facteurs-clés des systèmes d'emploi nationaux (le contraste franco-allemand des modèles de formation professionnelle initiale en est une illustration parmi d'autres). Au cours des années quatre-vingt se développe une série d'analyses comparatives (*cf.* celles du LEST ou du CEPREMAP par exemple, mais aussi par certains aspects de l'OCDE) qui tentent d'établir un lien de causalité entre les performances économiques des systèmes productifs et les modes d'organisation des relations d'emploi ou d'acquisition des qualifications. Approche relativement nouvelle, au moins pour les acteurs publics chargés de concevoir et mettre en œuvre les politiques d'emploi, qui va de pair avec la prise de conscience de ce que la crise de l'emploi n'est plus de nature conjoncturelle comme on pouvait le croire encore à la fin des années soixante-dix, mais bien la manifestation de transformations structurelles profondes des systèmes productifs.

C'est ainsi à la fin des années quatre-vingt qu'apparaît un nouveau volet de l'action publique en matière de travail et d'emploi, qui se propose d'*infléchir les comportements spontanés des acteurs sociaux* – employeurs mais aussi organisations syndicales – de telle sorte que l'adaptation de l'emploi et des qualifications s'effectue selon des modalités plus favorables à la fois au volume de travail disponible, aux conditions d'emploi, et aux performances économiques du système productif. L'une des lignes directrices en est la préférence donnée aux modalités d'ajustement interne, par rapport aux pratiques de flexibilité externe qui se développent alors rapidement (licenciements, recrutements sur contrats courts, carence des formations internes...), à travers notamment la gestion anticipée de l'emploi.

Objectif doublement ambitieux puisqu'il prétend réconcilier performance macro-économique et création d'emplois d'une part, et modifier de l'extérieur les comportements des acteurs privés dans les entreprises et les branches d'autre part.

C'est ce dernier volet qui se manifeste en France avec les mesures et les lignes directrices rassemblées sous le terme de « modernisation négociée » en 1988, puis de « changement du travail » en 1991.

Initiatives qui conduisent à porter l'attention sur un aspect majeur de l'intervention publique, pourtant souvent négligé par l'analyse des politiques d'emploi : l'*action normative de l'Etat* en matière de travail, qu'il s'agisse de modifier les règles légales ou de susciter la négociation collective sur les thèmes en relation directe avec l'emploi (formes d'emploi, temps de travail, formation, licenciement...). Une telle action ne date bien entendu pas d'hier : de fait, les pouvoirs publics contribuent de façon quasi-permanente à « changer le travail » en modifiant la législation et, particulièrement dans la configuration tripartite propre à la France, en orientant fortement la négociation collective. Toute l'évolution récente du Code du travail, en matière de droit de l'emploi comme du temps de travail ou de la formation professionnelle, est là pour en témoigner.

Agir sur les parcours individuels

Un dernier objet peut-être mis en évidence, qui repose sur la combinaison de plusieurs des précédents. En ménageant au fil des années de pénurie d'emploi une gamme toujours plus diversifiée de situations alternatives au chômage, qui vont du stage court à la préretraite en passant par le contrat de travail temporairement subventionné, les politiques d'emploi ont forgé autant d'instruments pour la constitution de véritables parcours individuels. Il n'est pas rare en effet qu'aujourd'hui une même personne aille successivement d'un dispositif à l'autre, (d'un stage à un contrat aidé par exemple), avec ou sans passage intermédiaire par le chômage.

C'est d'ailleurs l'un des mérites des récents travaux d'évaluation des mesures destinées aux chômeurs de longue durée que d'avoir établi que le risque d'exclusion tient plus à l'histoire professionnelle des individus et à ses discontinuités, qu'à leurs caractéristiques socio-démographiques objectives : l'employabilité serait une complexe affaire de parcours, plus que de simples atouts ou de handicaps identifiés une fois pour toutes [9].

Ainsi la notion de parcours a-t-elle fait progressivement son chemin parmi les opérateurs des mesures publiques, jusqu'à se trouver traduite dans les textes en 1989, avec la création du *crédit formation*

9. Voir sur ce point les actes du colloque "Agir contre le chômage de longue durée" organisé par le ministère du Travail en 1991, et notamment "Entre réinsertion et exclusion, logiques des itinéraires des chômeurs de longue durée" de Didier GELOT et Nathalie SIPRES, Travail et Emploi N°55, 1992, ou "Le chômage de longue durée, une irrésistible ascension ?" de Jacques FREYSSINET, Revue de l'IRES, hiver 1992.

individualisé, qui, au moins en principe, n'est pas une nouvelle formule de stage, mais bien le droit pour les jeunes sans qualification de bénéficier successivement d'une série de dispositifs existants, avec ou sans interruption, afin d'obtenir en fin de parcours une qualification validée. En outre le dispositif est conçu pour permettre la construction d'itinéraires variés, adaptés aux caractéristiques et aux attentes des intéressés (à leur « projet »), établies le cas échéant grâce à un bilan de compétences. Il prévoit l'accompagnement individuel de chaque jeune par un correspondant permanent, dans le cadre de zones infra-départementales placées sous la responsabilités de coordonnateurs locaux relevant du Service public de l'Emploi. Sans préjuger de la pertinence des choix qui ont présidé à sa conception, ni de la qualité des résultats obtenus, c'est une ambition tout à fait nouvelle des politiques d'emploi et de formation que traduit la conception même de ce dispositif complexe : celle de définir, puis d'accompagner au fil du temps les itinéraires personnels qui vont de l'école ou du chômage vers l'emploi, lorsque les ressources de l'individu ou de son environnement (famille, réseau de voisinage ou de relations) n'y suffisent plus.

On retrouve au demeurant un souci très semblable dans la constitution de l'appareil d'accompagnement du RMI, pour ce qui concerne au moins l'établissement et l'application des contrats d'insertion qui vont en principe de pair avec le versement de l'allocation : identification des difficultés principales, et des actions entreprises pour sortir de la situation qui a justifié l'admission au RMI, accompagnement individuel dans le cadre d'un réseau administratif constitué à l'échelon du bassin d'emploi... A bien des égards, la constitution d'équipes techniques de reclassement chargées de soutenir la recherche d'emploi d'ex-salariés en convention de conversion, relève de la même logique.

Le principe commun à toutes ces dispositions est bien qu'en situation de pénurie durable d'emploi, face à un appareil productif fortement sélectif dans ses choix de recrutements et dont la tendance est au développement de formes d'emploi courtes et flexibles, les conventions privées entre employeurs et salariés ne suffisent plus à garantir au plus grand nombre des perspectives d'intégration et d'évolution professionnelle durables. Il faut par conséquent que la collectivité supplée à la carence des appareils d'insertion et de mobilité traditionnels en offrant la ressource de parcours construits grâce

aux agents et aux fonds publics, et qui apportent notamment la garantie d'un revenu relativement continu, fût-il très modeste (RMI, rémunération de stage).

Si cette « *offre de parcours* » concerne aujourd'hui pour l'essentiel les jeunes sans qualification et les chômeurs de longue durée, la même préoccupation n'est pas absente des dispositifs tournés vers les salariés d'entreprise, à travers les efforts entrepris pour développer le tutorat des jeunes en contrat d'alternance, le congé individuel de formation, ou plus récemment le « capital-temps formation » de la loi quinquennale. Il s'agit dans ce cas d'accompagner l'insertion, ou encore de soutenir la mobilité professionnelle et l'adaptation des qualifications pour éviter les ruptures. A nouveau s'observent le recours au bilan des compétences, et le souci d'envisager la relation au travail et à l'emploi dans la durée, comme un processus incertain dont il faut assurer la continuité [10].

Il ne s'agit donc plus seulement d'apporter aux individus des aides ponctuelles (à la formation, à l'embauche, à la recherche d'emploi), mais bien de suivre et d'appuyer leur cheminement en leur offrant dans la durée la ressource d'un appareil spécialisé et souple, exerçant des droits de tirage successifs sur les divers dispositifs spécifiques disponibles.

En un sens l'intervention publique change ici de degré : le parcours professionnel individuel constitue un « méta objet » des mesures publiques, qui mobilise et dépasse les objets de premier rang précédemment décrits. Il n'est pas exclu qu'il préfigure de ce fait la construction d'un « statut de l'activité » capable à terme de prendre le relais du contrat de travail typique, ou à tout le moins de le compléter, comme cadre institutionnel de référence des relations d'emploi. Mais la disparité et le cloisonnement de l'offre actuelle de parcours, le fait qu'elle soit encore très largement réservée aux personnes les plus éloignées de l'emploi durable, le caractère très subsidiaire des niveaux de revenus et de couverture sociale qu'elle procure au regard du contrat de travail, disent assez la distance qui reste encore à parcourir sur cette voie.

*

10. La convergence entre le discours public qui s'ébauche ainsi sur les parcours, mettant l'accent sur les termes de "suivi" et d'"accompagnement", et celui des gestionnaires privés des ressources humaines à propos de la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, mérite d'être notée.

Tels sont donc les principaux objets qui seraient assignés aux politiques d'emploi, entendues délibérément au sens large qu'on a voulu leur donner ici. Il est évident que cette typologie n'offre pas un outil de classification univoque des dispositifs, et tel n'est pas son propos. Bien au contraire, la plupart des mesures publiques peut être rangée sous au moins deux, sinon plusieurs de ces rubriques.

Par exemple, un contrat de formation en alternance pour les jeunes, assorti d'une exonération de cotisations patronales, d'une aide à la formation et d'une dérogation au salaire minimum, peut être regardé comme une action sur l'emploi (via la réduction du coût du travail), sur la qualification (avec l'objectif d'acquisition d'un titre validé), sur l'employabilité (en corrigeant la discrimination spontanée qui s'exerce aux dépens des jeunes sans diplôme dans la « file d'attente » pour l'emploi)...

Ou encore, un stage de formation organisé pour des chômeurs de longue durée peut agir sur l'employabilité des intéressés, mais aura aussi pour effet de les retirer temporairement de la population active enregistrée (« agir sur l'activité »), et pourra les doter d'une qualification reconnue.

Le propos de la grille proposée n'est donc pas de bâtir des regroupements fonctionnels du point de vue de la gestion ou du suivi statistique des dispositifs, mais de fournir des points de repères aussi nets que possible pour leur évaluation : pour apprécier leurs effets, il convient de connaître leur objet, qui est le plus souvent multiple. D'où le caractère non univoque de la classification proposée.

2.2. La classification selon les instruments

Très diversifiées dans leur objet, les mesures pour l'emploi le sont aussi dans leurs modes opératoires. Pour agir sur l'ensemble des champs précédents, elles utilisent en pratique une gamme d'instruments qui leur donnent corps et que l'on peut regrouper en cinq grands types, par ordre croissant d'intensité de l'intervention :

La subvention

Elle a pour but d'infléchir le comportement spontané des acteurs, en modifiant les coûts sur lesquels ils fondent leurs calculs. L'exemple qui vient évidemment à l'esprit est celui des subventions à l'embauche, sous forme de prime, ou aujourd'hui, de façon beaucoup plus répandue, d'exonération de cotisations sociales assises sur les salaires, ou encore de crédit d'impôt (formation, apprentissage, aménagement du temps de travail). Il faut y ranger également les aides publiques à la formation, dont sont souvent assorties, à titre facultatif ou non, les aides à l'embauche.

La prestation

Il s'agit de verser un revenu de transfert associé à une position aux marges du marché du travail : indemnisation du chômage bien sûr, mais aussi pension de préretraite, prime de retour au pays, et plus récemment Revenu Minimum d'Insertion, attribué en contrepartie rappelons-le de la signature d'un contrat d'insertion.

Ces prestations peuvent donc avoir pour effet d'inciter des actifs au retrait temporaire ou définitif de l'activité (préretraite, prime au retour, allocation parentale), mais tout aussi bien, au contraire, d'inciter à l'activité, au moins au sens des catégories statistiques et administratives en vigueur (RMI, allocation de chômage). D'où un fréquent conflit entre l'objectif de protection sociale et de redistribution qui les inspire d'une part, et leurs effets potentiels sur le chômage apparent d'autre part.

La négociation

Le droit du travail français comporte une dimension conventionnelle forte : par la faculté dont il dispose de susciter et d'orienter la *négociation collective*, notamment par le biais de son pouvoir d'agrément a posteriori, l'Etat contribue on l'a vu très directement à l'évolution des règles adoptées par les acteurs du travail et de l'emploi. De fait, toute négociation collective, au moins au plan interprofessionnel, a dans notre pays un caractère tripartite [11], où le poids du troisième partenaire est loin d'être négligeable.

Source de droit sous sa forme collective et professionnelle, la négociation constitue une modalité de l'intervention publique d'une autre façon : nombre de dispositifs pour l'emploi reposent sur une *convention individuelle* passée entre l'Etat et les acteurs. C'est le cas par exemple pour les entrées en préretraite financées par le Fonds National de l'Emploi, mais aussi pour l'ensemble des dispositifs d'accom-

11. La loi de 1971 sur la formation professionnelle, comme celle de 1990 sur les emplois précaires, par exemple, reprennent pour l'essentiel les termes d'accords interprofessionnels paritaires signés à l'issue de négociations suivies de très près par les ministres de tutelle... Sans parler de la réglementation de l'assurance chômage.

pagnement des plans sociaux (cellules de reclassement, aides à la mobilité...) qui font l'objet d'une négociation entre l'administration de l'emploi, à des échelons territoriaux variables suivant l'ampleur des enjeux, et les entreprises.

Enfin l'Etat intervient par le biais d'*accords-cadres*, souvent assortis de financements significatifs, qu'il passe avec des branches professionnelles, des organismes consulaires, de grandes entreprises ou encore des réseaux privés (associations, centres de formation), dans le but d'encourager les évolutions des pratiques qu'il juge souhaitables de la part des acteurs sociaux : accueil et accompagnement des actifs en difficulté, élévation de la qualité des formations, insertion des jeunes par l'alternance...

L'exemple le plus significatif est ici constitué par les « engagements de développement de la formation », qui permettent le cofinancement par l'Etat – et le cas échéant les régions – de programmes à moyen terme de formation des salariés, souvent appuyés sur une démarche prospective préalable [12].

Mélange d'intervention et d'incitation, ce type d'action peut être regardé comme une réponse au dilemme qui est celui de la puissance publique en matière d'emploi privé : comment peser sur les comportements tout en laissant aux acteurs la liberté dont ils doivent disposer dans une économie de marché ouverte ? Le contrat, plutôt que la règle, en quelque sorte.

La règle

Il a déjà été suffisamment question du rôle de l'Etat législateur du travail, de la formation et de l'emploi pour qu'il soit inutile d'y revenir.

Il faut toutefois remarquer que les enjeux ont évolué : dans la conception fondatrice du droit du travail, il s'agissait avant tout de contraindre les entreprises et de les contrôler, pour protéger les salariés, placés dans un rapport de force constitutivement défavorable en matière de conditions de travail et de rémunération (le ministère du Travail naît en France au début de ce siècle pour répondre à cette préoccupation, et se fonde précisément sur le corps de l'*Inspection* du Travail).

12. Les "contrats d'études prévisionnelles".

Aujourd'hui l'optique est tout autre : les dispositions protectrices se sont largement multipliées et renforcées au fil du temps, mais entrent en conflit aux yeux de nombre d'acteurs avec les préoccupations premières des politiques d'emploi, dans la mesure où elles peuvent être vues comme autant de sources de rigidité de la relation salariale. Dilemme que l'on pourrait résumer ainsi : « comment protéger sans exclure ? », et dont les effets sont lisibles dans les aménagements récents du code du travail. Avec la préoccupation croissante de l'emploi, la contrainte a perdu beaucoup de sa légitimité, pour être vue souvent comme une entrave : il ne s'agit plus tant de poser des règles que de les assouplir [13].

L'inconfort de la situation conduit d'autant plus l'Etat à en appeler à la négociation collective nationale lorsqu'il souhaite de tels assouplissements. (*cf.* par exemple la négociation de 1984 sur la flexibilité du travail, d'ailleurs conclue par un échec).

L'opération

Dans cette dernière modalité d'action, les pouvoirs publics ne s'en remettent pas aux initiatives et aux pratiques des acteurs privés, mais organisent directement des actions, en s'appuyant sur leurs propres opérateurs (services et établissements publics). Deux sortes de dispositifs répondent à cette logique :

- Les *actions de formation* financées par l'Etat ou les Régions : certes le prestataire direct de la formation est souvent un organisme privé (encore qu'en matière de formation des chômeurs l'Education nationale et l'AFPA occupent une large part du marché), mais l'action est conçue et montée par les agents publics, du recrutement des stagiaires à la définition des contenus et des objectifs, en passant par le choix des prestataires.
- Les *emplois d'utilité collective* : les TUC, puis leurs successeurs les Contrats emploi-solidarité, peuvent être considérés comme des emplois publics construits de toutes pièces par l'Etat. Ils sont conclus avec des acteurs privés (associations), ou des personnes publiques qui n'appartiennent pas aux services de l'Etat (collectivités territoriales et établissements publics), mais sont

13. Les recommandations insistantes de l'OCDE, mais aussi plus récemment de la Commission de Bruxelles, en faveur de la "réforme structurelle" des marchés du travail, soulignent ce renversement de perspective.

financés quasi-intégralement par l'Etat lui-même, pourvus par l'intermédiaire du Service Public de l'Emploi, et leur développement fait l'objet d'injonctions fortes de la part de l'échelon central.

Dépenses passives et dépenses actives

La liste des catégories d'instrument ne serait pas close sans l'évocation de la distinction désormais courante entre dépenses « actives » et dépenses « passives » pour l'emploi, mise notamment à l'honneur par l'OCDE. Les secondes consisteraient pour l'essentiel dans le versement de revenus de remplacement, sans autre contrepartie que celle de l'obligation de recherche d'emploi pour ce qui concerne l'indemnisation du chômage. Au contraire les premières conduiraient à une utilisation plus efficiente des fonds publics, en consacrant les moyens disponibles à des interventions capables de réduire le coût du travail, d'améliorer le fonctionnement du marché du travail (incitation à la reprise d'emploi, à la mobilité et à la flexibilité salariale) ou les performances et les capacités d'adaptation du système productif (formations adaptées à la demande de travail, mobilité, flexibilité de l'emploi).

Il faut accueillir cette distinction avec prudence :

- d'une part, *les dépenses passives sont également actives* : elles contribuent à modeler les comportements sur le marché du travail, et notamment d'activité ou de recherche d'emploi. Le versement de revenus de remplacement n'est donc pas neutre, et il ne joue pas forcément en faveur de la passivité des demandeurs d'emploi [14], qu'il peut inciter au contraire à la recherche active puisque il prévoit des durées d'indemnisation limitées et différenciées ;
- d'autre part, elle risque de poser de façon trop simplificatrice la question fondamentale de la légitimité de l'indemnisation du chômage, elle-même liée au principe constitutionnel du droit au travail : la loi affirme certes avec netteté que les allocations sont accordées en contrepartie de la recherche active d'un emploi, mais qu'en est-il du respect de ce principe d'équilibre lorsque la collectivité ne dispose plus d'emplois en nombre suffisant [15] ?

14. Les études disponibles sur la France ne mettent en évidence aucun effet concluant de l'assurance-chômage sur les comportements de recherche ou de reprise d'emploi, si ce n'est peut-être, mais de façon modeste, vers la fin des durées de versement.

15. On cite fréquemment la Suède en exemple pour la sanction sévère qui y accompagne le refus d'emploi ; mais il ne faut pas oublier qu'il s'agit en même temps du pays où l'effort de création d'emplois publics a été de loin le plus intense depuis 1975 et jusqu'à la fin des années quatre-vingt.

Le risque est réel d'aboutir alors à n'offrir aux chômeurs dont l'allocation serait « activée » que des occupations de substitution, sous rémunérées et sous considérées.

- Enfin l'« activation » des dépenses s'accompagne le plus souvent d'un *transfert entre agents* : la transformation de prestations passives en subventions à l'emploi – fréquemment préconisée aujourd'hui sous la forme de « bons d'emploi » – se traduit ainsi par le transfert des sommes correspondantes des ménages vers les entreprises. Plus largement, elle revient à mutualiser ou *socialiser une partie du coût des nouveaux emplois* : évolution pleine de potentialités, mais qui ne devrait pas être engagée sans une analyse aussi précise que possible du transfert de charges – et de responsabilité – qu'elle implique.

2.3. La classification selon les modalités d'organisation

On s'attache ici aux politiques de l'Etat central, le poids des régions ou des autres collectivités locales restant encore faible dans l'effort global. A cet échelon, la question des formes d'organisation adoptées par l'intervention publique revêt une importance particulière. A nouveau cinq aspects peuvent être envisagés :

La division du travail au sein de l'appareil public

Les formes d'organisation des services publics de l'emploi sont variables selon les pays. L'appareil français parait relativement morcelé, avec l'intervention d'au moins quatre institutions juridiquement distinctes, et de statuts différents : le ministère chargé de l'emploi, l'ANPE (établissement public) et l'AFPA (association), organismes placés en droit sous sa tutelle mais qui réunissent chacun plus d'agents que lui, le régime d'assurance chômage (réseau de gestion paritaire et de statut associatif). Sans compter plusieurs réseaux publics complémentaires, le plus souvent assis sur le droit privé, dont le principal est constitué des missions locales et des permanences d'accueil destinées aux jeunes en difficulté.

Il n'est pas question d'entrer ici dans le débat sur les avantages et inconvénients de cette configuration, mais il est évident qu'elle influe très directement sur les modalités concrètes de mise en œuvre de l'ensemble des dispositifs que l'on a évoqués, qu'il s'agisse de la répartition des responsabilités opérationnelles et financières au sein

de l'ensemble, ou des modalités de coopération entre les différents opérateurs. A la diversité des acteurs répond notamment celle des dispositifs : un appareil complexe à toutes les chances de produire et reproduire une gamme complexe de mesures, quel que soit le souci de simplification qui anime ses inspirateurs [16]. L'évaluation des interventions publiques dans le domaine ne peut donc ignorer les contraintes ou les potentialités spécifiques qu'implique ce type d'organisation.

Le débat sur la réforme des structures du Service Public de l'Emploi se poursuit d'ailleurs de façon récurrente depuis vingt ans, sans avoir abouti jusqu'ici à des changements de structure significatifs. Résistance des structures qui mériterait une évaluation spécifique.

La déconcentration

La question se pose pour les services de l'Etat proprement dits comme pour les grands organismes qui interviennent avec lui : quelle est la marge de manœuvre qui doit être accordée aux différents échelons locaux, du point de vue des décisions financières comme de la mise en œuvre des actions, et surtout de leur adaptation aux conditions locales ?

Elle reçoit des réponses variées qu'il ne s'agit pas de traiter ici, mais l'ensemble du système demeure marqué par un degré de *concentration* relativement fort, qui tient pour une bonne part aux règles fondamentales qui régissent l'intervention publique en France, et notamment la gestion des finances publiques : l'annualité budgétaire, la séparation des ordonnateurs et des comptables, le contrôle financier a priori, la définition stricte des catégories de bénéficiaires des fonds publics, sont autant de dispositions qui impriment fortement leur marque sur les dispositifs. La complexité, l'instabilité ou l'excessive variété qu'on leur reproche trouvent souvent leur origine dans le souci de maîtriser strictement l'accès aux aides financières (d'où la multiplication et la différenciation des publics « cibles » et des conditions d'ouverture), comme dans l'exercice d'arbitrages interministériels complexes ou la diversification et le renouvellement rapides des « produits » peuvent constituer de la part du ministère dépensier une tactique efficace face aux contraintes budgétaires d'ensemble.

16. Il n'est que de relever à ce sujet le paradoxe de la multiplication des guichets uniques, sur le terrain comme dans les discours autorisés...

Logique qui n'encourage pas a priori l'accroissement des responsabilités confiées aux opérateurs locaux. Pourtant une tendance inverse se fait jour : avec la prise de conscience de la complexité des mécanismes d'ajustement quantitatifs et qualitatifs sur les marché du travail, l'idée que l'aire territoriale pertinente pour la mise en œuvre des mesures est celle du *bassin d'emploi* fait son chemin, parallèlement à la notion de parcours individuel, et avec elle le souhait de voir les agents publics locaux dotés de marges de manœuvre sensiblement plus larges, de façon à être mis en capacité d'adapter les outils nationaux au terrain et de négocier avec leurs interlocuteurs économiques et professionnels locaux.

D'où une nouvelle contradiction, entre le principe du contrôle central [17] et l'attente d'une responsabilité élargie des acteurs de premier niveau, en contact direct avec la société civile du travail et de l'emploi.

L'ensemble de ces questions ne se posant pas au seul Etat central, mais également aux organismes d'implantation nationale, au premier rang desquels figure l'ANPE, dont l'appareil demeure fortement centralisé.

La décentralisation

La part des collectivités locales reste minime dans la dépense pour l'emploi (à peine 2 % en 1993) et pourtant voici plus de dix ans que la loi a confié aux régions la responsabilité des actions publiques de formation continue... Paradoxe qui souligne la difficulté de modifier le partage des responsabilités en la matière. Si nombre de municipalités ont développé dans les années récentes des dispositifs d'accueil, d'information et d'orientation pour les demandeurs d'emploi ou de formation (missions locales, maisons de la formation, centres d'information sur la formation), la responsabilité politique ultime en matière d'emploi et de chômage continue de revenir au gouvernement, qui logiquement l'assume à travers les politiques d'emploi sur le plan opérationnel et financier.

La visée redistributive qui caractérise fortement ces politiques peut-elle en outre facilement s'accommoder d'un transfert accru de compétences au profit des régions ou des villes ? Sans entrer non plus dans ce débat, on peut observer qu'aujourd'hui la répartition des tâ-

17. Qui conserve une forte légitimité en ce qu'il renvoie à l'égalité des citoyens devant les charges publiques.

ches entre l'Etat et les régions, sans doute encouragée par la géographie politique qui a prévalu entre 1981 et 1993, tend à laisser au premier la charge des groupes d'actifs en difficulté, tandis que les régions préfèrent souvent consacrer leurs moyens à la formation continue des salariés en place. Vision néanmoins trop générale pour n'être pas schématique, et qui peut se trouver rapidement remise en cause avec le transfert aux régions, prévu par la loi quinquennale sur l'emploi de 1993, de l'ensemble des responsabilités en matière de formation des jeunes.

En outre la globalisation à l'œuvre à l'échelle de l'économie mondiale remet en cause le rôle des Etats-nations, mais au profit des échelons locaux autant que des ensembles supranationaux [18] : tendance qui va dans le sens d'une décentralisation accrue des politiques d'emploi, sans répondre pour autant à la question de l'égalité de traitement. Encore un dilemme pour l'avenir : des forces puissantes tendent à diversifier, déconcentrer et décentraliser les interventions publiques, alors qu'elles demeurent fortement inspirées par les principes de l'égalité des droits ou des chances.

Les réseaux

Les pouvoirs publics ne s'appuient pas uniquement sur le réseau constitué par leurs propres services et les organismes qu'ils contrôlent directement. Leurs interventions passent également et pour une part croissante par le canal de *réseaux territoriaux ou associatifs* : c'est le cas des missions locales précitées, mais aussi des fédérations d'associations œuvrant dans le champ de l'insertion et de la réinsertion (insertion par l'économique), ou encore des grands prestataires privés ou consulaires de formation.

De cette façon l'Etat délègue pour une part non négligeable la maîtrise d'œuvre de volets aussi importants de sa politique d'emploi que les formations destinées aux demandeurs d'emploi, la remise au travail des chômeurs ou des allocataires du RMI, ou encore le montage des contrats emploi-solidarité dans le secteur associatif.

S'ajoutent à ces réseaux les structures locales de coopération entre personnes publiques, comme les centres inter-institutionnels de bilans par exemple, qui regroupent localement les moyens des minis-

18. Les financements de la Commission de Bruxelles pour l'emploi et la formation occupent déjà une part significative des ressources des acteurs publics en France.

tères du Travail, de l'Education nationale et de l'ANPE pour l'orientation professionnelle, ou encore les Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation, où se retrouvent services extérieurs de l'Etat, experts régionaux, et représentants des professions.

Modalité d'action ancienne dans le secteur social, plus récente en matière d'emploi et de formation, ces réseaux tendent on l'a vu à gagner en importance et vont dans le sens d'une intervention publique non plus placée en extériorité vis-à-vis d'un univers de l'emploi sur lequel elle ne pourrait agir qu'à titre subsidiaire, mais participant directement à la construction de coopérations impliquant l'ensemble des acteurs.

Paritarisme et tripartisme

Les organisations syndicales et patronales sont représentées dans les multiples *instances de concertation* qui participent à l'élaboration des mesures pour l'emploi : Comité supérieur de l'Emploi, Commission permanente et Conseil de gestion du fonds de la Formation professionnelle, Conseil d'administration de l'ANPE, comités régionaux et départementaux pour l'emploi et la formation, comités locaux de bassin d'emploi.... Cependant leur rôle y est purement consultatif.

Il s'agit en revanche d'un *pouvoir de décision* dans le cas du régime paritaire d'assurance chômage, qui demeure juridiquement indépendant de l'Etat, même s'il n'en va pas de même à l'évidence en matière financière.

Enfin le rôle des partenaires sociaux est déterminant dans la *négociation collective*, et celle-ci est on l'a vu aujourd'hui souvent mise à contribution par l'Etat pour faire évoluer les règles et les pratiques en matière d'emploi et de formation, qu'il s'agisse du niveau interprofessionnel national, ou de celui des branches, plus pertinent quand il s'agit de les adapter aux conditions particulières propres à chaque activité.

A bien des égards au total, la décision est prise en France dans le cadre d'un *système tripartite* où l'Etat initie, conduit et endosse l'essentiel des responsabilités, et le recul marqué de l'influence des partenaires sociaux n'est pas de nature à inverser la tendance.

*

Ce sont les trois grilles qui viennent d'être présentées que l'on propose de retenir pour élucider les objectifs et apprécier les effets des

politiques d'emploi : pour toute mesure ou catégorie de mesures prise séparément, il convient en effet de s'interroger sur les objectifs poursuivis – qu'ils soient explicites ou qu'on les déduise des caractéristiques objectives du dispositif – mais aussi sur les instruments et les modalités d'organisation mobilisés. Etant entendu qu'à une même action peut correspondre une pluralité d'items dans chaque grille.

3. Des objectifs aux résultats : l'écart permanent entre les moyens et les fins

Il reste maintenant à évoquer les démarches d'évaluation des politiques d'emploi qui ont prévalu jusqu'ici, et qui ont peu pris en considération les fortes contraintes qui se sont exercées sur elles au point souvent d'hypothéquer leurs résultats.

Les travaux d'évaluation privilégient dans la grande majorité des cas une série limitée de critère quantitatifs, que l'on peut regrouper en trois catégories.

3.1. Le taux d'accès à l'emploi : une approche réductrice

C'est certainement le plus couramment mobilisé. Il rapporte à l'ensemble des personnes accueillies dans un dispositif particulier à un moment donné (on prend donc pour référence un flux d'entrées individuelles) le nombre de celles qui, en général quelques mois (3 à 9) après la fin de l'action, occupent un emploi. Il s'inscrit donc dans une *logique micro-économique de suivi des parcours individuels.*

La technique a reçu au fil du temps deux améliorations appréciables : plusieurs panels existent désormais (pour les jeunes et pour les chômeurs de longue durée), qui permettent de disposer d'une vision diachronique des parcours (succession d'interrogations périodiques pendant deux ans), et non plus d'une simple mesure instantanée et à court terme du devenir des bénéficiaires [19]. En outre un échantillon ou un panel « témoin », constitué d'une population de référence ayant les mêmes caractéristiques socio-démographiques que celle du public cible de la mesure, mais qui n'en a pas bénéficié, permet souvent de mieux évaluer l'effet propre de l'action (Aucouturier 1993).

Sans rentrer dans le détail des résultats, la conclusion d'ensemble qui se dégage de cette première forme d'évaluation est que les dispositifs publics améliorent rarement de façon significative les chances d'accès à l'emploi de leur public, à en juger par l'écart réduit (voire parfois négatif) que l'on observe avec les taux de retour à l'emploi des populations témoins. L'effet positif le plus net semble être ici celui des contrats d'alternance pour les jeunes (contrats de qualification), qui se rapprochent justement le plus d'une situation d'emploi ordinaire dans la sphère marchande. Mais ces résultats a priori décevants laissent souvent sans réponse une question décisive : malgré tout le soin apporté à la constitution des échantillons témoins, ce type de comparaison n'ignore-t-il pas les « *effets de sélection* » attachés à chaque mesure, c'est-à-dire l'ensemble des mécanismes susceptibles d'amener dans un dispositif particulier des personnes qui, bien qu'ayant le même profil statistique que les témoins au regard du sexe, de l'âge, de la qualification ou de la durée de chômage, en diffèrent cependant substantiellement du point de vue d'autres variables, celles-là cachées (parcours social et professionnel antérieur, réseaux de sociabilité, patrimoine culturel...), qui décident en dernier ressort du choix de recrutement de la part des opérateurs, et de la décision d'inscription de la part des bénéficiaires (Bonnal et alii 1994) ?

Faire de ce critère le moyen principal de l'évaluation administrative des actions comporte en outre le risque bien réel de conduire les opérateurs à opérer d'eux-mêmes une sélection à l'entrée dans les mesures.

On notera en passant que l'attention souvent prioritaire apportée par les responsables et par l'opinion à l'indicateur du taux d'accès à court terme à l'emploi confirme que l'action sur l'employabilité individuelle occupe l'un des premiers rangs dans la hiérarchie des objectifs implicites : c'est bien la *redistribution des chances d'accès à l'emploi*, et partant à l'intégration sociale, qui paraît prévaloir dans les préoccupations des acteurs et des observateurs, devant l'accroissement du volume de travail ou l'élévation du niveau de formation.

3.2. L'effet quantitatif sur le marché du travail

Autre démarche d'évaluation courante, il s'agit cette fois de mesurer l'impact des mesures publiques non pas sur les trajectoires des personnes, mais sur les agrégats qui caractérisent l'état du marché du travail : population active, emploi, chômage.

19. L'entrée ou le retour dans l'emploi sont des processus longs, et qui tendent à s'allonger avec la montée du chômage (*cf. supra 2.1.*).

L'impact sur la population active

L'effet de contraction qu'ont les interventions publiques sur la population active potentielle est à première vue facile à mesurer : il suffit par exemple de dénombrer les entrées en préretraite au cours d'une période donnée pour savoir combien de personnes ont cessé d'être actives du fait de leur mise en œuvre. En réalité l'appréciation de cet effet purement quantitatif est plus complexe : l'évaluation des mesures qui retirent provisoirement ou définitivement des personnes de la population active (au strict sens statistique du terme), exige de prendre en considération une série d'effets potentiels connexes : *effet d'« appel »*, qui peut conduire des personnes à la marge de l'activité à entrer sur le marché du travail dans le but d'en bénéficier (stages de formation rémunérés par exemple), *inflexion des comportements d'employeurs* induits par les mesures d'accompagnement des plans sociaux (les préretraites massives ont eu très probablement un effet permissif considérable sur les décisions de licenciement économique, en même temps qu'elles ont à tout le moins encouragé la tendance à faire sortir d'abord de l'emploi les travailleurs les plus anciens)...

Il n'en reste pas moins que la France se singularise en Europe et dans la zone OCDE comme l'un des rares pays où en vingt ans le taux global d'activité ait reculé, malgré une poussée forte et continue de l'activité des femmes : le recours étendu aux préretraites, comme le rapide allongement de la scolarité suggèrent que les politiques publiques y ont encouragé, plus qu'ailleurs, les réactions d'ajustement défensif à la contraction du volume d'emploi offert [20].

Et les évaluations quantitatives réalisées par le ministère du Travail situent le résultat annuel immédiat aux alentours d'une centaine de milliers de « chômeurs évités » en moyenne.

L'impact sur l'emploi

Dans ce domaine les travaux d'évaluation s'attachent d'abord à mesurer l'effet net sur l'emploi des mesures de réduction du coût du travail, ce qui est tout à fait cohérent avec l'analyse économique qui sous-tend leur adoption : il s'agit de savoir si la demande de travail, spécifique à telle catégorie de main d'œuvre dans le cas des mesures ciblées (contrats exonérés pour les chômeurs de longue durée par

20. Sans prétendre encore une fois réduire le développement des formations initiales à ce simple objectif quantitatif.

exemple), ou globale dans le cas d'une réduction plus générale (déplafonnement ou fiscalisation de certaines cotisations patronales assises sur les salaires par exemple), a bel et bien été stimulée.

La mesure de cet effet de création d'emploi est cependant particulièrement ardue : l'ampleur des réductions de coût au regard de la masse salariale globale est en générale très faible, puisque les exonérations ne concernent jamais plus de quelques centaines de milliers d'embauches, au regard des 14 millions d'emploi du secteur privé. Disproportion qui rend difficile toute étude économétrique visant à isoler leur effet spécifique. En outre les modèles macro-économiques en usage en France ne retiennent pas d'élasticité emploi-coût du travail significative, et les élasticités estimées sur données individuelles ou sectorielles sont loin d'être validées par l'ensemble des économistes du travail.

Enfin toute une série d'effets connexes est susceptible de venir atténuer le premier, comme dans le cas de la population active : effet d'appel auprès d'actifs potentiels (flexion positive des taux d'activité) attirés par l'espoir de nouvelles occasions d'emploi, effet d'anticipation qui conduit les employeurs à procéder plus tôt que prévu à un recrutement qu'ils auraient de toute façon décidé, effet de substitution (ou d'« aubaine », argument principal des détracteurs, notamment budgétaires, de ce type d'actions) qui désigne le comportement purement opportuniste d'entreprises qui bénéficient d'une réduction de charges pour une embauche qu'elles auraient réalisée de toute façon... Une récente étude sur les subventions à l'emploi en Europe ne dénombre pas moins de... quarante effets potentiels distincts ! [21].

La mesure des effets de la création d'emplois publics spécifiques ou d'utilité collective est également délicate : à l'impact direct des emplois créés doivent s'ajouter de possibles effets d'appel sur le marché du travail (couramment estimés à 20 % du total des bénéficiaires pour les TUC), de substitution à l'emploi public de droit commun (qui est banni par les textes, mais sans doute bien réel en pratique, dans une proportion très difficile à évaluer), ou encore ceux induits sur les équilibres macro-économiques généraux par l'accroissement de la dépense publique qui a permis de les financer.

21. Voir "Coûts salariaux et politiques d'emploi" J. GAUTIÉ, B. GAZIER et R. SILVERA, Set-Metis, 1994.

L'impact macro-économique [22]

Outre les effets précédents, les politiques d'emploi sont susceptibles d'avoir une influence significative sur les agrégats macro-économiques à travers *plusieurs canaux* :

- L'impact sur la *demande effective* de la distribution de revenus qui les accompagne (indemnisation du chômage, rémunérations de stage, pensions de préretraite, salaires des personnes bénéficiant des embauches additionnelles nettes éventuellement suscitées par les subventions à l'emploi...).
- *L'effet d'offre* induit par l'abaissement des coûts d'exploitation dû aux subventions et aux exonérations, qui toutes choses égales par ailleurs accroît la profitabilité du capital et la compétitivité.
- En sens inverse, l'*effet « Phillips »* provoqué par la réduction du chômage que permettent provisoirement les actions de retrait du marché du travail, et qui aboutirait à une progression des salaires et des prix supérieure à celle qu'impliquerait le jeu spontané des relations entre taux de chômage « naturel » et hausses salariales. Il est vrai que l'on peut tout autant soutenir ici (thèse reprise par l'OCDE pour recommander des politiques d'emploi plus « actives ») qu'en réduisant ou en contenant le chômage de longue durée, les mesures pour l'emploi réintroduisent dans le segment « actif » du marché du travail des personnes qui du fait de leur éloignement de l'emploi ne pesaient plus de fait sur cette relation.

Au total et selon les travaux de l'OFCE, ces différents effets se seraient conjugués pour réduire le chômage de 500 000 personnes entre 1973 et 1988 (*opus cité*).

Il est frappant de constater qu'il s'agit ici pour l'essentiel d'évaluer l'impact que les politiques d'emploi ont eu en quelque sorte *malgré elles* : hormis un hypothétique effet net sur la demande de travail, tous les mécanismes décrits ci-dessus n'entrent pas dans leurs objectifs explicites, ni sans doute dans les visées implicites des acteurs. Ainsi l'effet le plus substantiel et le plus facilement mesurable

22. Sur tout ces aspects voir notamment : - "Quinze ans de politiques d'emploi", G. CORNILLEAU, P. MARIONI, B. ROGUET, Revue de l'OFCE N°31, 1990 - "Politiques actives du marché du travail : évaluation des effets macro et micro-économiques", Perspectives de l'Emploi, OCDE, 1993.

serait celui qui n'a pas été recherché, sorte de « produit fatal » d'une intervention aux effets financiers et démographiques très diffus.

3.3. Vers une évaluation rapportée à son environnement global

En complément des critères dont on a tenté de montrer la difficulté ou les limites, on voudrait pour finir ébaucher les démarches qui pourraient fonder une évaluation élargie des politiques d'emploi, qui prenne en considération de façon plus complète l'éventail de leurs impacts possibles, ainsi que les limites auxquelles elles se sont heurtées au fil du temps.

La première, et peut-être principale, tient à la tension permanente qui s'exerce entre politique de l'emploi et politique économique.

Politique économique et politique de l'emploi

Dans un premier temps, les gouvernements occidentaux ont réagi à la montée du chômage par des politiques de relance d'inspiration keynésienne, et notamment en France en 1975 puis en 1981-1982.

Ensuite, sous la contrainte de l'ouverture extérieure et de l'endettement public, et avec la préférence croissante donnée aux analyses d'inspiration libérale, ils se sont tournés, au moins en Europe, vers des politiques de désinflation compétitive et « d'ajustement structurel » sur le marché du travail – en fait d'assouplissement des règles d'ajustement de l'emploi et des salaires.

Les simulations macro-économiques disponibles, comme l'examen même sommaire des masses en jeu, montrent que l'impact sur l'emploi de ces politiques de régulation globale et de leur revirement au cours des années quatre-vingt dépasse largement en ampleur, indépendamment de son signe, l'effet que l'on peut attribuer dans le meilleur des cas aux mesures pour l'emploi et la formation. De ce point de vue, ces dernières apparaissent au total beaucoup plus comme des *dispositifs d'accompagnement*, aux dimensions relativement modestes – nulle part dans l'OCDE l'effort public pour l'emploi entendu en ce sens ne dépasse 3 % du PIB – et capables au mieux de corriger à la marge les effets négatifs des politiques macro-économiques de rigueur sur l'emploi, ou au contraire d'amplifier modestement leurs effets vertueux. C'est bien là d'ailleurs que réside la difficulté principale de leur évaluation macro-économique : leur impact propre est noyé par l'influence autrement plus lourde des grands pa-

ramètres qui commandent la croissance et l'emploi (demande, revenus, productivité, taux d'intérêt, parités...).

Aussi est-il abusif de dresser un constat d'échec global des politiques d'emploi au motif qu'elles n'auraient pas empêché la montée du chômage de masse : *cette mission était hors d'atteinte* eu égard aux moyens mobilisés, et surtout à la pression croissante qu'ont exercée sur le marché du travail des politiques macro-économiques dont les priorités immédiates étaient la maîtrise de l'inflation et la restauration de la rentabilité des entreprises, même si elles étaient conçues ou présentées comme des objectifs intermédiaires, au service d'un objectif final de rétablissement de l'emploi.

En d'autres termes, la meilleure politique de l'emploi ne peut avoir que les effets que la politique économique lui laisse... [23]. Et lorsque cette dernière exerce des effets restrictifs sur l'emploi, il ne reste au mieux à la première que le rôle de palliatif, destiné à atténuer ces effets sur le corps social. Et au pire celui d'un leurre, d'une sorte de gesticulation destinée à donner l'apparence d'une action résolue contre le chômage.

Etat, marché du travail et société civile

Une autre dimension des politiques de l'emploi risque d'être perdue de vue si l'on privilégie les seuls critères d'évaluation évoqués ci-dessus, et elle est tout à fait importante : il s'agit de l'effet de *construction et de reconstruction des pratiques d'emploi et de formation* qu'elles sont en mesure d'exercer.

Si l'on se réfère aux trois grilles d'analyse proposées plus haut (objet, instruments, organisation), on voit que ces interventions sont susceptibles d'agir dans bien d'autres domaines que sur le seul niveau d'indicateurs agrégés comme le taux de chômage. On comprend facilement que ce dernier retienne en priorité l'attention des responsables politiques et de l'opinion. Mais il ne doit pas faire oublier que bien d'autres changements sont en jeu, qui peuvent êtres porteurs à terme d'évolutions significatives de l'emploi et du chômage, dans un sens qui dépend de la pondération donnée aux multiples effets potentiels des mesures.

23. Il ne s'agit pas de conclure à la nocivité des choix de politique économique, mais de relever que leurs implications immédiates sur l'emploi ont été regardées comme des effets relativement seconds au regard des priorités retenues.

Ainsi le paradoxe se poursuit : on attend de la politique de l'emploi qu'elle fasse ce qu'elle n'est guère capable de faire, à savoir réduire à court-moyen terme le chômage, sans se borner à la manipulation des chiffres, la politique économique en application étant regardée comme une donnée exogène. Et l'on n'attend pas d'elle, en dehors peut-être du petit cercle des opérateurs et des observateurs spécialisés, ce qu'elle pourrait bien être capable de faire, à savoir contribuer à modeler et transformer l'ensemble des pratiques et des normes qui donnent forme à ce qu'il est convenu d'appeler le « marché du travail », mais qui à bien des égards, bien plus qu'une aire d'échanges gouvernée par les calculs individuels et l'ajustement par les prix, constitue un champ de relations sociales qui assignent aux acteurs leur place dans l'activité productive et dans la distribution des produits.

D'où l'intérêt porté ici aux formes de l'intervention publique qui ne consistent pas seulement à s'appuyer de l'extérieur sur les mécanismes de marché, mais à adapter les règles, les comportements et les modes d'organisation en tenant compte de deux contraintes majeures : celle qui via l'ensemble des déterminants de la croissance et de la productivité fixe le volume de travail disponible, celle qui en référence aux principes civiques partagés par les acteurs détermine le degré d'égalité, de redistribution ou de différenciation acceptable.

L'analyse des politiques d'emploi en France conduit ainsi pour finir à identifier une série de choix collectifs qui paraissent avoir été jusqu'à présent évités ou reportés :

- La *cohérence entre politiques économiques et politiques d'emploi* n'a jamais été explicitement assumée : elles ont pour l'essentiel été mises en œuvre séparément, si ce n'est peut-être pendant la courte période où ont été menées de pair relance de la demande globale, et réduction de la durée du travail en 1982, ou encore immédiatement après désindexation salariale et restructurations industrielles d'une part, retraits massifs du marché du travail de l'autre.

- Aucune préférence claire n'a été donnée, sinon dans les discours du moins dans l'action, soit à la *flexibilité externe* soit à la *flexibilité interne*, envisagées comme modes dominants d'ajustement du volume et des structures d'emploi. Dans les entreprises au contraire, les deux directions ont été suivies simultanément, avec d'un côté l'accroissement significatif des possibilités léga-

les et conventionnelles d'ajustement externe, de l'autre l'encouragement aux comportements d'adaptation interne, de gestion anticipée et d'élévation de la qualité des emplois...Contradiction à coup sûr génératrice de confusion dans les pratiques des acteurs, privés ou publics.

- Les politiques de l'emploi ont été le plus souvent *défensives* : globalement, elles ont consisté beaucoup plus à gérer la pénurie d'emplois marchands, y compris par des mesures typiquement malthusiennes de retrait d'activité, qu'à inciter les acteurs à développer des stratégies offensives visant l'amélioration de la performance globale ; seules peut-être les incitations exercées dans le champ de la formation continue en entreprise échappent à ce reproche.

- Enfin les politiques d'emploi ont en permanence *douté d'elles-mêmes*, en ce sens que, montées en puissance en même temps que déclinaient les modèles d'action politique d'inspiration keynésienne ou « néo-colbertiste », elles n'ont pas été accompagnées de l'affirmation claire d'une légitimité de l'intervention de l'Etat dans les champs du travail et de l'emploi : au contraire, le regain du modèle de référence libéral semble les avoir considérablement gênées au moment de leur conception comme de leur mise en œuvre, en leur déniant cette légitimité, et en présentant l'abstention et la dérégulation comme modalités optimales de la gestion publique.

Or, entre l'Etat et le marché, il y a place pour les politiques d'emploi, non plus comme simple batterie d'instruments de régulation des flux, mais comme appareil de réglementation, d'organisation et d'incitation qui donne forme à ce qu'il vaudrait mieux appeler système des relations d'emploi que marché du travail. L'extension et la multiplication de ces mesures au cours des vingt dernières années peut alors être regardée comme l'ébauche d'une recomposition de ce système, où le jeu spontané des décisions et des conventions privées n'est plus à même d'assurer seul la continuité des liens et des parcours professionnels. Beaucoup reste à faire pour que de cette ébauche, encore bien incertaine et largement subsidiaire au regard du contrat de travail typique, naisse un ensemble cohérent de formes alternatives d'intégration professionnelle, socialement légitime et économiquement efficace. L'une des conditions pour y parvenir sem

ble bien être en tout cas la redéfinition des acteurs publics et privés qui sont appelés à les construire, de leurs rôles respectifs et de leurs relations réciproques. L'apport des politiques d'emploi aura été alors d'établir que l'intégration professionnelle des actifs ne peut plus désormais reposer sur la seule relation bilatérale privée du contrat de travail traditionnel – si tel a jamais été le cas –, mais doit se fonder sur la coopération, organisée selon des formes nouvelles, d'une pluralité d'agents : collectivités publiques, entreprises et réseaux de solidarité. Condition qui doit valoir pour tous, et non pour les seuls actifs en difficulté, si l'on veut non pas consacrer, mais dépasser le clivage entre les inclus et les exclus de l'emploi.

ANNEXE - La politique de l'emploi en 1993 et 1994

	Entrées en 1993	Entrées en 1994	Effectifs [1] fin 1993	Effectifs [1] fin 1994
EMPLOIS AIDÉS DANS LE SECTEUR MARCHAND				
Abaissement des coûts salariaux				
Abattement temps partiel	182 706	215 189	208 000	344 600
Exonérations 1er salarié	75 116	87 576	122 000	130 000
Exonérations 2ème et 3ème salarié	5 206	10 361	4 200	8 200
Contrat de Retour à l'Emploi	123 535	187 735	120 000	172 000
Aide au Premier Emploi des Jeunes	—	57 760	—	55 000
Exo-jeunes	65 274	—	88 000	24 000
Formation en alterance				
Contrat d'apprentissage	127 887	161 293	220 000	2 500
Contrat de qualification	95 008	115 581	131 000	143 000
Contrat d'adaptation	54 156	61 094	42 000	45 000
Contrat d'orientation	4 377	6 507	1 300	1 400
Aide à la création d'emplois et d'activités				
ACREE (a)	52 857	78 797	58 000	79 000
Emplois familiaux (b)	448 414	1 098 848	—	—
Chèques emploi-service (c)	—	145 000	—	—
Insertion par l'économique	—	36 000	44 000	—
Entreprises d'insertion	16 270	19 023	6 500	7 500
Associations intermédiaires (d)	557 031	720 639	29 500	36 500
EMPLOI AIDÉS DANS LE SECTEUR NON MARCHAND				
Contrat Emploi-Solidarité (nouvelles conv+avenants)	622 532	673 114	365 942	410 000
Contrat emploi consolidé (nouvelles conv+avenants)	6 419	24 609	6 000	23 000
STAGES ET ACTIONS D'INSERTION ET DE FORMATION				
— auprès des adultes	313 501	299 309	87 400	91 500
soit : Stage d'Insertion et de Formation à l'Emploi (e)	269 364	248 869	78 400	80 500
Stage d'Accès à l'Entreprise (e)	35 854	40 976	6 000	7 000
Stage FNE-cadres (e)	8 283	9 464	3 000	4 000
— auprès des jeunes	180 925	131 373	71 844	7 000
dont : Crédit Form. individ. (hors prog.régionaux) (f)	133 921	123 710	41 517	6 900
ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS				
Conventions de conversion (g)	173 376	149 420	92 200	65 600
Mesures du FNE, dont :	30 075	37 262	nd	nd
— Cellules de reclassement (h)	12 672	21 651	nd	nd
— Aide au passage à mi-temps/temps partiel (h)	5 603	6 371	nd	nd
Préretraites Allocations Spéciales FNE (g)	58 060	55 806	174 662	179 219
Préretraites progressives (g)	8 901	15 938	17 145	30 910
TOTAL [2]	**2 196 181**	**2 338 456**	**1 845 693**	**2 103 429**

Sources : MTDSP-DARES, ANPE, UNEDIC, CNASEA. Premières Synthèses de la DARES, n°108.

1) Estimation à partir des entrées ou des rémunérations payées.
Tous les flux d'entrées correspondent à des embauches ou des contrats signés, sauf :
a) nbre de bénéficiaires ; b) nbre de salariés du mois ; c) nbre d'heures payées ;
d) nbre de personnes mises à disposition ; e) entrées en stage ; f) entrées en rémunération ;
g) premiers paiements ; h) adhésions individuelles.

2) Hors salariés ocuppant des emplois familaux ou personnes mises à disposition des associations intermédiaires.

Références Bibliographiques

AUCOUTURIER Anne-Lise, "Panels et évaluation des politiques d'emploi" *Note DARES /CNRS /EPE*, 1993.

BESSY Christian, EYMARD-DUVERNAY François, GOMEL Bernard, SIMONIN Bernard, "Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux" *La Lettre du Centre d'Etudes de l'Emploi* n°34, 1994.

BONNAL Liliane, FOUGERE Denis, SERANDON Anne, "L'impact des dispositifs d'emploi sur le devenir des jeunes chômeurs : une évaluation économétrique sur données individuelles", *Economie et prévision* n°115, 1994-4.

CORNILLEAU Gérard, MARIONI Pierre, ROGUET Brigitte, "Quinze ans de politique d'emploi", *Revue de l'OFCE* n°31, 1993.

FREYSSINET Jacques, "Les politiques d'emploi à l'épreuve de la récession", *IRES, Chronique Internationale* n°24, septembre 1993.

GAUTIE Jérôme, *Les politiques d'emploi – les marges étroites de la lutte contre le chômage*, Coll. Points Forts Economie, Ed. Vuibert, 1993.

GAUTIE Jérôme, GAZIER Bernard, SILVERA Rachel, *Coûts salariaux et politiques d'emploi*, rapport pour le ministère du Travail, 1993.

GAUVIN Annie, "Les contraintes de la politique de l'emploi de 1986 à 1992", *Données sociales 1993, INSEE.*

LEFRESNE Florence, "Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en France", *Revue de l'IRES* n°17, hiver 1995.

MINISTÈRE du TRAVAIL, de l'EMPLOI et de la FORMATION PROFESSIONNELLE (DARES), *Comptes de l'Emploi* et *Bilan des Politiques d'Emploi* – périodiques.

OCDE, *Perspectives de l'Emploi* 1993, chapitre 2 : "Politiques actives du marché du travail évaluation des effets macro et micro-économiques".