

L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation

Experts between the demands of academics and politicians: the effects of expert reports on training and employment

Welche Auswirkung haben Expertisen auf Bildung und Beschäftigung? Experten zwischen Wissenschaft und Politik

El experto, entre el científico y el político : la eficacia de los informes de expertos sobre el empleo y la formación

Jacques Freyssinet



Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1182>

ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 1 janvier 2008

Pagination : 199-212

ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Jacques Freyssinet, « L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation », *Formation emploi* [En ligne], 101 | janvier-mars 2008, mis en ligne le 31 mars 2010, consulté le 01 mai 2019. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1182>

Numéro anniversaire

L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation

Jacques Freyssinet*

Plus qu'un agent de rationalisation de l'action publique, l'expert apparaît comme un possible médiateur du débat social. Il contribue à faciliter les échanges entre les acteurs, notamment en délimitant la zone des compromis potentiels.

La mesure de l'impact des rapports d'expertise sur la décision politique ne peut trouver d'éléments de réponse qu'à partir d'études de cas. Il n'est pas aisé d'en dégager des enseignements de portée générale. Avant de tenter cet exercice, il est indispensable d'en discuter les conditions de pertinence et d'écartier le risque d'interprétations naïves.

Il existe une considérable littérature sur la fonction sociale de l'expertise, dont il est exclu de rendre compte ici, même de façon résumée. Nous précisons seulement les questions auxquelles cette contribution tente de répondre et les choix qui en résultent quant à la méthode adoptée.

La position de l'expert peut être définie de manière fonctionnelle ou stratégique. Dans le premier cas, en partant du texte fondateur de Max Weber, l'expert est situé à l'interface entre le savant (nous dirions aujourd'hui le chercheur) et le politique (Weber, 1919). Professionnel compétent et indépendant, il a la

capacité de mobiliser les acquis de la recherche pour orienter le débat social et la décision politique. Dans le second cas, l'expert est pris dans un réseau de relations entre acteurs dont les objectifs sont partiellement ou totalement contradictoires. Conscient de l'ambiguïté des facteurs qui font que l'on s'adresse à lui, sachant qu'il risque constamment d'être instrumentalisé, il doit lutter contre l'illusion ou la tentation technocratique et arbitrer entre éthique de la conviction et éthique de la

* **Jacques Freyssinet** est économiste, professeur émérite à l'université Paris I, président du Conseil scientifique du Centre d'études de l'emploi. Il a publié récemment : *Travail et emploi en France. État des lieux et perspectives* (dir.), La Documentation française, 2006. « Le partage des responsabilités entre les acteurs de la politique de l'emploi. Vers une configuration multipolaire (1945-1973) », *Travail et Emploi*, n° 110, avril-juin 2007.

responsabilité. La difficulté naît de la nécessité de combiner les deux approches¹.

Pour réduire la difficulté, le choix a été fait ici de se limiter à une situation simple, celle de la commande publique, formulée par une Lettre de mission adressée à une personne officiellement choisie au titre de son expertise². L'identification d'un lien entre recours à l'expertise et décision politique a un point de départ objectif : la formulation de la commande et la nature du décideur. De ce fait, dans la grande abondance des rapports disponibles sur le champ de l'emploi et de la formation, trois groupes ont été exclus : d'abord, les rapports émanant directement d'une instance politique, qui ne permettent pas d'identifier la fonction spécifique de l'expert³ ; ensuite, les rapports issus d'instances multipartites, pour la même raison⁴ ; enfin, les rapports d'experts ne répondant pas à une commande publique, parce que leur lien à la décision politique est incertain⁵.

Dans le champ ainsi limité, le choix est inévitablement arbitraire. Si l'on veut éviter un survol hâtif, les contraintes de dimension imposent un échantillon restreint. Nous avons retenu trois documents. Les rapports Ortoli et Marimbert se situent aux extrémités de la période qui nous intéresse⁶. Ils proposent une large réflexion sur la politique de l'emploi, incluant la formation professionnelle continue. Leur qualité a été unanimement reconnue. Un troisième exemple a été retenu, le rapport *Pour une prospective*

¹ Deux contributions antérieures à *Formation Emploi* ont bien analysé cette confrontation des approches fonctionnelles et stratégiques dans des domaines précis : la création de diplômés professionnels (Ourtau, 1995) et la relation emploi-formation dans les régions (Bertrand, Hillau, Richard, 2003).

² Ce qui ne conduit pas à ignorer que l'expert est aussi choisi pour d'autres raisons.

³ Par exemple, le rapport sur *La formation professionnelle*, présenté par le Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle et introduit par Nicole Péry (Secrétariat d'État, 1999) est écarté, même si l'on y reconnaît la plume d'un éminent expert.

⁴ Par exemple, les rapports émanant des commissions tripartites ou quadripartites du Commissariat général du Plan, dont les experts ne constituaient que l'une des composantes.

⁵ Par exemple, le récent rapport de Pierre Cahuc et André Zylberberg sur *La formation professionnelle des adultes*, réalisé à la demande du Centre d'observation économique de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (Cahuc, Zylberberg, 2006).

⁶ Le rapport Ortoli (1967) participe à un intense mouvement de demande d'amélioration des connaissances sur le marché du travail, dont le CEREQ sera l'un des produits (1970).

des métiers et des qualifications, dans la mesure où il correspond directement aux préoccupations de *Formation Emploi*⁷.

Pour chaque rapport, le même questionnement est adopté : dans quel contexte la commande publique est-elle formulée, quels sont le diagnostic et les propositions du rapport, quel a été son degré de mise en œuvre ? Précisons que la dernière question n'implique aucune hypothèse de causalité directe. L'utilisation d'un rapport est un outil dans la stratégie des acteurs. Il ne s'agit pas de lui attribuer la responsabilité d'une décision politique, mais d'essayer d'en repérer les traces dans celle-ci.

Nous tenterons en conclusion de dégager quelques enseignements sur la base de ces trois expériences.

POUR UNE POLITIQUE INTÉGRÉE DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION (1967)

Le rapport Ortoli « *sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie* », remis en avril 1967, marque une avancée majeure dans la conception de la politique de l'emploi. Si, dans l'immédiat, il n'a eu que « *des suites édulcorées mais néanmoins innovantes* » (Marimbert, 2004, p. 17), il a exercé une influence certaine sur tous les projets modernisateurs ultérieurs.

Le contexte : restructurations et plein emploi

Entre la fin de la Seconde Guerre mondiale et le début de la décennie 1960, l'économie française connaît de constantes pénuries de main-d'œuvre. La situation du marché du travail se modifie ensuite sous une double influence. D'une part, les restructurations industrielles s'accroissent et engendrent des difficultés de mobilité professionnelle et géographique. D'autre part, la lutte contre l'inflation conduit le Gouvernement à favoriser une « petite détente sur le marché du travail », ce que les syndicats interprètent comme la volonté de créer

⁷ Pour la discussion d'autres rapports dans le même domaine et avec la même problématique, voir par exemple : Freyssinet, 1995.

un « volant de chômage » pour affaiblir les capacités revendicatives des salariés. Les débats sont vifs à l'occasion de la préparation du V^e plan (1966-1970) dont les travaux font apparaître un écart significatif entre ressources et besoins de main-d'œuvre.

C'est dans ce contexte que, le 13 décembre 1966, le Commissaire au plan⁸, François-Xavier Ortoli, se voit confier par le Premier ministre, Georges Pompidou, une mission à titre personnel « suite aux craintes que les organisations syndicales ont exprimées devant les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie » (Ortoli, 1967, p. 1). Deux remarques s'imposent.

En premier lieu, la commande se situe formellement dans la logique du recours à un expert indépendant⁹. Cependant, François-Xavier Ortoli s'appuie sur le Service des affaires sociales, récemment créé au sein du Commissariat général du Plan (CGP), et en particulier sur le premier chef de ce service, Jacques Delors, qui prend une part importante dans la préparation du rapport. La formule choisie a ainsi permis de mobiliser les ressources du CGP tout en évitant la contrainte des procédures de consultation tripartite qui y étaient alors de règle¹⁰.

En second lieu, la commande publique s'inscrit dans la traditionnelle coupure entre l'« économique » et le « social » : il s'agit d'examiner les conséquences sociales de mutations économiques considérées comme données. Le rapport semble respecter cette logique en ne proposant qu'une « politique de l'adaptation ». Toutefois, en se plaçant dans la perspective d'une « politique active de l'emploi », terme alors peu connu en France et qui renvoyait implicitement au modèle suédois¹¹, il propose un élargissement radical des ambitions de l'intervention publique.

⁸ Créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, le Commissariat Général du Plan (CGP) avait pour tâche de définir les conditions et les orientations de la croissance à moyen terme sur la base d'un débat avec les acteurs économiques et sociaux, ainsi que de coordonner dans ce cadre la politique des différents ministères.

⁹ Le rapport ne sera pas publié par le Commissariat du Plan.

¹⁰ Ceci se traduit notamment dans la formulation de ses propositions : « je propose, je suggère... ».

¹¹ Dans une économie suédoise déjà fortement insérée dans les marchés mondiaux, donc soumise à des fluctuations cycliques et à des exigences de restructuration industrielle permanente, la politique active de l'emploi visait à accélérer les mobilités professionnelles et géographiques et à éviter les poussées de chômage grâce à d'importants programmes de formation continue et de travaux.../...

■ Le diagnostic et les propositions

Deux hypothèses sont énoncées au départ :

La première stipule que :

- « Dans une économie en progrès, une mobilité accrue de l'emploi est inévitable et nécessaire » ;
- « Le changement de structure du marché du travail est compatible avec le plein emploi si l'expansion est suffisamment soutenue et diversifiée ».

D'où une conséquence, la seconde hypothèse, objet principal du rapport :

- « À une économie en état d'adaptation constante aux conditions du progrès, il faut une infrastructure de l'adaptation » (pp. 4, 9 et 13).

Cette seconde hypothèse fonde les conditions relatives à la politique économique (planification à long terme, politique conjoncturelle anticyclique, harmonisation des politiques économiques européennes...) qui sont jugées nécessaires pour rendre socialement acceptable la mobilité accrue de l'emploi et donner une fonction positive à l'infrastructure de l'adaptation¹². Le rapport rejette donc implicitement la problématique qui lui était donnée en termes de « conséquences sociales ». Il démontre l'autonomie potentielle de l'expert relativement à la commande publique.

Les préconisations sont regroupées en deux blocs : les instruments d'intervention et les garanties sociales d'accompagnement.

Dans le premier domaine, celui des instruments d'intervention, les propositions novatrices concernent principalement deux points¹³ :

- L'amélioration des outils de connaissance et de prévision de l'emploi. Outre des propositions techniques sur les concepts, les enquêtes et produits statistiques, sur la répartition des tâches entre les

.../...d'intérêt général, complétés par l'intervention d'un service public de l'emploi très développé qui assurerait la mise en relation des offreurs et des demandeurs d'emploi.

¹² « [...]... que tout soit fait pour que cette évolution inévitable soit bien une source de progrès pour la collectivité et de promotion pour l'individu et non une occasion de misère et de révolte » (ibidem, p. 9).

¹³ Par ailleurs, le rapport insiste aussi, sans novations majeures, sur le développement de l'appareil de formation et sur l'articulation entre politique de l'emploi et politique régionale.

organismes, le rapport préconise, conformément à un vœu du Conseil économique et social, la création de Commissions paritaires de l'emploi (CPE) et suggère au Gouvernement d'en recommander la mise en place progressive dans les branches. Ces CPE ont été effectivement créées en 1969 par la négociation collective (voir *infra*).

– La création d'un Office national de l'emploi. Le rapport confirme un diagnostic, alors unanimement partagé, sur la faiblesse des services publics de placement. Il préconise la création d'un établissement public à caractère industriel et commercial, doté d'une autonomie de gestion et ayant une triple compétence : placement et orientation, formation professionnelle des adultes, gestion des actions du FNE¹⁴. Le rapporteur ajoute, sans plus de précisions : « *J'ai été tenté de proposer la constitution d'un Office tripartite, unissant l'État, les organisations patronales et les organisations syndicales. Mes consultations d'une part, le souci de préserver l'unité d'action en matière d'emploi dans les premières années de la nouvelle politique d'autre part, m'ont conduit à ne pas retenir cette idée.* » (p. 47) Il suggère que ce projet soit réexaminé à la fin de 1970. Telle est l'une des deux innovations majeures, avec celle concernant l'indemnisation du chômage, contenues dans le rapport.

Le deuxième groupe de préconisations concerne les garanties sociales qui doivent accompagner les processus d'adaptation. Nous retiendrons deux points principaux¹⁵ :

– La protection juridique des travailleurs face au risque de chômage ou de restructuration. Elle suppose une information suffisamment précoce des travailleurs et de leurs représentants en cas de licenciement collectif, l'allongement de la durée légale du délai-congé et la généralisation de l'indemnité de licenciement, ainsi que le traitement de ces questions, à titre complémentaire, dans les conventions collectives. Comme pour les CPE, évoquées plus haut, la négociation interprofessionnelle donnera suite, en 1969, à ces propositions.

¹⁴ Fonds national de l'emploi.

¹⁵ D'autres points concernent les indemnités de formation, les incitations financières à la mobilité, l'indemnisation du chômage partiel.

– L'indemnisation du chômage. L'adjonction, en 1958, d'un système paritaire complémentaire – dont la couverture sectorielle est partielle – à l'ancien régime d'aide publique – dont la couverture géographique est partielle – a engendré une situation profondément inégalitaire et dépourvue de toute rationalité. Le rapport propose donc une réforme radicale sur la base de quatre principes : fusion des deux systèmes¹⁶, extension à tous les salariés¹⁷, relèvement de l'indemnité, maintien d'un régime d'assistance pour les salariés qui ne bénéficieront pas du nouveau régime.

Enfin, le rapport avance un point de méthode majeur : « *L'État ne peut être considéré comme portant seul la charge des transformations à accomplir [...] C'est pourquoi une place importante doit être laissée, à côté des actions qui relèvent directement de l'État, aux larges possibilités qu'offre la politique conventionnelle.* » (pp. 17-18) Cet énoncé, qui tient compte d'expériences récentes, annonce des évolutions futures d'une plus grande ampleur.

■ Les suites données au rapport

Il est possible d'identifier, dans trois domaines, les suites données au rapport Ortolí. Elles sont de natures bien différentes :

L'indemnisation du chômage. La mise en œuvre est rapide et va clairement dans le sens des recommandations du rapport (Daniel, Tuchsirer, 1999 ; UNEDIC, 1983). Une ordonnance¹⁸ du 13 juillet 1967, sans unifier le régime de l'aide publique et celui de l'assurance, affirme le principe du cumul des deux prestations pour tout salarié privé d'emploi¹⁹ et décide de leur versement conjoint par l'UNEDIC²⁰. L'unification des deux régimes sera réalisée par une

¹⁶ L'indépendance de l'UNEDIC serait préservée ; elle recevrait de l'État une contribution correspondant à la quote-part de celui-ci (L'UNEDIC est le régime paritaire d'assurance chômage, géré par les organisations patronales et syndicales).

¹⁷ Sauf cas d'impossibilité technique.

¹⁸ Pour accélérer la production des textes législatifs, le Gouvernement peut obtenir du Parlement la faculté de promulguer des « ordonnances » dans des domaines et pour une période limités. Le Parlement, au terme de ce délai, doit approuver globalement les ordonnances, leur donnant ainsi valeur de lois.

¹⁹ Il faudra quelques années avant que ce principe soit à peu près totalement respecté.

²⁰ Effectivement mis en œuvre par une convention État-UNEDIC en 1969.

loi de 1979, qui mettra ainsi pleinement en œuvre les préconisations du rapport, mais pour peu de temps puisqu'une nouvelle réforme, en 1984, opérera la scission, encore en vigueur en 2007, entre régime d'assurance et régime de solidarité, dissociant deux catégories de chômeurs.

De l'Office national de l'emploi à l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi). Le rapporteur avait repoussé à plus tard le projet d'un grand service de l'emploi, à gestion tripartite, intégrant l'indemnisation du chômage, sur le modèle allemand. Il aurait dû, en effet, affronter l'opposition d'une part, des gestionnaires de l'UNEDIC, soucieux de défendre leur indépendance, d'autre part, des fonctionnaires du ministère du Travail, attachés à la maîtrise publique de la politique de l'emploi. L'Office national de l'emploi, tel qu'il est proposé, n'inquiète plus les premiers, mais mobilise les seconds, sensibles aux risques qu'engendrerait l'autonomie accordée à un établissement public « industriel et commercial ». L'ANPE, créée par une deuxième ordonnance du 13 juillet 1967, est le produit d'un compromis doublement restrictif, très en retrait sur les propositions du rapport (Muller, 1991). D'une part, l'Agence est un établissement public non qualifié (donc de type administratif) placé sous l'autorité (non sous la tutelle) du ministre du Travail. D'autre part, sa compétence est limitée à l'organisation du marché du travail, ce qui exclut aussi bien la formation professionnelle des adultes que la gestion du FNE. Nous sommes donc loin des propositions du rapport.

La sécurité de l'emploi. Une troisième ordonnance du même jour établit des garanties en cas de licenciement, principalement sous la forme d'une indemnité obligatoire, sous condition d'un minimum d'ancienneté de deux ans dans l'entreprise²¹. Surtout, le Gouvernement, respectant le contenu et l'esprit du rapport, adresse aux organisations patronales et syndicales, le 3 août 1967, des recommandations pour qu'ils négocient dans quatre domaines : commissions paritaires de l'emploi, délai d'information en cas de licenciement collectif, mesures en cas de fusions ou concentrations d'entreprise, indemnisation du chômage partiel. Dès le 23 février 1968, un

accord interprofessionnel²² est adopté sur ce dernier point et crée un cadre pour la généralisation des accords de branche. Puis, l'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi est signé le 10 février 1969. Accord de méthode plus que de contenu (Delamotte, 1969 ; Loos, 1983), ce texte porte principalement sur la création des Commissions paritaires de l'emploi et sur les obligations des employeurs en cas de fusion ou de concentration d'entreprise. Fait exceptionnel, il est signé par toutes les organisations syndicales.

Une évaluation de l'impact du rapport Ortoli sur la décision politique conduit à des appréciations contrastées et partiellement incertaines.

Le lien est direct avec les ordonnances du 13 juillet 1967, même si les propositions du rapport ne sont qu'inégalement mises en œuvre (indemnisation du chômage, ANPE, indemnité de licenciement). Le gouvernement de Georges Pompidou était certainement inquiet des risques sociaux engendrés par l'intensification des restructurations industrielles. Le jeune secrétaire d'État à l'Emploi chargé du dossier, Jacques Chirac, un protégé du Premier ministre, était bien décidé à faire ses preuves d'efficacité et d'habileté. Les ordonnances ont suivi rapidement la remise du rapport. Elles se situent dans son orientation, tout en gommant ce qui pouvait faire conflit.

L'enchaînement est plus complexe en ce qui concerne l'accord sur la sécurité de l'emploi. Dans un premier temps, le CNPF (Centre national du patronat français) avait refusé la négociation interprofessionnelle en renvoyant à la négociation de branche. Il a fallu les grèves de mai 1968 et le projet de Protocole d'accord de Grenelle pour que sa position change. L'accord est d'abord imputable à la modification des rapports de forces. Il est possible de considérer que le rapport Ortoli a fourni une base de référence technique pour les négociateurs, mais ceux-ci s'inspiraient plus directement de la Convention sociale de la sidérurgie lorraine, signée en juin 1967 (Reynaud, 1969 ; Sellier, 1970 et 1984). En ce domaine, le rapport a mis en forme les enseignements de l'expérience et tiré les leçons du conflit et

²¹ Ce droit n'existait alors que dans certaines conventions collectives.

²² Un accord national interprofessionnel est signé par les confédérations patronales et syndicales. Il couvre l'ensemble des salariés des entreprises des secteurs non-agricoles.

de la négociation en cours dans la sidérurgie lorraine, fournissant un point d'appui pour la généralisation des « bonnes pratiques » qui s'étaient dégagées.

La question de l'imputation est plus délicate encore en ce qui concerne l'influence à long terme qu'a pu exercer le rapport. Bien que non publié, il a été, à un double titre, la référence implicite de multiples projets « modernisateurs » dans le domaine de l'emploi et de la formation. D'abord, il constituait la première formulation officielle d'un projet global de politique active de l'emploi. Ensuite, il affirmait la nécessité d'une régulation conjointe du champ de l'emploi et de la formation par la politique publique et la négociation collective, perspective qui, mis à part le domaine spécifique de l'assurance chômage, avait été jusqu'alors ignorée.

POUR UNE PROSPECTIVE DES MÉTIERS ET DES QUALIFICATIONS (1991)

Ce second exemple couvre un champ plus limité et des enjeux moins stratégiques. Il présente l'intérêt de montrer comment, en l'absence de désaccords sur le fond, la réalisation d'un objectif sur lequel chacun s'accorde peut être durablement bloquée par des logiques de défense de territoires.

Le contexte : la crise d'un système d'information fragmenté

Depuis l'après-guerre, la croissance de l'économie française s'est heurtée en permanence à des pénuries de qualification sans que l'on ait disposé d'instruments pour en prévoir la nature et l'ampleur à moyen terme. Un effort statistique et méthodologique ambitieux est entamé à l'occasion de la préparation du IV^e plan (1962-1965) et se poursuit pour atteindre son apogée avec le VII^e plan (1976-1980). Un complexe appareil méthodologique est élaboré pour confronter les « offres potentielles » d'emplois par professions et les disponibilités de main-d'œuvre correspondantes. Pour établir ce lien, il faut construire une matrice des coefficients de main-d'œuvre (part de chaque profession dans chaque branche), une

matrice des mobilités professionnelles pendant la vie active, une matrice des flux de sortie de l'appareil scolaire par niveaux et spécialités de formation et une matrice de passage entre qualifications et formations²³. Lors de la préparation du VII^e plan, ce dispositif entre en crise à la fois en raison du contexte économique (la poussée du chômage et l'incertitude de la conjoncture fragilisent l'évaluation des pénuries de qualification, principalement fondée sur des extrapolations tendanciennes) et du fait de critiques théoriques plus radicales portant sur le postulat « adéquationniste » qu'impliquerait la méthode utilisée²⁴.

Ces exercices sont donc abandonnés lors de la préparation des plans suivants, tandis que l'INSEE interrompt les travaux de prévision de l'évolution des métiers et qualifications. La destruction de l'outil n'a pas entraîné la disparition du besoin ressenti par de multiples acteurs. Diverses initiatives partielles non coordonnées sont mises en place ; elles engendrent incertitudes et contradictions.

Dans ces conditions, une Lettre de mission signée conjointement par quatre membres du Gouvernement²⁵ crée un « groupe technique » sur « la connaissance prospective des métiers et des qualifications ». Fonctionnant dans le cadre du Commissariat général du Plan, cette structure n'a pas la composition tripartite habituelle des commissions du Plan. Elle ne

²³ Sur l'essor puis la crise de cette démarche, voir : d'Iribarne, 1979 ; Tanguy, 1986 et 2002 ; Pierre de Larminat, « Historique des travaux français de prospective emploi-formation » in Freyssinet, 1991. La création, en 1970, du Centre d'études de l'emploi et du CEREP se situe dans ce contexte.

²⁴ Formellement, la méthode implique que l'extrapolation de tendances passées permet, en fonction des niveaux de production prévus, de calculer des « besoins » de l'économie par niveau et type de qualification. Ceci suppose l'absence de possibilité ou de volonté de modifier la division technique du travail. De la même façon, les mobilités professionnelles sont prises en compte par extrapolation des tendances sans tenir compte de la possibilité d'une inflexion volontaire, par exemple par une politique de formation continue. Enfin, on suppose une correspondance stable entre qualifications professionnelles et formations initiales. On aboutit ainsi à des objectifs de sortie du système éducatif par type et niveau de formation qui sont censés satisfaire les « besoins de l'économie », ce qui place le système de formation dans une position passive de réponse à une norme exogène.

²⁵ Le ministre de l'Industrie et de l'Aménagement du territoire, Roger Fauroux, le ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, Jean-Pierre Soisson, le secrétaire d'État chargé du Plan, Lionel Stoléro, le secrétaire d'État chargé de la Formation professionnelle, André Laignel. La multiplicité des signatures constitue déjà un indice des problèmes posés.

réunit que des « experts »²⁶, même s'il lui est demandé d'assurer, tout au long de ses travaux, « la prise en compte des attentes et des points de vue des organisations professionnelles et syndicales ». Elle se situe donc bien dans le cadre, auquel nous avons choisi de nous limiter, du recours par le décideur politique à une expertise technique comme préalable à une éventuelle discussion du Gouvernement avec les acteurs économiques et sociaux concernés.

■ Le diagnostic et les propositions

Le rapport souligne le fractionnement des travaux qu'a engendré la crise du dispositif global :

- Le retrait de l'INSEE a conduit un organisme privé, le BIPE (Bureau d'information et de prévision économique) à fournir sur commande des prévisions quantitatives à certains ministères et à certaines branches ou régions ;
- Pour répondre à la demande des branches professionnelles (ou pour la susciter), la Délégation à la formation professionnelle finance des Contrats d'études prévisionnelles²⁷ dont la réalisation est confiée, sur appel d'offres, à des opérateurs divers utilisant des méthodes différentes ;
- Des Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation sont en voie de généralisation pour regrouper les demandes et les ressources des acteurs régionaux. Chacun d'eux définit ses activités et ses méthodes.

Si la situation interdit une démarche de reconstruction sur une table rase, elle conduit à dégager deux exigences de base.

En premier lieu, la critique justifiée de l'« adéquationnisme » ne saurait entraîner l'abandon des travaux pour éclairer l'avenir. Il est essentiel « d'analyser les conditions de cohérence entre transformation des structures d'emploi et évolutions du système de formation [...], deux dynamiques qui sont partiellement autonomes mais nécessairement interdépendantes » (Freyssinet, 1991, p. 38). Tout désajustement entraîne des gaspillages ou des pénuries de ressources

ainsi que des processus d'échec, voire d'exclusion sociale. Quelle que soit la fragilité des travaux quantitatifs, ils sont préférables à l'ignorance ou à une quelconque règle de trois.

En second lieu, autant la diversification des acteurs concernés que les incertitudes méthodologiques excluent la définition d'une méthode unique de prévision, à partir de laquelle les différentes demandes seraient satisfaites par désagrégation. Il faut accepter le pluralisme des méthodes à condition d'assurer leur transparence, la confrontation et l'évaluation des résultats, leur mise en cohérence.

Outre diverses préconisations techniques, les propositions du rapport sont, de ce fait, centrées sur des dispositifs institutionnels.

- Une instance nationale réunirait les représentants de l'État, des Régions, des organisations patronales et syndicales pour orienter les programmes de recherche, confronter les scénarios et adopter un scénario de référence accompagné de variantes, fournissant ainsi un cadrage commun sur lequel pourraient être construits les analyses et les choix nationaux et décentralisés ;
- Une structure de coopération réunirait les différents organismes ayant une compétence d'expertise, qui y détacheraient certains de leurs spécialistes. On éviterait aussi bien le projet illusoire de création d'un grand organisme unifié que la simple coexistence d'organismes à compétences partielles, jaloux de leur autonomie et farouches défenseurs de leurs frontières. La structure de coopération fournirait une base technique à l'instance nationale, assurerait la mise en commun et en cohérence des statistiques et des recherches et constituerait une interface avec les utilisateurs.

Le rapport conclut ainsi : « La difficulté centrale résulte de la multiplicité des acteurs exerçant des responsabilités dans ce domaine et de la multiplicité des organismes qui y assurent des fonctions techniques cloisonnées. Une volonté politique forte et durable devra s'exercer pour créer les conditions d'une nécessaire coopération. » (p. 40)

■ Les suites données au rapport

La conclusion du rapport était prémonitoire et, au cours des années suivantes, un diagnostic de « mise

²⁶ Son président est un universitaire, Jacques Freyssinet, alors directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES), ses rapporteurs sont Pierre de Larminat (CGP), Pierre Maurin (INSEE), Henri Nadel (CEREQ).

²⁷ Ultérieurement Contrats d'études prospectives.

au placard» du rapport semblait s'imposer. Une interprétation apparaît vraisemblable : malgré la force des demandes qui s'étaient exprimées et l'absence d'expressions publiques de désaccord sur le principe des solutions proposées, l'hétérogénéité et la dispersion des demandes empêchaient la construction d'une coalition politique entre ceux qui en étaient porteurs. La faiblesse de la pression permettait à chaque organisme producteur de défendre son domaine et son autonomie.

Pourtant, l'absurdité de la situation finit par rendre impossible l'immobilisme. En 1997, soit six ans plus tard, un groupe « *Prospective des métiers et des qualifications* » est créé dans le cadre du Commissariat au Plan (aujourd'hui Centre d'analyse stratégique).

– Un Comité d'orientation définit le programme et valide les travaux. Il réunit principalement les directions concernées de différents ministères, les organisations patronales et syndicales, les représentants des organismes producteurs et utilisateurs des travaux.

– Un Comité technique rassemble les organismes producteurs et assure le suivi des études et des synthèses²⁸.

Outre de nombreuses études spécifiques, deux prospectives globales ont été réalisées plus de dix ans après, respectivement à l'horizon 2010 (Seibel, Afriat, 2002) et à l'horizon 2015 (Chardon, Estrade, 2007). Elles ont eu un écho important dans le débat social, bien au-delà du milieu des spécialistes. Il ne faut donc jamais désespérer quant à l'impact d'un rapport d'experts sur la décision politique.

■ POUR UNE GOUVERNANCE DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI (2004)

Conséquence d'une remarque incisive du Président de la République portant sur l'urgence d'améliorer la coordination entre ANPE et Unédic²⁹, le rapport de Jean Marimbert sur « *le rapprochement des services de l'emploi* » constitue la référence de base pour des

²⁸ Le support de publication est fourni par la série « Qualifications et prospective » (La Documentation française).

²⁹ En 2001, le sigle UNEDIC est devenu Unédic.

débats qui se poursuivent depuis lors et n'ont abouti, fin 2007, qu'à des mises en œuvre partielles.

■ Le contexte : prolifération des acteurs et des niveaux d'intervention

Jusqu'à la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, la notion de « service public de l'emploi » (SPE) n'a aucune base juridique³⁰. Empiriquement, elle désigne l'ensemble des institutions qui assurent la gestion du marché du travail et la mise en œuvre des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi. Elle relève, dans le principe, de la seule compétence de l'État³¹. En fait, deux autres groupes d'acteurs ont acquis une place d'importance croissante dans ce domaine.

En premier lieu, des institutions paritaires, créées par la négociation collective, ont été amenées, face aux déséquilibres de l'emploi, à élargir ou infléchir leur mission initiale :

– L'Unédic, au-delà de l'indemnisation du chômage, est très tôt intervenue pour financer des formations visant à la réinsertion professionnelle des chômeurs, puis des opérations de reconversion en cas de restructurations. L'accord du 1^{er} janvier 2001 a amplifié et diversifié les instruments visant à l'activation des dépenses du régime, c'est-à-dire à la mise en œuvre, à son initiative et sur ses ressources, de dispositifs visant à accélérer le reclassement des chômeurs indemnisés ;

– La politique paritaire de formation professionnelle continue³² a été de plus en plus directement dominée par les objectifs et les contraintes de l'emploi. À partir de 1984, une partie de ses ressources est obligatoirement affectée, sous forme mutualisée, au financement des formations des jeunes en alternance, mesures intégrées dans la politique de l'emploi ;

En second lieu, les lois de décentralisation, sans mettre en cause dans le principe la compétence de l'État en matière de politique de l'emploi, ont

³⁰ Elle n'a été, auparavant, mentionnée que dans une circulaire du 7 mars 1984, simple texte d'organisation interne du ministère du Travail (Balmary, 2006).

³¹ Sous la réserve des exceptions permettant à des organismes privés d'intervenir en matière de placement pour certaines catégories professionnelles.

³² Depuis 1970, la formation professionnelle continue des salariés est principalement organisée sur la base d'accords nationaux interprofessionnels qui sont ensuite validés par les lois (Delors, 1991).

engendré une implication croissante des collectivités territoriales dans ce domaine :

- Responsables du développement économique et de la formation professionnelle, les Régions ne peuvent ignorer les questions d'emploi qui sont à l'intersection de ces deux compétences ;
- Les Départements, quant à eux, ont reçu la responsabilité du volet « insertion » du RMI³³. La majorité d'entre eux ont considéré que l'accès à l'emploi constituait la condition nécessaire de l'insertion sociale, et orienté leurs interventions selon cet axe prioritaire.

L'ensemble de ces mouvements ne résulte d'aucun projet cohérent. Il engendre la prolifération de centres de décisions hétérogènes et non coordonnés. La multiplication des dysfonctionnements et les répercussions qu'ils ont sur les usagers du SPE expliquent l'insatisfaction manifestée par le Président de la République et la commande qui en résulte. Le ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, François Fillon, confie une mission sur « *le rapprochement entre les acteurs de la politique de l'emploi* » à Jean Marimbert. Celui-ci, Conseiller d'État, a été notamment Directeur général de l'ANPE et Directeur des Relations du Travail au ministère. Il est mandaté à titre personnel sur la base d'une compétence d'expertise reconnue et présente des propositions en son nom³⁴, même s'il a très largement consulté au cours de la phase de préparation du rapport.

■ Le diagnostic et les propositions

Conformément à la commande, le rapport (Marimbert, 2004) est présenté comme portant sur « *le rapprochement des services de l'emploi* ». En fait, son ambition est plus vaste : il s'agit d'une réflexion globale sur la gouvernance de la politique de l'emploi (Freyssinet, 2004). Après un minutieux examen de la genèse d'un empilement de dispositifs dispersés entre divers financeurs et de multiples opérateurs, le rapport souligne que « *la France a le*

dispositif d'intervention sur le marché du travail le plus éclaté d'Europe » (p. 9). Il formule quarante-cinq propositions que l'on peut regrouper en quatre blocs principaux portant respectivement sur les conditions de la gouvernance du SPE, sur les rapports entre commanditaires et opérateurs, sur la nécessité d'une évaluation indépendante et, enfin, sur le contrôle de la recherche d'emploi.

– Les conditions d'une gouvernance

Par souci de réalisme, le rapport se situe « *dans l'hypothèse où la physionomie actuelle du système d'intervention ne serait pas significativement simplifiée, du fait des obstacles importants qui rendent difficile la réduction du nombre des financeurs publics comme du nombre d'opérateurs* » (p. 108). De ce fait, priorité est accordée à la mise en place d'instruments qui garantiraient, à l'échelle nationale comme aux niveaux décentralisés, « *une coordination réelle et efficace* ». Plusieurs propositions vont en ce sens tant à l'égard des intervenants publics qu'à l'égard des institutions paritaires. En ce qui concerne, en particulier, les rapports entre l'ANPE et l'Unédic, le rapport détaille différentes mesures pour favoriser « *un rapprochement opérationnel dans le cadre d'un partenariat stratégique* », mais il se garde d'aller plus loin.

Conscient des limites de telles procédures, le rapporteur énonce une menace voilée : « *On ne peut à la fois, sans une certaine inconséquence, écarter des regroupements institutionnels qui simplifieraient la physionomie de notre système [...] et récuser en même temps la recherche d'une gouvernance renforcée et d'un partenariat stratégique et durable entre les principaux acteurs. Compte tenu des antécédents déjà anciens de cette problématique, le constat d'une éventuelle impossibilité de mener à bien la deuxième approche devrait alors conduire à s'engager dans la première.* » (p. 9)

– Commanditaires et opérateurs

Le rapport Marimbert reprend, en ce domaine, les conclusions du rapport Balmory, relatif au recours à des opérateurs externes, déposé le mois précédent³⁵.

³³ Le RMI (Revenu minimum d'insertion) est une prestation différentielle qui garantit un minimum de ressources et est accompagnée, en principe, d'un contrat d'insertion dont l'objet est d'accompagner les bénéficiaires dans leur trajectoire de réinsertion sociale et professionnelle.

³⁴ Il est précisé que le rapport a été réalisé « avec le concours » de Benjamin Joly.

³⁵ Le rapport Balmory a été préparé dans le cadre de la procédure du Conseil national de l'évaluation.

Ce dernier rapport met en évidence les risques engendrés par le recours croissant et non coordonné des divers commanditaires à de multiples opérateurs, les uns comme les autres pouvant être publics ou privés et, en ce qui concerne les opérateurs privés, de caractère lucratif ou non. « *Les collectivités territoriales et les partenaires sociaux verront certainement, dans l'avenir, leur rôle accru par rapport au SPE, même si ce dernier conserve une place essentielle dans la structuration du marché de l'emploi. Faute alors d'une coordination entre les anciens et les nouveaux commanditaires, le marché des opérateurs, et le marché de l'emploi lui-même, peuvent être soumis à des mouvements techniquement incohérents, économiquement coûteux et socialement inévitables* » (Balmory, 2004, p. 32). Il faut donc développer une « ingénierie de la commande publique » définissant les conditions de recours à des prestataires, le pilotage et le suivi, les modes d'évaluation et de rémunération. Ceci implique une coordination des financeurs si l'on veut éviter les stratégies opportunistes des opérateurs.

– Une évaluation indépendante

Les deux orientations précédentes requièrent des dispositifs d'évaluation dont la légitimité ne serait pas contestée par les acteurs concernés. Le rapport préconise la création d'un *Comité d'observation et d'évaluation du marché du travail*, composé de personnalités qualifiées indépendantes, avec « *une fonction d'évaluation globale du système d'intervention publique sur le marché du travail* » (p. 187).

– Contrôle de la recherche d'emploi

Ce point a focalisé les réactions immédiates à l'égard du rapport, bien que celui-ci présente principalement des propositions sur les moyens et les procédures. La mesure qui a alors retenu l'attention porte sur l'introduction de réductions partielles du revenu de remplacement ; elle vise à sortir du dilemme entre tout ou rien, qui contribuerait à expliquer le faible nombre des sanctions prononcées en ce domaine³⁶.

³⁶ Sur cet enjeu essentiel, le rapport renvoie à la création d'une mission indépendante « *de réflexion et d'échange sur les enjeux et sur les modalités de la conditionnalité des allocations et sur ce qu'elle peut impliquer en termes de contrepartie de la part de la collectivité et de droits des chômeurs dans leurs rapports avec les services de l'emploi* » (p. 96).

Le rapport Marimbert, tout en se référant positivement au rapport Ortoli, adopte donc une démarche différente. Les perspectives de création d'un « grand service public de l'emploi » apparaissent, en 2003, trop contraires aux tendances dominantes pour pouvoir être envisagées de manière réaliste, même si l'examen des exemples étrangers plaide dans ce sens. Le pari adopté, peut-être sans illusions excessives, porte sur la volonté des acteurs de construire des partenariats stratégiques, et conduit à préconiser un ensemble de dispositifs institutionnels qui en assureraient une mise en œuvre cohérente et permanente.

■ Les suites données au rapport

Le manque de recul ne permet qu'une évaluation provisoire de l'impact du rapport, puisque certains de ses aspects majeurs sont revenus, en 2007, au centre de l'agenda social. Sur trois des points évoqués ci-dessus, un premier diagnostic peut-être porté sans ambiguïté ; en revanche, sur la question principale, celle de la gouvernance d'un « nouveau service public de l'emploi », la réponse est plus incertaine.

En ce qui concerne le contrôle de la recherche d'emploi, les propositions du rapport ont été, dans une large mesure, mises en œuvre : renforcement des moyens, précision des responsabilités, introduction des sanctions partielles sur l'indemnisation. Cependant, une question essentielle n'a pas été traitée : la définition de l'offre d'emploi « convenable », dont le refus par le demandeur justifierait une sanction. Il n'a pas été donné suite à la proposition de confier à une ou des personnes indépendantes une mission sur la « conditionnalité des allocations ».

Sur les rapports entre commanditaires et financeurs, aucune avancée notable ne peut être mentionnée.

La préconisation d'évaluation par des personnes qualifiées indépendantes a été ignorée. Certes, un *Comité d'orientation pour l'emploi* a été créé, avec entre autres attributions, celle d'évaluer les dispositifs existants, mais il s'agit d'une instance multipartite³⁷. Sans mettre en doute son intérêt, il est évident

³⁷ Représentants des partenaires sociaux, des Assemblées, des collectivités territoriales, des administrations concernées, auxquels s'ajoutent quinze personnalités choisies en raison de leur compétence et expérience.

qu'elle ne répond pas à la préconisation de recours à une capacité d'évaluation indépendante.

Le diagnostic est plus complexe en ce qui concerne le cœur du rapport : le rapprochement des services de l'emploi (Balmary, 2006 ; Rousseau, 2005). Deux étapes doivent être distinguées.

– La loi de cohésion sociale, du 18 janvier 2005, fait figurer pour la première fois la notion de service public de l'emploi dans un texte normatif. Encore faut-il remarquer, avec Dominique Balmary (2006, p. 594), que la loi ne donne pas de définition juridique du SPE, mais procède « *en rassemblant sous cette bannière un gros contingent d'institutions, quelque peu hétéroclites, qui interviennent de près ou de loin sur le marché du travail* »³⁸. Au sein de cet ensemble flou, le mode de régulation privilégié est « *la contractualisation tous azimuts* » (*ibidem*, p. 595), en principe orientée ou coordonnée par des instances multipartites, nationales et territoriales, dépourvues de pouvoir³⁹.

– Fin 2007, la décision de fusionner l'ANPE et les réseaux Assédic-Unédic traduit un constat d'échec de la procédure de coordination par convention. Elle met en œuvre la menace agitée par le rapport Marimbert (voir *supra*) et constitue un changement majeur au niveau national. En revanche, le problème de l'articulation avec les politiques menées par les collectivités territoriales reste entier, alors que la généralisation du RSA (Revenu de solidarité active)⁴⁰ accroîtrait considérablement les responsabilités des Départements en matière d'insertion professionnelle.

Ainsi, bien qu'il n'ait été mis en œuvre que de manière partielle et fragmentée, le rapport Marimbert a fourni le cadre de référence dans lequel se sont

situés, depuis 2004, les débats sur la réforme du service public de l'emploi et, plus largement, sur la gouvernance de la politique de l'emploi.

* *
*

Il n'est pas possible de fonder sur ces trois exemples des conclusions générales quant aux rapports entre recours à l'expertise et décision politique. Cependant, il s'en dégage quelques constats dont il serait intéressant de mesurer la pertinence sur un échantillon plus large.

– Les trois rapports trouvent leur origine dans des manifestations d'insatisfaction et d'inquiétude émanant de divers acteurs économiques et sociaux. Le pouvoir politique entend montrer qu'il y est sensible et qu'il est résolu à apporter des réponses sur une base technique incontestée. Dans le cas du rapport Ortoli, c'est l'insuffisance des moyens d'intervention qui est principalement en cause ; dans les deux autres cas, c'est plus leur multiplication non coordonnée.

– Dans aucun des trois cas, la compétence ou l'indépendance des experts dans la préparation du rapport n'a été contestée. En revanche, les experts ont eu à gérer la tension entre éthique de la conviction et éthique de la responsabilité. Vigoureux dans leurs diagnostics, ils ont accepté, par souci de faisabilité, de s'autolimiter dans leurs préconisations en tenant compte des positions et des rapports de force entre les acteurs et les institutions concernés. L'auteur du rapport Ortoli dit avoir renoncé à la perspective d'un grand service de l'emploi tripartite, renvoyée à plus tard. Le second rapport se résigne à ne proposer qu'une « structure de coopération ». Le rapport Marimbert n'introduit l'hypothèse des « regroupements institutionnels » que comme menace en cas d'échec des « partenariats » qu'il choisit de privilégier.

– Le réalisme commun aux trois rapports ne masque pas la différence de leurs ambitions respectives. Le rapport Ortoli se situe dans un contexte de tensions sociales et d'insuffisance manifeste des dispositifs existants. Il peut donc proposer des innovations majeures, principalement la fusion des régimes d'indemnisation du chômage et la création de l'Office national de l'emploi. Les deux autres rapports sont surtout confrontés aux incohérences et à

³⁸ La loi distingue trois groupes de composantes :
– les services de l'État, l'ANPE et l'AFPA, ainsi que l'Unédic ;
– les collectivités territoriales qui « concourent » au SPE ;
– les organismes publics et privés qui « peuvent participer » au SPE (placement, indemnisation, insertion, formation et accompagnement).

³⁹ La création, par la même loi, des Maisons de l'emploi ne conduirait, en cas de succès aujourd'hui hypothétique du dispositif, qu'à introduire un élément supplémentaire de complexité.

⁴⁰ Le RSA, dont l'expérimentation a débuté en 2007, assure un complément de revenu aux titulaires de certains minima sociaux qui acceptent un emploi à faible salaire. Les Départements sont responsables de l'accompagnement dans la trajectoire d'accès à l'emploi.

l'opacité qui résultent de la prolifération des dispositifs. S'ils mettent en évidence les incohérences qui en résultent, ils savent que les appuis à des solutions radicales seraient rares et les coalitions d'opposants immédiatement combatives.

– Lorsqu'on s'interroge enfin sur la mise en œuvre des préconisations, la différence de nature entre les rapports s'atténue. Dans les trois cas, le pouvoir politique semble avoir soit sélectionné certaines propositions, soit reformulé d'autres dans le but d'éviter des

affrontements majeurs avec les acteurs et les institutions concernés. Cette conclusion manque d'originalité, mais indique la fragilité d'une conception du recours à l'expertise comme technique de rationalisation de l'action publique. Au mieux, l'expertise, grâce à la légitimité de son diagnostic et la cohérence de ses propositions, peut-elle servir de moyen de pression pour contraindre les acteurs au débat et délimiter la zone des compromis possibles... ce qui n'est pas négligeable !

Bibliographie

Balmory D. (Rapport de l'instance d'évaluation présidée par) (2004), *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

Balmory D. (2006), « Un nouveau service public de l'emploi ? », *Droit social*, n° 6, pp. 594-598.

Bertrand H., Hillau B., Richard A. (2003), « L'expertise en région : entre légitimité de la connaissance et utilité pour l'action », *Formation Emploi*, n° 84, pp. 11-25.

Cahuc P., Zylberberg A. (2006), *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, Rapport pour le Centre d'observation économique, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

Chardon O., Estrade M.-A. (2007), *Les métiers en 2015*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et qualifications », CAS-DARES, Paris, La Documentation française.

Daniel Ch., Tuschzire C. (1999), *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.

Delamotte Y. (1969), « L'accord interprofessionnel sur la sécurité de l'emploi du 10 février 1969 », *Droit social*, n° 9-10, pp. 498-507.

Delors J. (1991), « Genèse d'une loi et stratégie de changement », *Formation Emploi*, n° 34, pp. 1-38.

d'Iribarne A. (1979), « Les modèles macroéconomiques dans les prévisions d'emplois et la planification française de l'éducation : analyse critique », in Commissariat général du Plan, *Emploi et système productif*, La Documentation française, Paris.

Freyssinet J. (Rapport du groupe de travail présidé par) (1991), *Pour une prospective des métiers et des qualifications*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.

Freyssinet J. (1995), *Emploi et chômage : peu de résultats, beaucoup de rapports*, IRES, Document de travail n°95-01.

Freyssinet J. (2004), « Balmory, Marimbert, Virville : trois rapports et un enterrement ? ou BMV, le moteur de la politique de l'emploi ? », *Note LASAIRE*, n° 4.

Freyssinet J. (2006), *L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973)*, Centre d'études de l'emploi, Document de travail, n° 65.

Loos J. (1983), « Accord de contenu ou accord de méthode ? L'exemple de l'accord national interprofessionnel de 1969 sur la sécurité de l'emploi », *Sociologie du travail*, n° 1, pp. 15-31.

Marimbert J. (2004), *Le rapprochement des services de l'emploi*, Rapport au ministre des Affaires sociales, du Travail et de la Solidarité, Paris, La Documentation française.

Muller M. (1991), *Le pointage ou le placement. Histoire de l'ANPE*, Paris, L'Harmattan.

Ortoli Fr.-X. (1967), *Rapport sur les conséquences sociales de l'évolution des structures de l'économie*, Commissariat général du Plan (non publié).

Ourtau M. (1995), « Étude d'opportunité et recours à l'expertise dans le processus de création des diplômes », *Formation Emploi*, n° 52, pp. 67-84.

Reynaud J.-D. (1969), « La convention sociale de la sidérurgie lorraine », *Droit social*, n° 4, pp. 219-227.

Rousseau Y. (2002), « Le service public de l'emploi et la jurisprudence de la CJCE », *Droit social*, n° 11, pp. 974-991.

Rousseau Y. (2005), « Du monopole public du placement à un nouveau service public de l'emploi », *Droit social*, n° 4, pp. 456-465.

Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle (1999), *La formation*

professionnelle. Diagnostics, défis et enjeux, Paris, mars.

Seibel Cl., Afriat Ch. (2002), *Avenir des métiers*, Rapport du groupe « Prospective des métiers et des qualifications », Paris, La Documentation française.

Sellier F. (1970), « L'évolution des négociations sociales dans la sidérurgie et la métallurgie en France (1950-1969) », *Droit social*, n° 9-10, pp. 431-442.

Sellier F. (1984), *La confrontation sociale en France 1936-1981*, Paris, PUF.

Tanguy L. (sous la direction de) (1986), *L'introuvable relation formation emploi : un état des recherches en France*, Paris, La Documentation française.

Tanguy L. (2002), « La mise en équivalence de la formation avec l'emploi dans les IV^e et V^e Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, n° 43-4, pp. 685-709.

UNEDIC (1983), *Histoire du régime d'assurance-chômage 1959-1982*, Paris, UNEDIC.

Weber M. (1919), *Le savant et le politique*, traduction française 2003, Paris, La Découverte.

Résumé

L'expert, entre le savant et le politique : l'efficacité des rapports d'expertise sur l'emploi et la formation

Jacques Freyssinet

Les instances politiques ont fréquemment recours à des experts supposés indépendants pour mobiliser l'état des connaissances et formuler des préconisations. Pris dans de complexes stratégies d'acteurs, l'expert est soumis à une tension entre éthique de la conviction et éthique de la responsabilité. Trois exemples choisis dans le domaine de l'emploi et de la formation éclairent la réflexion sur les causes et les conditions du recours à l'expertise, sur les déterminations indissociablement scientifiques et politiques de la formulation des recommandations et, enfin, sur les suites données à celles-ci. Plus qu'un agent de rationalisation de l'action publique, l'expert apparaît comme un possible médiateur du débat social.

Mots clés

Expertise, politique de l'emploi, politique de la formation professionnelle, évaluation

Journal of Economic Literature : H 43 – Project Evaluation ; J 21 – Labor Force and Employment, Size, and Structure ; J 58 – Public Policy