

## **Congrès AFSP Aix 2015**

### **ST 39 Peut-on parler de régions-providence ? Les politiques sociales entre européanisation et régionalisation**

**Paz Martín Martín**  
Universidad Complutense de Madrid  
mpaz.mart.mart@gmail.com

**Carole Tuchsirer**  
Centre d'Études de l'Emploi  
carole.tuchsirer@cee-recherche.fr

#### **Modernisation des services de l'emploi en France et en Espagne : Au-delà de l'européanisation et la régionalisation.**

##### ***1. Introduction***

L'un des courants les plus récents et puissants de l'européanisation des politiques de l'emploi qui a eu une vocation d'influence sur l'administration de ces politiques et de réorganisation/réforme (dite « modernisation ») des services de l'emploi est ce que l'on a appelé la « stratégie de flexicurité ». Il s'agit d'une stratégie qui favorise les processus de décentralisation des politiques de l'emploi, particulièrement du côté de l'intermédiation et le placement, en suivant les dispositions de la nouvelle gestion publique (New Public Management). En conséquence, elle concerne les processus de régionalisation des politiques de l'emploi dans les différents contextes nationaux, des processus qui vont conditionner (ou pas) une configuration déterminée des « régions-providence » et qui vont jouer un rôle fondamental dans la possible identification des « modèles de régions-providence ».

Cet article cherche notamment à élucider les significations et les référents idéologiques d'une réforme de la gestion du chômage en France et en Espagne, réalisée depuis une approche de modernisation et pouvant entraîner ou ayant eu des effets sur les procédures de régionalisation et/ou de décentralisation des politiques d'emploi dans ces pays. Nous abordons donc les procédures de redéfinition des espaces et des significations de l'intervention, ainsi que leur traduction en discours hégémoniques et formes légitimes d'actions politique qui, en dernière instance, renvoient vers les conflits classiques entre la gestion publique et les tendances vers la privatisation, la dichotomie collectif-individuel. Des conflits qui se jouent dans une carte particulière d'organisations, actions et procédures, celle de chacun des États analysés.

Tous ces éléments peuvent contribuer à répondre à la question de si l'on se trouve face à la conformation de « régions-providence », ou si par contre les réformes de la gestion menées à bien sous le parapluie de l'européanisation et de la modernisation ne conduisent-elles plutôt au démantèlement des cadres d'action collective et à la fragmentation de la gestion, ce qui représenterait l'écho de la profonde crise de l'État

social à laquelle l'Europe est confrontée. Ainsi, le pari pour une nouvelle gouvernance du social aura des conséquences importantes pour les fondements politiques et moraux de la cohésion sociale.

Le concept de flexicurité apparaît lors des dernières années dans le cadre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi comme une nouvelle proposition d'équilibre socio-économique à travers une régulation déterminée de l'emploi/chômage et du marché du travail. Suite à sa diffusion de la part des institutions européennes, (*Vers des principes communs de flexicurité*, 2007), les études autour de la flexicurité se sont accrues dans un essai d'élucider des « possibilités d'être » théoriques et politiques de cette notion ambiguë, complexe et polysémique qui est devenue un modèle ou un "concept-guide" des actions des États Membres, en ce qui concerne l'emploi et la protection sociale.

L'influence interprétative et idéologique du concept européen de flexicurité sur le gouvernement de l'emploi et de la protection sociale en France et en Espagne se manifeste autant dans le domaine des représentations, des significations et des valeurs que dans le domaine des logiques de gouvernement, c'est-à-dire, dans les réformes institutionnelles et les outils qui matérialisent certaines directrices idéologiques.

Dans cette contribution nous visons à rechercher la façon dont la décentralisation des politiques de l'emploi en France et en Espagne et la réforme des services de l'emploi sont liés aux recommandations européennes à cet regard, contenues dans les textes sur la flexicurité, ainsi que les paramètres d'interaction entre ce niveau européen et le niveau national des réformes. C'est-à-dire, cette contribution s'intéresse à la relation entre l'influence européenne et les « facteurs intra nationaux » dans deux États membres et aux divergences et convergences qu'elle produit dans les processus de régionalisation des politiques de l'emploi dans chaque pays. À la fin, on s'occupe de répondre à la question : comment la gestion du chômage est redéfinie (ré-inventée), à la lumière (ou à l'ombre) des discours et des concepts hébergeant des paradigmes d'intervention comment celui de flexicurité ?

À fin de répondre à ces questions, premièrement et au long de la section à continuation, nous détaillerons l'approche épistémologique et méthodologique depuis laquelle nous abordons la perspective de gouvernementalité (Foucault, 1992 ; Rose, 1996) et l'analyse interprétative des politiques publiques (« analyse cognitif », Jobert et Muller, 1987 ; Muller, 2005) ; deuxièmement, nous tenterons de présenter certaines des clés théoriques de la modernisation administrative, y compris une description des changements concernant les différents volets de l'intervention (financement, processus et acteurs), et nous établirons le rapport entre ceux-ci et les processus d'européanisation axés sur le concept de flexicurité qui ont lieu dans le domaine de la rénovation du marché du travail. Tout de même, nous signalerons les facteurs institutionnels et historiques étant à la base de la configuration des modèles de gestion du chômage dans chacun des deux pays, tout en essayant d'identifier comment ces nouveaux courants de la gestion se manifestent-ils ou se sont manifestés. Troisièmement, nous expliquerons l'analyse des discours de certains des acteurs de l'emploi les plus représentatifs (agents sociaux, services d'emploi, entités locales, troisième secteur, entreprises de travail temporaire, etc.) de chaque pays, ce qui nous aidera à identifier le rôle joué par l'européanisation et la régionalisation dans l'espace ouvert par les débats menés par lesdits acteurs autour de la « bonne gestion » du chômage. Finalement, nous lancerons quelques réflexions sur les ambivalences et les ambiguïtés, les similitudes et les différences et leurs causes de

chacun des processus de modernisation des services d'emploi analysés. Nous remarquons : que chaque État s'inspire des tendances de l'eupéanisation de manière différente, selon sa configuration institutionnelle et celle des rapports de force entre les acteurs ; que ces tendances ont une influence sur l'appellation à la modernisation et, plus spécifiquement, sur ce qui concerne à la décentralisation. La revendication de la décentralisation dans les deux États se concrétise plus sous la forme d'une attribution de gouvernement au niveau local, que sur celle de la régionalisation, et elle est inséparable des concepts de « gouvernance » et « coordination », obéissant, très souvent, aux postulats de la gestion néo-managériale.

## ***2. Approche épistémologique et méthodologique***

Du point de vue de la perspective de la gouvernementalité, les politiques incorporent, en tant qu'arguments légitimateurs, des appareils de connaissance producteurs de vérités. Les politiques sont intégrées par des épistémês ou des « rationalités politiques », et par les techniques, les stratégies et les tactiques que le gouvernement met en œuvre à partir de et vers ces rationalités, les fameuses « technologies de gouvernement » ou *techne*. Rationaliser les problèmes signifie donc définir ce qui est normal. Les discours sont porteurs et opérateurs de cet exercice de problématisation, de définition, de distribution de responsabilités et de production de sujets, qui renvoient à ce qu'est la politique elle-même (Foucault, 1992 ; Rose, 1996 ; Henman, 2006).

En un mot, nous interprétons les politiques de l'emploi comme « des discours de vérité », résultats de disputes ancrées dans des processus historiques et culturels concrets, qui sont le fruit des relations de pouvoir et qui les expriment, qui distribuent des responsabilités, et qui produisent des sujets (Martín, 2013).

Etant donné que l'on soutient une conception holiste des politiques sociales et de l'emploi, qui recherche des interconnexions entre le cadre de production politique nationale et le cadre transnational, on a considéré que la perspective d'analyse sociétale est la plus appropriée pour cette recherche au niveau comparatif (Lefresne, 1999 ; Maurice, 1998). Ce que l'on compare, ce sont des ensembles d'interdépendance entre des dimensions d'analyse relativement comparables d'un pays à l'autre. Ces dimensions sont les suivantes : le contexte historique et socioéconomique, les institutions et les processus administratifs, les relations de pouvoir (entre acteurs) et les ensembles de significations, de représentations et de valeurs. A partir de cette idée « d'ensembles d'interdépendance entre dimensions d'analyse », on construit le modèle analytique et comparatif de notre recherche.

Les synthèses de significations, de représentations et de valeurs intégrant les politiques de l'emploi ne sont pas seulement entendues en termes de « vision du monde des dominants » (« référentiels », selon Muller, 2005), puisque ces ensembles de significations, de représentations et de valeurs participent aussi des cadres alternatifs qui s'opposent aux « discours de vérité » ainsi que participent de la spontanéité réflexive des stratégies des acteurs – qui sont impliqués dans la mise en œuvre – dans leur entourage quotidien. Dans cette contribution nous nous concentrons sur un niveau d'analyse des discours en lice des acteurs clé (experts). Ils montrent des cadres de sens hégémoniques ou en lice pour l'hégémonie. Les corpus textuels sont constitués de 14 entretiens semi-directifs, effectués pendant l'an 2010 aux acteurs participants, ou prétendant participer,

à l'élaboration et mise en œuvre des politiques de gestion du chômage (pour connaître les profils interviewés, consulter l'Annexe I)<sup>1</sup>.

À travers la stratégie analytique qui est l'analyse critique du discours, nous essayons de découvrir, dans les textes, ce qui se naturalise et se normalise ; quels sont les droits et les responsabilités des acteurs apparaissant dans le texte, et quels sont les réseaux de relations (sémantiques) qui renvoient, à leur tour, à des versions de mondes sociaux coexistant dans le texte. Nous suivons des auteurs comme: Foucault, 1992 ; Bourdieu, 2001 ; Conde, 2010 ; Wodak y Meyer, 2002 ; Lakoff, 2007, etc.

### ***3. Européanisation et modernisation : les moteurs des nouvelles logiques de décentralisation des services publics d'emploi.***

#### ***3.1. Flexicurité et nouvelle gestion publique.***

Le concept de « flexicurité », tel que conçu par l'Union Européenne, est décrit comme une « heureuse » combinaison de flexibilité économique-professionnelle et de sécurité sociale renouvelée, depuis laquelle il serait possible d'atteindre et/ou de maintenir les plus hauts niveaux de croissance économique et de cohésion sociale<sup>2</sup>.

Cette notion, visant à concilier de manière harmonique deux notions traditionnellement opposées, soit la flexibilité et la sécurité sur le marché de travail, constitue une « catégorie résumé » d'un nouveau cadre interprétatif et d'intervention concernant le (dés)équilibre existant entre la protection sociale/justice sociale et le développement économique (libéral). Ce concept vise à consolider un modèle de gestion qui regroupe, de manière complémentaire, les politiques actives (y compris l'intervention individualisée et les politiques spécifiques), et un type de gestion basé sur le « partage de responsabilités, la collaboration, la coopération, la négociation (*bargaining*), le dialogue social, le partenariat (*partnership*) entre les acteurs sociaux et les différents niveaux du gouvernement » et la réduction des dépenses publiques (rendre les « Coûts effectifs »), suivant la ligne de la Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) (Martín, 2009a). La flexicurité comprend non seulement une description des problèmes et des solutions, mais elle intègre aussi une définition des instruments et des processus adéquats pour arriver à de telles solutions (Martín et al., 2014).

La dénommée Nouvelle Gestion Publique (*New Public Management*) entraîne des transformations sur trois éléments clés de l'intervention administrative : le financement, le processus d'exécution et les acteurs participants à ladite exécution. Au niveau du financement, il y a tendance à adopter une stratégie favorable à la réduction ou la contention de la dépense sociale, reliée à la logique « coût-bénéfice ». Le processus d'exécution est assimilé à la nouvelle « gestion par objectifs » (MBO, *Management By Objectifs*), et l'accent est mis sur des critères propres à la gestion des entreprises, tels les

---

<sup>1</sup> Dans la thèse *Réinvention du gouvernement du chômage: France et Espagne devant le cadre référentiel de la flexicurité* nous explorons de plus les « discours officiels » (lois et textes régulateurs), qui ont un caractère plus macrosocial et plus indépendant des intentions subjectives et aussi les discours des acteurs politiques et les pratiques de la mise en place des mesures liées au concept de flexicurité telles que les actions d'accompagnement et suivi de chômeurs (politiques d'assurance active de chômeurs).

<sup>2</sup> “Hacia principios comunes de flexiguridad: Más y mejores trabajos mediante la flexibilidad y la seguridad”. Bruxelles, 27.6.2007. COM(2007)359 fin, p.5.

critères d'efficacité, l'évaluation et l'obtention d'objectifs, avec des principes d'action orientés vers des effets et des résultats ; l'on préfère les structures organisationnelles horizontales et autonomes, dont les rapports sont régis par des contrats ou de quasi-contracts (Pollit, 2003 : 27-28). Les acteurs participant à la mise en place se multiplient et sont plus divers, et ils fournissent de services moyennant des contrats, des accords ou des négociations avec les autorités publiques, leurs activités étant soumises à des audits.

La provision du bien-être est donc configurée comme une structure triangulaire où interviennent trois figures reliées entre elles contractuellement : une partie principale (l'État ou un autre organisme public), l'agent embauché (entité privée ou administration régionale) et le client (le citoyen). Cette dynamique contractuelle peut conduire à un effet plus remarquable, un certain estompage du travail de l'État en tant que garant principal du bien-être social et, en conséquence, un éventuel risque sérieux de démantèlement des cadres de responsabilité collective, suite à l'émergence de nouveaux espaces symboliques de négociation des positions des acteurs (Martín, 2014).

D'autre part, la procédure d'intervention européenne dans le domaine du social, la Méthode Ouverte de Coordination (MOC)<sup>3</sup>, constitue en elle-même un exemple à grande-échelle de la gestion par objectifs, laxiste et multi-niveau, où interviennent une grande quantité d'agents. Celle-ci représente un référent des actions nationales, du fait qu'elle constitue l'espace où sont établis les indicateurs communs (*benchmarking*), où l'on fixe des buts en chiffres, et où l'on détermine les « meilleures pratiques » pour les États membres. D'autre part, la MOC exerce une influence sur le domaine des représentations hégémoniques nationales à travers la transmission de nouveaux concepts et termes aux Programmes de Réforme Nationale (par la suite traduits dans des politiques nationales précises).

### ***3.2. Modernisation des services d'emploi en France et en Espagne.***

La réforme de l'intervention ou des formes de gérer le bien-être, dans ces cas, les politiques d'emploi, fait partie d'un processus profond et complexe de réforme de l'État-providence en lui-même, qui a touché non seulement le contenu substantiel des politiques (discours/rationalités politiques/épistèmes), mais aussi leurs formes d'exécution et la structure institutionnelle sous-jacente à celles-ci (technologies de gouvernement). À continuation, nous explorons la manière dont ces réformes se sont matérialisées (et continuent à se façonner) à travers de facteurs historiques, institutionnels et de rapports de force entre acteurs, et cela dans les contextes français et espagnol.

#### ***3.2.1. Espagne : vers la gouvernance de la désorganisation.***

La réforme des services d'emploi en Espagne a été fortement conditionnée par les pressions d'organismes internationaux, tels l'UE et l'OIT, en faveur d'une gestion *plus spécialisée, dynamique et efficiente*, laquelle se présente comme étant inséparable d'une exécution décentralisée et ouverte à la participation d'agents privés (Martín, 2014 ; Fernández y Martín, 2014). La référence à la « modernisation » a été une constante des

---

<sup>3</sup> Le MOC fut institutionnalisé lors du Conseil Européen de Lisbonne (mars 2000). Les relances de la *Stratégie de Lisbonne pour la Croissance et l'Emploi*, pour les années 2005-08 et 2008-10 furent mises en place suivant les postulats de cette Méthode : il s'agit de la logique flexible de la gestion européenne.

discours d'amélioration de la qualité des services et de l'efficacité, plus dans le but de suivre les dictées externes que comme traduction d'une véritable volonté et planification interne et véritable de l'État visant à réaliser ladite modernisation dans une direction donnée.

En Espagne, la modernisation des services publics d'emploi apparaît étroitement liée à la réforme/amélioration de l'intermédiation au sens large (orientation, information, formation), conformément aux postulats du paradigme de l'activation. Ainsi, par exemple, l'on parle souvent de « *mesures pour moderniser les services publics d'emploi et favoriser l'intermédiation professionnelle* »<sup>4</sup> et du besoin de moderniser ces services « *afin d'augmenter leur efficacité et d'améliorer l'application de l'approche préventive...* »<sup>5</sup>. D'autre part, l'on considère que cette amélioration est favorisée par la participation « *d'autres agents* »<sup>6</sup> à l'intermédiation.

À la fin de la dictature de Franco, l'Espagne fait face, quarante ans plus tard que la plus partie des pays de l'Europe, à la construction d'un système de sécurité sociale et d'intervention en cas de chômage. Ainsi, la création de l'Institut Nacional de Empleo (*Institut National de l'Emploi*) (LBE 51/1980), conditionnée par la tendance de l'étape précédente, obéit aux principes de *stabilité, gratuité, exclusivité et caractère obligatoire*, la participation d'autres acteurs n'étant donc pas envisagée, ni lors de la mise en marche ni au cours du fonctionnement ultérieur. Cependant, peu après, en 1980, l'on incorpore la possibilité de se mettre en rapport avec d'autres organismes externes pour l'information, l'orientation et le placement (moyennant des accords) de collectifs spécifiques (notamment avec des difficultés particulières d'accès à l'emploi). Cette ouverture a amené à l'établissement du SIPE (Services Intégrés pour l'Emploi)<sup>7</sup> en 1994. En parallèle, des compétences de gestion d'assistance, ainsi que l'intermédiation et la gestion des politiques actives ont été transférées aux Communautés Autonomes, en 1980 et 1990, respectivement.

Ainsi, le « processus de modernisation » des services publics d'emploi en Espagne a suivi deux voies en parallèle : d'un côté, la décentralisation autonome (régionalisation), qui donnera lieu à des *quasi-contrats* internes entre les différents niveaux administratifs ; et de l'autre, la reconnaissance légale et la réglementation d'autres agents à caractère privé, qui se traduit dans la Loi 10/1994 (établissant le régime légal des contrats entre agents privés et AAPP, conformément à des procédures d'autorisation et d'appel d'offres). Une fois complétés les transferts, l'on assiste à une véritable « cascade contractuelle » (Martín, 2014), du fait que les Communautés Autonomes prennent le rôle de la potentielle « partie principale » des contrats signés avec des fournisseurs (corporations locales et entités privées), tandis qu'elles

---

<sup>4</sup> Document pour la table de dialogue social sur le marché du travail. 18 octobre 2005, p. 16.

<sup>5</sup> Ibid.

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> Ces services comprennent l'organisation et l'articulation de politiques actives d'emploi pour l'orientation personnelle du chômeur. Il s'agit d'actions à caractère personnalisé et systématique qui font partie du processus complet d'accompagnement du demandeur d'emploi, et elles visent à offrir une attention directe et personnalisée. Leur fonction est double : analyser le marché du travail et améliorer l'employabilité des travailleurs (entretiens de travail, information, plan personnel pour l'emploi, etc.). Les acteurs responsables de la mise en place de ces services sont, notamment, les Entités territoriales et les Entités associées (privées ou publiques à but non-lucratif), et ils le font suite à la signature d'un accord de collaboration avec les différents services publics d'emploi. Ils sont constitués moyennant la collaboration des services publics d'emploi et des entités associées (privées à but non-lucratif et publiques).

deviendront le « partenaire » par rapport à la « partie principale » étatique, avec laquelle l'on entame une dynamique de signature d'accords de collaboration. Certains acteurs ont considéré que le fonctionnement de ce réseau est loin de représenter une tendance pouvant être qualifiée de « managérialisme », et qu'elle serait plutôt proche d'un « modèle bureaucratique traditionnel en complète désorganisation » (Valdés Dal-Ré, 2006 ; Martín, 2013).

Les SIPE (Services Intégrés pour l'Emploi) représentent un exemple de complémentarité entre les modes et les organismes de gestion et l'adoption d'une nouvelle technique gouvernementale basée sur la personnalisation du rapport État-individu. Ces services constituent un cas paradigmatique de cette *vague d'activation pour activer*. L'une de fonctions essentielles des SIPE consiste à élaborer et à suivre des itinéraires individualisés, pour lesquels il est exigé de faire une réédition de comptes quantitative et qualitative auprès des Services Autonomiques d'Emploi (un principal). Ces derniers sont à leur tour tenus d'informer le SEPE (Service d'Emploi Public Étatique), lequel fournit le financement pour la réalisation d'activités. Ainsi, la figure des SIPE renvoie à un panorama net de contractualisation-activation (par rapport aux types définis au niveau théorique)<sup>8</sup>.

### **3.2.2. France: L'importance des modèles entrepreneuriaux pour le secteur public.**

« Désorganisation » et « retard » ont été également les principaux qualificatifs choisis par les experts, les analystes de l'administration publique et les académiciens de divers domaines d'études pour évaluer le système de gestion du chômage français (Simonin, 2005 ; Tuchsirer, 2006 ; Eydoux et Béraud, 2011).

Suite à l'explosion institutionnelle des années 1960, les premières réformes de l'administration concernant les politiques contre le chômage voient le jour en France. Celles-ci donneront lieu au paradigme de l'insertion et elles commencent à être effectives pendant les années 1980. Au long de cette période, l'État français fait face à une importante crise de légitimité politique et sociale, il accusé d'une forte rigidité administrative et d'être incapable de donner une solution à la croissance du chômage parmi les jeunes ainsi qu'au chômage de longue durée.

Les réformes de l'administration des politiques d'emploi de l'époque ont été conduites suivant deux objectifs principaux : l'intervention adaptée à des collectifs spécifiques (jeunes, mères et pères célibataires, chômeurs de longue durée, etc.) et l'adaptation aux caractéristiques socio-économiques des territoires, particulièrement de ceux où les groupes précités sont plus nombreux. En conséquence, ces politiques d'insertion sont pionnières dans l'introduction d'une série d'éléments de gestion des politiques d'emploi en France (et peut-être en une partie de l'Europe)<sup>9</sup> : l'inclusion de l'idée de *complexité/intervention globale* au traitement des problèmes sociaux ; *l'adhésion à des programmes à caractère social pour l'obtention d'allocations ou de prestations*

---

<sup>8</sup> Pour une représentation graphique de ces dynamiques contractuelles, voir l'Image 1 (schéma de « cascade contractuelle » à l'Annexe II).

<sup>9</sup> Le développement de politiques d'insertion a été crucial en France. Ainsi, Simonin (2005 : 286) souligne que le fait que l'administration réponde mieux aux besoins individuels des utilisateurs à travers de contrats est une vision qui, en France, provient de l'apprentissage administratif à l'origine du paradigme d'insertion.

*économiques*, selon les logiques d'auto-apprentissage et des objectifs de réintégration à moyen/long terme ; la promotion de la *collaboration/coordination* entre les différentes administrations publiques et entre celles-ci et les associations privées ; l'attention à la nécessaire *participation active* des groupes engagés avec leurs propres problèmes et leurs formes de gestion.

Au long des années 1990, ces politiques et ces éléments de la gestion feront l'objet d'une série de transformations vers la dénommée « gestion par objectifs » ou « nouvelle gestion publique ».

La plupart des auteurs (Barbier, Clegg, Tuchsirer) coïncident sur le fait qu'en France, le paradigme d'insertion, au long des années 1990, commence à muter vers le paradigme de l'activation et, de ce fait, vers celui de la Nouvelle Gestion Publique. Ainsi, la quête de la participation active et collective des groupes dans une situation donnée est remplacée par la *responsabilisation individuelle* de la personne par rapport à sa situation, de manière à ce que la complexité au niveau du traitement des problèmes sociaux est réduite à la simple *logique droit-devoir* et aux dynamiques contractuelles (« contrats d'accompagnement » ou « contrats d'insertion ») établies dans le cadre d'une intervention orientée vers la *moralisation et médicalisation symbolique* des conduites et attitudes (au lieu de chercher l'auto-apprentissage collectif) et à caractère coactif, dans une tentative de constituer une *incitation* au retour rapide à l'emploi (au lieu de la réinsertion à moyen ou long terme). Cette dernière tendance a été traduite comme : « la conversion des aides passives dans des aides actives »<sup>10</sup>. Finalement, en ce qui concerne la promotion de la collaboration et de la coordination, celle-ci commence à être effective en vertu de la réduction des dépenses publiques et de l'efficacité des agences privées pour le placement rapide des chômeurs, au lieu de répondre à l'objectif d'appliquer une approche transversale des politiques d'insertion.

Finalement, pendant les années 2000, la modernisation de la gestion du chômage a constitué un but largement reconnu et justifié (Rapport Marimbert, 2004 ; Rapport Boulanger, 2008). En France, l'on assiste au passage du système bureaucratique traditionnel, qui délègue à d'autres organismes publics ou privés la gestion des « publics spéciaux », au « modèle de gestion par objectifs avec un rôle très protagoniste de l'agent étatique », la création d'un acteur de l'emploi principal et unique étant cruciale à cet effet. Il s'agira du Pôle emploi, issu de la fusion des ANPE et des Assédics.

De plus, et avant la création du Pôle emploi, on a assisté à une réforme vers la privatisation des services grâce à des contrats avec l'administration, appelée introduction des Opérateurs Privés de Placement (OPPs). Cependant, puisque les processus contractuels et d'évaluation des actions faisant l'objet d'un appel d'offres sont devenus de plus en plus durs, cette initiative a été neutralisée, prévenant ainsi la participation effective d'autres acteurs ainsi que la diversification des possibilités de gouvernement du chômage. Par contre, il y a eu une décentralisation accrue des

---

<sup>10</sup> Tuchsirer (2008) a signalé que « l'activation des dépenses passives », qui relève d'une idée d'engagement significatif du chômeur par rapport à sa situation, ne constitue ni une initiative libérale ni social-démocrate, mais que sa valeur dépend de celui qui l'utilise. Depuis cette approche, le contenu idéologique des mesures dépend, en tout cas, des relations de pouvoir entre les acteurs les ayant promues, de l'idéologie des groupes les ayant exécutées et des modes de gestion. Ceci implique de reconnaître que l'idéologie ne repose pas sur les mesures, mais sur les acteurs.



politiques de l'emploi pas contributives (RSA) et l'on a créé quelques organismes pour la coordination régionale des initiatives pour l'emploi, les Maisons de l'Emploi.

En 2008, malgré toutes ces réformes, le système d'emploi français résultait chaotique et il fut l'objet de dures critiques concernant la dispersion des financements, la dilution des responsabilités, le chevauchement des tâches et, comme résultat, la perte d'efficacité (Tuchszirer, 2008).

Dans le contexte français de la réforme des services publics d'emploi, les termes modernisation et rationalisation sont quasiment des synonymes (« *démarches de rationalisation et de modernisation* »)<sup>11</sup> et antonymes du concept de tradition institutionnelle et du parcours historique particulier : « *selon une logique qui doit parfois beaucoup plus aux aléas de l'histoire sociale et politique, au poids des cultures institutionnelles ou aux particularités de l'organisation territoriale de la République qu'à une stricte rationalité dans l'organisation de la politique publique de l'emploi* »<sup>12</sup>.

Ainsi, le problème de la « complexité » est défini avec substantifs tels que *hétérogénéité, hasard, diversité, dispersion, histoire* et *culture*, tous des termes nuisibles à la bonne gestion du moment et qui ne renvoient pas à une intervention individualisée. Dans l'autre plateau de la balance, des termes et expressions comme *pilotage publique, objectifs opérationnels, stratégie publique d'animation du marché du travail, échanges et contacts stratégiques, évaluation d'ensemble ou responsabilité partagée*, entre autres, sont clé dans la « construction » d'une « ingénierie de la commande Publique »<sup>13</sup>.

Ainsi, le processus de modernisation des services publics d'emploi en France suit deux voies consécutives au fil du temps : (1) la spécialisation initiale (APEC, AFPA) et la territorialisation (ML, PLIE), caractérisée par des rapports paritaires entre les organismes intervenants, les acteurs locaux, régionaux (délégués en matière de formation pour l'emploi), les associations et l'État, qui joue principalement le rôle de bailleur de fonds ; et (2) les méthodologies néo-managériales<sup>14</sup> qui supposent l'établissement de rapports contractuels entre administrations (contrats quasi-commerciaux) et entre celles-ci et des acteurs privés à but lucratif ou non-lucratif (des contrats commerciaux : contrats de progrès)<sup>15</sup>. À côté de ces deux voies, il ne faut pas oublier les procédures classiques de gouvernement corporatiste des politiques d'emploi entre État, ANPE et UNEDIC (établissement de conventions annuelles)<sup>16</sup>. Ainsi, pour conceptualiser l'interaction entre les acteurs de l'emploi en France, nous utilisons plutôt

---

<sup>11</sup>Marimbert, J. (2004), *Rapport au Ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi*, p.27.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Ibid, p.131.

<sup>14</sup> L'introduction de contrats internes et de contrats commerciaux constitue un effort significatif d'adaptation au néo-managérialisme en France. Selon Barbier (2005 : 259), la notion d'*accountability* n'a pas fait partie de la culture politique et administrative française ; cependant, elle commencera à en faire partie et à être présente dans la dynamique de gestion du chômage avec force au cours des années 2000, et elle sera encore plus évidente suite à la fusion ANPE-Assédics.

<sup>15</sup> Quant aux allusions aux contrats commerciaux et quasi-commerciaux, nous utilisons la terminologie de Sol et Westerveld (2005).

<sup>16</sup> Il convient de préciser les différences entre corporatisme et co-gouvernance. Tandis que le corporatisme se caractérise par des interactions consolidées et bien structurées dans un système fermé de patronale, syndicats et État ; la co-gouvernance renvoie à l'établissement de rapports de manière spontanée et informelle entre toute une panoplie d'acteurs (Fenger, 2006).

le terme de « pluri-contractualisme » face à la métaphore de « cascade contractuelle » choisie pour le cas espagnol (voir Image 2, Annexe II).

L'analyse du programme d'accompagnement intitulé *Mobilisation vers l'emploi* nous permet d'identifier un exemple clair de cette situation pluri-contractuelle. Cette mesure représente l'une des possibilités de rapport contractuel administration-citoyen les plus intenses faisant partie de la gamme d'actions d'activation/insertion ainsi que l'option regroupant la plus grande variété d'acteurs, à travers plusieurs procédures contractuelles : elle peut être exécutée directement par Pôle emploi ; elle est octroyée par Pe à des organismes publics ou privés à but lucratif ou non-lucratif, par le biais d'un contrat commercial ; elle peut être déléguée par Pe aux agences départementales au cas où les destinataires soient des bénéficiaires de RSA, par le biais de contrats internes ; elle est à son tour octroyée par les département à des organismes publics ou privés à but lucratif ou non-lucratif, moyennant un contrat commercial.

#### ***4. Décentralisation et coordination comme référents d'une intervention moderne dans le cadre de l'eupéanisation : les discours des acteurs.***

La modernisation incarne l'esprit de la réforme, elle met l'accent sur le mécontentement par rapport au fonctionnement et à l'organisation actuels de l'administration de l'emploi, et elle définit la ligne à suivre pour l'amélioration. Les termes tels qu'*efficacité, concentration, nouveau gouvernement, gestion, coordination, partenariat* ou *transfert*, sont certains des éléments qui apparaissent, de manière réitérée, au long des différents entretiens. Il s'agit, donc, de suivre le chemin de l'efficacité, la simplification des démarches et la spécialisation dans des cas spécifiques, tout en cherchant la « qualité du service » et la « meilleure attention au client ». Le jargon de la nouvelle gestion publique est notamment entrepreneurial.

Au long de ce chapitre, nous cherchons à élucider les métaphores et les cadres interprétatifs sur lesquels sont axés les discours sur la réforme de la gestion de l'emploi en France et en Espagne. Nous voulons également identifier les référents de la réforme, ainsi que le schéma du rapport de forces entre acteurs, et la perception du système d'intervention et les idéaux concernant ce dernier. Des acteurs divers manifestent des idéaux de réforme différents, en fonction de ceux défendus depuis leur position, ou ils argumentent leurs revendications.

##### ***4.1. Espagne : décentralisation, anti-bureaucratie et partenariat.***

Dans le processus de recherche d'un niveau adéquat de gouvernement, l'on défend que la proximité permet une connaissance accrue et plus complexe du cas individuel, ce qui rend possible d'ajuster l'intervention à la diversité locale. À fin de la favoriser, il est précis d'établir des structures décentralisées de partenariat qui permettent la meilleure adaptation à la réalité concrète, par le biais de la combinaison de ressources et connaissances, et en offrant une marge de flexibilité accrue. Ce discours est à la base de la décentralisation et il est construit en opposition à l'intervention bureaucratisée qui impose des modèles homogènes à des situations diversifiées.

*« Le rôle des municipalités devrait être une décentralisation intermédiaire, similaire aux CCAA et qui nous permette de concevoir des stratégies pour chaque fédération et qui nous oblige, au moment de la conception, à inclure tous les agents, à adapter ce qui*

*est fait aux besoins des gens et à ce que le résultat politique représente un progrès pour ma ville. Par rapport à cela, il y a du consensus chez la FEMP » (Représentant de NL-E).*

La même rhétorique qui justifie la première décentralisation, la remet en question en même temps. Les autorités locales dénoncent la centralisation régionale, et réclament de la décentralisation locale pour une exécution adéquate (à proximité des résidents) des politiques d'emploi.

*« En ce qui concerne les politiques actives d'emploi, nous sommes sûrs et certains qu'il faut améliorer le système de financement local, sinon, cela ne tiendra pas. La création des Autonomies n'a pas été transférée au domaine local, et il faut y arriver... » (Représentant de NL-E).*

*« Les principaux acteurs sont municipaux et il faut essayer qu'ils obtiennent le financement » (Représentant de NL-E).*

Malgré les transferts, les Communautés Autonomes ne développent pas les programmes en fonction de leurs besoins, mais ils sont plutôt une copie de ceux existants dans le cadre du modèle antérieur. L'on insiste sur le besoin d'un changement, sur le besoin de fragmentation de l'intervention selon les besoins de chaque Communauté Autonome. Ainsi, l'on problématise le manque de coordination entre les différents niveaux de l'administration (étatique, régional et municipal).

*« Il n'existe pas une bonne coordination entre les administrations étatiques et autonomiques... Le plus important serait de travailler de manière coordonnée, avec la participation de tous les interlocuteurs » (Représentant de l'ONG-E).*

*« L'on ne peut pas répondre à des politiques actives ni à la promotion de l'emploi s'il n'y a pas de coordination entre les trois administrations » (Représentant de NL-E).*

*« Le nouveau plan d'emploi est inopérant... Il cherche surtout à ce que les Communautés Autonomes trouvent des niches d'emploi, mais il manque d'instruments de coordination pour ces actions ainsi que de limites budgétaires » (Représentant du Syndicat B-E).*

Dans le cadre de ce processus de modernisation antibureaucratique, la coordination apparaît comme un élément extrêmement nécessaire. La coordination va permettre que « chacun occupe sa place », y compris l'État.

Le caractère différencié que le discours du consensus ou celui du partenariat acquiert dans chaque pays est un bon exemple des valeurs et des positions que l'on attribue à l'État dans la gestion du chômage. Dans le cas de l'Espagne, les discours de tous les acteurs sont marqués par un sentiment d'absence et de manque de gouvernement ou de « vrai gouvernement »/du « gouvernement nécessaire » (Fernández et al., 2014). Tous les acteurs coïncident dans un mécontentement général par rapport à un modèle d'intervention que nous pourrions qualifier de bureaucratique, et dont les caractéristiques prédominantes sont la centralisation et l'homogénéité dans les processus de gestion. Tous les enquêtés se sont montrés très critiques avec le fonctionnement des services publics d'emploi, notamment avec celui du Servicio

Público de Empleo et des institutions autonomiques équivalentes. D'autre part, une bonne partie des acteurs interviewés (tant les représentants des syndicats comme celui de l'entité à but non lucratif) font référence au vide provoqué par le retrait de la participation des pouvoirs publics dans l'application des politiques d'emploi (« *qui assume le leadership* » ; « *chacun doit s'occuper de ses affaires* »). Par conséquent, l'État, qui détenait idéalement le rôle du plus haut représentant public du bien-être, est maintenant transformé en gestionnaires des concours publics et des subventions nationales.

« *Les ONG veulent construire, participer, mais chacun doit s'occuper de ses affaires, c'est-à-dire, l'administration doit assumer le leadership* » (Représentant de ONG-E).

Suivant la ligne de la rhétorique de l'efficacité, les institutions publiques considèrent les agences privées d'emploi comme l'avant-garde dans la lutte contre le chômage.

« *Pour ce qui est des agences de placement privées, elles doivent participer étant donné que ce sont elles qui peuvent offrir plus de qualité et de spécialisation en fonction de la sélection des profils et dans les tâches d'intermédiation. Nous devons offrir un service à tout le monde, et cela nous dépasse (...) nous ne devons pas oublier que l'idéal serait de s'adapter à la demande de l'employeur, la connaître à l'avance, et puis « vendre le produit », nos chômeurs* » (Représentant de SPV-E).

L'allusion au manque de ressources économiques et de personnel est récurrente dans les discours des agents, surtout des syndicats, pour lesquels la sensation d'inefficacité repose sur ces éléments. De plus, l'on considère que le propre fonctionnement bureaucratique est « excessif », et il est associé à la paperasse, la lenteur et la déficience qui empêchent qu'il y ait une véritable attention personnalisée. Ce qui est personnalisé s'oppose à ce qui est bureaucratique (Fernández y Martín, 2014).

« *Nous fournissons aux employés des outils qui ne les aident pas à trouver un emploi. Il y a un manque de personnel et de moyens pour s'adapter au marché réel et de politiques d'emploi qui s'adaptent véritablement aux besoins des travailleurs* » (Représentant du Syndicat B-E).

Tous semblent vouloir entrer dans le jeu de la gestion efficace, avec d'évidentes connotations entrepreneuriales ; même les acteurs qui, en raison de leur idiosyncrasie, devraient vouloir être plus éloignés de ces mécanismes. L'on adopte un langage mécaniciste, les personnes deviennent des « choses » dans le monde de la gestion, les chômeurs sont vendus comme des produits ou conçus comme des pièces d'un puzzle qui doivent s'emboîter dans une carte dessinée par le marché. La tâche des fonctionnaires de l'Instituto Nacional de Empleo consiste à remplir les trous avec les *pièces* qui s'y adaptent le mieux. Il convient particulièrement de mentionner la logique syndicale dans ce processus, une logique construite autour de la philosophie selon laquelle « tout est gérable » et avec un rôle où l'on assume des pactes ou des accords sociaux avec des acteurs étant, en théorie, antagoniques en termes d'intérêts.

#### **4.2. La France : coordination, gouvernance et territorialisation**

Selon la plupart des acteurs de l'emploi, la nouvelle gouvernance de l'emploi à la française doit être ordonnée et claire. L'une des principales caractéristiques de la

« gestion due » du chômage en France est qu'il n'y a pas de place pour la diffusion et l'informalité ; il doit y avoir une entité chargée de la coordination.

Pour le représentant des Maisons de l'emploi interviewé, la coordination est la pierre angulaire d'une gestion ordonnée dans un entourage où intervient une large pluralité d'acteurs de l'emploi, desquels dépendent le développement économique et par conséquent, la création d'emploi (« caser les chômeurs »). La non existence d'un outil de coordination « officiel » entre les acteurs, renvoie à une image de chaos et d'extra-légalité (« *Et ici le sens c'est que leur relation personnelle n'est pas institutionnelle* »).

*« Quand on regarde un territoire, un bassin d'emploi ou un bassin d'activité. Quand on regarde tous les organismes qui s'occupent, quand même, du développement économique parce que... parce que s'il n'y a pas de développement économique, il n'y a pas d'emploi ; et s'il n'y a pas d'emploi, on ne peut pas caser les chômeurs, hein? »* (Représentant de MDE-F).

Par opposition au paradigme de l'activation, qui relie la cause du chômage directement aux manques techniques, moraux ou psychologiques des chômeurs, le discours du représentant des Maisons de l'emploi « récupère » des élaborations théoriques du paradigme de l'insertion une perspective du problème matérialiste, systémique et exogène aux sujets<sup>17</sup> : l'emploi dépend du développement économique et le développement économique dépend à son tour de la coordination entre les acteurs sur un territoire donné.

Il s'avère spécialement intéressant d'observer la référence que le représentant des Maisons de l'emploi fait par rapport à la nouvelle gouvernance de l'emploi : « *la gouvernance de l'ensemble* », laquelle « *ne veut pas dire direction de l'ensemble. C'est d'organiser, j'ai vais dire, l'ensemble pour qu'il aille dans la bonne direction (...) ça veut dire dans une direction commune et consentie et reconnue par tout le monde* ». Ainsi, l'on cherche la participation de tous et le consensus ; il s'agit de distinguer ces termes de la dénommée « *direction de l'ensemble* » qui semble correspondre plus au concept traditionnel de « gouvernement », un gouvernement entièrement représenté en France par la figure de l'État centralisateur. Par opposition à ceci, les « maisons de l'emploi » sont des organes de gouvernance.

*« (...) mais à la limite, moi je ne cherche pas le conflit, je cherche à les convaincre : pour moi c'est un lieu d'échange, de concertation et de gouvernance dans le sens moderne du terme, c'est-à-dire, celui qui conduit la barque sans que ceux qui sont dans la barque s'en rendent compte. »* (Représentant de MDE-F).

La référence à la gouvernance en France a une forte composante « d'action organisatrice » et non pas tellement « d'organisation flexible », comme l'on assume normalement. Cependant, nous retrouvons la métaphore de la fluidité : « diriger la barque sans que ceux qui sont à l'intérieur s'en rendent compte ». La gouvernance se produit dans un entourage liquide où elle navigue.

---

<sup>17</sup> « Matérialiste » et « exogène », dans le sens où le problème dépend des opportunités qu'offre l'entourage au niveau des conditions matérielles d'existence ; « systémique » dans le sens le plus proche au domaine d'intervention du Travail social, à savoir celui de l'appréhension du problème comme un ensemble interconnecté d'éléments.

Dans la ligne de l'activation, la représentante du syndicat B-F définit le service idéal selon sa capacité de réunir toute une gamme de services d'attention au chômage et à l'emploi. D'où, l'unification et la polyvalence seraient deux de ses caractéristiques principales.

*« ...nous sommes pour créer quelque chose qui n'existe pas en France, nous sommes pour créer le « Service Public de l'Emploi, de la Formation et de l'Orientation » (...) le service public que nous avons aujourd'hui est pour les demandeurs d'emploi et nous, nous sommes pour que ça doit être pour tous les salariés (...) pour les informer sur (...) Ça sert à permettre le salarié de pouvoir se projeter, de pouvoir se construire le projet de vie. »* (Représentante du syndicat B-F).

En France, les organisations syndicales les plus actives au sein de l'UNEDIC sont les premières à se sentir attaquées par les réformes, et elles situent l'institution étatique dans une situation de conflit. Ceci a été clairement manifesté dans le discours du syndicat A-F, pour lequel l'alternative à la coordination est la confrontation (*guerre*) :

*« Je crois qu'il faut qu'on développe de coordination du travail collectif pour que ce soit pas la guerre entre les deux institutions, mais que chacun trouve sa place et que (...) comme indemnisation et placement sont, doivent être articulés dans le contenu (...) qu'on puisse arriver à travailler ensemble dedans l'institution »* (Représentant du syndicat A-F).

Les représentants des missions locales, du Pôle emploi au niveau régional et des Maisons de l'emploi affirment également leur mécontentement à l'égard d'un État fortement centralisateur et réclament une décentralisation accrue et un rôle plus protagoniste au niveau local.

Plus précisément, le représentant du Pôle emploi, qui a une position de responsabilité par rapport au niveau régional, critique le fait que la gestion soit trop centralisée alors que, selon lui, les expériences les plus intéressantes se produisent dans le domaine local. Cet acteur arrive à conclure que la « solution gouvernance » en France ne fonctionne pas en raison de l'absence de moyens et pour des questions culturelles (*« je pense que le sujet dans le cas de France, c'est qu'on a moins bon à la territorialisation... »*). Les administrations entrent en concurrence entre elles au lieu de créer des instruments efficaces de coordination et de participation conjointe.

*« En France on est centralisateur, c'est une grande différence avec l'Espagne, ce qui veut dire que les politiques de l'emploi sont très centralisées alors qu'elles devraient être très décentralisées, très liées aux territoires. »* (Représentant de SPN-F)

*« En général, ça ne marche pas du tout (...) on met de choses sur la table et on n'a pas de moyens sur la table, donc la solution gouvernance en France pour le moment (...) ne marche pas, on dit pas que c'est pas possible, mais, pour le moment... »* (Représentant de SPN-F).

Dans le domaine français, l'État n'incarne pas tellement le discours de gestion néo-public comme celui néo-entrepreneurial (Fernández Santos et al. 2008), et cela combiné avec des formes de direction que tous les acteurs, sauf le représentant d'AATT, ont

qualifié de totalisatrices et despotiques (« *l'État dicte notre histoire* », Représentant du syndicat A-F).

Le représentant des agences d'emploi temporel, récemment converties en agences d'emploi, définit le « devoir être » des services d'emploi en termes de « praticité », de leur capacité d'être des « fonctionnements » et des « outils ». Les opinions basées sur les jugements idéologiques sont qualifiées de « positions dogmatiques » ; les ETT s'y accordent, par opposition à celles-ci, les positions pragmatiques.

*« ... donc on donne plus d'opportunités (...) On peut avoir une nouvelle appréhension par rapport à ça. Sauf des gens qui sont plutôt dans une position dogmatique, mais générationnellement de moins en moins, dans les générations nouvelles, elle est pragmatique, les jeunes ils sont beaucoup plus pragmatiques. On a fait des enquêtes d'opinion sur les jeunes et ils considèrent vraiment les ATTs comme un outil »* (Représentant d'AATT-F).

C'est ainsi que surgit un impératif axiologique du sens pratique, en reniant de sa propre charge de jugement moral : si c'est pratique, c'est bon ; cependant, le « sens pratique » dépend de productions symboliques de la valeur qui le définissent comme tel (tel que Bourdieu l'a largement souligné). Selon ce discours, l'important est ce qui est fonctionnel, technique et pratique. Le pragmatisme est l'orientation des interventions correctes et la tendance d'avenir, par opposition au dogmatisme, qui appartient au passé. Une approche idéologique des politiques est qualifiée péjorativement de « dogmatique ».

#### **4.3. Le recours à l'Europe.**

Tant en France comme en Espagne, ces discours favorables à la coordination, le partenariat, la décentralisation et la territorialisation trouvent une forte légitimation dans les références à l'Europe, que ce soit en tant qu'institutions européennes ou comme un ensemble de pays avec lesquels l'on puisse se comparer. La dynamique européenne activée est celle de la gestion flexi-sécurisée, qui fait appel à un « partage des responsabilités », ce qui, en fait, est précisé explicitement sur les recommandations. Dans ce chapitre, nous tenons à offrir une approche au caractère distinctif qu'acquière ces références à l'Europe au sein de chacun des contextes nationaux analysés.

Les institutions européennes ont exercé une influence notable dans l'imaginaire collectif espagnol, en tant que paradigme de la modernisation, la démocratie et le développement économique. L'on fait appel sans cesse au niveau européen comme référence essentielle de l'impartialité, la modernité et l'efficacité.

*« Dans le domaine national il y a plus de reconnaissance, en raison des exigences de l'UE, des politiques d'emploi, la MOC exige la participation de tous les agents... L'Administration publique doit garantir le droit au travail, et pour ce faire, elle doit compter avec tous les acteurs, tel que l'affirment aussi les politiques européennes »* (Représentant d'ONG-E).

La rhétorique du consensus, du partenariat et de la préférence pour la décentralisation s'est vue renforcée et munie d'autorité politique par les institutions européennes. Voilà pourquoi ce processus de coordination européenne a été accompagné d'un recours

croissant au niveau local, au troisième secteur et aux interlocuteurs sociaux afin de réunir leurs efforts et perspectives pour lutter contre la crise du marché du travail.

*« Mais la coordination est de plus en plus difficile. Il faudrait assurer une participation, il s'agit de la politique soutenue par l'UE. Nous parlons de l'idée de la subsidiarité, du fait que les choses soient optimisées grâce à cela pour parvenir à l'efficacité (au niveau plus bas ceci est fait de manière plus efficace) »* (Représentant de NL-E).

*« L'Administration publique doit garantir le droit au travail et pour ce faire elle doit compter avec tous les acteurs, à l'instar de ce qu'affirment également les politiques européennes. Ces acteurs sont évidemment des chefs d'entreprises et des syndicats, mais aussi les ONG, (notre entité) fournit ses services chaque année à plus de 70 000 personnes »* (Représentant d'ONG-E).

Ce sens de l'Europe ne semble être contesté par aucun des acteurs. L'Europe est le référent à suivre et à émuler par le pays (Moreno y Serrano Pascual, 2011). L'usage que l'on fait dans ce cas de l'Europe implique ainsi la disqualification de l'Espagne en raison de son « anti-modernité ». Par opposition à l'Europe, Espagne sera synonyme de préjudice, de déraison, de stagnation inflexible. De plus, l'Europe n'est pas uniquement l'Union Européenne mais aussi ce que font les États autres que l'Espagne, des États voisins et par rapport auxquels elle se compare.

*« Comme il en est le cas pour d'autres pays européens, depuis l'INEM on pari pour l'entrée d'agences de placement à but lucratif, dont l'inclusion en tant qu'agents d'intermédiation professionnelle est soutenue avec enthousiasme par les entrepreneurs et critiquée frontalement par les syndicats »* (Représentant de SPN-E).

*« Nous avons la directive d'ETT, les accords de flexicurité, le Conseil d'Europe qui a déclaré que nous étions une voie pour lutter contre l'économie informelle. C'est-à-dire, l'on accorde un rôle protagoniste au niveau européen, et malgré tout, ici tout est toujours pareil, nous n'avons pas changé du tout »* (Représentant d'AATT-E).

En France, la référence à l'Europe n'est pas tellement partagée ni munie d'un sens unique. Il s'avère intéressant de constater que les organisations syndicales coïncident au moment de faire des considérations positives concernant la contribution européenne au système d'emploi français, mais cela n'est pas fait selon la même perspective ou par rapport aux mêmes aspects. La position la plus critique est celle adoptée par le représentant des Missions Locales. Cet acteur présente un discours de méfiance à l'égard de l'utilité et du sens des bases du système de gouvernance, qui consistent à se comparer avec d'autres pays et à y adopter les politiques ayant apparemment bien marché dans ces derniers.

*« ils disent qu'on va faire une seule structure comme au Danemark, où ça marche très bien, et quand on regarde ce qu'ils ont fait au Danemark, ils ont regroupé dans une seule structure l'accompagnement du demandeur et le suivi social, et ils ont gardé une autre structure pour indemniser. Et nous, ça nous a fait croire qu'on applique le chemin danois de regroupement alors que regrouper n'est pas la même chose et comme (...) et tout ça parce que personne n'a été regarder de près quelle était la réalité de la fusion qu'ils avaient fait au Danemark qui n'était pas du tout celle qu'on a fait ici au nom du model danois (...) C'est pas du tout la même, c'est très lié au système institutionnel de*



*chaque pays, l'organisation des pouvoirs publics etc., là on voit bien que chaque pays a une organisation très différente. Donc, on ne peut pas faire simplement de comparaison –sur la même base-« (Représentant de ML-F).*

Le recours à l'Europe est aussi un référent de légitimité par rapport à plusieurs aspects et selon la perspective de plusieurs acteurs. Le représentant du syndicat A-F base sa défense de « l'activation » sur le fait qu'il s'agit d'une initiative qui provient des pays du Nord et de l'Europe. La légitimité de « l'activation » est tenue pour sûre parce que la légitimité de l'Europe est tenue pour sûre.

*« ... les politiques ...l'activation des politiques de l'emploi elle vient aussi des expériences européennes des années 80 et 90. Je pense que nous à la X et dans les Assedics on a toujours été intéressés par cette vision des choses, concrètement, le tournant historique je ne le sais pas ; (...) voilà l'Europe a beaucoup mis, les institutions européennes ont aussi mis le focus un peu sur cette expérience-là, la volonté de pas forcément faire la assistance, mais d'activer » (Représentant du syndicat A-F).*

Pour la représentante du syndicat B-F, l'Europe est un élément fédérateur du consensus sur les politiques d'emploi entre les partis politiques.

*« les gouvernements qui se succèdent en France sont des gouvernements qui n'ont pas la même sensibilité politique (...) il y a des points de différences, mais par contre ils sont d'accord sur une chose, c'est l'Europe et donc qu'ils se mettent dans le bas de ce qui est décidé au niveau de l'Union Européen et du coup sur la question de l'emploi il n'y a pas de différences... de dépenses actives, la flexisécurité etc. il n'y a pas de différences notables entre le gouvernement de droite et le gouvernement de gauche en France » (Représentante du syndicat B-F).*

Au delà de ceci, l'originalité de son discours réside dans l'appropriation de cette scène européenne pour la mettre au service des fins et des luttes de tous les syndicats.

*« Mais on est en Europe et après demain il y a une action de tous les syndicats d'Europe contre les politiques d'austérité et je pense qu'il faudrait que tous les syndicats ensemble y réfléchissent (...) ensemble les syndicats d'Europe je pense qu'on pourrait changer aussi quelque chose quoi... voilà... » (Représentante du syndicat B-F)*

Tout comme nous avons constaté dans les discours des acteurs espagnols, pour certains des acteurs français, les autres pays nous amènent aussi une « nouvelle réalité ».

*« La première chose c'est que dans l'ensemble des pays européens, dans la plupart des pays européens les agences d'intérim faisaient pas que l'intérim mais aussi elles étaient « employment agencies » donc elles faisaient l'intérim et le recrutement bien que il y avait l'expertise du fait que ces agences pouvaient assurer toutes les missions autour de l'emploi » (Représentant d'AATT-F)*

*« Je crois que, effectivement, l'intégration européenne a vécu un développement de libéralisation du marché du travail et en général dans tous les pays européens, mais il y a de...il y a de... un fonctionnement du marché du travail en France qui n'est pas forcément très satisfaisant il y a un marché du travail qui a été sclérosé, avec beaucoup des insiders et outsiders sur le marché du travail et il y a très peu de fluidité du marché*

*de l'emploi, en fait, il y a un système qui est très sclérosé en France »* (Représentant d'AATT-F)

*« Donc il y a une volonté de décentraliser les choses et de décroiser les choses et d'être dans une vision qui est un peu moins dogmatique qui est impulsée par l'Europe. »* (Représentant d'AATT-F).

L'Europe fixe le cap. L'on utilise des métaphores médicales et physiques. La libéralisation du marché du travail issue de l'Union Européenne implique « mouvement » et « santé », par opposition au marché du travail français qui est sclérosé. Dans ce contexte, la privatisation permet de décroiser, décentraliser et libéraliser l'intervention pour le chômage à partir d'une vision moins dogmatique, promue par l'Union Européenne.

## **5. Conclusions.**

### **Les services de l'emploi en France et en Espagne : au-delà de l'europeanisation et la régionalisation.**

La modernisation des services d'emploi est accompagnée d'un changement qui touche les principes constitutifs, les valeurs fondamentales et les représentations du monde du travail, dans le cadre d'un débat plus large sur la portée et la direction de la crise ou la réforme de l'État-providence. Les institutions internationales et les courants théoriques de réforme plus en vogue se situent au centre de ce débat.

Ainsi, la réforme administrative est basée sur des outils de définition théorique tels que la nouvelle gestion publique, la gestion par objectifs ou le contractualisme, ce qui entraîne des transformations sémantiques (par ex., la substitution de la notion de citoyen administré par celle de client ; celle de gouvernement par celle de gouvernance) et politiques (tendance à la dispersion du pouvoir et à l'individualisation des responsabilités) qui opèrent dans les cadres d'action et de rapport civique entre l'État et l'individu. Tout cela se situe dans un nouveau paradigme de réglementation de l'emploi, le paradigme de l'activation qui fait partie à l'heure actuelle d'une construction référentielle à plus grande portée : la flexicurité (Martín, 2014; Fernández y Martín, 2014).

On a qualifié la gouvernance des services pour l'emploi en Espagne de « *modèle bureaucratique traditionnel en désorganisation complète* » et en France de « *modèle de gestion par objectifs avec un rôle primordial de l'État* ». En France, au contraire qu'en Espagne, l'Etat prévaut dans la gestion, et sa tradition centralisatrice va empêcher l'implantation de formes de gouvernance laxistes ; néanmoins, il y a une préférence consciente par les principes de la nouvelle gestion publique. En Espagne, la décentralisation/régionalisation des politiques de l'emploi (actives) est mise en place pendant les années 90 et il ne semble pas répondre directement à une amélioration de la gestion qui, par contre, est effectivement poursuivie à travers de la privatisation : la contractualisation des actions de suivi et d'accompagnement des chômeurs avec des organisations sans but lucratif.

Désorganisation et désordre sont deux des diagnostics que la France et l'Espagne citent en commun dans leur processus de rénovation administrative des services d'emploi, ce qui sert à réclamer une modernisation. Au-delà de ceci et de certains aspects de base

partagés, l'on aperçoit des différences socio-économiques, historiques et institutionnelles dans ces processus de rénovation administrative.

Alors que la mûre État-providence française a traversé une importante crise de gouvernabilité qui l'a amenée à se repenser soit même depuis la fin des années 1960, l'Espagne n'a jamais vécu de véritables convulsions internes qui amenèrent à la transformation progressive des principes de gestion, à long terme, en principes néo-managérialistes, c'est-à-dire, elle ne possède pas de tradition propre de critique à la bureaucratie. Dans ce pays, ceux-ci, tout comme d'autres aspects propres de la culture du capitalisme postindustriel (ou postmodernité), se sont incorporés d'une manière presque superposée et artificielle à la scène de la politique et la culture espagnole, comme s'il s'agissait de principes moraux.

Pour sa part, dans l'histoire de la gestion du chômage en France, il convient de souligner le rôle clé joué par les organismes internationaux, mais aussi celui des gouvernements (dernièrement ceux de droite) et des experts qui ont élaboré des rapports justificatifs et encourageants des réformes, depuis le début des même jusqu'à nos jours (Marimbert, 2004, Balmory, 2004, Boulanger, 2008, etc.). Dans ce sens, nous pouvons affirmer que la France est plus proche d'une flexicurité « méditée » ou du développement d'un modèle propre (passé par le filtre de la planification interne) concernant la réforme des services d'emploi, par rapport à l'Espagne, vu que le panorama espagnol semble plus prêt à absorber, sans trop de mise en question, les tendances venant d'ailleurs (ou à se laisser approprier par celles-ci). D'autre part, le fait que la France ait une tradition de gestion (publique) solide implique que ses réformes auront par conséquent une importance et un poids particuliers.

Le rôle de ce qui est public en Espagne est toujours représenté par la figure de l'Etat, alors qu'en France, étant donné que l'Etat semble devenir dernièrement un État régi par des logiques entrepreneuriales et accapare de plus en plus des pouvoirs de gestion (création de Pôle emploi), plusieurs acteurs (Mission locales, Maison de l'emploi) placent la valeur de la solidarité collective dans le domaine de l'intervention contre le chômage dans le niveau local. La critique faite à l'État par les acteurs de l'emploi en France et en Espagne a donc un caractère polaire qui, comme nous le soulignons, est dû à l'histoire institutionnelle et aux rapports de force entre acteurs tout au long de celle-ci. L'impression de la plupart des acteurs en Espagne (sauf les ETT) est que « *l'État se défile* », alors qu'en France on pense plutôt que « *l'État nous enlève notre pouvoir* ».

L'appellation à la « coordination » entre acteurs dans les deux pays, comme concept de référence, l'est donc aussi comme concept stratégique. En France, la coordination doit permettre de mettre de l'ordre en marge de l'État ; alors qu'en Espagne cet appel à la coordination est légitimé non pas pour le besoin d'enlever du pouvoir à l'État, mais pour le besoin d'en gérer l'absence. Dans les deux cas, la « coordination » constitue un nouveau gouvernement non identifiable/intangible, brouillé avec l'exercice du « gouvernement traditionnel », de différentes perspectives.

En résumé, nous pouvons affirmer que, dans le cas espagnol, la modernisation des services publics d'emploi se présente comme un objectif clair à l'horizon, mais diffus dans sa concrétisation pratique et conceptuelle. Les réformes administratives semblent se concrétiser de manière chaotique et subreptice. Dans le cas français, même si les

résultats sur le terrain n'ont jamais été comme prévus, il semble exister un discours officiel sur la modernisation.

Donc on pourrait dire que la France représente une version de la flexicurité plus évoluée et plus sophistiquée (offrant cohésion et élaboration) que l'Espagne. Mais c'est également une version qui compte avec l'apport des élaborations propres et particulières des acteurs dans leur contexte, ainsi que pour ce qui a trait à la construction de positions critiques et opposées. D'après ce que nous avons pu observer par l'analyse du discours des acteurs français, les logiques, les valeurs et les représentations de la version hégémonique européenne de flexicurité pénètrent dans le domaine français des politiques pour l'emploi par le biais de l'acteur étatique (inconditionnel à ces discours, indépendamment du parti politique au gouvernement). L'État se présente comme une sorte d'interlocuteur unique et direct des institutions européennes. Cependant, cet aspect renferme une conséquence à double tranchant: pour ce qui a trait au contenu des politiques, a lieu une systématisation et une transposition de termes et de concepts bien plus fortes qu'en Espagne; mais par contre, pour ce qui a trait à la réforme des services pour l'emploi et aux modes de gouvernance, l'État prévaut dans la gestion, et sa tradition centralisatrice va empêcher l'implantation de formes de gouvernance laxistes, conformément aux principes de la nouvelle gestion publique et que l'Union Européenne exalte par des expressions comme « le partage des responsabilités ».

Cette dernière circonstance agglutine l'ensemble des critiques que la plupart des acteurs de l'emploi fait à son monopole organisationnel : la revendication continue, issue de la plupart des acteurs, de la décentralisation/territorialisation de l'intervention et d'une « coordination » accrue. Parmi les acteurs, les agents sociaux, réunis à l'UNEDIC, sont ceux qui ont le rôle le plus protagoniste dans la prise de décisions et l'application des politiques, et par conséquent, ce sont ceux qui ont été le plus touchés par la tendance au monopole organisationnel de l'État. Ainsi, le représentant des Missions Locales, un acteur hybride en marge des décisions générales en matière de politique d'emploi, est celui qui se montre le plus réticent et critique par rapport aux nouvelles tendances.

En Espagne, les logiques de la flexicurité et de l'activation semblent pénétrer d'une façon moins directe et moins institutionnelle ; elles semblent cependant compter avec une plus grande implantation de leurs composants axiologiques (alors qu'en France elles avaient un caractère plus technico-théorique). L'État n'a pas un rôle si intense qu'en France d'acteur principal de l'emploi, étant donné que les politiques actives (y compris l'intermédiation/placement) ont été des compétences déléguées aux Communautés Autonomes pendant les années 1990. Les syndicats, quant à eux, n'ont pas eu non plus un rôle principal, surtout en ce qui concerne le chômage (leur fonction représentative des travailleurs s'est bornée davantage au cadre de la négociation collective, de l'emploi) ; ils ne disposent pas d'ailleurs, comme dans le cas français, d'un organisme associatif qui leur donnerait une autonomie particulière en tant qu'agents sociaux. C'est ainsi que les organismes privés à but non lucratif vont gagner du terrain dans le domaine de la gestion, à travers les trous laissés par d'autres acteurs, alors que les entités locales et les agences de travail d'intérim occupent encore surtout l'espace de la revendication. Le paysage de l'activation et de la flexicurité en Espagne est donc diffus, quoique parfaitement assimilé en termes de principes et de valeurs qui doivent guider l'intervention, notamment en raison de la représentation de retard par rapport à l'Europe et de ses tendances soulevés par tous les acteurs.

Finalement, il convient de souligner que les discours les plus semblables des deux pays sont ceux que soutiennent les représentants des associations des agences d'intérim. Ainsi, les agences de travail temporaire s'approprient du langage de la libération et la rénovation du système, et font appel à l'Europe comme source de légitimité. D'autre part, il convient également de mentionner, dans les deux états, la présence du discours néo-managérialiste et entrepreneurial chez les représentants des organisations syndicales.

Dans ce contexte de réformes de la gestion du chômage, imbibées de l'esprit de flexibilité issu des débats et des théories de la gestion les plus modernes, le terme « régionalisation » n'apparaît pas dans les discours des acteurs interviewés. À sa place, l'ont fait plutôt appel à la décentralisation des actions vers le niveau local et à l'attribution de la capacité de décision à ce niveau de gouvernement en coordination avec le reste des acteurs de l'emploi. Cette décentralisation de l'intervention est associée à une efficacité accrue des politiques, due au fait qu'elles sont mieux adaptées aux besoins du territoire, des individus de ce territoire. D'où, la décentralisation/territorialisation implique à la fois plus de flexibilité et moins de bureaucratisation, ce qui contribue à la rationalisation des efforts.

Cet appel à la coordination et à la décentralisation est commun aux deux états, mais le sens et la transcendance de celui-ci sont façonnés par l'expérience nationale de la politique et, par conséquent, par la construction particulière d'une vision hégémonique de la « bonne gestion » issue de celle-ci. Ainsi, dans le domaine français, l'appel à la décentralisation et à la coordination est associé à la quête de la rationalisation, le maintien de l'ordre, le besoin de contrôle et d'évaluation ainsi que le goût pour la simplification des démarches (faisant partie de la lutte contre la bureaucratisation excessive). Par contre, dans le domaine espagnol, la préférence pour la décentralisation au niveau local (étant donné que l'on considère que les Communautés Autonomes agissent en tant qu'une prolongation du niveau étatique central) et la coordination entre les entités est caractérisée par la mise en valeur du partenariat, la proximité de l'intervention ainsi que la quête de plus de cohérence et l'augmentation de la flexibilité dans les processus.

Ainsi, en guise de conclusion, nous pouvons affirmer que les caractéristiques intrinsèques aux états analysés issues du facteur sociétal font que tant la régionalisation comme l'euro-péisation de leurs processus administratifs, dans ce cas, dans le domaine de la gestion du chômage, soient limitées et acquièrent des sens et des configurations particulières dans chaque cas. Cela est mis en relief dans le tableau-résumé suivant sur les cadres interprétatifs de la réforme administrative :

**Tableau 1. Cadres interprétatifs de la réforme administrative**

	<b>ESPAGNE</b>	<b>FRANCE</b>
Quel est le problème soulevé ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inefficacité</li> <li>• Obsolescence</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inefficacité</li> <li>• Intervention centralisée</li> </ul>
Quelles sont ses causes?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Retard</li> <li>• Chaos dans le processus d'institutionnalisation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Surreprésentation de l'intervention étatique</li> <li>• Culture de l'intervention/gestion</li> </ul>
Quel est le sujet/objet de l'intervention ?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institutions, techniques et stratégies</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Les principes : la culture de l'intervention</li> </ul>
Quelle est la solution?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proximité, flexibilisation de l'intervention et coordination</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordination et ordre</li> <li>• Simplification et spécialisation.</li> <li>• Évaluation et contrôle</li> </ul>
Qui est responsable (d'appliquer la solution)?	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Agents sociaux : l'État et les agents sociaux</li> <li>• État et entités privées : les entités privées</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'État doit laisser de la marge de manœuvre au reste des acteurs</li> </ul>

Élaboration propre.

Dans les deux pays, l'on envisage une réforme nécessaire des mécanismes (et des arguments) de gestion. De nombreuses techniques de gestion appliquées dans le domaine de l'entreprise, qui répondent à la demande de flexibilité, décentralisation, évaluation, etc., vont être incorporées aux discours des acteurs, qui tenteront ainsi de construire une nouvelle « culture de l'intervention ». Dans le cas de l'Espagne, les transformations des services d'emploi menées à bien en faisant appel à la modernisation se caractérisent par la dispersion, la dissolution des responsabilités et la réduction des dépenses. En France, elles se présentent comme une transformation du sens de l'intervention publique plutôt que comme un démantèlement de celle-ci, comme un déplacement dans le sens du public vers une supposée virtuosité de la gestion néo-entrepreneuriale, où les procédures de contrôle et d'évaluation introduisent le caractère de gestion disciplinaire. En tout cas, pour ce qui en est de l'interaction entre l'administration (les programmes d'intervention) et le citoyen, tant le paysage de « pluri-contractualisme » (en France) comme celui de la « cascade contractuelle » (en Espagne) façonnent les ressorts de la responsabilité publique paradoxalement renforcés de manière unilatérale vers le côté du chômeur à travers les dénommés « engagements d'activité ».

Le contrat individuel, entre l'administration et l'administré, est établi comme un mécanisme de gouvernementalité pouvant osciller entre la coaction et la négociation ; mais en tout cas, il représente un déplacement de la responsabilité, attribuée auparavant au système/contexte, vers le travailleur, vers sa personne. Ce déplacement est teinté d'une tendance à la disqualification morale du citoyen qui est soit considéré « incapable de s'aider soit même », soit « inadapté » à la nouvelle réalité de l'emploi.

De tout cela, nous arrivons à conclure que la nouvelle gestion publique dans le domaine de l'emploi implique un retour « sophistiqué » de la rationalité libérale et ainsi, d'une réforme normative et culturelle de l'État social qui se concrétise dans une transposition

des valeurs de l'universalisme, la sécurité et l'équité par celles de l'efficacité et l'individualisme.

## **Bibliography**

Barbier, J.C. (2005) Embedding Contractualism in National Institutions: Performance contracts in the French Public Employment Services. En Sol, E. and Westerveld, M. (eds.) *Contractualism in Employment Services*. The Hague : Kluwer Law International, pp.255-280

Berthet, T., Cuntigh, Ph., Guitton, Ch. (2002) *La politique de l'emploi au prisme des territoires*. DARES, document d'études, septembre, n°59. 38 p.

Berthet, T. (2005). *Des emplois près de chez vous ? : la territorialisation des politiques d'emploi en questions*. Pessac : Presses universitaires de Bordeaux.

Bessy, C., Eymard-Duvernay, F., Gomel, B. et al. (1994) Les politiques publiques d'emploi : le rôle des agents locaux. *Les 4 pages du Centre d'Etudes de l'Emploi*, juin 1994, n°33. 4 p.

Bourdieu, P. (2008) *El sentido práctico*. Madrid: Siglo XXI.

Bourdieu, P. (2001) *¿Qué significa hablar?*. Madrid: Akal.

Clegg, D. (2011) France: integration versus dualization. In Clasen, J. and Clegg, D. (eds.) *Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press, pp. 34-54

Clegg, D. (2008) From Liberal Statism to Statist Liberalism: The transformation of Unemployment Policies in Europe. In Seeleib-Kaiser, M. (ed.) *Welfare State Transformations*. Basingstoke: Palgrave, pp. 147-163

Conde, F. (2010) *El análisis sociológico del sistema de discursos*, Madrid, CIS, Cuadernos Metodológicos

Delfini, C. et Demazière, D. (2000) Le traitement de l'offre d'emploi à l'ANPE : diversité des logiques d'intermédiation. *Travail et emploi*, janvier, n° 81, p. 27-40.

Du Gay, P (2012) *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*. Madrid: Siglo XXI.

European Commission (2007). "Towards common principles on flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", *Employment and Social Affairs*, Brussels, European Commission. Disponible en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=117&langId=en> [acceso 12/04/2013].

Eydoux, A. and Béraud, M. (2011) Accelerating governance reforms : the French case. En van Berkel, R., de Graaf, W. and Sirovatka, T. (eds.). *The governance of active welfare states in Europe*. London: Palgrave Macmillan, pp.38-61.

Fairclough, N. (1995). *Critical Discourse Analysis*, Londres, Longman.

Fenger, M. (2006), Shifts in welfare governance: the state, private and non-profit sectors in four European countries. En Henman, P. and Fenger, M., (eds.) *Administering welfare reform: international transformation y welfare governance*. Bristol: Policy Press, pp. 73-92.

Fernández Rodríguez, C.J. y Martín Martín, M.P. (2014) Los discursos sobre la modernización de los Servicios Públicos de Empleo: ¿hacia una nueva forma de gobernanza? *Política y Sociedad*. Vol.51, N°1, pp. 177-200. <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/42054>

Fernández Rodríguez, C.J., Martín Martín, M.P. y Tovar Martínez, F.J. (2014), Capítulo 9: Lo incuestionable es la modernización: análisis de los discursos de actores clave en las políticas de empleo. En Fernández, C.J. y Serrano, A. *El paradigma de la flexibilidad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS, pp.299 – 328.

Fernández Rodríguez, C.J. Martín Martín, P. et Serrano Pascual, A. (2012), “Flexicurity and the semantic transformation of the concept of security : the modernisation of the Spanish social protection”. *International Journal of Society Systems Science*, volume 4, N°2, pp.150-166.

Fernández Rodríguez, C. J. (2007). *El discurso del management: tiempo y narración*, Madrid, CIS.

Fernández Santos, Y., Fernández Fernández, J.M., Rodríguez Pérez, A. (2008). “Modernización de la gestión pública. Necesidades, incidencias, límites y críticas”, *Pecunia*, 6:75-105.

Foucault, M (1999), “La Gubernamentalidad”, in Foucault, M., *Ética, estética y hermenéutica*, Barcelona, Paidós.

Foucault, M. (1992), *El orden del discurso*, Buenos Aires, Tusquets Editores. (edición electrónica)

Freyssinet, J. (1998) *Les services publiques d'emploi. Le cas de la France. Guide technique du BIT sur les services de l'emploi*. IRES.

Gomel, B. et Serverin, E. (2009), *Experimenter pour décider? Le RSA en débat*. Document de travail 119. Juin 2009. Centre d'Études de l'Emploi.

Gordon, C. (1991) “Governmental rationality: an introduction” En Buchell, G. Gordon, C. and Miller, P. (eds.) *The Foucault effect*. Chicago, IL: University of Chicago Press, pp. 1-51.



Henman, P. (2006), "Welfare reform as governance reform: the prospects of a governmentality perspective". En Henman, P. and Fenger, M. (eds.) *Administering welfare reform: international transformation y welfare governance*. Bristol: Policy Press, pp. 19 – 42.

Henman, P. and Fenger, M. (2006), *Administering welfare reform: international transformation and welfare governance*. Bristol: Policy Press.

Jobert, B. et Muller P. (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, Paris, Presses Universitaires de France.

Lakoff, G. (2007), *No pienses en un elefante. Lenguaje y debate político*, Madrid, Editorial Complutense.

Lakoff, G. and Johnson, M. (2003) *Metaphores we live by*, London, The University of Chicago Press

Lefresne, F. (1999), *Systèmes nationaux d'insertion professionnelle et politiques publiques de l'emploi en direction des jeunes : une comparaison européenne*, Tesis doctoral. Director : Bernard Gazier. Université Paris I.

Martín Martín, P. Serrano Pascual, A. y Tovar Martínez, F.J. (2014) Capítulo: 2. La noción de flexiguridad como la reconciliación de lo irreconciliable. En Fernández, C.J. y Serrano, A. *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS, pp. 59 - 80.

Martín Martín, P. (2014) Capítulo 4: Servicios públicos de empleo y nuevos modos de gobernanza. En Fernández, C.J. y Serrano, A. *El paradigma de la flexiguridad en las políticas de empleo españolas: un análisis cualitativo*. Madrid: CIS, pp. 135-175.

Martín Martín, P. (2013) *Reinvención del gobierno del desempleo: Francia y España ante el marco referencial de la flexiguridad*. Tesis doctoral. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Martín Martín, P. (2009a), "Questioning the employment system : the European flexicurity approach", *The journal of Industrial Relations and Human Resources*, volume 11, N°5, pp. 95-114. <http://www.isguc.org/?p=article&id=400&vol=11&hum=5&year=2009>

Martín, P. (2009b) The Social Construction of Employability at Local Level. En Koistinen, P., Mósesdóttir, L. and Serrano, A. (eds): *Emerging Systems of Work and Welfare*. Brussels: Peter Lang, pp. 161–194.

Martín, P., Tovar, F.J. and Artiaga, A. (2010) Reinventing the governance of unemployment in Spain: The dim role of social action organisations. Presentación. *The 31st Conference of the International Working Party on Labour Market Segmentation*. Universitat de València, València, Spain 14, 15, 16, 17 July 2010

Maurice, M. (1998), « Les paradoxes de l'analyse societale. Retrospective et propective », in Document Seminaire. *L.E.S.T. 98/8. L'analyse societale revisitée*.

Maurice, M. (1994), « Acteurs, règles et contextes. À propos des formes de la régulation sociale et de leur mode de généralisation ». *Revue française de sociologie.*, nº 35-4, pp. 645-658.

Merrien, F.-X (1998) “Governance and modern welfare states”. *International Social Science Journal*, vol 50, nº 155, pp. 57-68.

Molina Navarrete, C. (2006), “Servicios Públicos de Empleo, intermediación y políticas activas. La eterna asignatura pendiente”. *Boletín Informativo del Carl*, nº4, mayo 2006 (Cuadernos Andaluces de Relaciones Laborales).

Moreno, L. y Serrano, A. (2011) The spanish welfare state in the European context. En Guillén, A.M. y León, M. (dir)., *Europeanisation and Spanish social policy*. Ashgata/Palgrave, pp. 39 - 59.

Muller, M. (1993), Control o colocación. Historia del Servicio Público de Empleo Francés. Madrid: Ministerio de Trabajo y de la Seguridad Social.

Muller, P. (2005), “Esquisse d’une théorie du changement dans l’action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs”, *Revue française de science politique*, vol. 55, février (1), pp. 155-187.

Osborne, D. and Gaebler, T. (1992) *Re-inventing government*. Reading, MA: Addison-Wesley.

Perrier, G. (2010) *Intégrer l’égalité entre les hommes et les femmes dans la mise en œuvre des politiques de l’emploi. Une comparaison entre Berlin et la Seine-Saint-Denis*. Tesis doctoral. Director : Pierre Muller. Institut d’Études Politiques (IEP) de Paris

Pollitt, C. (1990), El gerencialismo y los servicios públicos. Cambridge: Basil Blackwell.

Pollitt, C. (2003), *The essential public manager*. Maidenhead: Open University Press.

Rose, N. (1996), “Death of the social? Re-figuring the territory of the government”, *Economy and Society*, vol.25, nº3, pp.327-56.

Serrano Pascual, A. (2009a) “The battle of ideas in the European field: The combat to defeat unemployment and the struggle to give it a name”. *Transfer*, 15 (1): 53-71.

Serrano Pascual, A. (2009b). “Regulación supranacional y despolitización del trabajo: el caso del paradigma de la activación”, en Crespo, E., Prieto, C. y Serrano, A. (Dirs.), *Trabajo, subjetividad y ciudadanía. Paradojas del empleo en una sociedad en transformación*, Madrid, Editorial Complutense / CIS: 259-290.

Simonin, B. (2005) Formal contracting with providers in France: A technical approach with higher political stakes today. En Sol, E. y Westerveld, M. (eds.) *Contractualism in*

*Employment Services. A new reform of welfare state governance.* Netherlands: Klumer Law International, pp. 281 – 306.

Sobrino González, G. (2007), *La política de colocación.* Albacete: Bomarzo.

Sol, E. y Westerveld, M. (2005), *Contractualism in Employment Services. A new reform of welfare state governance.* Netherlands: Klumer Law International.

Stuart, M., Martínez Lucio, M. (Eds.) (2005) *Partnership and Modernisation in Employment Relations,* Londres, Routledge.

Tovar, F.J. y Revilla, J.C. (2012) La institucionalización de la individualización del trabajo: el concepto de flexiguridad. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 30 (1): 235-258.

Tuchszirer, F. (2010) France. An unemployment insurance system ill-adapted to the economic crisis. En Lefresne, F. (ed.) *Unemployment benefit systems in Europe and North America: reforms and crisis.* Brussels: ETUI, pp.155-174.

Tuchszirer, C. (2008a) Indemnisation et accompagnement des chômeurs : Une articulation à reconsidérer. *Connaissance de l'emploi.* CEE. N°51, février.

Tuchszirer, C. (2008b) La réforme du service public de l'emploi : suite et fin ?. *Regards sur l'actualité, La Documentation Française*, n°343, août, pp. 65-73.

Tuchszirer, C. (2006) La réforme du service public de l'emploi : mission accomplie ?, *Regards sur l'actualité, La Documentation Française*, n°324, octobre, pp. 57-67.

Tuchszirer, C. (2001) Le PARE, outil d'un nouveau parcours d'insertion pour les chômeurs ? *Droit social.* N° 4. La nouvelle assurance chômage. Avril, pp.393 – 397.

Valdés Dal Ré, F. (2006), “Intermediación laboral: apuntes críticos de una reforma socialmente visible y normativamente provisional”. *Relaciones laborales*, 19, editorial.

Vida Soria, J. et al. (2005) “Los servicios públicos de empleo”, En Molina Navarrete, C., Empleo y mercado de trabajo: nuevas demandas, nuevas políticas, nuevos derechos. XXIII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales. Sevilla: Consejo Andaluz de Relaciones Laborales (CARL)-Mergablum.

Wodak, R. (2002), “What CDA is about – a summary of its history, important concepts and its developments”, in Wodak, R. and Meyer, M. (eds), *Methods of Critical Discourse Analysis*, London, Sage, pp.1-13.

## ANNEXE I

### Entretiens aux acteurs de l'emploi

#### France

Représentant de Agences d'Intérim (AATT-F)	1 entretien
Représentant du Syndicat A-F	1 entretien
Représentant de la réseau régional de Pôle emploi (SPN-F)	1 entretien
Représentant de la réseau de Missions locales (ML-F)	1 entretien
Représentant des Maisons de l'emploi (MDE-F)	1 entretien
Représentante du Syndicat B-F	1 entretien
<b>TOTAL</b>	<b>6 entretiens</b>

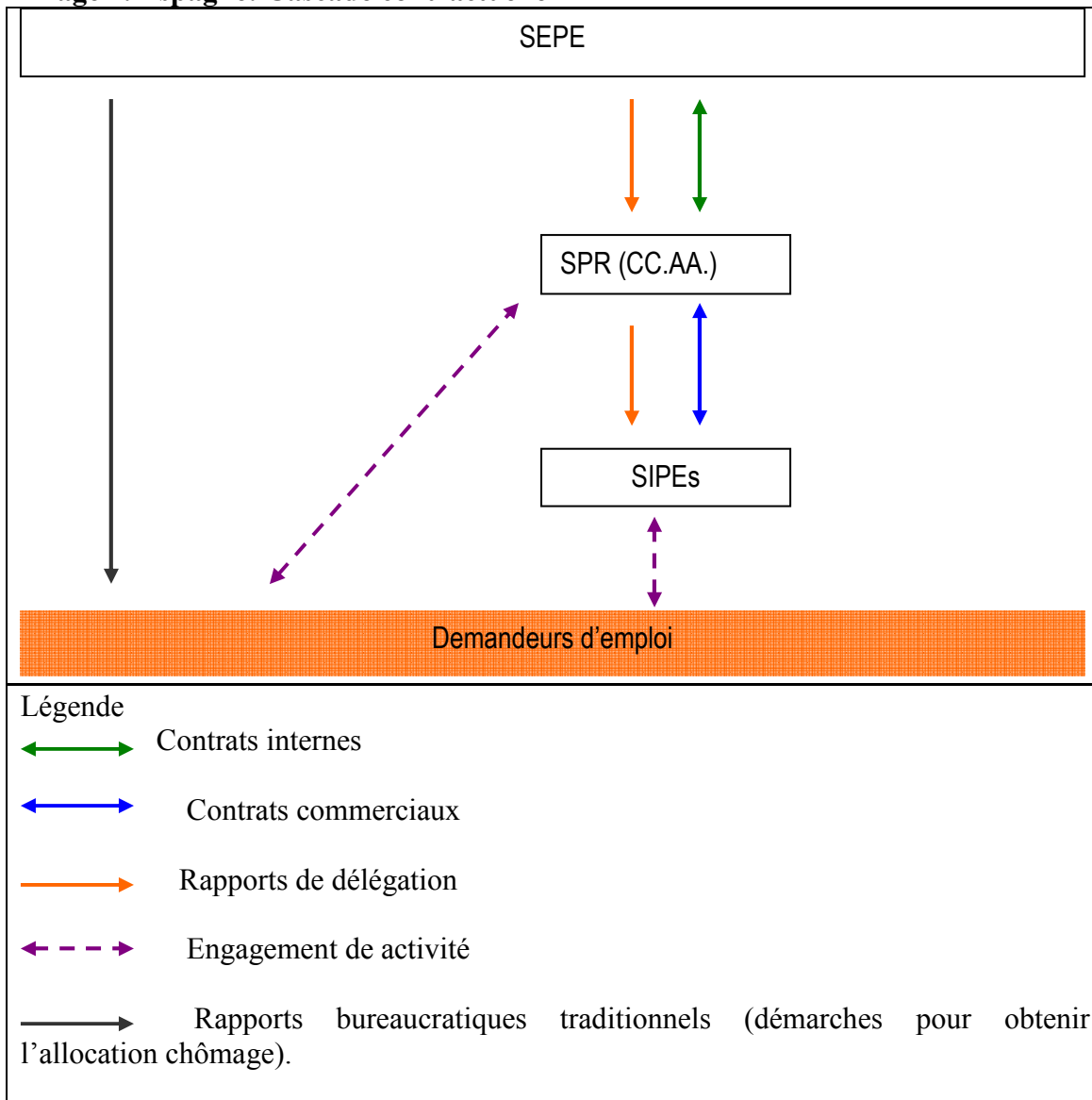
Autres entretiens non incluses dans l'analyse: Représentant du Syndicats A-F y représentant des Maisons de l'Emploi.

#### Espagne

Représentant du Syndicat B-E	1 entretien
Représentant de Syndicat A-E	1 entretien
Représentant du niveau local (NL-E)	1 entretien
Responsable des politiques actives – INEM (SPN-E)	1 entretien
Représentant du service régional d'emploi de Andalousie (SPA-E)	1 entretien
Représentant du service régional de emploi de Valencia (SPV-E)	1entretien
Représentant des Agencias de Travail Temporaire (AATT-E)	1 entretien
Représentant de ONG au niveau national (ONG-E)	1 entretien
<b>TOTAL</b>	<b>8 entretiens</b>

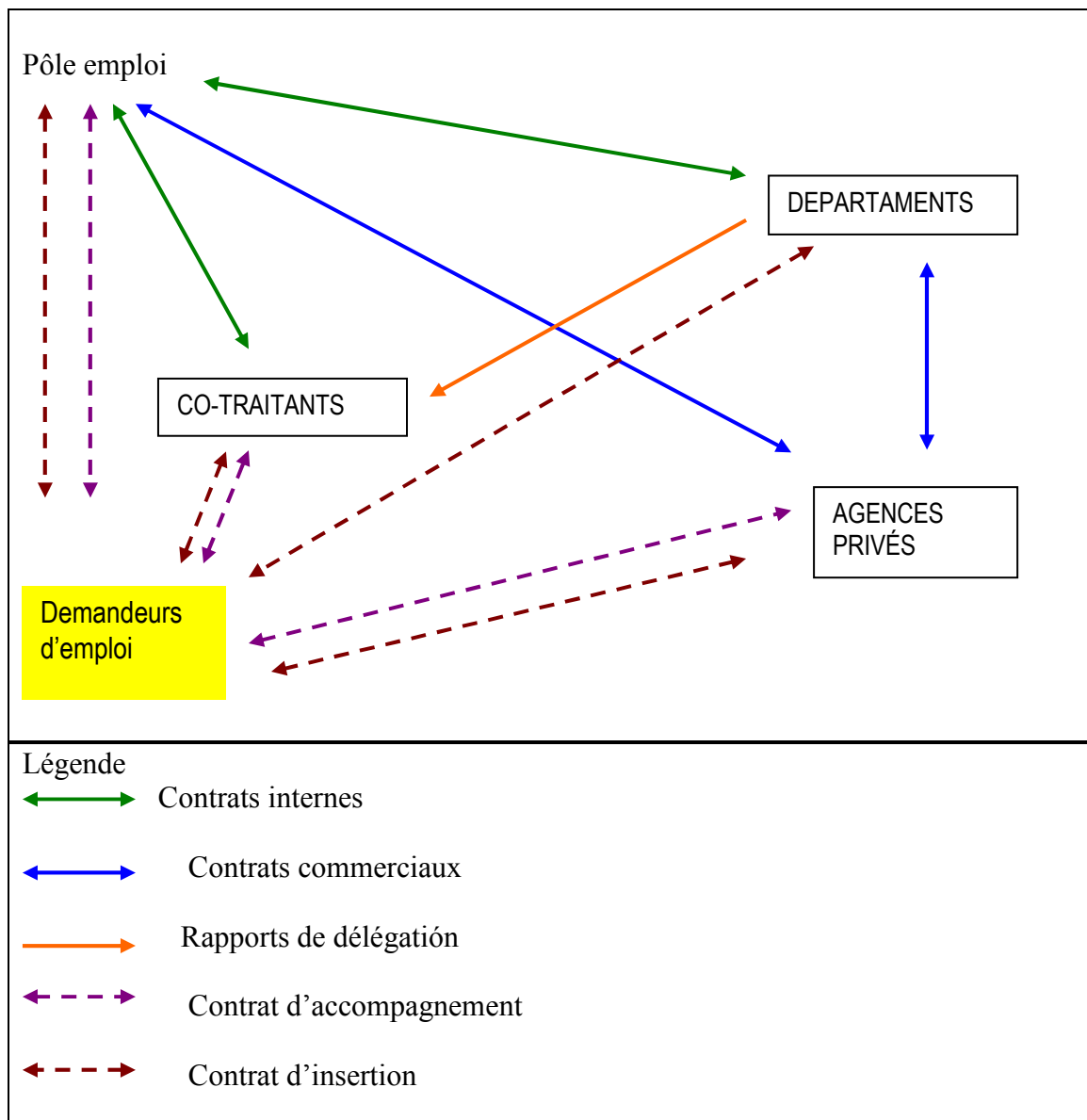
## ANNEXE II

**Image 1. Espagne: Cascade contractuelle**



Source personnelle

**Image 2. France: Paysage pluri-contractuelle**



Source personnelle