

## Enquête

20

mardi 25 avril 2006 LE FIGARO

## Comment réformer après la crise du CPE

**GOVERNANCE**  
Après la crise du CPE, économistes et politologues préconisent que les réformes passent plus souvent par une phase d'expérimentation avant leur mise en œuvre.

LE PROJET DE CRÉATION du CPE a provoqué une telle crise en France que la réforme du droit du travail paraît bloquée, au moins pour un temps. Beaucoup d'économistes la jugent pourtant nécessaire pour faire baisser le chômage. Plusieurs universitaires, entraînés par Etienne Wasmer, professeur d'économie à l'université du Québec, à Montréal, estiment qu'une nouvelle approche permettrait de relancer le processus de manière plus consensuelle : l'expérimentation. Ce spécialiste du marché du travail a donc coordonné un dossier sur ce thème mis en ligne par le think-tank Telos.

De quoi s'agit-il ? Devant les résistances au CPE, le premier ministre, explique Etienne Wasmer, aurait pu maintenir son projet en limitant dans un premier temps

son application à une zone géographique, pour l'expérimenter. Des experts auraient été chargés de suivre l'expérience en comparant un groupe cible, dans la zone en expérimentation, et un groupe de contrôle, présentant des caractéristiques proches, mais non ouvert à la réforme. Il n'aurait été décidé, qu'en fonction des résultats, de généraliser ou pas ce contrat.

**Méthodologie et évaluation**

L'expérimentation a un autre avantage : elle permet, lorsqu'une mesure est adoptée, d'avoir en place des dispositifs et une méthodologie pour en évaluer l'efficacité. Et donc de mieux utiliser les fonds publics. Cette manière de réformer a-t-elle un avenir en France ? Elle a ses limites, reconnaissent certains experts. Les premières sont juridiques. Pascal Combeau, professeur de droit public à Metz, explique que « si l'expérimentation temporelle ne pose pas vraiment de problème (par exemple, la loi IVG de 1975 fut prise initialement pour cinq ans), l'expérimentation spatiale suscite des questions face au principe constitutionnel d'indivisibilité ter-



Le projet de création du CPE a provoqué une telle crise en France que la réforme du droit du travail paraît bloquée, au moins pour un temps. S. Soriano/Le Figaro

ritoriale de la République et d'égalité devant la loi ». Depuis 2003, la Constitution prévoit toutefois qu'une loi ou un règlement puisse comporter « pour un objet et une durée limitée, des dispositions à caractère expérimental » si cela se justifie par l'intérêt général.

D'ailleurs, le contrat de transition professionnelle (CTP), inspiré de la convention de reclassement personnalisée (CRP) qu'avait négociée les partenaires sociaux, va être expérimenté dans sept bassins d'emploi.

Il y a aussi des limites tech-

niques à l'expérimentation. Pour être incontestables, les tests doivent être menés sur une échelle suffisamment grande. En outre, ils ne doivent pas être manipulés par les politiques, prévient dans un article Peter Fredriksson, directeur général de l'Institut pour l'évaluation des politiques de l'emploi de Suède. Mais la principale critique tient surtout à la gestion du temps. S'il y a déjà eu en France plusieurs expériences positives, comme la décentralisation du transport régional, ou le RMI qui avait émergé dans deux départements avant d'être généralisé, d'autres n'ont pas eu ce destin.

Les ordonnances Juppé de 1996 sur la réforme de l'assurance-maladie avaient, par exemple, prévu des expérimentations dites Soubie, du nom du président du comité qui devait les évaluer. Quelques-unes - rares - ont eu lieu, avec des résultats évalués en 2003 et 2004, mais l'initiative avait été quasi oubliée lorsque la réforme suivante a été préparée. Surtout, les gouvernements sont le plus souvent pressés par le calendrier politique. Ainsi Dominique de Villepin n'a-t-il pas voulu at-

**Le laboratoire d'idées Telos**

Telos est un think-tank en ligne fondé en décembre 2005 par Zaki Laïdi. D'inspiration réformiste, il réunit aujourd'hui plus de cent vingt économistes, politologues et sociologues qui régissent, comme ici, en temps réel, aux grands sujets du débat public. Les textes inédits mis en ligne sont prolongés par des travaux de recherche et des publications. Parmi les projets en cours, figure la construction d'un indice inédit de niveau de vie et d'un indice d'emploi et non plus de chômage. [www.telos-eu.com](http://www.telos-eu.com) tendre l'évaluation - pourtant prévue et promise - du contrat nouvelles embauches avant de lancer le CPE. « Le calendrier politique est une contrainte », reconnaissent les spécialistes de Telos, mais pas aussi forte que la nécessité d'avoir préparé un terreau favorable pour la réforme. Ils en veulent pour preuve l'épisode de la réforme des retraites des fonctionnaires, qui a dû attendre huit ans pour aboutir après les grèves de 1995.

SOPHIE FAY

## Trois chercheurs plaident pour l'expérimentation

## « La réforme du Code du travail serait facilitée »



Etienne Wasmer : « La théorie ne suffit pas à convaincre. » DR

Etienne Wasmer est professeur d'économie à l'Université du Québec à Montréal.

EN MATIÈRE D'EMPLOI, on a peut-être tout essayé, comme l'a dit François Mitterrand, mais sans jamais évaluer l'efficacité des mesures prises. Pourtant, si l'on avait mené des expérimentations et des évaluations, avec des groupes de comparaison, on distinguerait ce qui marche et de ce qui fonctionne moins bien. Cela permettrait d'économiser les fonds dépensés en vain, de les concentrer sur les actions les plus efficaces et, surtout, donnerait à tout gouvernement des arguments pour défendre une réforme. La théorie, en effet, ne suffit pas à convaincre. Les exemples étrangers non plus : on n'est jamais sûr que les conditions de demande et d'offre sur le marché du travail soient les mêmes qu'en France.

La réforme du Code du travail serait sans doute facilitée par des expérimentations locales. Deux rapporteurs (Blanchard-Tirole et Cahuc-Krattmarz) ont recommandé une refonte totale du système. Mais un pays qui peut bousculer un gouvernement par un contrat tel que le CPE - qui ne fait que créer un instrument supplémentaire sans rien supprimer - n'acceptera pas sans bruit la refonte

## « Une pratique courante dans certains pays »



Denis Fougère : « La plus vaste expérimentation a été conduite aux Etats-Unis. » DR

Denis Fougère est directeur de recherche au CNRS et professeur à l'École polytechnique.

L'EXPÉRIMENTATION est une pratique courante dans certains pays étrangers. Elle consiste à tester une réforme, à évaluer son efficacité en sélectionnant deux groupes de personnes ou d'entreprises : l'un sur lequel on teste la mesure, l'autre sur laquelle on ne change rien, et à comparer dans le temps les évolutions des deux groupes.

La plus vaste expérimentation a été conduite aux Etats-Unis, pour mesurer l'impact de la réduction du nombre d'élèves par classe dans l'enseignement primaire. Elle a porté sur 110 000 élèves répartis aléatoirement dans des classes de 13 à 17 élèves ou de 22 à 26 élèves de la dernière année de maternelle jusqu'à l'équivalent du CE 2. Le passage dans une petite classe ayant un effet bénéfique sans ambiguïté sur les élèves appartenant aux minorités et les élèves appartenant aux familles pauvres, le Sénat américain a décidé de consacrer, en 2000 et 2001, 1,3 milliard de dollars au programme de réduction de la taille des classes.

Deuxième exemple, les Etats-Unis ont mené en 1994 une expérience de lutte contre les ghettos urbains : « Moving to opportuni-

ty » dans cinq métropoles. Ils ont testé la distribution de vouchers (des bons d'achat) permettant à des ménages vivant dans des immeubles publics d'habitation de quartiers, où le taux de pauvreté dépasse 40 %, de louer des appartements à des propriétaires privés pour se reloger dans des quartiers moins pauvres, avec l'aide et le suivi d'une association. Les résultats ont permis d'étendre l'expérience.

Le troisième exemple est allemand et a consisté à évaluer l'effet d'une aide financière à des chômeurs reprenant un emploi. Entre 1999 et 2002, 16 villes ont participé à l'expérimentation (les chômeurs dont le revenu est inférieur à un certain plafond recevaient un complément de 50 % du salaire de l'emploi retrouvé). Le taux d'emploi des chômeurs dans les villes testées a augmenté de 6,6 points. Le dispositif a été généralisé début 2005.

## « Un cas concret : la décentralisation des transports régionaux »



Alain Faure : « Les TER sont devenus un enjeu politique à part entière. » DR

Alain Faure est chercheur au CNRS et à Sciences po Grenoble.

DEPUIS 2002, les régions sont pleinement responsables de la gestion des TER, les trains express régionaux. Cette décentralisation s'est faite progressivement, grâce à une forme d'expérimentation. Un cas concret. Au début des années 90, régions et SNCF s'opposaient sur la manière de répondre aux baisses de fréquentation et sur les responsabilités financières des deux parties. Un rapport a alors proposé une solution de sortie de crise en donnant plus de responsabilité aux régions. En 1997, le gouvernement s'y est risqué en tentant l'expérimentation sur six régions. Ces dernières ont pris provisoirement la compétence transport sur le ferroviaire régional et ont préparé des schémas régionaux de transport. Cette logique a été généralisée par la loi SRU de 2000.

Cela a conduit à deux innovations majeures : la remise en cause du monopole de l'expertise de la SNCF, désormais partagé entre les régions, le ministère des Transports et RFF (la structure qui gère le réseau ferré et la dette de la SNCF), et une nouvelle approche de la demande et des attentes des

« usagers ». Premier poste budgétaire pour beaucoup de régions, les TER sont devenus un enjeu politique à part entière d'autant plus intéressant que les hausses de fréquentations sont régulières, voire spectaculaires dans certaines régions.

Des dispositifs de consultation des usagers ont été mis en place dans certaines régions pilotes (des comités de lignes). Et, dans de nombreux cas, on note que les régions, en fonction de leur sensibilité, de la nature des relations des différents partenaires localement, innovent et expérimentent des partenariats hybrides, voire transformés des doctrines. De façon très pragmatique, elles transforment ainsi des idées en programme d'action collective. Une innovation publique efficace, mais très différenciée, qui conduit à faire son deuil du traditionnel jardin à la française et de ses fondations corporatistes et centralisées.

## Zaki Laïdi : « Jamais la demande de politique n'a été aussi forte dans la société »

Chercheur au Centre d'études et de recherches internationales (Ceri) de Sciences po et fondateur de Telos, Zaki Laïdi juge l'Etat plus nécessaire que jamais mais estime qu'il ne peut plus imposer d'en haut les réformes et les changements.

LE FIGARO. - Vous écrivez que la mondialisation signe la fin du compromis social national. Pourquoi ?

ZAKI LAÏDI. - Pendant les Trente Glorieuses, le compromis social était stable, car territorialisé. Le partage capital-travail, chapeauté par l'Etat, se négociait à l'échelle nationale. Aujourd'hui, le capital est devenu beaucoup plus



Laïdi : « L'Etat n'est légitime que

En quoi cela change-t-il le rôle de l'Etat ?

Jamais la demande de politique n'a été aussi forte dans la société et cela quel que soit le domaine considéré (éducation, santé, culture, etc.). Mais en même temps, l'Etat n'est plus tout ce qu'il n'est plus ce démiurge situé au-dessus de la société et qui assignerait à chacun un rôle et une fonction. Nous avons du mal à faire notre deuil de ce « politique en surplomb ». Aujourd'hui, l'Etat n'est légitime que s'il se pense en interaction avec les autres acteurs économiques et sociaux. C'est cette logique qui est au cœur de ce que l'on appelle la gouvernance.

Cela ne signifie pas pour autant que le rôle de l'Etat est anéanti.

Mais ce n'est plus tout à fait le même Etat.

Vous opposez réforme et rupture. Pourquoi ?

Parce que la référence à la rupture occupe dans l'imaginaire politique français une place considérable qui remonte à la Révolution. L'idée de rupture renvoie à celle d'un « autre monde », celui des altermondialistes, de M<sup>me</sup> Buffet ou de M. Besancenot.

Longtemps monopolisé par la gauche, le terme semble passer à droite, qui s'inquiète d'une inadaptation de la France au monde de demain. Le problème est que dans des sociétés complexes et avancées comme les nôtres, la rupture est plus un slogan qu'un projet. Tout le monde sait par

et le statu quo, il y a une marge que nous ne parvenons pas à exploiter. C'est cela le réformisme.

Comment le définissez-vous ?

C'est l'expression d'une vision transformatrice de la société, partant d'un consensus assez large sur les changements à opérer. Il suppose l'implication des acteurs, la recherche permanente de l'équité dans les changements et l'importance accordée à la négociation.

Caractérisez-t-il plutôt la droite ou la gauche ?

Il y a très franchement un champ de réformes où le clivage gauche/droite n'a pas grand sens. Maintenant, il y a des domaines où des réformes peuvent avoir une tonalité plus « libérale » ou

de cette règle se paye cher électoralement. On pourrait donc imaginer que chaque force politique érode les positions acquises des groupes sociaux qui ne votent pas pour elle...

Le réformisme et l'expérimentation ont-ils un avenir en France, où les grandes réformes ne semblent possibles que dans l'année qui suit une élection ?

Ce n'est pas une loi d'airain : si les diagnostics sont bien faits, si les esprits sont préparés, on peut réformer à tout moment. D'ailleurs les réformes Juppé dans la foulée de la présidentielle ont échoué, la réforme Fillon qui a pris plus de temps, elle, a abouti. Si on laisse aussi aux partenaires