



HAL
open science

De l'accompagnement social des restructurations à la flexicurité : un panorama des politiques publiques de l'emploi en France (1945-2021)

Christophe Guitton

► To cite this version:

Christophe Guitton. De l'accompagnement social des restructurations à la flexicurité : un panorama des politiques publiques de l'emploi en France (1945-2021). [Rapport de recherche] CEREQ; Laboratoire d'économie et de sociologie du Travail (LEST). 2019, pp.65. hal-03554047

HAL Id: hal-03554047

<https://hal.science/hal-03554047v1>

Submitted on 14 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

**De l'accompagnement social des
restructurations à la flexicurité :
un panorama des politiques publiques de
l'emploi en France
(1945-2019)**

Rapport pour le ministère du Travail

Christophe Guitton

Cereq-LEST

Décembre 2019

Sommaire

Introduction générale – Définition et champ de la politique publique de l'emploi

I – Historique de la politique française de l'emploi

1 – La politique du marché du travail (années 1945-1973)

2 – La politique démographique de l'emploi (années 1970)

3 – Les politiques spécifiques de l'emploi (années 1980)

4 – Les politiques générales de l'emploi (années 1990)

5 – Les « nouvelles politiques de l'emploi » (années 2000)

II – La flexicurité « à la française » (années 2008-2018)

1 – Substituer la compétitivité à l'emploi comme priorité de l'action publique

2 – Le retour de la politique du marché du travail

3 – Chronique de la flexicurité à la française

4 – De nouveaux compromis entre flexibilité et sécurité pour les entreprises et les actifs

5 – La flexicurité une affaire d'Etat

Conclusion générale - L'influence européenne sur les politiques publiques conduites en France dans le champ couvert par le FSE (emploi, formation, insertion)

Introduction – Définition et champ de la politique publique de l'emploi

Il n'existe pas de définition légale de la politique publique de l'emploi. Nous proposons de retenir ici deux définitions contrastées. La première, de nature institutionnelle, est accessible en ligne sur le site du ministère du Travail, ce qui lui confère un caractère "officiel" sinon juridique. La seconde, de nature plus scientifique, est proposée par Jérôme Gautié et Yannick l'Horty, professeurs d'économie.

Définition institutionnelle (ministère du Travail)

"Les politiques publiques en faveur de l'emploi oeuvrent au développement de l'emploi et des compétences afin de favoriser l'accès et le retour à l'emploi des chômeurs (en priorité les plus éloignés du marché du travail), à la sécurisation des parcours professionnels et à la compétitivité des entreprises. Avec des démarches et dispositifs :

- ciblés sur des publics les plus éloignés de l'emploi parmi les jeunes, les seniors, les personnes en situation de handicap, etc.
- d'accompagnement des mutations économiques et d'anticipation des métiers et des compétences,
- de développement de l'emploi, de création et reprise d'activité,
- pour accompagner les PME-TPE dans la gestion de leurs ressources humaines,
- d'indemnisation, etc. »

Définition scientifique (Gautié et l'Horty, 2019)

Le terme "politique de l'emploi" au sens large recouvre un vaste ensemble de politiques publiques dont l'objectif est d'améliorer la situation du marché du travail en favorisant la création de nouveaux emplois ou la sauvegarde des emplois existants. Au sein de cet ensemble, Gautié et l'Horty distinguent les politiques du marché du travail (labour market policies au sens de l'OCDE) et les politiques d'action sur l'offre et la demande de travail, dites politique globales ou structurelles.

I - Les politiques du marché du travail

Les politiques du marché du travail n'agissent pas tant sur les mécanismes généraux de fonctionnement du marché du travail que sur les chômeurs eux-mêmes (plus largement, les sans-emploi). La typologie de l'OCDE distingue les mesures actives et les mesures passives.

A - Les mesures actives regroupent l'ensemble des dispositifs qui visent à réinsérer les chômeurs dans l'emploi :

1. Les mesures d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi mises en place par le service public de l'emploi.
2. Les mesures ciblées sur des catégories de chômeurs (jeunes, chômeurs de longue durée, etc.) de subvention de l'emploi au sens large (emplois aidés dans le secteur privé ou public).
3. Les mesures de formation.

B - Les mesures dites "passives" - ou encore de garantie de revenu - ont pour objectif d'assurer une certaine sécurité de revenu.

1. L'indemnisation du chômage.
2. Les dispositifs publics de préretraite.

Les dépenses publiques pour l'emploi désignent l'ensemble des fonds publics consacrés aux mesures actives et passives (3% du PIB en 2015, dont 1% pour les mesures actives, source OCDE, 2018).

II - Les politiques globales ou structurelles

Elles concernent un grand nombre de salariés et déploient des ressources budgétaires très supérieures aux politiques du marché du travail.

A - Les politiques d'action sur la demande de travail englobent les subventions générales aux employeurs pour soutenir la demande :

1. Les allègements de cotisations sociales : allègements de cotisations sociales sur les bas salaires (sept dispositifs successifs depuis 1993) ; allègements de cotisations dans le cadre du pacte de responsabilité.
2. Les exonérations fiscales : crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), créé en 2016 sous la forme d'une baisse de l'impôt sur les sociétés et transformé en exonération de cotisations sociales à partir de 2019.

B - Les politiques d'action sur l'offre de travail - connues sous le vocable de politiques d'activation - visent l'incitation au retour à l'emploi (l'objectif n'est plus de diminuer le taux de chômage mais d'accroître le taux d'emploi). Les incitations peuvent être monétaires ou non monétaires :

1. Les incitations monétaires visent à valoriser le travail et à limiter les "trappes à pauvreté" ; elles ont pris différentes formes depuis le milieu des années 1990 (intéressement du RMI, prime pour l'emploi, RSA, prime d'activité, revalorisation du salaire minimum, durcissement des conditions d'indemnisation du chômage).
2. Les incitations non monétaires passent par le renforcement des devoirs et obligations à la charge des bénéficiaires de l'indemnisation du chômage et des minimas sociaux : durcissement du contrôle de la recherche d'emploi (offre acceptable vs offre raisonnable), contrepartie à l'allocation du RMI, activation des minimas sociaux (RSA), etc.

Présentation de la note

La définition institutionnelle met l'accent sur les finalités de la politique de l'emploi, qui expriment les priorités de l'action publique :

- Le retour à l'emploi des chômeurs et des publics en voie d'exclusion professionnelle,
- La sécurisation des parcours professionnels des actifs occupés ou non,
- La compétitivité des entreprises, en particulier des PME-TPE.

La définition proposée par les économistes du travail met l'accent sur les logiques qui président à la structuration de l'action publique en matière d'emploi :

- Le rapprochement entre l'offre et la demande (politique du marché du travail),
- L'action sur la demande de travail (politiques d'appui à la création d'emplois),
- L'action sur l'offre de travail (politiques d'incitation au retour à l'emploi).

L'objectif de cette note est de présenter l'évolution des politiques de l'emploi en France, tant du point de ses finalités que des logiques qui président à leur structuration depuis les premières politiques du marché du travail mises en place à la Libération jusqu'à l'avènement récent d'un régime de marché du travail connu sous le vocable de flexicurité à la française. La première partie propose une présentation synthétique des différentes étapes qui précèdent l'instauration de la flexicurité dont la présentation fait l'objet de la seconde partie.

Pour chaque période, l'analyse distingue trois niveaux :

- Les **représentations** dominantes du fonctionnement du marché du travail, de l'emploi et du chômage au sein de l'appareil public.
- Les principales **orientations** de la politique de l'emploi qui traduisent ces représentations en instruments d'action publique (dispositifs, programmes, mesures).
- Les logiques de **mise en œuvre** : top-down vs bottom-up ; centralisée vs déconcentrées et/ou décentralisées ; territoriale vs territorialisée (voir encadré).

Chaque période est identifiée à partir d'une orientation dominante (politique du marché du travail, politique démographique de l'emploi, politiques spécifiques, politiques générales, « nouvelles » politiques de l'emploi, flexicurité), ce qui permet de caractériser les différentes périodes et de souligner les évolutions sur longue période.

Pour autant, les éléments de continuité sont tout aussi remarquables que les inflexions et les ruptures. Il en est ainsi des politiques spécifiques, qui connaissent leur apogée au cours des décennies 1980-1990 et dont le déclin, amorcé par l'avènement des politiques générales et accéléré dans le cadre des nouvelles politiques de l'emploi, ne s'est pas traduit par un abandon total avec l'avènement de la flexicurité.

C'est également le cas des politiques générales, dont certaines orientations ont été reprises dans le cadre des politiques de flexicurité, lesquelles renouent à bien des égards avec la politique du marché du travail des années de croissance (Trente Glorieuses).

Mise en œuvre et territorialisation de la politique de l'emploi (glossaire)

Top-down / bottom-up

- Top-down : approche descendante (conception centrale, mise en œuvre depuis l'échelon central via l'administration territoriale)
- Bottom-up : approche remontante (conception/expérimentation locale, généralisation par le niveau central, mise en œuvre territoriale et/ou territorialisée)

Politique territoriale / territorialisée

- Politique territoriale : politique élaborée et conduite par des acteurs locaux
- Politique territorialisée : politique nationale mise en œuvre sur un territoire donné

Décentralisation / déconcentration

- Décentralisation : méthode de division du pouvoir dans un Etat unitaire
- Déconcentration : mode de répartition des attributions entre les différents échelons de l'administration de l'Etat

Pilotage / gouvernance

- Pilotage : conduite de l'action publique dans un système centralisé déconcentré
- Gouvernance : coordination de l'action publique dans un système décentralisé polycentrique (paritarisme, tripartisme, quadripartisme)

Première partie – Historique de la politique française de l’emploi

I – La politique du marché du travail (1945-1973)

1 - Une politique de l’emploi au service de la politique macroéconomique de croissance et de plein emploi

Au lendemain de la seconde guerre mondiale, la représentation dominante au sein des pouvoirs publics veut qu’il appartienne à l’Etat, dans le cadre de sa politique économique générale, d’assurer le plein emploi (convention keynésienne de plein emploi). L’action du ministère du travail se limite à une politique du marché du travail destinée à réduire le chômage frictionnel. Elle est associée à une politique active d’immigration visant à pallier le déficit de main d’œuvre. Au début des années 1960, l’économie française doit faire face d’importantes restructurations qui se traduisent par des transferts de main d’œuvre massifs entre secteurs. Le développement d’un chômage de reconversion s’explique par le fait que les transferts de main d’œuvre des secteurs en déclin (mines, sidérurgie, agriculture) vers les secteurs en croissance (automobile, biens de consommation, électronique) ne se font pas de manière instantanée et supposent d’accroître la mobilité géographique et sectorielle de la main d’œuvre.

2 - Les domaines de la politique de l’emploi

La montée d’un chômage de reconversion contraint les pouvoirs publics à prolonger la politique du marché du travail par une politique d’accompagnement des restructurations qui poursuit plusieurs objectifs :

- favoriser l’adéquation de la main d’œuvre aux transformations économiques en cours, par la formation, la transparence du marché du travail et la mobilité de la main d’œuvre ;
- gérer les conséquences sociales des restructurations, par la prévention des licenciements et le versement de garanties de ressources aux chômeurs ;
- réaliser des prévisions de besoins de qualification et de formation dans le cadre du Commissariat général au Plan (CGP).

Pour autant, la préoccupation centrale des pouvoirs publics demeure les risques de pénurie de main d’œuvre, au point que les travaux de planification conduits dans le cadre des quatre premiers Plans portent sur la recherche de solutions : hausse des taux d’activité féminin, encouragement de la mobilité géographique et professionnelle des salariés, développement de la formation pour faciliter les mobilités intersectorielles (Dares, 1996).

3 – Les acteurs (nationaux) de la politique du marché du travail

C’est dans le cadre de la politique du marché du travail et d’accompagnement social des restructurations que sont créées, au cours des années soixante, les principaux instruments institutionnels et financiers de la politique de l’emploi :

- en 1958, le régime d’assurance chômage (RAC), créé par voie d’accord national interprofessionnel et géré paritairement par les partenaires sociaux réunis au sein de l’UNEDIC ;

- en 1963, le Fonds national de l'emploi (FNE) destiné à financer la politique d'accompagnement des restructurations¹ ;
- en 1966, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- en 1967, l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), chargée de recueillir et de centraliser les informations sur les postes disponibles et de placer les demandeurs d'emploi.

La caractéristique centrale de la période inaugurale de la politique de l'emploi, au lendemain de la Libération, est l'association des partenaires sociaux à l'action de l'Etat, dans le cadre de la « politique contractuelle » : les partenaires sociaux interprofessionnels sont associés à l'élaboration (négociation collective) et à la gestion (paritarisme de gestion) des deux « garanties sociales » qui constituent depuis lors les moteurs auxiliaires de la politique nationale de l'emploi : l'assurance chômage et la formation professionnelle continue.

II – La politique démographique de l'emploi (années 1970)

1 - Une représentation macroéconomique et sociale du chômage comme « solde » entre le niveau de la population active et le niveau de l'emploi

Au cours de la décennie 1960, la population active commence à augmenter rapidement, du fait de l'arrivée sur le marché du travail des premières classes d'âges du « baby-boom ». C'est une des raisons du retournement à la hausse du chômage à la fin des années soixante, avec l'amorce du déclin du secteur agricole et les premières restructurations industrielles. Avec la récession de 1974-1975 (le « choc pétrolier »), l'économie française rentre dans une phase de croissance ralentie : de 5% par an en moyenne au cours des « trente glorieuses », le taux de croissance tombe à plus ou moins 2% au cours de la seconde moitié des années 1970. Ce ralentissement durable de la croissance est directement à l'origine de la montée du chômage dans la mesure où l'économie n'est plus en mesure de créer des emplois en nombre suffisant pour absorber l'augmentation de la population active liée au dynamisme démographique et à la montée du travail féminin.

Sans que cela soit alors explicite, s'impose progressivement une représentation collective du chômage comme le solde entre le niveau de la population active et celui de l'emploi : dès lors que la courbe de l'emploi ne croît pas au même rythme que celle de la population active, l'écart se creuse, autrement dit le chômage augmente. Cette représentation dominante du chômage comme « solde » place l'Etat devant la nécessité d'agir simultanément sur les deux termes de l'équation, à savoir favoriser la création d'emplois et contenir la progression de la population active (Dayan, 1995). Mais le constat s'impose rapidement que le stock d'emplois est une donnée qui dépend principalement de la croissance économique sur laquelle la politique de l'emploi n'a que peu d'influence. L'objectif principal consiste alors à tenter d'ajuster le niveau de la population active à ce stock d'emplois.

2 - Une politique multiforme pour contenir l'augmentation de la population active

L'action sur la population active s'engage selon deux logiques fortement différenciées au départ mais dont l'analyse ex post aboutit au constat d'une spécificité de la situation française, décrite comme une politique « démographique » de l'emploi traduisant l'existence d'un consensus social pour concentrer les emplois disponibles sur la génération des 25-50 ans (Elbaum, Marchand, 1987) :

¹ Il ne s'agit pas d'un organisme doté d'une personnalité juridique propre mais d'une ligne budgétaire mise à la disposition du ministère du Travail pour financer les dispositifs et les aides de la politique de l'emploi, par le biais de conventions conclues entre l'administration et les entreprises.

- dans le champ de la politique éducative, le processus d'allongement des durées de scolarisation (hausse d'éducation) joue comme facteur de rétention, en retardant l'entrée des jeunes sur le marché du travail ;
- dans le champ de la politique de l'emploi, les orientations en matière d'accompagnement social des restructurations font une place centrale aux mesures d'âge (préretraites), provoquant la massification rapide des cessations anticipées d'activité ; ces mesures, dont le coût financier est particulièrement élevé, visent le retrait progressif de la vie active des plus de 60 ans, puis, au début des années 1980, des plus de 55 ans.
- dans le champ des politiques migratoires, des mesures d'incitation au « retour au pays » des travailleurs d'origine étrangère sont expérimentées sans grand succès ;
- enfin, dans le champ de la politique familiale, des mesures sont mises en place pour inciter les femmes à différer leur entrée sur le marché du travail ou à s'en retirer pour élever leurs enfants.

L'action sur l'emploi échappe très largement à la sphère d'intervention du seul ministère du travail. Elle résulte de la politique économique générale du gouvernement, au plan budgétaire, monétaire, industriel, commercial, etc. Cette politique économique générale – qui a des effets sur le niveau de l'emploi mais n'est pas présentée comme telle – est prolongée par des formes d'interventions du ministère du travail en matière de prévention des licenciements et d'accompagnement des restructurations et de soutien au développement local et à la création d'activité.

L'action sur le chômage proprement dit, c'est-à-dire l'action en direction des demandeurs d'emploi, s'inscrit dans le prolongement des interventions précédentes. Au constat d'un désajustement quantitatif entre les actifs et les emplois (le chômage comme solde) s'ajoute en effet la perception d'une inadéquation qualitative entre les qualifications détenues par les demandeurs d'emploi et celles requises par les emplois disponibles. A cette représentation du chômage en terme d'inadéquation correspond logiquement une réponse de type "tout-formation", pour les jeunes demandeurs d'emploi comme pour les adultes, qui se traduit par la mise en œuvre depuis le niveau central de politiques nationales d'emploi et de formation.

A partir du milieu de la décennie 1970, contenir la progression de la population active va devenir, avec l'insertion professionnelle des jeunes, la priorité de la politique nationale de l'emploi. Au-delà des dispositifs d'aide au retour des travailleurs immigrés dont l'effet est resté limité, la réduction de la population active est recherchée principalement par la massification des dispositifs de préretraites gérés par l'administration centrale de l'emploi selon une logique descendante (élaboration nationale, mise en œuvre locale). Quant à l'insertion professionnelle des jeunes, elle passe massivement par la formation professionnelle, le chômage juvénile étant alors communément attribué à l'insuffisance ou à l'inadaptation de la formation initiale des jeunes. Au cours de la seconde moitié de la décennie 1970 vont ainsi se succéder trois « pactes pour l'emploi des jeunes », élaborés au niveau national et mis en œuvre par les services extérieurs du ministère du Travail et l'ANPE, qui combinent des mesures de baisse du coût du travail (exonérations de cotisations patronales) et des actions de formation, marquant ainsi l'avènement des formules de type « sas » qui multiplient les transitions entre la formation initiale et la vie active.

3 – Action sur les publics et action sur les territoires

Au cours des décennies 1960-1970 s'esquisse une structuration fonctionnelle des politiques publiques de l'emploi en trois segments qui combinent différemment action sur les publics et action sur les territoires :

- *la politique d'accompagnement des restructurations*, qui émerge au cours de la période précédente avec la création du FNE en 1963, se trouve à l'intersection d'une *intervention en termes de publics et d'une intervention en termes de territoires* ;

- *la politique d'intervention sur le marché du travail* conduite à partir du milieu des années 1970 pour accompagner socialement la montée d'un chômage de masse met en œuvre un concept de discrimination positive en faveur de catégories de *publics* jugées prioritaires au regard de leurs difficultés d'accès ou de retour à l'emploi : jeunes sans qualification et/ou sans expérience, chômeurs de longue durée, etc.
- *la politique de promotion de l'emploi* reprend dans le champ de l'emploi la thématique du développement local en soutenant financièrement certaines initiatives locales en faveur du développement économique et social des *territoires*.

Ce découpage fonctionnel repose sur une doctrine de l'action publique en matière d'emploi qui distingue deux approches, l'une dominante, l'autre périphérique :

- une logique macroéconomique et sociale d'action sur le fonctionnement du marché du travail qui privilégie l'entrée par les *publics* et s'applique sur des territoires (accompagnement des restructurations, intervention sur le marché du travail) ;
- une logique microéconomique et sociale de soutien au développement local et d'aide à la création d'activité : cette action part du terrain, c'est-à-dire des acteurs locaux, mais reste inscrite dans le cadre national de la politique de l'emploi.

Quelle que soit l'entrée retenue (*publics* vs *territoires*), deux logiques de mise en œuvre de la politique nationale de l'emploi coexistent :

- dans la première, l'Etat central met en œuvre localement une politique élaborée et pilotée depuis le niveau central (logique descendante, top-down) ;
- dans la seconde, l'Etat local soutient des projets de création d'activités et d'emplois portés par des acteurs locaux et les fait financer par le niveau central (logique ascendante, bottom-up).

Dans un cas, le territoire est perçu comme l'espace administratif de mise en œuvre d'une politique nationale, dans l'autre comme un espace économique et social de développement.

Les politiques de l'emploi des années 1970 se caractérisent par leur caractère centralisé et descendant. Quel que soit le segment considéré (accompagnement des restructurations, intervention sur le marché du travail, promotion de l'emploi) - et qu'elles visent des *publics* ou des *territoires* -, les politiques de l'emploi sont élaborées au niveau national par la délégation à l'Emploi et mises en œuvre par les services extérieurs du ministère du Travail selon une logique descendante (top-down).

III – Les politiques spécifiques de l'emploi (décennie 1980)

1 - Une représentation microéconomique et sociale du chômage comme « risque » individuel d'exclusion professionnelle

Chômage et chômage de longue durée (effet de file d'attente)

Au milieu des années 1980, l'apparition puis la progression rapide d'un chômage de longue durée que la période de forte croissance de la fin de la décennie ne parvient pas à faire reculer, provoquent l'émergence d'une représentation micro économique et sociale du chômage comme "risque" individuel d'exclusion professionnelle. A l'action globale sur le niveau du chômage s'ajoute un second impératif : agir sur sa structure en traitant prioritairement la situation des chômeurs de longue durée, ce qui implique d'individualiser l'action publique pour faire du "traitement de masse au cas par cas". Individualisation et territorialisation vont alors de pair dans la mesure où il s'agit d'avancer simultanément dans la voie de l'individualisation des politiques nationales pour prendre en compte l'hétérogénéité croissante des chômeurs de longue durée, et de leur déconcentration pour faire face à la variété des marchés locaux du travail.

Au plan macro-économique et social, la représentation dominante du chômage comme solde n'est pas remise en cause même si, pour des raisons budgétaires liées au coût exorbitant des préretraites, les mesures d'âge connaissent un net ralentissement à partir du milieu de la décennie. Par contre, au plan individuel, la représentation du chômage évolue, en lien avec la montée du chômage de longue durée. En effet, avec l'augmentation du chômage en volume, au cours de la première moitié de la décennie, sa structure se modifie, avec l'apparition et le développement rapide d'un chômage de longue durée (Bouillaguet, Guitton, 1992). Les analyses font alors apparaître que la durée de chômage produit des effets propres sur les demandeurs d'emploi, en termes d'obsolescence des qualifications, de perte des droits, de découragement, etc. Sans que l'analyse en termes d'inadéquation soit totalement abandonnée, le chômage est désormais perçu avant tout comme le produit de la sélectivité du marché du travail (chômage de rotation).

L'effet de « file d'attente » (Salais, 1982) s'accroît avec la diffusion du chômage à l'ensemble des catégories d'actifs à partir du milieu des années 1980. Le principe en est simple : dans la file d'attente du chômage, l'ordre d'entrée ne détermine pas le rang de sortie. En premier lieu parce que, conformément à la « loi d'airain » du chômage de longue durée : les chances de sortie du chômage décroissent avec l'ancienneté de chômage, ce qui signifie que la durée de chômage a un effet propre sur l'employabilité relative des individus, toutes choses égales par ailleurs. Ensuite parce que, à l'image d'une file d'attente, le chômage est un flux et non un stock, et les chômeurs présents dans la file sont concurrencés en permanence par les nouveaux entrants, lesquels, si ils sont plus « employables », passent devant et les font mécaniquement reculer, d'où un nouvel allongement de la durée de chômage diminuant d'autant leurs chances de sortie... au risque de fermer le cercle vicieux du chômage de longue durée.

Chômage, chômage de longue durée et exclusion professionnelle (effet de file d'attente + effet d'appel)

Paradoxalement, c'est à l'occasion de la période de reprise économique des années 1988-1990 qu'est apparue la notion de « chômage d'exclusion ». Ces années de forte croissance ont vu en réalité la fin du mythe d'une relation vertueuse et mécanique entre croissance, emploi, chômage et chômage de longue durée : le retour de la croissance permettrait le redémarrage de l'emploi, qui provoquerait la diminution du chômage, qui entraînerait le recul du chômage de longue durée.

La réalité a été plus déroutante : la reprise économique s'est traduite par des créations d'emplois en nombre certes important - quoique en deçà des prévisions des conjoncturistes - qui ont permis de stabiliser le chômage mais pas de le réduire. Plus grave encore, non seulement l'impact de la reprise sur le chômage de longue durée a été nul, mais le « noyau dur » du chômage, composé des personnes à la recherche d'un emploi depuis plus de trois ans, s'est encore renforcé. Deux types d'explications ont été avancés pour tenter de rendre compte de ces résultats paradoxaux :

- « L'effet d'appel » expliquerait pour l'essentiel le fait que les créations d'emplois ne se soient pas traduites par un recul correspondant du chômage. En effet, en période de reprise économique, les inactifs qui souhaitent reprendre un emploi (par exemple des femmes ayant interrompu leur vie professionnelle pour élever leurs enfants) se présentent massivement sur le marché du travail, et d'autant plus massivement qu'ils ont différé leur décision en période de stagnation, a fortiori de récession.
- Surtout, l'effet d'appel se conjugue avec l'effet de file d'attente pour rendre compte de l'aggravation du chômage de longue durée en période de reprise de l'emploi. L'arrivée massive de nouveaux demandeurs d'emploi, souvent plus « employables » que les chômeurs présents dans la file, accentue la concurrence entre chômeurs au détriment de ces derniers et provoque un effet de « décantation » de la file : accélération des sorties des plus « employables » et recul des autres, ce qui se

traduit par un durcissement du chômage de longue durée. Les chercheurs ont parlé de « chômage inflexible » (GIP-MI, 1991) pour évoquer la persistance d'un chômage de longue durée résistant à l'amélioration de la situation générale de l'emploi. Les experts de l'administration de l'emploi ont utilisé l'expression de « chômage d'exclusion » (Join-Lambert, 1994) pour rendre compte de l'incapacité d'une partie des chômeurs à retrouver un emploi malgré une conjoncture économique favorable. La montée de ce chômage d'exclusion s'est traduite en particulier par une forte augmentation du nombre des bénéficiaires du RMI, lequel se situe durablement depuis autour du million d'allocataires.

2 – La lutte contre le chômage de longue durée constitue le barycentre de la politique de l'emploi (traitement/prévention)

A partir du milieu des années 1980, la lutte contre le chômage de longue durée devient l'objectif prioritaire des pouvoirs publics (Bouillaguet, Guitton, 1992), au point que la politique de l'emploi se structure durablement autour d'un axe prévention/traitement du chômage de longue durée.

L'accompagnement des restructurations : accompagner les reconversions pour prévenir l'enkystement dans le chômage de longue durée

Au cours de la décennie 1970, les statistiques du ministère du travail font apparaître que le licenciement économique constitue la principale cause d'entrée en chômage débouchant sur le chômage de longue durée². L'explication tient à la fois à la forte « vulnérabilité » et à la faible « employabilité » des populations ouvrières des secteurs en déclin, peu qualifiées et souvent peu mobiles professionnellement et géographiquement. Or, dans le même temps les lois de 1986 et 1989 consacrent le retrait de l'Etat de la procédure de licenciement économique (Balmory, 2004), avec la suppression de l'autorisation administrative de licenciement, et renvoient à la négociation collective l'élaboration des plans sociaux. L'intervention de l'Etat se réoriente vers la prévention : il s'agit, en amont des licenciements, d'engager les entreprises dans la voie de la « flexibilité qualitative interne », au détriment du recours à la « flexibilité quantitative externe » (Bruhnes, 1987) – pour reprendre les termes du débat sur la flexibilité du milieu des années 1980 -, en les incitant à recourir à la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (Lyon-Caen, 1992) plutôt qu'aux licenciements dits de permutations (licenciements massifs de salariés dont les qualifications sont obsolètes et recrutements de salariés plus jeunes et/ou mieux formés).

Cette orientation préventive de la politique d'accompagnement des restructurations vise les entreprises. Elle est complétée, s'agissant de l'action en direction des salariés victimes des reconversions, par un recours massifs aux mesures de cessations anticipées d'activités, qu'il s'agisse de dispositifs de préretraite destinés aux actifs, ou de dispense de recherche d'emploi pour les chômeurs inscrits à l'ANPE. A cet égard, la décennie 1980 (et jusqu'au début des années 1990) constitue « l'âge d'or des préretraites » (Balmory, 2004) dont les modalités ont évolué (conventions de protection sociales propres à la sidérurgie, préretraites du FNE, préretraites-licenciements de l'UNEDIC, ARPE) mais pas le principe directeur : il s'agit d'amortir les conséquences sociales des restructurations industrielles pour les individus en accélérant leur retrait du marché du travail, et ce à une échelle telle qu'au cours de la période 1982-1986 les cessations anticipées d'activité sont présentées comme « le principal instrument de la politique spécifique de l'emploi » (Dares, 1996).

² La norme du chômage de longue durée, définie à l'origine par les partenaires sociaux à l'occasion de la réforme de l'indemnisation du chômage de 1984 (séparation du régime d'assurance chômage, géré par les partenaires sociaux et ouvert aux travailleurs privés d'emploi, notamment pour raisons économiques, et du régime de solidarité – géré par l'Etat et ouvert aux jeunes primo demandeurs d'emploi et aux chômeurs de longue durée) est fixée à 12 mois de chômage.

Les politiques contre-sélectives: aménager la file d'attente du chômage par des politiques ciblées sur les publics prioritaires (jeunes non qualifiés, chômeurs de longue durée)

La politique d'intervention sur le marché du travail, depuis les premiers plans jeunes de la fin des années 1970, est ciblée sur des catégories de publics dont il s'agit de favoriser l'accès ou le retour à l'emploi. Avec l'apparition et le développement du chômage de longue durée au cours de la première moitié des années quatre-vingt, cette politique vise à opérer des effets contre sélectifs sur le marché du travail et des effets de substitution au sein de la file d'attente du chômage. Ce type d'intervention se fait dans le cadre de trois familles d'instruments, élaborées au niveau national par la Délégation à l'emploi ou l'ANPE :

- des stages de formation,
- des contrats aidés dans le secteur non marchand (collectivités locales, établissements publics, associations),
- des contrats aidés dans le secteur marchand.

L'élaboration de politiques spécifiques, à partir du début des années 1980, répond à la nécessité de trouver des solutions aux " handicaps " particuliers que peuvent rencontrer certaines catégories de demandeurs d'emploi sur le marché du travail, que ce soit en raison de leurs caractéristiques sociodémographiques propres (âge, sexe, niveau de qualification) et/ou en raison du fonctionnement du marché du travail et de la sélectivité des pratiques de recrutement des entreprises.

Leur montée en puissance est contemporaine de l'essor du chômage et du chômage de longue durée au cours des décennies 1970 et 1980, en trois temps :

- Au milieu des années 1970, c'est principalement en direction des jeunes demandeurs d'emploi, et tout particulièrement des moins qualifiés d'entre eux, que sont élaborées les premières mesures d'aide à l'emploi : stages, exonérations de charges sociales pour les employeurs qui embauchent des jeunes, puis dispositifs de formation, continue ou en alternance.
- Viennent ensuite, à partir du début des années 1980, les mesures d'âge, destinées à permettre le retrait du marché du travail des salariés les plus âgés menacés de licenciement : politiques de retrait anticipé d'activité et dispense de recherche d'emploi.
- Enfin, au milieu de la décennie, se mettent en place des mesures spécifiques en faveur des chômeurs de longue durée adultes, transposées pour l'essentiel des mesures-jeunes : exonérations de charges pour les employeurs, activités d'insertion dans le secteur non marchand, actions de formation.

La logique des politiques spécifiques est cumulative, elles procèdent par ajout de nouveaux dispositifs lorsque de nouveaux publics sont identifiés comme prioritaires au regard des difficultés qu'ils rencontrent sur le marché du travail : les allocataires du RMI en 1989, les travailleurs handicapés à partir de 1991, etc. Ainsi coexistent des mesures destinées à compenser des handicaps liés à l'âge, à l'absence de première expérience professionnelle, à une durée prolongée de chômage, à une faible qualification, à l'absence de ressources ou encore à des handicaps au sens organique du terme (physiques, sensoriels et mentaux).

Ces politiques spécifiques sont traditionnellement l'objet de trois ensembles de critiques (Join-Lambert, 1994) :

- En premier lieu, le ciblage des mesures suppose une définition administrative des ayants droits (les bénéficiaires éligibles aux mesures) ; or cette catégorisation ne correspond pas nécessairement aux critères réels d'employabilité, qui font que tel ou tel individu particulier a plus ou moins de chance de retrouver un emploi sur un marché du travail donné.

- En deuxième lieu, le mode même d'élaboration de ces politiques rend leur maniement délicat : soit la catégorie visée par une mesure est relativement large (par exemple tous les jeunes de 18 à 25 ans, ou l'ensemble des chômeurs de longue durée), auquel cas la sélectivité à l'œuvre sur le marché du travail a toute chance d'être reproduite à l'intérieur de la mesure et, dans ces conditions, le principe de discrimination positive ne joue plus ; soit le ciblage est précis, donc restrictif, et la mesure recèle un risque de "stigmatisation", le passage par la mesure jouant comme un signal négatif pour un employeur potentiel.
- Enfin, la dernière critique récurrente porte sur le faible contenu des politiques spécifiques en termes de création nettes d'emplois, soit un coût élevé pour un effet finalement limité sur l'emploi. C'est principalement pour cette dernière raison que les politiques spécifiques vont connaître un coup d'arrêt à partir de 1992.

La promotion de l'emploi : soutenir la création d'activités et/ou de postes d'insertion par le travail (secteur non marchand, secteur de l'insertion par l'activité économique)

Dès le début des années 1980, le ministère du travail a cherché à soutenir les initiatives locales en matière d'emploi, partant du principe que « le développement de l'emploi ne repose pas seulement sur les politiques macroéconomiques mais qu'il dépend également de la multiplication d'occasions nouvelles de créations d'activités, notamment dans une perspective de développement microéconomique ». Une mission Promotion de l'emploi est spécifiquement créée à cet effet au sein de la Délégation à l'emploi en 1981. Parmi les outils dont cette mission dispose, deux procèdent directement d'une visée d'action territoriale : les emplois d'initiative locale et les conventions pour la promotion de l'emploi.

Les emplois d'initiative locale (EIL) prennent la suite des emplois d'utilité collective (EUC) créés à titre expérimental en 1978 sur le modèle des programmes d'initiatives locales canadiens. L'objectif est de permettre, via des aides financières annuelles, la création d'emplois durables par des organismes – notamment les collectivités locales et les associations - ou des individus intervenant localement pour développer des activités et des services non pris en compte par les entreprises ou les services publics. Le programme se caractérise par une ambition élevée dans la mesure où il s'agit de créer des emplois « nouveaux », stables (proposant des contrats à durée indéterminée) et de qualité, c'est-à-dire correspondant à un certain niveau de qualification et/ou à un certain degré d'innovation sociale ou technologique. Dans le même temps, le programme est destiné aux publics jeunes ou demandeurs d'emploi en difficulté, et l'aide de l'Etat est limitée à un an. L'injonction paradoxale qui caractérise les aides à l'emploi dans le secteur non marchand est parfaitement illustrée par le programme EIL, l'Etat ne tranchant pas entre l'appui au développement local d'activités de services répondant à des besoins collectifs non satisfaits et la création au sein des collectivités locales et du secteur associatif de postes d'insertion par le travail ouvert aux publics prioritaires de la politique de l'emploi. Cette ambivalence est en quelque sorte constitutive des différents dispositifs d'aide à la création d'emploi dans le secteur non marchand qui succéderont aux EIL : travaux d'utilité collective (TUC) en 1985, contrats emplois solidarité (CES) en 1989, contrats emplois consolidés (CEC) en 1992, et même contrats emplois jeunes (CEJ) à partir de 1997 (Guitton, 2000).

Pour soutenir les initiatives locales en matière de développement de l'activité, un outil original est mis en place en 1979 : les conventions de promotion de l'emploi (CPE). Elles sont inscrites sur une ligne expérimentale du FNE et sont gérées centralement par la mission Promotion de l'emploi à partir de sa création en 1981. Ces conventions sont destinées à explorer des voies nouvelles et à en tirer des enseignements en matière de création d'activité et d'emploi. L'orientation de départ porte sur la création d'entreprises, les CPE finançant l'aide au démarrage, en complément du concours d'autres partenaires financiers. L'objectif de ces conventions est également de mettre en place un réseau de soutien aux promoteurs d'initiatives. Il s'agit de mailler le territoire de relais locaux de la politique de

l'emploi, des « têtes de réseau » comme le comité de liaison des boutiques de gestion, la confédération générale des SCOP, ou encore des associations de créateurs d'entreprises. La philosophie général du dispositif des CPE est de rompre avec la logique des « aides guichets » gérées passivement et d'utiliser les moyens limités de la ligne promotion de l'emploi du FNE pour identifier, encourager et accompagner les initiatives locales, organiser la diffusion des innovations et provoquer un effet de levier sur le développement local.

3 – L'amorce d'une territorialisation des politiques spécifiques

Déconcentrations et globalisation : comment individualiser les politiques de lutte contre le chômage durée (comment concilier industrialisation et individualisation) ?

Au milieu des années 1980, la politique de promotion de l'emploi fait l'objet d'une expérience de déconcentration (de la mise en œuvre) et de globalisation (des enveloppes budgétaires) : les conventions de promotion de l'emploi (CPE) sont déconcentrées au niveau régional en 1985 puis départemental en 1987 tandis que l'ensemble des instruments de la politique de promotion de l'emploi (ACCRE, FDIJ, CPE) font l'objet d'une expérience de globalisation (fongibilité limitée des enveloppes financières).

A la fin des années 1980, l'expérimentation de la déconcentration-globalisation est étendue à la politique d'intervention sur le marché du travail, plus particulièrement aux politiques de lutte contre le chômage de longue durée. Il s'agit en réalité moins de « territorialiser » que « d'individualiser » les politiques de lutte contre le chômage de longue durée, alors en phase d'industrialisation avec la montée en puissance des contrats emplois solidarité (CES) et la mise en œuvre de plans de formation à grande échelle. L'objectif est de prolonger la logique industrielle, quantitative, par une démarche administrative, qualitative, visant à « faire du traitement de masse au cas par cas » pour tenir compte à la fois de l'hétérogénéité des chômeurs de longue durée et de la variété des marchés locaux du travail. La globalisation et la déconcentration constitue les moyens techniques retenus par l'administration centrale pour favoriser l'individualisation de la politique de lutte contre le chômage de longue durée. Bien que limitée, cette expérimentation a ouvert la voie à la territorialisation des politiques spécifiques (Guitton, 2005).

Création du service public de l'emploi et élaboration des premières politiques partenariales de l'emploi : comment adapter la politique nationale de l'emploi à la nouvelle donne issue de la décentralisation ?

En réponse à l'acte I de la décentralisation (1982-1983) transférant un certain nombre de compétences aux collectivités territoriales en matière de formation (régions), d'aide et d'action sociales (départements) et de services de proximité (communes), l'Etat formalise pour la première fois la notion de Service public de l'emploi (SPE) (circulaire DE 1984) : les services du ministère du travail (délégation à l'emploi et services extérieurs) ; l'agence nationale pour l'emploi (ANPE) ; l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ; l'Unédic (qui ne participe pas mais « concoure » au service public de l'emploi).

Tout au long de la décennie, la nouvelle donne issue de la décentralisation territoriale a provoqué l'adoption de *politiques partenariales de l'emploi* (Guitton, 2008), dans le cadre des différents segments de la politique de l'emploi :

- Les *Comités de bassin d'emploi (CBE)*, mis en place à partir de 1981 pour impliquer responsables syndicaux, chefs d'entreprises et élus locaux dans l'amélioration de la situation locale de l'emploi, dans le cadre de structures tripartites (élus locaux, employeurs, salariés) au niveau infra départemental et intercommunal, avec une tête de réseau niveau national, le comité de liaison (CLCBE).
- Les *missions locales (ML)*, créées à partir de 1982, au lendemain de la décentralisation et du rapport Schwartz sur l'insertion des jeunes. L'objectif des

missions locales est d'organiser en un même lieu l'accueil, l'orientation, l'insertion et l'accès à la qualification des jeunes en difficulté. Ces structures associatives regroupent l'Etat, les collectivités locales et les partenaires sociaux. Une association tête de réseau, l'union nationale des missions locales (UNML) est créée en 1989.

- Les *maisons de l'emploi (ME)*, créées à partir de 1989 à l'initiative de communes dans le cadre de leur clause de compétence générale et fédérées par l'alliance Villes-Emploi. Intégrées au service public de l'emploi par la loi de 2005, les maisons de l'emploi visent à associer les collectivités territoriales à la mise en œuvre des politiques nationales de l'emploi au niveau local (élaboration d'une stratégie territoriale partagée, anticipation des mutations économiques, contribution au développement de l'emploi local, réduire les obstacles à l'accès à l'emploi local).
- Les *plans locaux pour l'insertion et l'emploi (PLIE)* sont mis en place à partir de 1990 pour mettre en cohérence les interventions publiques au plan local dans le champ de l'insertion sociale et professionnelle des publics les plus en difficulté. Les PLIE, mis en œuvre par les communes et les intercommunalités, bénéficient de cofinancements de la part de l'Etat et de la coopération du SPE local.

A la fin des années 1980, les relations entre politiques de l'emploi et territorialisation font apparaître trois cas de figure (Guitton, 2008) :

- Une faible mobilisation des élus locaux et une absence d'initiatives locales qui laissent l'initiative au SPE local (déclinisme de la politique nationale de l'emploi).
- Une forte mobilisation des élus et un foisonnement d'initiatives locales pour l'emploi mais une faible coordination avec les SPE local (juxtaposition des interventions nationales et locales).
- Une forte mobilisation des élus et un foisonnement d'initiatives locales pour l'emploi en concertation étroite avec le SPE local (politiques territoriales de l'emploi).

IV – Les politiques générales de l'emploi (années 1990)

1 - L'irréductibilité des représentations du chômage comme « solde » et comme « risque » provoque la segmentation de la politique de l'emploi

La " grande désillusion " de la période de forte croissance des années 1988-90 (le chômage régresse, l'exclusion progresse) a eu une double conséquence sur la perception du fonctionnement du marché du travail par les pouvoirs publics : d'une part, la faiblesse des créations d'emploi au regard des taux de croissance enregistrés pose la question du lien emploi-croissance ; d'autre part, l'augmentation du chômage de longue durée en période de reprise de l'emploi pose la question de l'exclusion professionnelle et de son traitement, en quelque sorte indépendamment des autres composantes de la politique de l'emploi. Ce questionnement est à l'origine de la " révolution silencieuse " de la politique de l'emploi à partir de 1992 : " Cette révolution pourrait se définir comme le passage de politiques d'emploi spécifiques, construites prioritairement autour de catégories particulières de demandeurs d'emploi (les jeunes, les peu qualifiés, les chômeurs de longue durée...) à des politiques plus généralistes qui privilégient des mécanismes de création d'emploi : abaissement des charges sur les bas salaires, aménagement-réduction du temps de travail, développement d'un tiers secteur " (Daniel, 1998).

Les travaux conduits dans le cadre de la préparation de la conférence nationale du 10 octobre 1997 sur les 35 heures, ont mis en évidence les faiblesses de l'économie française au regard des principaux pays de la zone OCDE : non seulement la croissance française est moins soutenue que celles de ses homologues³, mais elle est plus faiblement créatrice

³ Sur longue période, le taux de croissance moyen des pays de l'OCDE se situe autour de 2,5% alors qu'en France il se situe à moins de 2% depuis le milieu des années 1970 et à 1,5% seulement depuis le début des années 1990.

d'emplois ; sur longue période, le seuil de croissance à partir duquel l'économie des pays de l'OCDE crée des emplois se situe, en moyenne, entre 2,5 et 3% tandis qu'en France il se situe entre 3% et 3,5%. Enrichir le contenu en emploi de la croissance consiste à abaisser ce seuil. Tout au long de la décennie 1990, ce sera l'objectif des politiques dites générales qui tendent à agir sur le niveau du chômage en conjuguant allègement du coût du travail au voisinage du SMIC et aménagement-réduction du temps de travail (ARTT).

L'évolution des représentations du fonctionnement du marché du travail au sein de l'administration de l'emploi, en particulier la prise en compte des relations entre croissance et emploi, provoquent une transformation radicale dans les conceptions de l'action publique contre le chômage. Au début de la décennie 1990, l'objectif prioritaire des politiques générales est d'agir sur le niveau du chômage total, et pour cela – à défaut de pouvoir agir sur le taux de croissance – « d'enrichir son contenu en emplois ». L'objectif de lutte contre le chômage par la création et/ou le partage de l'emploi est désormais dissocié de l'objectif de lutte contre l'exclusion professionnelle, réduit au maintien ou la restauration de « l'employabilité » relative des publics en difficulté.

Cette différenciation des objectifs va provoquer un mouvement d'autonomisation des politiques spécifiques, déconnectées des politiques générales sans être véritablement articulées pour autant à la politique de soutien au développement économique local et de création d'activité. Un dispositif, créé en 1992 dans une relative discrétion, traduit bien le début de perception par les pouvoirs publics de la montée de l'exclusion professionnelle, entendue comme la rupture de linéarité entre croissance, emploi, chômage et chômage de longue durée : il s'agit des contrats emplois consolidés (CEC) destinés à stabiliser l'insertion professionnelle dans le secteur non marchand des bénéficiaires de CES qui tournent en boucle dans le dispositif sans réelle perspective de retour à l'emploi ordinaire. L'avènement des emplois consolidés marque l'abandon par les pouvoirs publics du dogme de la transition professionnelle⁴ (Guitton, 1998) et anticipe la segmentation de la politique de l'emploi.

2 – Politiques spécifiques et générales

Les politiques générales : agir sur le chômage comme solde par la création d'emplois et/ou le partage de l'emploi

L'avènement des politiques générales de lutte contre le chômage répond à l'objectif affiché à partir de 1992-1993 « d'enrichir le contenu de la croissance en emploi ». Les principaux leviers utilisés sont la réduction du coût du travail et/ou la réduction du temps de travail :

- une politique extrêmement volontariste de développement du travail à temps partiel, avec ses corollaires, la montée du temps partiel subi et le développement du sous-emploi qui contribuent à reposer la question historique du paupérisme ;
- la politique d'aménagement-réduction du temps de travail, engagée avec les accords de Robien et reprise par la loi quinquennale de 1993, s'inscrit dans la même logique de répartition du temps productif entre les actifs ;
- la baisse du coût du travail au voisinage du SMIC, amorcée par la loi quinquennale, poursuit deux objectifs simultanés : maintenir ou compenser la perte de compétitivité des entreprises exposées à une concurrence internationale accrue (volet défensif) et relancer les créations d'emplois dans des secteurs à forte main d'œuvre (volet offensif) ;
- la politique de développement des services de proximité engagée à partir de 1992 s'inscrit dans cette perspective.

⁴ Au cours de la décennie 1980, les politiques spécifiques de lutte contre le chômage de longue durée ont transposé de la politique en faveur des travailleurs handicapés le schéma de la transition entre un secteur protégé (le secteur non marchand) et le milieu ordinaire (le secteur marchand). Mais pas plus pour les travailleurs handicapés que pour les autres catégories de publics en difficulté sur le marché du travail, le modèle théorique de la transition professionnelle n'a eu de réalité statistique.

Au terme de l'évaluation conduite en 1997 dans le cadre de la conférence nationale sur les 35 heures, le résultat est spectaculaire : le seuil de croissance à partir duquel l'économie française crée des emplois a été ramené en cinq ans à une fourchette comprise entre 1,5% et 2%. L'alternance politique de 1997 n'infléchit pas les politiques générales, bien au contraire, dans la mesure où la politique d'allègement des bas salaires est poursuivie et amplifiée, la politique d'aménagement-réduction du temps de travail généralisée (à l'exception des TPE) par la loi sur les 35 heures et la politique de développement des services relancée à grande échelle dans le cadre du programme Nouveaux services Emplois jeunes (NSEJ). Au tournant de la décennie, l'enrichissement du contenu en emplois de la croissance semble avéré puisque l'économie française crée près d'un million d'emplois en trois ans, portant ainsi le niveau de l'emploi salarié privé à plus 14 millions en 2000, ce qui est présenté par le ministère du travail de l'époque comme un « record historique ».

Parmi les politiques générales, centralisées et descendantes, le programme Nouveaux Services Emplois Jeunes (NS-EJ) présente des caractéristiques particulières, dans la mesure où il reprend la thématique du développement local (soutien par l'Etat central d'initiatives locales en faveur de l'emploi) et la généralise à l'échelle du territoire national. Simultanément, les politiques spécifiques – ciblées sur les publics encourant un risque d'exclusion professionnelle – ne sont plus simplement déclinées localement mais territorialisées c'est-à-dire mises en œuvre en « partenariat » avec les responsables et élus locaux. Le succès de l'opération, du point de vue de l'Etat, est tel qu'il conduira, à la fin de la décennie, à élargir le champ des politiques territorialisées à certaines composantes des politiques dites générales, en particulier les politiques de soutien au développement local.

Les politiques spécifiques (contre sélectives et ciblées) : agir sur le chômage comme risque pour prévenir l'exclusion professionnelle

Avec le coup d'arrêt donné aux politiques spécifiques à partir de 1992, une partie importante des financements a été reportée sur les dispositifs de la politique générale, en particulier sur les dispositifs d'allègement du coût du travail sur les bas salaires. Pour les politiques spécifiques, ce redéploiement des moyens budgétaires se traduit simultanément par une réduction progressive du volume des mesures et par un recentrage, amorcé par la loi quinquennale de 1993, sur les publics prioritaires : chômeurs de très longue durée (plus de trois ans de chômage), chômeurs de longue durée âgés (cinquante ans et plus) ou dépourvus de ressources (allocataires du RMI). A la fin de la décennie, avec l'entrée dans une nouvelle période de croissance, la question de l'équilibre entre politiques générales de lutte contre le chômage et politiques spécifiques de lutte contre l'exclusion professionnelle est posée : comment concilier la priorité donnée à la politique économique de soutien de la croissance et de développement de l'emploi tout en faisant en sorte que le scénario catastrophe des années 1988-1990 ne se reproduise pas, c'est-à-dire que la diminution du chômage soit plus forte et ne s'accompagne pas d'une nouvelle montée de l'exclusion professionnelle.

C'est le sens de la priorité affichée par les pouvoirs publics à partir de 1998 : « Faire en sorte que la croissance retrouvée profite à tous », qui a vocation à contrebalancer l'orientation des années 1992-97 : « Enrichir le contenu en emploi de la croissance ». De fait, le scénario des années 1988-91 ne s'est pas reproduit au cours de la période de croissance 1997-2000 (Guitton, 2000), ce qui a conforté les pouvoirs publics dans leur décision de maintenir le cap engagé à partir de 1992, à savoir la réorientation de la politique d'intervention sur le marché du travail au profit des politiques générales, d'une part, et d'autre part la restructuration des politiques spécifiques : recentrage des aides à l'emploi sur les publics prioritaires, gestion volontariste de la file d'attente du chômage dans le cadre du PARE-PAP, relance du processus de globalisation-déconcentration pour accroître l'efficacité de sa mise en œuvre et mobiliser des relais locaux.

Enfin, c'est au cours de la décennie 1990 que sont expérimentées certaines modalités inédites de « ciblage territorial » dans le cadre de la politique d'intervention sur le marché du travail, avec l'élaboration d'instruments spécifiques, adaptés aux caractéristiques de territoires urbains ou ruraux en crise : c'est le cas de l'exonération de charges sociales pour l'embauche d'un 2^{ème} ou 3^{ème} salarié dans les zones rurales créée en 1991, étendue aux quartiers difficiles par la loi quinquennale de 1993, puis élargies aux embauches jusqu'au cinquantième salarié en zone rurale de développement prioritaire par une loi de 1995 sur l'aménagement du territoire ; c'est encore le cas des allègements de charges sociales et/ou fiscales dans les zones franches, décidés dans le cadre du pacte de relance pour la ville de 1996 ; c'est enfin le cas des contrats emploi ville (CEV) créés dans le même cadre et qui ont pour objet de proposer des contrats aidés non marchands d'une durée de cinq ans à des jeunes issus des quartiers prioritaires au titre de la politique de la ville.

3 – De la déconcentration-globalisation à la territorialisation des politiques spécifiques

Territorialisation des politiques

A partir du milieu des années 1990, les pouvoirs publics renouent avec le projet de déconcentration-globalisation et affichent la volonté de passer d'une simple globalisation des mesures à la territorialisation d'une politique. La première globalisation était centrée sur les outils, la seconde⁵ se veut centrée sur les publics. Elle est décrite comme une approche globale de l'intervention sur le marché du travail dans un territoire géographique donné, conjuguant diagnostic, définition d'objectifs et mutualisation de moyens et des outils. Avec la généralisation de la démarche, à la fin de la décennie, le discours national s'étoffe : les circulaires de 1998, en particulier, évoquent les démarches de diagnostic territorial et de programmation de plans d'actions locaux. Les circulaires de 1999 et 2000 comportent plusieurs innovations :

- exigence de production d'un diagnostic territorial et d'un plan d'action local ;
- invitation à la constitution d'équipes locales du SPE dont la mission est la réalisation du diagnostic et du plan d'action ;
- désignation de consultants régionaux, non pas extérieurs au SPE, comme l'expression pourrait le laisser penser, mais internes, recrutés localement dans l'un des trois réseaux (services déconcentrés, ANPE, AFPA) ; ces consultants ont pour mission d'appuyer les équipes locales pour la réalisation des diagnostics ;
- autre évolution significative, la globalisation concerne désormais l'ensemble des mesures : aides individuelles à l'emploi (emplois jeunes par exemple) et aides aux entreprises (aides à l'ARTT notamment) : la stratégie territoriale pour l'emploi doit englober l'ensemble des leviers d'action de la politique de l'emploi ;
- en 2000, un guide pour l'action est transmis aux équipes locales et aux consultants régionaux, qui aborde les aspects méthodologiques liés à la réalisation du diagnostic local et à l'élaboration des plans d'actions locaux⁶.

A l'aube de la décennie 2000, la démarche est présentée comme une réussite par la DGEFP, qui envisage de la transférer aux politiques de développement local (ACCRES, EDEN, emplois jeunes). Cet avis est assez largement partagé au sein du SPE, certains

⁵ La globalisation nouvelle formule est expérimentée dans six régions en 1997 et généralisée en 1998.

⁶ La mécanique de programmation dans le cadre de la globalisation nouvelle formule distingue quatre étapes :

- le plan d'action local issu du diagnostic territorial a un statut de projet (proposition),
- ce projet est pris en compte ou non, en tout ou en partie, par le DDTEFP, qui fait une proposition de programmation départementale pour l'année n + 1,
- la proposition est transmise au DRTEFP qui élabore le programme régional pour l'année n + 1,
- les programmes régionaux remontent à la DGEFP qui répartit les enveloppes régionales.

considérant même que, depuis 1999 – et bien qu’il ait fallu dix ans pour en arriver là - la globalisation des mesures a évolué vers une logique de territorialisation au sens propre du terme, c’est-à-dire de construction de partenariats entre acteurs locaux et nationaux sur un territoire donné. Mais le processus a également ses détracteurs, qui considèrent au contraire que l’économie générale de la globalisation reste centrée sur la mise en œuvre des mesures, sur une logique de l’instrument plus que sur une logique de projet, ce qui constitue sa limite intrinsèque. Pour ces derniers, c’est le programme Nouveaux Services Emplois Jeunes (NSEJ), mis en œuvre à partir de 1991, qui est mis en avant et présenté comme un modèle alternatif conciliant lutte contre le chômage et développement local, d’une part, territorialisation de la mise en œuvre, d’autre part.

Déconcentration des services

Par ailleurs, la loi de 1992 relative à l’administration territoriale de la République engage une profonde transformation de l’action publique en redéfinissant les rôles respectifs des collectivités locales et de l’Etat. Dix ans après la première décentralisation de 1982-83, et au moment où s’engage la seconde phase de la décentralisation⁷, les collectivités locales se sont organisées et structurées⁸, des administrations régionales, départementales, municipales, ont été mises en place. En réponse, l’administration de l’emploi doit s’organiser au plan local pour se constituer en véritable interlocuteur des collectivités locales, ce qui se traduira de deux manières. En 1992 tout d’abord, par la mise en place des comités locaux emploi formation (CLEF) dans le cadre des zones d’emploi : il s’agit de structures de concertation constituées du SPE local élargi aux conseils généraux et aux conseils régionaux. Au lendemain de la loi quinquennale, ensuite, par la réorientation des missions des coordinateurs emploi formation (CEF), anciennement en charge du CFI, dont les compétences sont désormais élargies à l’emploi et à l’ensemble des publics, jeunes et adultes, dans une perspective territoriale. Ils sont désormais chargés d’animer le partenariat local en faveur de l’emploi et de proposer aux directeurs départementaux du travail, des plans d’actions locaux (PAL) en matière d’emploi et de formation⁹. Par ailleurs, la réorganisation des services déconcentrés du ministère du travail, mise en place à partir de 1993, est présentée comme la conséquence directe de la décentralisation de la formation professionnelle. La fusion des services en charge du travail et de l’emploi et des services en charge de la formation professionnelle se fait en trois : fusion des services départementaux en 1993, des services régionaux en 1995 et des administrations centrales en 1997. Au niveau infra-départemental, un réseau de coordonnateurs emploi-formation anime la politique de l’emploi dans le cadre des bassins d’emploi, sous la conduite des directions départementales de l’emploi et en lien avec les comités locaux emploi-formation (CLEF) qui réunissent l’ensemble des acteurs du monde socio-économique.

⁷ Le transfert des compétences de l’Etat en matière de formation professionnelle aux conseils régionaux dans le cadre de la seconde décentralisation opérée par la loi quinquennale de 1993 s’est traduite de facto par la suppression du CFI et la constitution progressive de vingt-deux politiques régionales en faveur de la formation et de l’insertion professionnelles des jeunes.

⁸ Les régions ont pris conscience à partir de 1993 que les jeunes en difficulté relevaient bien de leur domaine de compétence et que le recours à la formation pour favoriser l’insertion professionnelle ne peut se faire depuis la capitale régionale. Certaines régions ont alors mis en place une administration ad hoc, sorte de « SPE bis », tandis que d’autres s’appuyaient sur les services déconcentrés de l’Etat. Dans tous les cas, face au refus de l’Etat de transférer les coordonnateurs emploi formation, les régions ont mis en place des agents correspondant à ce type de profil, ce qui a contribué à la mise en place, à partir de 1993, de politiques régionales « territorialisées » (Céreq, 1996).

⁹ L’évolution dans le sens de l’ouverture du SPE au partenariat local est confirmée en 1992 par la mise en place des comités locaux emploi formation (CLEF) dans le cadre des zones d’emploi : ce sont des structures de concertation constituée du SPE local élargies aux conseils généraux et aux conseils régionaux.

V – Les « nouvelles politiques de l'emploi » (années 2000)

La caractéristique des « nouvelles politiques de l'emploi », appuyée sur une critique radicale des politiques spécifiques comme des politiques générales, est de proposer une redéfinition de la politique de l'emploi donnant la priorité à l'action sur l'offre (compétitivité des entreprises) par rapport à l'action sur la demande (lutte contre le chômage).

1 - De la lutte contre le chômage au soutien à la compétitivité des entreprises : l'inversion des priorités de la politique de l'emploi

Du taux de chômage au taux d'emploi et au taux d'activité

Au tournant du siècle, la critique des politiques de l'emploi se renforce parmi les observateurs et les acteurs de ces politiques (chercheurs, experts, membres de l'administration de l'emploi). Les critiques – et les propositions de réforme – se concentrent sur deux points. Le premier porte sur la nécessité de déplacer la focale du chômage vers l'emploi et l'activité. Les orientations de la politique de l'emploi sont historiquement fondées sur la mesure du taux de chômage, qu'il s'agisse des demandeurs d'emploi en fin de mois (DEFM) comptabilisés mensuellement par l'ANPE, des chômeurs au sens du BIT (personnes sans emploi à la recherche effective d'un emploi et immédiatement disponibles), du chômage des jeunes (chômage des moins de 25 ans) ou encore des chômeurs de longue durée (au chômage depuis plus d'un an). Or le taux de chômage constitue un indicateur très partiel dans la mesure où il est calculé sur la population active, c'est-à-dire sur la population en emploi ou à la recherche d'un emploi, sans tenir compte des personnes découragées de se présenter sur le marché du travail et qui ne figurent donc pas dans la population active.

L'indicateur de taux de chômage ne permet pas de mesurer le sous-emploi car il n'intègre pas les « exclus du marché du travail » (une partie des femmes, des jeunes et des plus de cinquante ans) qui n'exercent aucune activité et ne cherchent pas à en exercer une. Il conviendrait donc de ne pas s'en tenir au taux de chômage (rapport entre les actifs occupés et la population active) et de prendre en compte le taux d'emploi (rapport entre les actifs occupés et la population d'âge actif : les 15-64 ans). Ce changement d'orientation est contemporain de l'évolution de la stratégie européenne depuis le traité d'Amsterdam de 1997, qui inscrit la politique française de l'emploi dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et de la stratégie de Lisbonne, adoptée en 2000, qui fixe aux Etats membres des objectifs chiffrés en termes de progression des taux d'emploi.

L'évolution est saluée par les promoteurs des nouvelles politiques de l'emploi (Dutheillet de Lamothe, 2005) tout en considérant qu'il faut aller plus loin et prendre en compte le taux d'activité (rapport entre la population active occupée et inoccupée et la population d'âge actif, c'est-à-dire la population totale en âge de travailler : les 15-64 ans). Le taux d'activité constitue la variable clé de l'économie pour deux raisons. D'une part, parce qu'il met en évidence la « spécificité française » résultant de la politique de démographie de l'emploi des années 1970, à savoir un très faible taux d'activité en début et en fin de vie active, lié au fait qu'une seule génération travaille à la fois. D'autre part, parce que c'est le taux d'activité qui détermine la croissance potentielle de l'économie, donc les créations d'emplois.

Envisager les embauches (flux) et non les emplois (stock)

Le second niveau de la critique, dans le prolongement du premier, suggère de déplacer la focale de l'emploi vers les embauches, c'est-à-dire de substituer à la représentation dominante de l'emploi comme un stock et une représentation du marché du travail comme un flux d'entrées et de sorties de l'emploi. A la vision « malthusienne » et statique de l'emploi comme un stock, un « gâteau dont il s'agirait de partager les parts » entre les actifs

(dénonciation des politiques d'aménagement-réduction du temps de travail (ARTT), au premier rang desquels les lois Aubry de 1998 sur les 35h), les tenants des nouvelles politiques de l'emploi opposent une vision « schumpeterienne », dynamique, du marché du travail comme un flux permanent de destruction-crédation d'emplois sur lequel il est possible d'agir pour favoriser les créations nettes d'emplois.

La critique se fonde sur les résultats des enquêtes trimestrielles sur les conditions d'emploi de la main d'œuvre (enquêtes ACEMO) dans le secteur concurrentiel (hors agriculture et administration) qui font apparaître, au cours des premières années de la décennie 2000, que les suppressions d'emplois dans l'industrie sont compensées par les créations d'emplois dans les services (dont l'intérim) et la construction. Le fait que solde entre suppressions et créations d'emplois soit positif conforte la représentation schumpeterienne du marché du travail comme un flux incessant d'entrées dans l'emploi (embauches) et de sorties de l'emploi (licenciements, fins de contrats courts, départs en retraite). Le fait que les entrées soient égales aux sorties signifie que l'économie ne crée pas d'emplois. Inversement, le fait que les entrées soient supérieures aux sorties traduit des créations nettes d'emplois.

Les travaux des économètres (Cahuc, Zylberberg, 2004) sur lesquels s'appuient les promoteurs des nouvelles politiques de l'emploi font ainsi apparaître que l'économie française, entre 1970 et 2000, aurait détruit chaque année environ 15% de ses postes de travail mais en aurait créé 15,5%, assurant ainsi une croissance nette de l'emploi de l'ordre de 0,5% par an sur la période. Ces travaux sont controversés dans la mesure où ils mettent en perspective des destructions d'emplois (suppressions de postes de travail) non pas avec des créations d'emploi mais avec des embauches (y compris sur des contrats à durée déterminée et sur des emplois intérimaires), ce qui introduit une forme d'asymétrie dans l'analyse.

Quoi qu'il en soit, l'objectif de la démonstration est de provoquer une réorientation de l'action publique sur la base d'un rééquilibrage entre « politique sociale de l'emploi et politique économique des entreprises » (Soubie, 2005). Conformément à la représentation schumpeterienne du marché du travail, la priorité n'est plus d'agir sur la demande de travail, en favorisant l'accès ou le retour à l'emploi des chômeurs dans le cadre de politiques spécifiques (contre sélectives et ciblées) mais d'agir sur l'offre de travail pour favoriser la compétitivité des entreprises et de l'économie et permettre ainsi de « retrouver les chemins d'une croissance durable », préalable obligée à l'augmentation des créations nettes d'emploi. Le tournant de l'offre consacre l'avènement des politiques structurelles et le déclin des politiques spécifiques.

2 - Des politiques spécifiques aux politiques structurelles : le tournant de l'offre

Le déclin des politiques spécifiques

Le recul des politiques spécifiques, engagé au cours de la période précédente en lien avec l'avènement des politiques générales, se poursuit au cours des années 2000 avec leur recentrage sur les publics en grande difficulté (titulaires de minimas sociaux, chômeurs de très longue durée, jeunes menacés d'exclusion). La loi de cohésion sociale de 2005 procède à une réforme d'ensemble des dispositifs d'insertion par le travail (contrats aidés dans le secteur non marchand) et des dispositifs d'insertion par la formation (actions d'insertion et de formation). Les contrats emploi solidarité (CES) et les contrats emploi consolidés (CES) sont fusionnés en un nouveau contrat unique dans le secteur non marchand : le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), tandis que les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et les stages d'accès à l'emploi (SAE) sont supprimés et remplacés par un dispositif unique d'aide à l'accès à l'emploi dans le secteur marchand, le contrat initiative emploi (CIE), moins sélectif que le CAE et dont les mesures d'accompagnement et de formation sont facultatives.

La réforme vise à privilégier l'augmentation des taux d'emploi des publics en marge du marché du travail, au détriment des actions de formation et d'insertion, tout comme la consécration d'une nouvelle logique : l'activation des minimas sociaux. L'objectif est de réduire les « trappes à pauvreté » résultant de situations dans lesquelles les titulaires de minimas sociaux n'auraient pas intérêt à reprendre une activité salariée en raison du faible différentiel entre le montant des minimas sociaux et le salaire minimum. Deux dispositifs sont créés successivement pour « rendre le travail financièrement attractif » : la loi de 2003 portant décentralisation du RMI crée le revenu minimum d'activité (RMA) et le contrat d'insertion des bénéficiaires du RMA (CI-RMA), calqué sur le CIE et sur le CAE dans le secteur marchand ; la loi de cohésion sociale de 2005 crée le contrat d'avenir (CA) pour les titulaires de minimas sociaux (RMI, ASS, API) dans le secteur non marchand.

Simultanément, la nécessité de « libérer les politiques micro-économiques des entreprises en facilitant le processus de destruction créatrice » caractéristique du fonctionnement schumpeterien du marché du travail (Dutheillet de Lamothe, 2005) se traduit par la mise en œuvre d'un ensemble de politiques structurelles d'action sur le coût du travail et le sur fonctionnement du marché du travail. Un premier objectif consiste à recentrer les politiques générales sur la réduction du coût du travail non qualifié. Pour les tenants des nouvelles politiques de l'emploi, il n'y a moins un problème global des coûts salariaux en France qu'un problème de structure du coût du travail en raison du poids des charges sociales, plus élevé que dans les autres pays industrialisés du fait du mode de financement de la protection sociale assis pour l'essentiel sur les salaires. Cette spécificité française avait été mise en lumière au début de la décennie 1990 par le livre blanc de Jacques Delors « Croissance Compétitivité Emploi », publié en 1993, qui proposait notamment de « réduire le coût relatif de la main-d'œuvre par rapport aux autres facteurs de production » en réduisant les cotisations de sécurité sociale des employeurs et/ou en transférant une partie du financement de la protection sociale sur l'impôt via une augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG).

La politique d'allègement des charges sociales sur les bas salaires s'est développée à partir de la loi quinquennale de 1993 et a été modifiée à plusieurs reprises entre 1994 et 1997, avant d'être abandonnée au profit des lois Aubry sur la réduction du temps de travail, les sommes consacrées à l'allègement des charges sociales étant réaffectées au financement d'une partie du coût du passage aux 35h pour les entreprises. Le plaidoyer des promoteurs des nouvelles politiques de l'emploi en faveur d'une législation stable, lisible et efficace de baisse du coût du travail non qualifié trouvera un écho partiel, au cours de la période suivante, avec la création successive du Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), en 2013, et du Pacte de responsabilité et de solidarité, en 2015, qui visent une baisse généralisée du coût du travail au bénéfice des entreprises plutôt qu'un allègement des cotisations sociales sur les bas salaires au bénéfice des travailleurs les moins qualifiés.

Faciliter les transitions chômage-emploi et encourager la mobilité des actifs

Le second objectif des politiques structurelles est de faciliter les transitions entre chômage et emploi et plus généralement d'encourager la mobilité des actifs sur le marché du travail. Les réformes engagées au cours de la période reposent sur un double principe : offrir aux salariés un nouveau type de sécurité sur un marché du travail schumpeterien caractérisé par l'instabilité de l'emploi, en mettant en place les composantes d'un « droit à l'employabilité tout au long de la vie » (Dutheillet de Lamothe, 2005) leur permettant de renforcer leur capacité d'adaptation aux emplois successifs, tout en impliquant les salariés eux-mêmes dans l'entretien de leur employabilité et la conduite de leur parcours professionnel.

La mise en œuvre de ce « droit à l'employabilité » est au cœur des nouvelles politiques de l'emploi et résulte de la transposition dans le cadre de la France des orientations de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) : privilégier les politiques actives de l'emploi,

mettre en œuvre la formation tout au long de la vie (FTLV) et renforcer le suivi et l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La mesure phare du processus d'activation de la politique de l'emploi est l'instauration du projet d'action personnalisé (PAP) dans le cadre de la renégociation de la convention d'assurance chômage de 2001 : l'objectif est de prévenir le chômage de longue durée en intervenant sur la situation des demandeurs d'emploi dans leur ensemble, indemnisés ou non, dès le sixième mois de chômage pour leur proposer, au regard du « profilage » opéré par l'ANPE en fonction de leur degré d'employabilité, un parcours personnalisé et contractualisé d'accompagnement vers l'emploi (accompagnement renforcé pour les plus autonomes, mesures d'accompagnement social, médical ou psychologique pour les plus éloignés de l'emploi).

La transposition en France de la ligne directrice relative à la formation tout au long de la vie (FTLV) consacre l'intégration de la formation professionnelle à la politique de l'emploi, engagée au cours des décennies précédentes et illustrée, au cours de la période, par deux mesures emblématiques : l'instauration par la loi de modernisation sociale de 2002 de la validation des acquis de l'expérience (VAE), notion plus large que celle préexistante de validation des acquis professionnels (VAP), et la création du droit individuel à la formation (DIF) par l'accord interprofessionnel de 2003 et la loi de 2004. Intermédiaire entre le congé individuel de formation (CIF), à l'initiative du salarié, et le plan de formation, à l'initiative de l'employeur, le DIF consacre la notion de co-investissement entre le salarié et l'employeur dans le développement des compétences et l'entretien de l'employabilité.

Au plan institutionnel, le renforcement du suivi et de l'accompagnement des chômeurs passe par la réforme du service public de l'emploi (SPE). La loi de cohésion sociale de 2005 donne un cadre légal à la notion de service public de l'emploi, d'origine réglementaire (circulaire du 7 mars 1984) et réunit au sein d'un cadre institutionnel unifié, les différentes missions de la politique de l'emploi (placement, indemnisation, insertion, formation, accompagnement) et les opérateurs concernés (administration de l'emploi, ANPE, Unedic, Afp, collectivités territoriales, opérateurs privés de placement). L'un des objectifs opérationnels de la réforme est de mettre en place un dossier unique du demandeur d'emploi auquel auront accès tous les organismes qui concourent au suivi et au placement des chômeurs. Dans le même sens, la loi prévoit la création, dans chaque région, de « maisons de l'emploi » ayant pour mission de mutualiser les moyens des différents acteurs du SPE.

Quant à l'objectif d'introduire une plus grande fluidité dans le fonctionnement du marché du travail en facilitant les entrées et les sorties de l'emploi par une « simplification du droit du travail à garanties constantes » (Dutheillet de Lamotte, 2005), le projet des promoteurs des nouvelles politiques de l'emploi était de modifier l'équilibre entre flexibilité interne (chômage partiel, modulation du temps de travail, recours au temps partiel) et flexibilité externe (flexibilité contractuelle, assouplissement des règles relatives au licenciement) au profit de cette dernière pour accroître les marges de manœuvre des entreprises en matière de gestion de la main d'œuvre. Sans traduction concrète au cours de la période - en dehors du contrat nouvelles embauches (CNE), créé en 2005 et abrogé en 2008 -, la mise en œuvre de la flexibilité contractuelle sera au cœur du processus d'instauration d'un régime de flexicurité en France à partir de 2008.

3 – La balkanisation des politiques du marché du travail (emploi, formation, insertion)

La décennie 2000 se caractérise par la segmentation des politiques du marché du travail (Guitton, 2008) avec la constitution, aux côtés de la politique nationale de l'emploi, d'une part, d'une politique conventionnelle en matière d'emploi et de formation, conduite par les partenaires sociaux dans le cadre du régime d'assurance chômage et du système de formation continue, d'autre part de politiques territoriales en matière d'emploi, de formation et d'insertion mises en œuvre par les trois niveaux de collectivités (régions, départements, communes) dans le cadre de leurs domaines de compétences respectifs.

La politique conventionnelle de l'emploi

Au cours des années 2000 les partenaires sociaux, gestionnaires du régime d'assurance chômage (RAC) dans le cadre de l'Unedic, s'installent dans le champ de la politique active de l'emploi. La réforme de 1984 (dualisation de l'indemnisation entre un régime conventionnel géré par les partenaires sociaux et un régime public géré par l'Etat) avait déjà donné lieu à des incursions des partenaires sociaux dans le champ de la politique active, en vertu du raisonnement selon lequel favoriser le reclassement professionnel des chômeurs indemnisés est favorable à l'équilibre financier du régime. Au cours de la décennie 2000, l'« utilisation alternative des fonds de chômage » (Guitton et Kercshen, 1996), qui prolonge les prestations en espèces par des prestations en nature d'aide au reclassement, à la conversion ou à la formation, est non seulement tolérée par les pouvoirs publics mais transposée dans le cadre de certaines dépenses passives de solidarité (ASS, RMI).

L'installation des partenaires sociaux dans le champ de la politique active de l'emploi est confortée par la convention UNDEDIC de 2001 dont l'objectif est de généraliser la logique de l'activation à l'ensemble des allocataires du régime d'assurance chômage grâce à l'instauration d'un mécanisme inédit de contractualisation tripartite entre le demandeur d'emploi, l'ASSEDIC et l'ANPE : le plan d'aide au retour à l'emploi-projet d'action personnalisé (PARE-PAP). La logique de ce dispositif conventionnel consiste à « substituer à une logique de prescription de mesures à dominante administrative une logique de services reposant sur un accompagnement personnalisé des chômeurs » (Tuchszirer, 2001). Généralisé et rendu obligatoire pour les demandeurs d'emploi, le PARE-PAP se substitue aux différents dispositifs conventionnels fondés sur le principe de l'activation des dépenses passives¹⁰ dont le bilan est mitigé : « peu développés quantitativement et concentrés sur les catégories de chômeurs les moins en difficulté » (Tuchszirer, 2002).

La loi de cohésion sociale de 2005, en légalisant les aides conventionnelles à l'emploi, consacre l'intervention des partenaires sociaux dans le champ de la politique active de l'emploi (Willmann, 2005). La même année, la renégociation de la convention d'assurance chômage est l'occasion de franchir une nouvelle étape en autorisant les ASSEDIC à passer convention avec des opérateurs privés de placement (OPP) « au bénéfice des personnes rencontrant des difficultés particulières de reclassement ». Toujours au nom de la nécessité de limiter le déficit du régime d'assurance chômage, il s'agit de renforcer l'aide au retour à l'emploi des chômeurs présentant un risque de chômage de longue durée. Alors que l'accompagnement des demandeurs d'emploi indemnisés était jusque-là réalisé par l'ANPE dans le cadre du PARE-PAP, les ASSEDIC peuvent désormais conventionner directement avec des OPP sur la base d'un cahier des charges fixant les objectifs à atteindre en terme de reclassement et les modalités d'évaluation des prestations fournies (Vericel, 2006).

L'Unedic intervient désormais également dans le champ de la formation professionnelle, en finançant certaines actions de formation dans le cadre du PARE-PAP et, « de simple financeur, s'impose désormais comme un nouvel opérateur à part entière dans le secteur de la formation » (Exertier et *alii*, 2005). L'évolution est confirmée au cours des années suivantes, dans le champ de la formation professionnelle continue cette fois, avec la création par l'accord national interprofessionnel de janvier 2009 du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) dont l'une des missions est de financer des actions de formation au bénéfice des salariés et des demandeurs d'emploi pour contribuer à la sécurisation des parcours professionnels. La loi Avenir professionnel de septembre 2018 supprimera le FPSPP au profit d'un opérateur public, France Compétences, chargé du financement de l'ensemble des politiques de formation (nationales, régionales et paritaires).

¹⁰ Conventions de conversion, conventions de coopération, allocation de formation reclassement (AFR), allocation de remplacement pour l'emploi (ARPE).

Les politiques territoriales de l'emploi

Avec l'acte II de la décentralisation, au début des années 1990, des politiques territoriales de l'emploi multi-niveaux se mettent en place, chaque niveau de collectivité venant sur le terrain de l'emploi à partir de son domaine de compétence propre (la formation pour les régions, l'insertion pour les départements, la politique de proximité pour les communes).

Régionalisation des politiques de formation et d'orientation des jeunes et des chômeurs

Les Régions, déjà compétentes en matière de formation et d'orientation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi, voient leurs compétences élargies par la loi de finances pour 2004 à l'accompagnement personnalisé des jeunes les plus éloignés de l'emploi. A ce titre, elles disposent du contrat d'insertion dans la vie locale (CIVIS), auquel nombre de Régions préfèrent le dispositif des « Emplois tremplins » créé la même année à leur initiative pour pallier l'extinction du dispositif Emplois jeunes en 2003. Par ailleurs, nombre d'emplois aidés mis en œuvre dans le cadre de la politique nationale de l'emploi ne comprenant pas de volet formation, certaines Régions mettent en place des contrats aidés associant emploi et formation dans le secteur concurrentiel, en fonction d'objectifs variables selon les régions : accès à l'emploi dans des secteurs en tension, lutte contre la discrimination à l'embauche de jeunes issus des zones urbaines sensibles, etc.

Départementalisation de l'insertion des allocataires de minimas sociaux

Désormais seuls responsables de la mise en œuvre du RMI et promu « chef de file » de la politique d'action sociale dans le département, les conseils généraux ont en charge la mise en place du service public d'insertion (conseil départemental et commissions locales), la coordination de la programmation en matière d'insertion (plan départemental et programme local d'insertion), mais également la construction d'une offre d'insertion professionnelle, en lien avec les acteurs économiques locaux, dans le cadre de la mise en œuvre du contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) puis du revenu de solidarité active (RSA) à partir de 2009.

Municipalisation de la gestion locale de l'emploi

Les communes ont vu se multiplier, au cours des vingt dernières années, les situations où l'ANPE leur a délégué sa fonction de placement. Selon un rapport de la Cour des Comptes rendu public en 2000, 1728 conventions étaient alors enregistrées entre des communes et l'ANPE. Il est à noter, à ce propos, que la Cour s'interrogeait sur le respect du principe d'égalité dans la mesure où, les communes ayant vocation à intervenir en faveur de leurs seuls administrés demandeurs d'emploi, la communication à l'ANPE de la totalité des offres d'emploi recueillies par les structures communales n'est de ce fait pas garantie. Enfin, la loi de cohésion sociale de 2005 a créé un nouveau dispositif d'emploi aidé non marchand au bénéfice des allocataires de minima sociaux, le contrat d'avenir, financé par l'Etat et mis en œuvre par les collectivités locales. Les allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API depuis au moins six mois peuvent bénéficier de ce contrat aidé en adhérant à une convention conclue pour une durée de deux entre une collectivité territoriale (dont les communes et les regroupements de communes), un employeur du secteur non marchand et l'Etat.

L'instauration de la flexicurité à la française, au cours de la période suivante, va se traduire par une (re)centralisation de l'action publique en matière d'emploi, de formation et d'insertion et par un recul correspondant des politiques conventionnelles et territoriales de l'emploi.

II – La flexicurité à la française (2008-2018)

1 – Substituer la compétitivité à l'emploi comme priorité de l'action publique

La doctrine communautaire de la flexicurité cherche à conjuguer une flexibilité accrue des marchés du travail avec un nouveau type de sécurité de l'emploi centré non plus sur la protection des postes mais sur la protection des personnes et la sécurisation des transitions professionnelles. Intégrée aux lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi (Conter, 2012), la flexicurité est définie à partir de quatre piliers : « *des arrangements contractuels flexibles, un système de formation tout au long de la vie, des politiques actives de l'emploi et des systèmes de sécurité sociale modernes* » (Commission européenne, 2007). La flexicurité constitue le volet relatif au marché du travail de la Stratégie de Lisbonne adoptée par le Conseil européen en mars 2000 pour faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde à l'horizon 2010 ». L'objectif est de relancer l'économie européenne qui souffre de la comparaison avec les États Unis en termes de compétitivité, de croissance, de recherche et développement et d'innovation. La finalité de la Stratégie de Lisbonne, telle qu'exposée par la Commission européenne, est la restauration de la compétitivité des entreprises pour améliorer la croissance, favoriser les créations d'emplois et le redressement des finances publiques, et permettre ainsi aux États-membres de conduire des politiques sociales et environnementales gages de développement durable et de cohésion sociale.

Dans le prolongement de la Stratégie de Lisbonne, la Stratégie « Europe 2020 », adoptée en juin 2010, vise à assurer une coordination effective des politiques économiques au sein de l'Union européenne pour renforcer la compétitivité de l'Europe au niveau mondial grâce à une croissance « intelligente, durable et inclusive », notamment à travers la réalisation de cinq objectifs chiffrés en matière de taux d'emploi, de recherche et développement, d'éducation et de formation, de développement durable et d'inclusion sociale. La stratégie de Lisbonne – prolongée par la stratégie « Europe 2020 » – se caractérise ainsi par la substitution de la compétitivité à l'emploi comme objectif prioritaire de l'Union et par le déplacement des priorités communautaires de la réduction du taux chômage vers le rétablissement des conditions propices au plein emploi : la compétitivité et la croissance (Guitton, 2009). En vertu du même raisonnement, les gouvernements français successifs, au cours des décennies 2000 et 2010, ont fait évoluer la politique de l'emploi vers une politique du marché du travail – connue sous le nom de la flexicurité à la française - indexée aux politiques économiques visant le redressement de la compétitivité des entreprises et de l'économie.

Alors que la Stratégie de Lisbonne était mise en œuvre dans le cadre non contraignant de la méthode ouverte de coordination (MOC), la Stratégie « Europe 2020 » repose sur l'adoption de dix lignes directrices intégrées (LDI) – six dans le domaine économique, quatre dans le domaine de l'emploi – déclinées par les États membres dans le cadre de programmes nationaux de réformes (PNR) soumis à l'évaluation annuelle de la Commission européenne. Les PNR ne sont pas élaborés par le ministère du Travail mais par la Direction générale du Trésor du Ministère de l'Économie, en lien avec le Secrétariat général aux Affaires européennes. Ils ont pour ambition d'exposer la stratégie gouvernementale pour répondre aux grands défis de l'économie française et mettre en œuvre les objectifs de la Stratégie « Europe 2020 ». L'examen des PNR élaborés par les gouvernements français à partir de 2011 met en lumière le processus d'interaction entre le niveau communautaire et le niveau national pour relancer l'économie en donnant la priorité au renforcement de la compétitivité des entreprises (Berthet et Conter dans cet ouvrage).

Les éléments de diagnostic, ainsi que certaines mesures préconisées ou annoncées dans les PNR, sont tirés des travaux d'économistes et d'experts qui revendiquent un changement de modèle économique et social pour enrayer le déclin industriel (Gallois, 2012) et l'effondrement de la compétitivité des entreprises (Aghion, Cette, Cohen, 2015). Le constat est double : d'un côté, la dégradation progressive de la compétitivité des entreprises françaises depuis le début des années 2000 se traduit par une baisse de leurs marges et une chute de leurs parts de marchés à l'export ; de l'autre, l'insuffisante maîtrise des dépenses publiques sur la même période limite les marges de manœuvre de l'Etat.

2 – Le retour de la politique du marché du travail

En réponse au constat du manque de compétitivité de l'économie française, les stratégies de réforme économique évoquées au fil des PNR visent à « redresser la compétitivité des entreprises » et à « renforcer le potentiel et la résilience de l'économie », en distinguant compétitivité-coût et compétitivité hors coût. L'amélioration de la compétitivité-coût est recherchée à travers la baisse des prélèvements sociaux et fiscaux qui pèsent sur les entreprises (allègements de charges sociales sur les bas salaires, crédits d'impôts). C'est dans cette logique de « dévaluation compétitive », pour provoquer un « choc d'offre d'une ampleur inégalée » (Heyer, Lokiec, Méda, 2018) qu'ont été mis en place le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en 2013 et le Pacte de responsabilité et de solidarité en 2015. L'objectif est de procéder à une baisse substantielle du coût du travail sur l'ensemble des salaires (jusqu'à 2,5 Smic puis, à un degré moindre, jusqu'à 3,5 Smic) afin d'améliorer la compétitivité-prix des entreprises, au contraire des dispositifs antérieurs qui procédaient à des exonérations de charges sociales ciblées sur les bas salaires pour favoriser l'emploi des moins qualifiés (du dispositif Balladur de 1993 aux aides Fillon de 2003).

L'amélioration de la compétitivité hors coût est recherchée à travers un ensemble de mesures de nature et d'ampleur différentes : la « simplification des formalités administratives auxquelles sont soumises les entreprises », la « suppression des réglementations inutiles qui entravent l'activité », le « soutien à l'investissement et à l'innovation » et « l'amélioration du fonctionnement du marché du travail ». Ce dernier volet est en réalité le premier. Les orientations présentées dans le cadre des PNR s'inscrivent dans la droite ligne des « nouvelles politiques de l'emploi » (Dutheillet de Lamothe, 2005) de la fin des années quatre-vingt-dix visant à mieux concilier « politique sociale de l'emploi et politique économique des entreprises (Soubie, 2005). Fondées sur la dénonciation de la conception malthusienne du partage du travail qui a prévalu à l'adoption des 35 heures en 1991, les nouvelles politiques de l'emploi tendent à imposer une vision schumpeterienne du marché du travail comme un processus permanent de destruction-crédation d'emplois et d'activités. Justifié par l'entrée « dans une économie de l'innovation, des compétences et du numérique » (Macron, 2017), ce changement de représentation du marché du travail est au cœur de la flexicurité à la française.

Les réformes du marché du travail envisagées au fil des PNR poursuivent un triple objectif :

- Le premier constitue l'un des cinq objectifs chiffrés de la Stratégie « Europe 2020 » et consiste à augmenter le taux d'emploi de la population active, en renforçant les incitations à la reprise et au maintien dans l'emploi, pour atteindre 75% des actifs en âge de travailler en emploi en 2020.
- Le deuxième objectif vise à déplacer le centre de gravité de la politique de l'emploi des contrats aidés, jugés peu efficaces au regard de leur coût pour les finances publiques, vers le renforcement des compétences via la formation pour « sécuriser les parcours professionnels » et « stimuler la productivité individuelle ».
- Le troisième objectif vise à optimiser l'allocation des ressources en main d'œuvre et à limiter les tensions sur le marché du travail (offres non satisfaites) à partir d'une action conjointe sur l'offre et la demande de travail. Conformément aux modèles d'appariement développés dans le cadre des théories du chômage d'équilibre (L'Horty, 2006), cette

représentation met en évidence les trois conditions du retour à l'emploi : 1. l'existence d'une offre d'emploi, 2. qui corresponde au profil du demandeur d'emploi, et 3. que ce dernier accepte. Ces conditions relevant, pour la première, de la demande de travail, pour la deuxième de l'adéquation entre l'offre et la demande et, pour la troisième, de l'offre de travail, leur réunion suppose une action conjointe et simultanée sur ces trois plans, ce qu'offre précisément le cadre européen de la flexicurité.

L'avènement de la doctrine communautaire de la flexicurité, en faisant référence à des modèles nationaux européens, les Pays-Bas et le Danemark en l'occurrence (V. chapitre de Berthet et Conter dans cet ouvrage), offre un cadre unificateur aux réformes envisagées en France à partir du milieu des années 2000. Le propre de ces modèles nationaux est en effet de proposer une politique du marché du travail intégrée conjuguant action sur la demande, sur l'offre et sur l'adéquation offre-demande, politique connue sous le nom de « triangle d'or de la flexicurité » : réforme du droit du travail (assouplissement des règles du licenciement, recours limité aux contrats temporaires), amélioration de l'indemnisation du chômage (augmentation des taux de couverture et des taux de remplacement) et activation des politiques d'emploi (formation, accompagnement et contrôle des chômeurs).

En faisant de la flexicurité son référentiel de politique publique en matière d'emploi (Guitton, 2009), l'objectif de l'Union européenne est d'engager les États membres dans une démarche conjointe de « modernisation » de leur marché du travail et de « rénovation » de leur modèle social permettant de garantir tout à la fois « une bonne sécurité des revenus et des trajectoires des individus et un haut degré de flexibilité du marché du travail » (Erhel, 2009). Symétriquement, en inscrivant les réformes du marché du travail conduites en France à partir de 2008 dans le cadre européen de la flexicurité, les gouvernements successifs se sont assurés la possibilité non seulement de poursuivre et d'amplifier les réformes structurelles engagées dans le cadre des nouvelles politiques de l'emploi, mais également de réformer en profondeur les institutions de l'État social (droit du travail, assurance chômage, formation continue) sous couvert de modernisation du marché du travail. C'est la raison pour laquelle, alors que le débat public, académique et syndical se polarise autour des notions de « sécurité sociale professionnelle » et de « sécurisation des parcours professionnels » (Gaudu, 2007), ce ne sont pas ces thématiques mais celle de la « flexicurité » qui est mise à l'agenda politique français à l'occasion de la campagne présidentielle de 2007.

3 – Chronique de la flexicurité à la française

L'instauration progressive, tâtonnante et probablement inachevée d'un régime de marché du travail connu sous le nom de flexicurité à la française s'opère par petites touches, entre 2008 et 2018, au fil des réformes du droit du travail, de la formation et de l'assurance chômage. Ce processus incrémental s'organise autour de quatre cycles de réformes.

Le premier cycle de réformes est engagé entre 2007 et 2009. L'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2008 et la loi du 25 juin 2008 *sur la modernisation du marché du travail*¹¹ posent les bases de la flexicurité à la française, en conjuguant flexibilité contractuelle (rupture conventionnelle, contrat de mission) et déjudiciarisation (limitation des recours aux prud'hommes) au bénéfice des entreprises contre sécurisation des ruptures de contrat (justification de tout licenciement) et des transitions (portabilité du droit individuel à la formation) au bénéfice des salariés. Tout au long de l'année 2008, les négociations se succèdent sur l'assurance chômage, la formation et la GPEC. Simultanément, la loi du 13 février 2008¹² fusionne les services de l'ANPE et le réseau local des Assédic pour créer une nouvelle institution, Pôle Emploi, tandis que la loi du 1^{er} août 2008 renforce les obligations

¹¹ L. n° 2008-596 du 25 juin 2008 *portant modernisation du marché du travail*

¹² L. n° 2008-126 du 13 février 2008 *relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi*

des demandeurs d'emploi (substitution de la notion d'offre raisonnable d'emploi à la notion d'offre acceptable, renforcement de l'accompagnement personnalisé) pour favoriser le rapprochement offre-demande.

La deuxième réforme se déroule en deux temps au cours de l'année 2013. En début d'année, l'ANI du 11 janvier 2013 *sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi*, repris par la loi du 14 juin 2013¹³ cherche un équilibre entre capacité d'anticipation et d'adaptation des entreprises pour préserver l'activité et l'emploi (accords de maintien de l'emploi, accords de mobilité interne) et affirmation du dialogue social (rôle accru des institutions représentatives du personnel, accords majoritaires) et de la place de l'État (homologation des plans de sauvegarde de l'emploi). La loi instaure par ailleurs le principe des « droits rechargeables » à l'assurance chômage repris par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'assurance chômage du 14 mai 2014. En fin d'année, l'ANI du 14 décembre 2013 *relatif à la formation professionnelle*, repris par la loi du 5 mars 2014¹⁴, remplace le droit individuel à la formation (DIF) par le compte personnel de formation (CPF), présenté comme un droit universel, individuel et intégralement transférable au service de la sécurisation des parcours professionnels des actifs dans leur ensemble, salariés et demandeurs d'emploi.

La troisième réforme est le fait de la loi du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, dite loi Travail¹⁵. Sous couvert de flexicurité, la loi entreprend une réforme en profondeur du droit du travail (élargissement de la définition du motif économique du licenciement, barémisation des indemnités prud'homales, encadrement du travail détaché) et de la négociation collective (consécration de la négociation d'entreprise et du principe majoritaire, inversion de la hiérarchie des normes en matière de temps de travail, accords d'entreprise dérogeant aux accords de branche ou à la loi en matière de modulation du temps de travail et d'heures supplémentaires). Le volet relatif à la sécurisation des parcours professionnels se résume à la création du compte personnel d'activité (CPA), constitué pour l'essentiel du compte personnel de formation (CPF), et à l'instauration de la Garantie jeunes qui associe une aide financière à un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi ou la formation au bénéfice des jeunes en situation de grande précarité.

La quatrième et dernière réforme en date remonte aux ordonnances du 22 septembre 2017¹⁶, dites ordonnances *Macron* prolongées par la loi du 5 septembre 2018¹⁷ dite loi *Avenir professionnel* dont l'élaboration s'est appuyée sur deux accords interprofessionnels en date du 22 février 2018, *l'accord relatif à la réforme de l'assurance chômage*, conclu dans

¹³ L. n° 2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*

¹⁴ L. n° 2014-288 du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*

¹⁵ L. n° 2016-1088 du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*

¹⁶ Ord. n° 2017-1385 du 22 sept. 2017 *relative au renforcement de la négociation collective* ; Ord. n° 2017-1386 du 22 sept. 2017 *relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales* ; Ord. n° 2017-1387 du 22 sept. 2017 *relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail* ; Ord. n° 2017-1388 du 22 sept. 2017 *portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective* ; Ord. n° 2017-1389 du 22 sept. 2017 *relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention*. A ces 5 premières ordonnances, il convient d'ajouter : l'Ord. n° 2017-1718 du 20 déc. 2017 *visant à compléter et mettre en cohérence les dispositions prises en application de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social* – ainsi que la L. n° 2018-217 du 29 mars 2018 *ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social*

¹⁷ L. n° 2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*

le cadre de l'Unédic, et *l'accord sur l'accompagnement des évolutions professionnelles, l'investissement dans les compétences et le développement de l'alternance*, conclu par les partenaires sociaux en réponse au document d'orientation transmis par le gouvernement en décembre 2017 sur la réforme de la formation.

Dans le sillage de la loi Travail, les ordonnances Macron engagent une réforme sans précédent du droit du travail qui touche tous les domaines, particulièrement le droit de la négociation collective et le droit du licenciement. *L'ordonnance relative au renforcement de la négociation collective* consacre la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche, fusionne les accords de compétitivité en un nouvel accord primant sur le contrat de travail, facilite la négociation dans les petites entreprises et sécurise les accords face au risque de contentieux. *L'ordonnance relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales* crée une nouvelle institution représentative du personnel, le comité social et économique (CSE), appelée à remplacer les délégués du personnel (DP), le comité d'entreprise (CE) et le comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) au plus tard le 1^{er} janvier 2020. *L'ordonnance relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail* vise pour sa part à « encourager les créations d'emplois en donnant aux employeurs de la visibilité sur les effets d'une rupture du contrat de travail ». Elle atténue l'obligation de motivation du licenciement pesant sur l'employeur en ouvrant la possibilité de préciser les motifs du licenciement après sa notification, met en place un barème obligatoire pour les indemnités de licenciement sans cause réelle et sérieuse, assouplit les conditions du licenciement économique, en cantonnant au territoire national le périmètre géographique d'appréciation du motif économique et l'obligation de reclassement, et crée une procédure de ruptures conventionnelles collectives. Par ailleurs, l'ordonnance ouvre à la négociation de branche des sujets qui relevaient auparavant de la loi comme la définition du cadre juridique des CDD et de l'intérim, ou encore la possibilité de recourir au CDD de chantier.

Dans le prolongement des ordonnances Macron, la loi *Avenir professionnel* réforme en profondeur l'assurance chômage et la formation professionnelle continue. Le volet pour « *une indemnisation du chômage plus universelle et plus juste* » procède à un élargissement limité de l'assurance chômage (extension sous conditions aux démissionnaires, création d'une allocation forfaitaire spécifique pour les indépendants) et renforce les obligations des demandeurs d'emploi (refonte de la notion d'offre raisonnable d'emploi, expérimentation d'un journal de bord permettant de suivre l'intensité de la recherche d'emploi, réorganisation du système de sanctions confié à Pôle emploi en lieu et place des préfets) tout en renvoyant à une négociation ultérieure l'instauration d'un système de bonus-malus permettant de moduler les cotisations patronales des entreprises ayant recours aux contrats courts.

Simultanément et conformément au « big-bang » annoncé par la ministre du Travail, la loi refond le système français de formation professionnelle continue en modifiant tant les droits à la formation (monétarisation du CPF, réorganisation du plan de formation des entreprises – rebaptisé plan de développement des compétences –, redéfinition de la notion d'action de formation pour intégrer la formation en situation de travail) que son financement et sa gouvernance (création d'une contribution unique à la formation et à l'alternance recouvrée par les Urssaf en lieu et place des Opca, transformés en opérateurs des compétences (Opco), création de France Compétences, une instance quadripartite en charge de la répartition des fonds de la contribution unique recouvrée par les Urssaf). Le dispositif de l'apprentissage est également réformé pour renforcer sa dimension d'insertion professionnelle au détriment de sa mission d'éducation (modification de la taxe d'apprentissage, extension aux jeunes de moins de trente ans, assouplissement des conditions de conclusion et de rupture du contrat d'apprentissage – écartant l'intervention du conseil de prud'hommes -, augmentation de la durée du temps de travail des apprentis, libéralisation des conditions de création des CFA).

La mise en perspective des réformes permet d'esquisser une caractérisation du régime de flexicurité à la française qui le différencie sensiblement du modèle idéal-typique danois :

- Les réformes du droit du travail vont bien au-delà de la flexibilité contractuelle et poursuivent un objectif général de restauration de la compétitivité-prix des entreprises par la réduction du coût du travail. Les ordonnances Macron, en particulier, prolongent les mesures de dévaluation fiscale (CICE, Pacte de responsabilité) par des réformes porteuses de « dévaluation sociale » (Lyon-Caen, 2017a), confirmant ainsi la propension des pouvoirs publics à considérer le droit du travail comme « la variable d'ajustement des politiques économiques » (Supiot, 2015).
- Les réformes de l'assurance chômage et de la formation continue visent moins à protéger les actifs et à sécuriser les transitions professionnelles, en contrepartie d'une flexibilité accrue des marchés du travail, qu'à contribuer à la compétitivité hors coût des entreprises par la mobilisation et l'adaptation de la main d'œuvre, en développant les compétences par la formation et en favorisant l'adéquation entre offre et demande de qualifications par le durcissement des obligations des chômeurs en matière de mobilité professionnelle et géographique.

4 – Quels compromis entre flexibilité et sécurité pour les entreprises et les actifs ?

Parce qu'il s'agit d'un oxymore (Gaudu, 2008), la flexicurité est souvent présentée comme un référentiel d'action publique permettant la conciliation des objectifs a priori contradictoires de flexibilité (du marché du travail) et de sécurité (des travailleurs). Dans cette perspective, la réforme du droit du travail constituerait le volet « flexibilité » de la flexicurité à la française tandis que les réformes de la formation et de l'assurance chômage mettraient en œuvre son volet « sécurité ». Il n'en est rien. Un oxymore peut en cacher un autre. Pour paraphraser la ligne directrice 21 de la SEE relative à la flexicurité (« Favoriser la flexibilité en la conciliant avec la sécurité »), l'objectif de la flexicurité à la française est de favoriser la compétitivité en la conciliant avec l'emploi. Le projet de la flexicurité à la française – accroître la fluidité du marché du travail et la mobilité des travailleurs, faire évoluer le droit social (droit du travail, droit de la formation, droit du chômage) vers un droit du marché du travail – repose moins sur la recherche d'un compromis entre flexibilité au bénéfice des entreprises et sécurité au bénéfice des actifs que sur la définition de nouveaux agencements entre flexibilité et sécurité au sein de chaque catégorie. Aux entreprises, la flexicurité à la française offre une flexibilité contractuelle accrue (assouplissement des règles relatives au licenciement, multiplication des contrats courts) associée à la sécurisation et à la déconflictualisation des relations de travail (recul du juge et des syndicats dans la gestion des ressources humaines des entreprises). Aux actifs, salariés et demandeurs d'emploi, elle impose un compromis limité entre flexibilité contrainte (précarisation des conditions d'emploi, injonction à la mobilité et à l'employabilité, contrôle accru des chômeurs) en contrepartie d'une sécurisation des parcours limitée à la formation.

Les entreprises : flexibilité accrue et sécurisation des relations de travail

La **flexibilité contractuelle** constitue le fil rouge des réformes, avec la multiplication des « assouplissements » au fonctionnement du marché du travail, à l'entrée (cas de recours aux CDD et à l'intérim, CDD de mission, CDI de chantier, périodes d'essai) comme à la sortie (rupture conventionnelle individuelle et collective, réforme du licenciement économique) en réponse aux « rigidités » supposées du marché du travail (Willmann, 2017) et en l'absence de consensus sur les bienfaits d'un contrat de travail unique (Cahuc, Kramarz, 2004) abandonné dès les premières négociations de l'accord sur la modernisation du travail en 2008. Le fondement du régime français de flexicurité est donc bien la réforme du marché du travail dont la fluidité est recherchée à partir d'un triptyque : flexibilité des formes juridiques d'accès au travail (conclusion du contrat de travail), flexibilité dans la rupture des rapports de travail (licenciement, rupture conventionnelle), flexibilité dans l'administration des rapports de travail (modification du contrat de travail) (Lyon-Caen, 2017b).

La thématique de la **sécurisation des relations de travail** vise à « évincer toujours plus le juge des rapports de travail » (Batard, Grévy, 2017). Elle a connu une fortune croissante au fil des réformes (rupture conventionnelle, procédure de réclamation, réhabilitation de la conciliation prud'homale, barémisation des indemnités en cas de licenciement injustifié). Elle fait référence à la chaîne de causalités établie de longue date entre compétitivité, prévisibilité et sécurité par une partie du patronat dénonçant l'existence d'un « *mal endémique français : l'absence de règles du jeu claires et stables en matière de droit du travail* » (Soubie, 2005). Pour la critique économique du droit du travail (Sachs, 2013), l'instabilité des règles et l'imprévisibilité des décisions de justice ajoutent à l'aléa économique du marché un aléa juridique très largement imputable au droit du travail qui ferait la part trop belle au contentieux et à la jurisprudence. La dénonciation des juges « agents d'insécurité » (Lyon-Caen, 2008) est alimentée par la doctrine néo-classique selon laquelle ces derniers ne détiennent pas l'information nécessaire pour apprécier le motif économique du licenciement. Sécuriser les entreprises passerait donc simultanément par une plus grande prévisibilité des règles et des décisions de justice et laisserait poindre « *le rêve peu rassurant d'une légalité sans droits, ou en tout cas sans juge* » (Lyon-Caen, 2017b).

Le processus de **décentralisation de la négociation collective au niveau de l'entreprise** est antérieur à l'ouverture des négociations sur la flexicurité mais il a connu une brusque accélération au cours des deux dernières réformes (loi Travail et ordonnances Macron), au point de consacrer la primauté de l'accord d'entreprise sur l'accord de branche et même, dans le cas des accords dits de compétitivité, sur les contrats de travail individuels. Ces propositions figuraient de longue date dans les projets de refondation du droit du travail d'inspiration libérale qui plaidaient pour « un droit d'essence plus contractuelle et moins réglementaire (...) et pour l'autonomie de l'accord d'entreprise » (Barthélémy et Cette, 2008). La flexicurité à la française consacre l'entreprise comme « *le lieu idoine d'une organisation adaptée et évolutive des relations de travail par un accord collectif de proximité* » (Antonmattéi, 2017), renvoie la négociation de branche à des domaines de compétences précisément définis et limités (Adam, 2017, Nicod, 2017) et substitue au principe de faveur la notion équivoque de « *garanties au moins équivalentes* » (Auzero, 2017), contribuant ainsi à dégrader la notion d'ordre public social qui fonde historiquement le droit du travail sur le principe général selon lequel les accords peuvent déroger à la loi uniquement dans un sens plus favorable aux travailleurs (Sachs, 2017).

Simultanément, les réformes visent un objectif de **déconflictualisation du dialogue social**. La fusion des institutions représentatives du personnel, la généralisation du principe majoritaire et l'introduction de la procédure du référendum poursuivent le rêve d'une « *entreprise déconflictualisée* » (Sachs, Wolmark, 2017). Cette vision postule une convergence d'intérêts entre employeurs et salariés rendant possible la conciliation des objectifs de compétitivité des entreprises et de protection des salariés et invitant les acteurs de l'entreprise à substituer la confiance et la coopération au conflit comme fondement du dialogue social. En inscrivant la rationalité économique au cœur du droit du travail et en récusant la dimension conflictuelle des relations de travail, la flexicurité à la française consacre un mouvement ancien d'instrumentalisation (Géa, 2017) et de managérialisation du droit du travail.

Les actifs : flexibilité contrainte contre sécurisation des parcours par la formation

Pour les actifs, salariés et demandeurs d'emploi, la flexibilité est avant tout contrainte, c'est-à-dire subie. L'exemple le plus emblématique, s'agissant des salariés, est celui des nouveaux accords d'entreprise conclus « *afin de répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver ou de développer l'emploi* », dits accords de compétitivité, dont les dispositions se substituent à celles du contrat de travail, qu'elles soient plus favorables ou moins favorables aux salariés, y compris dans les matières

dont la modification requiert en principe l'accord du salarié (qualification, durée du travail, rémunération, mobilité géographique), ce qui permet à l'employeur d'imposer au salarié une mobilité professionnelle et/ou géographique, assortie le cas échéant d'une baisse de rémunération, sans que ce dernier puisse s'y opposer sauf à voir son refus constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement (Lokiec, 2017).

Plus généralement, la précarisation des conditions d'emploi constitue le corollaire de l'accroissement de la flexibilité contractuelle. La fluidité du marché du travail est recherchée conjointement à travers la multiplication des contrats temporaires (CDD, intérim), l'affaiblissement de la protection traditionnellement associée au contrat à durée indéterminée (CDI) et l'instauration de la rupture conventionnelle individuelle dont le nombre avoisine les trois millions en 2017 (Dares, 2018), tandis qu'un tiers des CDI est rompu au cours de la première année et que les embauches en contrats temporaires de moins d'un mois ont augmenté de 165% entre 2000 et 2017 (Unédic, 2018). En ce sens, la énième réforme des contrats de travail et l'instauration de la rupture conventionnelle collective par les ordonnances Macron¹⁸ ne font que prolonger et amplifier un processus trentenaire de recul du recours au licenciement économique par les employeurs (V. Signoretto, 2015 et son chapitre dans cet ouvrage) ce qui constitue un objectif central de l'instauration d'un régime de flexicurité à la française.

Conséquence directe de la liquidité du marché du travail, la constitution d'un « précarariat » (prolétariat précaire) aux franges du salariat, du chômage et de l'inactivité se traduit par le brouillage des frontières entre droit du travail, assurance chômage, sécurité sociale et aide sociale : deux millions de personnes en activité réduite perçoivent une allocation de chômage, un million de personnes travaillent tout en percevant le revenu social d'activité (RSA), plus de deux millions de foyers touchent la prime d'activité parce que leurs revenus sont insuffisants et 700 000 retraités sont également autoentrepreneurs (de Foucault, Vanderborght, 2018). La prise en compte de la situation de ce précarariat, qui constitue l'angle mort de la flexicurité à la française, est renvoyée à des réformes périphériques ou à venir (renégociation de l'assurance chômage, plan pauvreté, réforme des retraites) dont l'agenda s'étale sur la suite du quinquennat.

A la dégradation des conditions d'emploi provoquée par la flexibilisation du marché du travail fait écho une injonction paradoxale à « l'agir professionnel » des actifs : les salariés sont tenus pour responsables de leur parcours professionnel et de leur employabilité tandis que les chômeurs sont considérés comme les premiers responsables de leur situation et incités, voire contraints, à rechercher activement un emploi et à accepter les emplois disponibles. La caractéristique de la flexicurité à la française, à cet égard, est de renforcer considérablement les obligations des demandeurs d'emploi (Bonnin, Camaji, 2018), au nom du devoir de travailler, sans pour autant donner corps au droit à l'emploi (Eydoux, 2018). L'autre caractéristique de la flexicurité à la française est en effet de réduire la sécurisation des parcours professionnels à la formation. Apparue pour la première fois dans la loi du 14 juin 2013¹⁹, la notion de sécurisation des parcours professionnels est présentée comme la source de la création de nouveaux droits individuels (portabilité des droits à la prévoyance complémentaire, droits rechargeables à l'assurance chômage, transférabilité du DIF).

En pratique, la création du compte personnel de formation (CPF), en 2014, en étendant l'accès à la formation professionnelle continue à l'ensemble des actifs, salariés et demandeurs d'emploi, et en élargissant son financement, au-delà de l'entreprise, à des financeurs publics (État, Régions, Pôle Emploi) consacre la formation comme « l'instrument » (Lascoumes, Le Galès, 2004) par excellence de l'action publique en matière de sécurisation des parcours professionnels.

¹⁸ Ord. n° 2017-1387 du 22 sept. 2017 *relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail*

¹⁹ L. n° 2013-504 du 14 juin 2013 *relative à la sécurisation de l'emploi*

La priorité donnée à la formation dans la sécurisation des parcours se traduit également par la mise en œuvre, dans le cadre de la loi *Avenir professionnelle*²⁰, d'un Plan d'investissement dans les compétences (PIC) visant « *l'insertion durable par la formation* » d'un million de jeunes sans qualification et d'un million de demandeurs d'emploi. « *Former pour insérer* » (Guitton, Sibille, 1992), la recette est aussi ancienne que la politique de l'emploi et permet d'attendre les hypothétiques effets bénéfiques des réformes structurelles engagées dans le cadre des ordonnances Macron et de la loi *Avenir professionnel*. Le « tout formation » fait écho à l'oracle de François Ewald, pour qui « *l'État providence de demain c'est la formation* » (Ewald, 2002), dogme repris par la ministre du travail à l'occasion des débats sur la loi *Avenir professionnel*, avec l'évidence de la simplicité : « *La première précarité étant le chômage, la première sécurité est la compétence dont le premier levier est la formation* » (Pénicaud, citée par Géa, 2018).

5 – La flexicurité, une affaire d'Etat

Compétence « régaliennne » dans le champ du social, l'emploi est de la compétence de l'État. Pour cette raison, la politique de l'emploi n'a pas vocation à être décentralisée mais territorialisée (Guitton, 2005). En revanche, les fonctions périphériques à l'emploi ont fait l'objet au cours des dernières décennies de transferts de compétences aux collectivités territoriales (régionalisation de l'apprentissage, de la formation et de l'orientation, départementalisation de l'insertion, municipalisation de la gestion locale de l'emploi) et de délégations de compétences aux partenaires sociaux (indemnisation des demandeurs d'emploi, formation continue des salariés, placement de certaines catégories de demandeurs d'emploi comme les cadres et les travailleurs handicapés). L'instauration de la flexicurité remet en cause la décentralisation dans sa double dimension sociale et territoriale.

Les partenaires sociaux (interprofessionnels) sur la touche

Une caractéristique centrale du fonctionnement de l'État social depuis la Libération est l'association des partenaires sociaux à l'élaboration des normes relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (loi négociée, négociation légiférante) ainsi qu'à la gestion de certaines garanties sociales comme l'assurance chômage et la formation professionnelle continue (paritarisme de gestion). Sur ces deux plans, l'instauration de la flexicurité à la française marque un net recul de la sphère d'intervention des partenaires sociaux (V chapitre Hallot et Vanuls dans cet ouvrage).

L'instauration d'un régime de flexicurité a constitué en quelque sorte le laboratoire du dialogue social entre l'État et les partenaires sociaux. En témoigne le fait que les quatre réformes considérées ont été mise en œuvre selon des modalités différentes :

- Les réformes de 2007-2008, qui posent les bases de la flexicurité à la française, ont constitué tout à la fois l'objet et l'enjeu des nouvelles règles du jeu établies par la loi du 31 janvier 2007. A l'initiative du patronat, courant 2007, les partenaires sociaux ont lancé une initiative de « délibération sociale » sur trois thématiques (l'assurance chômage, le contrat unique de travail et la sécurisation des parcours professionnels) en vue de l'ouverture d'un nouveau cycle de négociations interprofessionnelles sur la modernisation du marché du travail. L'exécutif issu de l'élection présidentielle de mai 2007, prenant acte de la nouvelle donne du dialogue social mais désireux de reprendre la main, élabore un agenda social qui fixe une feuille de route aux partenaires sociaux assortie d'une obligation de résultat. Ces derniers sont sommés de conclure avant la fin de l'année 2007 sur la réforme du marché du travail, sauf à ce que l'État reprenne la main par la voie législative, et sont invités à ouvrir de nouvelles négociations tout au long de l'année 2008 sur les autres composantes de la flexicurité (assurance chômage, formation professionnelle, GPEC). Cette

²⁰ L. n° 2018-771 du 5 sept. 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*

négociation sous injonction explique que, pour les organisations syndicales signataires, l'accord de janvier 2008 vaille autant par le fait d'avoir été signé que par son contenu (FO) ou soit considéré comme l'acte I du dialogue social tout autant que l'acte I de la flexicurité à la française (CFDT).

- Les réformes de 2013-2014 ont également été mises en œuvre dans un cadre négocié mais selon des modalités plus ouvertes. La négociation 'administrée' de 2007-2008 fait place à une négociation 'encadrée' : les pouvoirs publics organisent une conférence sociale quadripartite (État, patronat, syndicats, Régions) sur la thématique de la sécurisation de l'emploi puis élaborent une feuille de route sur la base de laquelle s'engagent les négociations interprofessionnelles, le contenu de l'accord étant ensuite repris par la loi, conformément au principe de la loi négociée.
- L'adoption de la loi *Travail* de 2016 constitue à cet égard une rupture dès lors que l'exécutif choisit d'engager la réforme du droit du travail par la voie législative, sans concertation avec les partenaires sociaux ni débat avec la représentation nationale (recours à la procédure de l'article 49.3 de la Constitution, adoption sans vote).
- Le processus d'élaboration des réformes de 2017-2018 est sensiblement plus complexe. Tout comme la loi Travail, les ordonnances *Macron* ont été engagées dans un cadre législatif, sans négociation préalable, mais sur la base d'une concertation avec les partenaires sociaux dans le cadre d'un cycle de réunions bilatérales entre l'exécutif et chacune des huit organisations patronales et syndicales représentatives. Un projet de loi d'habilitation a ensuite été soumis au Parlement avant l'adoption des ordonnances. Les volets relatifs à l'assurance chômage et à la formation de la loi *Avenir professionnel*, renouent quant à eux avec la pratique de la négociation administrée : dans les deux cas, le gouvernement a transmis aux partenaires sociaux un document d'orientation fixant les thématiques et le calendrier de la négociation, le projet de loi soumis au Parlement s'inspirant plus ou moins du contenu des accords.

Au plan des relations professionnelles, le recours à la loi et aux ordonnances pour réformer le droit du travail marque un recul par rapport au principe de la démocratie sociale affirmé par la loi du 31 janvier 2007, singulièrement dans le domaine de la négociation collective, dès lors que « le droit de la négociation collective constitue désormais un des rares domaines rebelles à la négociation collective » (Lyon-Caen, 2017a).

Évincés du partage du pouvoir législatif, les partenaires sociaux risquent de l'être également à terme de la gestion de l'assurance chômage et de la formation professionnelle continue. Ces garanties sociales ont en commun de relever du paritarisme de gestion mais elles divergent sur un point fondamental : alors que les négociations interprofessionnelles de 1958 sur l'instauration d'un régime d'assurance chômage ont débouché sur la création de l'Unédic, institution nationale, centralisée, gérée paritairement et financée par des cotisations sociales, employeurs et salariés (Daniel, 1997), les négociations de 1970 n'ont pas abouti à la création d'un régime d'assurance formation mais à la mise en place d'un dispositif mutualisé, financé par une contribution à la charge du seul employeur et géré par des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) structurés selon une logique sectorielle ou interprofessionnelle (Vincent, 1997).

Dans le prolongement des nombreuses réformes antérieures, la loi *Avenir professionnel* modifie substantiellement le financement, l'organisation et la gouvernance de l'une et l'autre de ces garanties sociales, au point d'hypothéquer l'avenir du paritarisme de gestion. La réforme du système français de formation professionnelle continue est emblématique de la méthode adoptée par le gouvernement pour passer en force par la voie législative. Conformément au schéma de la négociation administrée, la lettre de cadrage transmise par Matignon fixait précisément les thématiques et le calendrier de la négociation, soumettant de facto les partenaires sociaux à une obligation de résultat : aboutir dans les délais impartis à un compromis satisfaisant non seulement pour les parties prenantes à la négociation mais

également pour le gouvernement, faute de quoi ce dernier a compétence pour réformer par la voie législative et réglementaire. A peine l'accord conclu, la ministre du travail faisait savoir que son contenu ne répondait pas aux attentes du gouvernement et finalisait le volet formation du projet de loi *Avenir professionnel*, notamment sur les sujets non traités par l'accord (financement, organisation, gouvernance).

Ainsi, à compter du 1^{er} janvier 2021, les entreprises verseront leur contribution formation et leur taxe d'apprentissage aux Urssaf en lieu et place des Opco (anciens Opca) recentrés sur les PME-TPE. Les fonds seront réunis au sein d'une contribution unique à la formation et à l'alternance, puis répartis entre les différents financeurs par France Compétences : les Opco pour les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation et la formation dans les petites entreprises, les Régions pour le conseil en évolution professionnelle (CEP) et pour assurer une péréquation territoriale des fonds de l'alternance, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour les formations réalisées dans le cadre du compte personnel de formation (CPF), les commissions paritaires interprofessionnelles régionales pour les projets de transition professionnelle (PTF) qui remplacent le congé individuel de formation (CIF) et l'État pour le plan d'investissement dans les compétences (PIC). Le nouvel opérateur, France Compétences, est issu de la fusion des instances de gouvernance nationales existantes, notamment du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) créé en 2009 par les partenaires sociaux pour financer et piloter les politiques de sécurisation des parcours professionnels par la formation au bénéfice des salariés et des demandeurs d'emploi. Constituée sur une base quadripartite (État, syndicats, patronat, Régions) mais avec un statut d'institution publique, France Compétences n'est pas une instance de gouvernance mais une agence nationale dans laquelle l'État devrait jouer un rôle central, au détriment des partenaires sociaux et des Régions. A cet égard, le fait que le PNR 2018 évoque la création d'un « service public de la reconversion » autour de France Compétences est symptomatique du retour de l'État sur la scène de la flexicurité.

La méthode adoptée pour réformer l'assurance chômage est similaire. Dans un premier temps, la loi *Avenir professionnel* ne franchit pas le Rubicon de la nationalisation du régime d'assurance chômage mais en pose les prémisses. D'un côté, la loi *de financement de la sécurité sociale pour 2018*²¹ supprime la cotisation salariale d'assurance chômage en contrepartie d'une hausse de la contribution sociale généralisée (CSG). L'indemnisation devient non contributive pour les salariés, ce qui confirme le déclin de la logique assurantielle de l'indemnisation du chômage. De l'autre côté, la loi *Avenir professionnel* étend l'indemnisation aux salariés démissionnaires – rompant ainsi avec la notion d'aléa qui justifie la couverture du risque de la perte d'emploi involontaire – et aux travailleurs indépendants, lesquels ne cotisent pas à l'Unédic.

Dans le prolongement de l'ouverture de l'assurance chômage aux bénéficiaires de la rupture conventionnelle, en 2011, l'évolution vise à « faire évoluer le régime vers une structure de financement de la mobilité professionnelle » (Kerbourc'h, 2018), contribuant ainsi à brouiller la frontière entre assurance sociale et solidarité nationale. La réforme reste toutefois au milieu du gué dans la mesure où elle n'aboutit pas à couvrir l'ensemble des actifs, salariés et indépendants, contre l'aléa économique associé à la perte de revenu résultant de la perte de l'emploi ou à la cessation de l'activité. Or seule l'universalisation de l'indemnisation du non travail pourrait justifier de transférer l'intégralité de son financement des cotisations sociales assises sur les revenus du travail à la solidarité nationale financée par l'impôt.

²¹ L. n° 2017-1836 du 30 déc. 2017 *de financement de la sécurité sociale pour 2018*

En revanche, la réforme ouvre grand la porte à l'interventionnisme étatique. Tripartite dans les faits depuis la création de l'Unédic, la gestion du régime d'assurance chômage passe sous la tutelle de l'État. La renégociation de la convention d'assurance chômage, mise sur agenda par le gouvernement au lendemain du vote de la loi *Avenir professionnel*, relève du registre de la négociation administrée : après concertation avec les partenaires sociaux, le gouvernement leur a transmis, courant septembre 2018, une lettre de cadrage précisant les objectifs de la négociation en ce qui concerne la trajectoire financière du régime (entre 3 et 3,9 milliards d'euros d'économies à réaliser sur trois ans)), l'évolution attendue des règles d'indemnisation (définition des conditions d'éligibilité des indépendants à l'allocation forfaitaire, révision des règles relatives au cumul emploi-chômage, taxation des contrats courts) et les délais à tenir (trois mois), étant entendu que l'agrément de la convention est subordonné au respect des orientations gouvernementales. Les partenaires sociaux se sont ainsi trouvés confrontés à une double injonction paradoxale qui augurait mal de la réussite des négociations : d'un côté, privilégier le désendettement du régime, au risque – selon les organisations syndicales - de dégrader les conditions d'indemnisation (retour à la dégressivité des allocations, révision des règles de cumul emploi-chômage, etc.) ; de l'autre côté, mettre en œuvre la promesse présidentielle du bonus-malus sur les contrats courts, au risque – selon la partie patronale - d'augmenter à nouveau le coût du travail et d'aggraver le déficit du régime.

Mis en demeure d'aboutir dans des délais courts sous peine d'hypothéquer un peu plus l'avenir de la gestion paritaire de l'Unédic, les partenaires sociaux avaient peu de chance de parvenir à un compromis. Pour les organisations syndicales, en effet, remettre en cause le dispositif des activités réduites (cumul salaire-allocation de chômage) aurait abouti non seulement à pénaliser les chômeurs les plus précaires mais également à revenir sur le choix des partenaires sociaux d'accompagner le processus de précarisation des emplois en faisant de l'assurance chômage tout à la fois un « revenu de remplacement » et un « revenu de complément ». Par ailleurs, ces mêmes organisations syndicales avaient fait de l'instauration d'un mécanisme de bonus-malus sur les contrats courts (modulation des cotisations employeurs en fonction du taux de recours des entreprises aux CDD et aux missions d'intérim) une condition sine qua non de leur participation aux négociations, alors même que les organisations patronales en avaient un casus belli, jugeant ce type de mesure « mortifère pour l'emploi » et dispendieux pour le régime d'assurance chômage.

Ouvertes fin octobre 2018, suspendues fin janvier 2019 par la partie patronale en réaction à une intervention présidentielle réaffirmant le bien-fondé du bonus-malus, les négociations ont repris en février pour aboutir à un constat d'échec, les organisations syndicales refusant d'examiner les propositions alternatives au bonus-malus présentées par le Medef. Chronique d'un échec annoncé, donc, et sans doute prémédité dans la mesure où il est de notoriété publique que le cabinet de la ministre du travail a engagé le travail de rédaction des décrets portant réforme de l'assurance chômage dès le mois d'octobre 2018, au moment même où s'engageaient les négociations entre partenaires sociaux²².

En définitive, qu'il s'agisse de la formation ou de l'assurance chômage, la négociation administrée débouche sur une forme de nationalisation rampante des garanties sociales, une situation inédite dans l'histoire sociale française qu'un représentant syndical à la négociation de l'assurance chômage qualifie de « paritarisme d'État ».

²² Revue Challenge, 20 février 2019

Les collectivités territoriales dans l'incertitude

Les **Régions** sont les grandes oubliées de l'instauration d'un régime de flexicurité à la française. A l'occasion du premier cycle de réformes déjà, en 2007-2009, l'État avait fait preuve d'une conception hémiplégique de la gouvernance de l'action publique, en privilégiant systématiquement la démocratie sociale à de la démocratie locale, les partenaires sociaux aux collectivités territoriales, les Régions en particulier, alors même que la régionalisation de l'apprentissage, de la formation professionnelle et de l'orientation engagée par les lois de décentralisation leur confère « *un rôle clé dans la sécurisation des trajectoires professionnelles* » (Berthet, 2011). Depuis lors, la création puis la consécration législative des services publics régionaux de formation professionnelle (SPRFP) par la loi du 5 mars 2014²³ (Soldini, 2014) et plus généralement la convergence sur le niveau régional des différentes réformes de l'action publique en matière d'apprentissage, de formation et d'orientation, de développement économique et d'emploi, d'éducation et de lutte contre le décrochage scolaire tendent à imposer la Région, en lieu et place de l'État, comme l'échelon pertinent de mise en œuvre des différentes politiques publiques sectorielles qui concourent à la sécurisation des parcours scolaires et professionnels. Au lieu de quoi les Régions ressortent affaiblies des réformes engagées par la loi Avenir professionnel. Elles restent en charge de la politique régionale d'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et elles concourent au Plan d'investissement dans les compétences (PIC) dans le cadre de conventionnements avec l'État. En revanche, elles perdent le pilotage de l'apprentissage, les politiques d'alternance étant désormais doublement conditionnées aux niveaux de prise en charge financière fixés par les branches professionnelles en fonction de leurs besoins en compétences et aux actions menées par les CFA pour attirer les apprentis sur un marché de l'apprentissage libéralisé.

Épargnés par les réformes, les **départements** devraient pourtant se retrouver au cœur de la mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA) créé d'ici 2020 dans le cadre du plan pauvreté présenté par le président de la République le 13 septembre 2018. L'objectif affiché est de procéder à la refonte des minimas sociaux, le RUA ayant vocation à regrouper « le plus grand nombre de prestations sociales, du RSA aux APL ». Le revenu universel d'activité devrait être doublement « incitatif à l'activité ». D'une part, parce que « chaque euro gagné par le travail se traduira par une augmentation du revenu disponible ». D'autre part, parce que les bénéficiaires feront l'objet « de droits et devoirs supplémentaires » dans le cadre d'une « garantie d'activité » combinant « accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi pour 300 000 allocataires par an ». En contrepartie de ce « véritable droit à l'accompagnement », l'allocataire aura « pour devoir d'agir pour son insertion ». Dans cette perspective, un « service public de l'insertion » devrait être mis en place « pour coordonner la gestion de certaines prestations délivrées par les départements, afin de garantir un service homogène sur tout le territoire ». Ce service public est présenté comme « la clé, la seule manière de garantir l'universalité des droits » et de « lutter contre le non-recours ». L'argument qui sous-tend la mise en œuvre du RUA et la création d'un service public de l'insertion est la même que celle qui préside à la création de France Compétences ou à la mise sous tutelle de l'Unédic : seul l'État central serait le garant d'une action publique universelle et homogène sur l'ensemble du territoire national.

L'évolution récente du **service public de l'emploi (SPE)**, affaibli par la décentralisation, traduit la même préoccupation de l'État de réinvestir le domaine du marché du travail. Alors que l'acte I de la décentralisation (1982-1983) a provoqué en retour un mouvement de déconcentration stratégique des services de l'État (formalisation de la notion de service public de l'emploi, fusion des administrations nationales, régionales et locales de l'emploi et

²³ L. n° 2014-288 du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*

de la formation, déconcentration des politiques de lutte contre le chômage de longue durée), l'acte II (1993) s'est traduit par un affaiblissement du service public de l'emploi national et local : la réforme de l'administration territoriale de l'État (création des Direccte au niveau régional et des directions de la cohésion sociale au niveau départemental) est inscrite dans une logique de « modernisation de l'État » visant avant tout la réduction des personnels et des budgets, tandis que les pouvoirs publics privilégient la constitution d'agences nationales comme l'ANRU (politique de la ville) ou l'ANSP (services à la personnes) qui lui permettent de « gouverner à distance » (Epstein, 2015). La création d'un service public unifié du placement et de l'indemnisation dans le cadre de Pôle Emploi, en 2008, inverse la tendance et signe le retour en force de l'État sur le marché du travail, alors même que l'État se désengage par ailleurs dans d'autres domaines comme l'administration locale de l'emploi, l'inspection du travail et la médecine du travail.

L'évolution, paradoxale en apparence, est concomitante de la « privatisation du marché du placement ». Entre 2005 et 2010, un cycle de réformes législatives organise la libéralisation du marché du travail : la loi de 2005 supprime le monopole (théorique) de placement de l'ANPE qui remontait au lendemain de la Guerre (ordonnance de 1945), ouvre l'activité de placement aux opérateurs privés de placement, dont les entreprises de travail temporaire, et libéralise le marché de la formation (régionalisation des crédits de l'AFPA). La loi de 2008 portant création de Pôle Emploi étend parallèlement le recours à l'initiative privée dans l'accompagnement des chômeurs à la recherche d'emploi, avec un succès très relatif (Berthet, Bourgeois, 2011 et 2017). Enfin, la loi de 2010 achève de déréglementer le marché du placement, désormais ouvert à tout organisme privé qui fait du placement son objet principal ou subsidiaire sans conditions ni formalités administratives. En procédant à une délégation systématique et généralisée aux opérateurs privés du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, la réforme permet à l'institution publique de se recentrer sur sa mission de suivi des chômeurs et de contrôle de la recherche d'emploi, au détriment de la mise en relation. La loi Avenir professionnel confirme ce recentrage en transférant à Pôle Emploi (dont les effectifs dédiés au contrôle sont considérablement renforcés) la compétence de sanction des chômeurs en lieu et place des Préfets.

Le retour en force de l'État sur la scène de la flexicurité au cours de la dernière décennie ne constitue pas l'expression d'une obligation que les pouvoirs publics s'imposeraient, au nom de l'intérêt général, de garantir la sécurisation des parcours professionnels des actifs en contrepartie de la flexibilisation du marché du travail, ni même l'expression du dirigisme jacobin des gouvernements successifs. Il est la conséquence pratique du choix de la flexicurité comme régime de marché du travail. Pour que le triangle de la flexicurité se mette en place et produise des effets sur le marché du travail, il est impératif de parvenir à une certaine simultanéité de l'action sur la demande de travail (flexibilité), sur l'offre (formation et mobilité des actifs) et sur le rapprochement offre-demande (suivi, accompagnement, contrôle des chômeurs). Cette contrainte de simultanéité explique que les pouvoirs publics se soient appuyés sur les partenaires sociaux pour mettre en œuvre la flexibilité avant de les déborder par la voie législative. Elle explique également que l'État ait repris la main sur le régime d'assurance chômage et sur le système de formation professionnelle, au détriment des partenaires sociaux et des Régions. Elle explique enfin la réhabilitation du service public de l'emploi (SPE) et son recentrage sur le contrôle des chômeurs.

Conclusion – Quel espace pour les politiques spécifiques et pour le FSE ?

L'instauration de la flexicurité à la française n'a pas sonné le glas des politiques spécifiques - qui font traditionnellement l'objet de cofinancements FSE – mais ces dernières sont en recul depuis plusieurs années et font actuellement l'objet de réformes en profondeur tant en matière de formation que d'emploi et d'insertion, ce qui peut conduire à repenser certaines priorités du FSE au regard des évolutions les plus significatives de la période récente :

L'instauration du **Plan d'investissements dans les compétences (PIC)**, mis en œuvre selon une logique quinquennale (2018-2022), poursuit un double objectif :

- Favoriser « *l'insertion durable par la formation* » d'un million de jeunes sans qualification et d'un million de demandeurs d'emploi.
- Moderniser l'offre et améliorer la qualité des formations pour mieux conjuguer employabilité et productivité des demandeurs d'emploi.

La réforme de la politique de l'emploi privilégie désormais trois ensembles de dispositifs :

- Le **parcours emploi compétences (PEC)** qui est issu de la fusion des contrats aidés du secteur non marchand et repose sur le triptyque emploi-formation-accompagnement pour favoriser « **l'inclusion** durable dans l'emploi » des personnes les plus éloignées du marché du travail.
- Le secteur de **l'insertion par l'activité économique (IAE)** qui vise « **l'insertion** sociale et professionnelle » des publics éloignés du marché du travail et sort renforcé des réformes en cours.
- Les **entreprises adaptées**, entreprises du secteur marchand qui emploient une majorité de travailleurs handicapés pour favoriser leur « **intégration** » dans l'emploi ordinaire.
- Il convient également de mentionner l'expérimentation « **Territoires zéro chômeurs de longue durée** » dont les résultats sont jugés globalement très positifs par les évaluations intermédiaires.

Le projet de budget pour l'année 2020 confirme la réduction des moyens alloués au financement des politiques spécifiques de l'emploi :

- La très importante baisse des moyens du ministère du travail et de ses opérateurs (AFPA, Pôle Emploi) apparaît en décalage avec les besoins croissants en matière de formation et d'accompagnement des publics les plus éloignés de l'emploi.
- La stabilisation des crédits alloués au parcours emploi compétences (PEC) ne compense pas la diminution (par 5) des moyens consacrés aux emplois aidés ces dernières années.
- La diminution de 120 millions d'euros des crédits du plan d'investissement dans les compétences (PIC) constitue également un signal négatif au regard de la priorité affichée à la formation des chômeurs par la loi Avenir professionnel.

La généralisation de l'expérimentation « Territoires zéro chômeurs de longue durée » n'est pas programmée en 2020 alors même qu'une centaine de territoires s'est portée candidate.

Conclusion générale - L'influence européenne sur les politiques publiques conduites en France dans le champ couvert par le FSE (emploi, formation, insertion)

Le propos de cette conclusion n'est pas de revenir sur la question de l'impact du FSE sur les politiques françaises de l'emploi – traitée dans le cadre du rapport Amnyos – mais de tenter d'apprécier – à défaut de mesurer - l'influence communautaire sur les politiques conduites en France dans le champ du FSE (emploi, formation, insertion). Etant entendu qu'il s'agit d'une appréciation globale dès lors que l'établissement d'un lien de causalité est toujours délicate, sauf exception permettant d'opérer un rapport direct entre une recommandation européenne et l'adoption d'une mesure en France, à l'exemple de l'instauration de la Garantie Jeunes par la loi de 2014 suite à une recommandation du Conseil européen d'avril 2013.

L'exercice nécessite de distinguer (au moins) quatre thématiques communautaires :

- l'emploi (stratégie européenne pour l'emploi) ;
- l'inclusion sociale (stratégie de Lisbonne ; méthode ouverte de coordination dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale).
- la formation (stratégie E&F 2010 et 2020 ; processus de Copenhague) ;
- la flexicurité (stratégie de Lisbonne ; stratégie Europe 2020).

1 – L'emploi

L'emploi est absent du traité de Rome de 1957 (même si la création du FSE la même année, englobe un objectif d'emploi) et n'apparaît comme objectif explicite de l'Union européenne que dans le cadre du traité de Maastricht de 1992. Le traité d'Amsterdam de 1997 met en place une stratégie européenne pour l'emploi (SEE) dans le cadre non contraignant de la méthode ouverte de coordination (MOC) fondée sur des lignes directrices communes adoptées par le Conseil, que chaque Etat membre se doit de mettre en œuvre dans le cadre d'un plan national d'action (PNA) sous le contrôle de la Commission.

Au cours de la période qui précède l'instauration de la flexicurité à la française, l'influence communautaire sur la politique de l'emploi en France est perceptible à un triple niveau :

- l'évolution des *paradigmes de l'action publique* (activation, inclusion sociale, long life learning, flexicurité.),
- le changement d'*orientation économique* de la politique française de l'emploi (priorité à la compétitivité des entreprises et aux politiques de soutien de l'offre de travail),
- l'inflexion des *principes généraux* de la politique de l'emploi (formation tout au long de la vie, activation, individualisation, territorialisation).

En premier lieu, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) exerce une influence sur les représentations (du marché du travail, du chômage et de l'emploi) et sur les orientations générales des politiques de l'emploi, en d'autres termes sur les **paradigmes de l'action publique** sur le marché du travail. Dès lors que la politique de l'emploi demeure une compétence nationale, la convergence au sein de l'Union passe moins par la contrainte que par la comparaison (bench marking), l'émulation, la pression par les pairs et l'échange des bonnes pratiques dans le cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC) : « Depuis 1998, les gouvernements européens s'entendent chaque année sur des orientations communes des politiques de l'emploi. Ils rédigent des rapports sur les réalisations, les résultats et la manière dont leurs politiques s'inscrivent dans les objectifs communs. Ces rapports sont analysés en commun, les bonnes pratiques font l'objet de comparaison et de diffusion. A l'occasion de ces échanges, de nouvelles approches sont élaborées ou diffusées, un vocabulaire spécifique est utilisé – on parle ainsi d'activation, d'employabilité, de vieillissement actif, de flexicurité – et des diagnostics sont élaborés. Ces éléments contribuent à modifier la perception des problèmes et la façon d'envisager les solutions, bref à modifier les paradigmes de l'action publique dans les Etats de l'Union » (Conter, 2012).

En deuxième lieu, le contenu de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) a évolué au cours des vingt dernières années mais son orientation générale est axée sur le développement des **politiques de l'offre de travail** : « Il s'agit de soutenir la croissance par une augmentation de la participation au marché du travail et par la mise à disposition d'une main d'œuvre qualifiée et flexible. La formation professionnelle, l'activation du chômage, la maîtrise du coût du travail et le développement de la flexibilité constituent les principales priorités de cette stratégie. Elle s'inscrit en cohérence avec les grandes orientations de la politique économique de l'Union » (Conter, 2012). Ce constat correspond au tournant de la politique de l'offre opéré en France au cours de la décennie 1990 dans le cadre des « nouvelles politiques de l'emploi » qui ont précédé et préparé l'avènement de la flexicurité.

En troisième lieu – sans rentrer dans le détail des mesures, dispositifs et programmes, évoqués tout au long du rapport qui précède – il ne semble pas exagéré de dire que l'influence communautaire est perceptible dans les principales *inflexions des politiques d'emploi* opérées en France, comme ailleurs en Europe (Joly, 2005), dans le cadre de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et de la méthode ouverte de coordination (MOC) :

- La **formation tout au long de la vie (FTLV)** envisagée comme la nécessité de développer les apprentissages en cours de vie active (long life learning) au-delà de la distinction entre éducation et formation, entre formation professionnelle initiale et continue, entre formation et travail (formation formelle, non formelle, informelle).
- L'**activation** des dépenses d'indemnisation du chômage, et plus largement des prestations d'aide à l'accès et au retour à l'emploi, associée à un resserrement des conditions d'indemnisation du chômage et d'attribution des minimas sociaux.
- L'**individualisation** plus poussée des prestations de retour à l'emploi dans un contexte de recours accru au marché (suppression du monopole de placement, libéralisation du marché de l'intermédiation et recours à des prestataires privés).
- La **territorialisation** de la politique de l'emploi par le renforcement des marges de manœuvres des acteurs aux niveaux régional et local.

2 – L'inclusion sociale

La thématique de la lutte contre l'exclusion est contemporaine du Traité de Rome de 1957 dont l'article 137 dispose que « la Communauté soutient et complète l'action des Etats membres en faveur de l'intégration des personnes exclues du marché du travail ». L'article 134 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne affirme pour sa part « le droit à une aide sociale et à une aide au logement destinées à assurer une existence digne à tous ceux qui ne disposent pas de ressources suffisantes ». Précédée, au cours des années 1970, par les « programmes de lutte contre la pauvreté » et par divers « programmes de garantie de ressources », la lutte contre l'exclusion s'impose comme une thématique prioritaire de la politique sociale européenne dans le cadre de la stratégie de Lisbonne visant à conjuguer croissance, emploi et cohésion sociale.

Depuis le conseil de Lisbonne (mars 2000), la réalisation de ces objectifs repose sur la méthode ouverte de coordination (MOC) pour la protection sociale et l'inclusion sociale. Lors du sommet de Nice (décembre 2000), des objectifs communs ont été définis et adoptés par les Etats membres en vue de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Depuis, chaque Etat élabore un plan national d'action qui couvre une période de deux à trois ans et, à l'issue de cette période, soumet à la Commission européenne un rapport évaluant l'évolution de ses politiques sociales de lutte contre l'exclusion au regard d'un certain nombre d'indicateurs.

En mars 2004, l'évaluation de la stratégie de Lisbonne à mi-parcours a montré que les résultats restaient très en deçà des attentes, en particulier en matière de croissance et d'emploi. Le processus de révision qui s'en est suivi s'est traduit l'année suivante par un recentrage de la stratégie de Lisbonne sur la croissance et l'emploi et le renforcement de la méthode ouverte de coordination.

Ce n'est qu'en juillet 2008 que la Commission européenne propose de renforcer également la MOC dans le domaine de la protection sociale et de l'inclusion sociale, dont l'un des objectifs est « d'assurer l'inclusion sociale active de tous en encourageant la participation au marché du travail et en luttant contre la pauvreté et l'exclusion parmi les personnes et les groupes les plus marginalisés » (Recommandation de la Commission du 3 octobre 2008 relative à l'inclusion des personnes exclues du marché du travail). L'évolution de la terminologie (de la lutte contre l'exclusion à l'inclusion sociale et à l'inclusion sociale active) marque la volonté de l'Union européenne de promouvoir une conception extensive de la politique sociale dont la finalité est de « permettre à chaque citoyen de participer pleinement à la société et notamment d'exercer un emploi ».

Dans cette perspective très large, « l'inclusion sociale active vise à traiter différents problèmes : la pauvreté, l'exclusion sociale, la pauvreté des travailleurs, la segmentation des marchés du travail, le chômage de longue durée, les inégalités hommes-femmes ». La recommandation de la Commission rappelle à cet égard qu'un autre instrument, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), vise également « à améliorer l'inclusion sociale, à lutter contre la pauvreté, à prévenir l'exclusion du marché du travail et à favoriser l'intégration dans l'emploi des personnes défavorisées », tout en prenant soin de préciser que la stratégie d'inclusion sociale active « est parfaitement complémentaire de la stratégie de flexicurité et – dans le même temps – s'adresse à ceux qui sont exclus du marché du travail », pour conclure qu'elle contribue à la stratégie de Lisbonne « en favorisant la mobilisation et la mobilité de la main d'œuvre ».

Pour atteindre les différents objectifs poursuivis par la stratégie d'inclusion sociale active, la Commission recommande aux Etats membres de mettre en œuvre « une stratégie globale et intégrée en faveur de l'inclusion active des personnes exclues du marché du travail combinant un complément de ressources adéquat, un marché du travail favorisant l'insertion et l'accès à des services de qualité » et les encourage à « garantir l'efficacité des politiques intégrées d'inclusion sociales actives ».

Depuis l'adoption de la MOC en matière de protection sociale et d'inclusion sociale, la France a présenté quatre plans nationaux d'action pour l'inclusion sociale (PNAI) pour les périodes 2001-2003, 2003-2005, 2006-2008 et 2008-2011. Depuis 2011, les objectifs liés à l'inclusion sociale active sont déclinés dans le cadre général des programmes nationaux de réforme (PNR) élaborés chaque année par la direction du Trésor du ministère de l'Economie. Au regard de ces documents, l'influence européenne sur les politiques sociales conduites en France depuis vingt ans est perceptible à plusieurs niveaux.

Des programmations pluriannuelles et intersectorielles

L'invitation faite par la Commission aux Etats membres de mettre en œuvre des stratégies globales et intégrées d'inclusion sociale active a conduit les pouvoirs publics français, au cours des deux dernières décennies, à engager la lutte contre la pauvreté et l'exclusion dans le cadre de programmations pluriannuelles et intersectorielles. Sans que cela soit systématique, les PNAI et PNR font référence à plusieurs reprises à des plans d'action pluriannuels couvrant tout ou partie du champ des politiques sociales sectorielles (emploi, formation, éducation, protection sociale, logement, santé). On peut citer plusieurs exemples :

- La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a établi une programmation à trois ans sur la base de deux orientations fondamentales : la prévention des exclusions (emploi, formation, santé, logement, éducation, culture, etc.) et l'accès aux droits fondamentaux (accès effectif aux droits existants).
- Le plan de cohésion sociale 2005-2009 et la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 ont élaboré une programmation sur cinq ans autour de trois axes (emploi, logement, égalité des chances).

- Le processus conduit dans le cadre du Grenelle de l'insertion, entre novembre 2007 et mai 2008 s'est conclu sur une « feuille de route » commune comportant 13 principes d'actions, 12 chantiers prioritaires et 31 propositions (dont la généralisation du RSA, rendue effective par la loi du 1^{er} décembre 2008).
- Le plan pluriannuel contre la pauvreté et l'exclusion adopté lors du Comité interministériel de lutte contre les exclusions du 21 janvier 2013 repose sur une programmation à cinq ans (2013-2018) autour de trois axes : réduire les inégalités, renforcer l'accompagnement vers l'insertion et coordonner l'action sociale.

L'activation des politiques sociales

En ce qui concerne les « compléments de ressources » (allocations chômage, minimas sociaux), la Commission européenne invite les Etats membres à « revoir les systèmes de protection sociale » pour qu'ils aillent de pair avec « la disponibilité active au travail ou à la formation professionnelle en vue d'obtenir un travail, pour les personnes dont la situation permet une telle disponibilité active, ou le cas échéant être subordonnés à des mesures d'intégration économique et sociale pour les autres personnes » (recommandation du Conseil du 3 octobre 2008). Afin de « sortir des logiques d'assistance » les Etats membres sont invités à mettre en œuvre des « politiques sociales actives », c'est-à-dire à ne pas attribuer de garanties de revenu sans contrepartie (sous forme de travail, de formation ou d'accompagnement social et professionnel) et à veiller à ce que ces garanties ne soient pas désincitatives au travail.

L'activation des politiques sociales constitue le fil rouge des réformes conduites en France au cours des deux dernières décennies. Un consensus s'est formé progressivement autour du principe selon lequel les dépenses sociales ne devraient pas constituer des filets de sécurité passifs mais fournir à leurs bénéficiaires les moyens de retrouver un emploi. En contrepartie, les demandeurs d'emploi et les allocataires de minimas sociaux devraient rechercher activement un emploi ou participer activement à des mesures d'insertion sociale et professionnelle. La traduction du principe communautaire de l'activation des politiques sociales s'est opérée à différents niveaux :

- *L'inscription progressive des minimas sociaux dans une logique de « workfare »* : le revenu minimum d'insertion (RMI), créé en 1989 comme un « panier de droits » associant prestations en espèces (revenu minimum, aides au logement) et prestations en nature (mesures d'insertion sociale et professionnelle), a été remplacé en 2008 par le revenu de solidarité active (RSA), conçu comme un revenu minimum assorti d'une contrepartie (obligation de recherche d'emploi, engagement dans un projet professionnel) et il devrait être remplacé, au cours de l'année 2020, par le revenu universel d'activité (RUA) dont la vocation est de se substituer aux différents minimas sociaux existants pour mettre en place un dispositif unifié d'aide aux personnes aux faibles ressources en vue de les inciter à trouver un emploi ou une activité (dans le cadre de la création d'un service public de l'insertion).
- *L'instauration de mécanismes d'intéressement au travail* : la prime pour l'emploi, instaurée en 1999 et conçue comme un crédit d'impôt permettant aux titulaires des plus bas revenus d'augmenter leur pouvoir d'achat a été remplacée en 2016 par la prime d'activité dont l'objectif est d'inciter les travailleurs (salariés et non-salariés) aux ressources modestes à exercer ou à reprendre une activité professionnelle.
- *Le renforcement des obligations des chômeurs* : les obligations qui pèsent sur les demandeurs d'emploi en contrepartie de l'allocation d'une indemnité de chômage ont été régulièrement renforcées au cours des vingt dernières années, au fil des renégociations de la convention d'assurance chômage et des réformes du marché du travail (durcissement du contrôle de l'obligation de recherche active d'emploi ; substitution de l'offre raisonnable d'emploi à l'offre acceptable ; aggravation des sanctions en cas de manquement, de la baisse de l'indemnisation à la radiation).

- *La restriction des conditions d'indemnisation du chômage* : alors que l'orientation des partenaires sociaux gestionnaires de l'Unedic consistait jusqu'alors à maintenir les meilleures conditions d'indemnisation possibles au regard des contraintes associées à l'équilibre financier du régime (en termes de durées de cotisation, de montants et de durées de versement des allocations) mais également à prendre en compte la précarisation croissante des contrats de travail (dispositif des activités réduites), la réforme du régime d'assurance chômage par les décrets de juin et octobre 2019 vise explicitement à limiter la désincitation à la reprise de l'emploi sur la base de deux principes : « Il ne sera plus possible de gagner plus au chômage qu'en travaillant (...) Il faudra davantage travailler pour ouvrir des droits à l'assurance chômage » (ministère du travail, dossier de presse, juin 2018). La mise en œuvre de la réforme devrait se traduire à court terme non seulement par une réduction des taux de remplacement et des durées de versement des allocations mais également par un recul du taux de couverture (augmentation de la part des demandeurs d'emploi non indemnisés au titre du régime d'assurance chômage).

Un accompagnement renforcé des « personnes les plus éloignées de l'emploi »

Au fil des PNAI et des PNR, la réponse française à l'injonction communautaire de renforcer la prise en charge des publics « les plus éloignées de l'emploi » ou « en voie d'exclusion » se structure autour de la distinction entre politiques « tous âges » et « politiques jeunes » à l'intersection entre différentes politiques publiques sectorielles (emploi, éducation, formation, santé, logement).

L'accès et le retour à l'emploi des « personnes les plus éloignées de l'emploi » repose sur trois axes :

- Le renforcement des incitations à l'emploi, monétaires et non monétaires (voir supra).
- L'amélioration des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi (action du service public de l'emploi au niveau national et local, lutte contre les discriminations, aides à la mobilité géographique et professionnelle).
- Le développement des aides à la création d'activités spécifiques (structures d'insertion par l'activité économique, aides à la création ou à la reprise d'entreprise, auto-entrepreneuriat, services à la personne).

L'insertion sociale et professionnelle des jeunes repose également sur trois axes :

- La formation initiale et l'orientation des jeunes (action du ministère de l'éducation nationale, action de la délégation interministérielle à l'orientation, action des structures nationales et locales d'action de lutte contre le décrochage scolaire, développement de l'apprentissage et de l'alternance, politiques régionales, etc.)
- Les politiques d'insertion professionnelle des jeunes (action du réseau des missions locales et PAIO, contrats aidés, dispositifs d'insertion sociale et professionnelle, garantie jeunes, etc.)
- Les politiques en faveur de l'accès des jeunes aux soins et au logement.

La territorialisation des politiques sociales

La territorialisation des politiques sociales est régulièrement abordée au fil des PNAI et PNR sans toutefois constituer un fil rouge au même titre que d'autres thématiques comme l'activation des politiques sociales ou l'accompagnement des publics, ou alors en lien avec ces thématiques. Les références à la territorialisation renvoient principalement aux dispositifs d'action publique mis en œuvre dans un cadre contractuel entre l'Etat et les collectivités territoriales au fil du processus de décentralisation politique et administrative (missions locales et PAIO, maisons de l'emploi, programmes locaux d'insertion, PLIE, etc.). Sur la période la plus récente, les PNR font référence à la territorialisation de la gouvernance du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2018).

3 – La formation

La formation professionnelle est inscrite dès 1957 dans le Traité de Rome comme l'un des domaines d'action communautaire permettant de réaliser l'objectif de constitution d'un espace de mobilité professionnelle à l'échelle de l'Europe. Mais ce n'est qu'en 2002, lors du Conseil européen de Barcelone, qu'est adoptée une stratégie européenne en matière d'éducation et de formation, dite E&F 2010 puis 2020. Dans le prolongement direct de cette stratégie, le Conseil européen engage la même année le Processus de Copenhague, qui définit un « cadre de coopération renforcé » dans le champ de la formation professionnelle, initiale et continue. En écho à la stratégie de Lisbonne, le processus de Copenhague prolonge l'objectif d'une économie européenne à la fois compétitive, inclusive et durable. Il s'inscrit dans le cadre non contraignant de la MOC et propose, à l'instar de la SEE, une stratégie définie à partir de lignes directrices assorties de principes d'actions qui ont tous été repris en France dans le cadre des réformes engagées depuis 2000 (Dayan, 2019).

L'Union européenne a toujours promu le **partage des responsabilités**, et donc des coûts, en matière de formation professionnelle entre entreprises, actifs (salariés et chômeurs) et collectivités, dès lors que la formation constitue un bien commun bénéficiant à tous (rentabilité des entreprises, compétitivité du système productif, productivité et employabilité individuelles, attractivité des territoires). En redessinant le paysage institutionnel de la formation et en redéfinissant les compétences et les contributions des différentes catégories d'acteurs (actifs, entreprises, organismes collecteurs, Caisse des Dépôts, France Compétences), la loi Avenir professionnel de 2018 n'a fait qu'accélérer un processus engagé au début des années 2000 au fil des réformes de la formation professionnelle continue.

L'incitation à l'initiative individuelle en matière de formation a toujours eu la préférence des instances européennes, contre le financement de fonds sectoriels ou nationaux par les employeurs. En France, le choix de privilégier l'initiative individuelle a été introduit par l'accord interprofessionnel de 2003 et la loi de 2004 créant le droit individuel à la formation (DIF). Dix ans plus tard, l'accord de 2013 et la loi de 2014 transforment le droit individuel en compte personnel de formation (CPF) élargi à l'ensemble des actifs (salariés et demandeurs d'emploi) et attaché à la personne indépendamment de son statut (emploi ou chômage). Enfin, la loi Avenir professionnel de 2018, en monétisant le CPF, passe du décompte en heures de formation au décompte en argent, affranchissant ainsi les conditions de mobilisation du CPF de tout contexte d'entreprise. De manière concomitante, les réformes (2013-2014 ; 2018) réduisent le périmètre et le montant des contributions obligatoires des employeurs à la formation continue tout en maintenant l'obligation juridique faite aux entreprises d'adapter leurs salariés à l'évolution des emplois.

La **normalisation du marché de la formation professionnelle continue** figure également au rang des priorités de la stratégie européenne. Elle vise trois objectifs – tous repris peu ou prou dans le système français de formation et de certification :

- *La reconnaissance des compétences et des acquis* afin de faciliter la mobilité professionnelle des personnes, en construisant des cadres d'équivalence entre certification (cadre européen des certifications, CEC) comme entre compétences validées en cours de vie active (système européen de crédits d'apprentissage pour l'éducation et la formation professionnelle, ECVET) ; en France, la transposition de ces cadres permettant d'équiper le marché de la formation de systèmes de références permettant d'attester les compétences délivrées ou acquises à prolongé la la définition d'une procédure formalisée de validation des acquis de l'expérience (VAE) et s'est accompagnée de la création d'un répertoire centralisée des différentes catégories de certifications (étatiques, professionnelles, privées), le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) géré par France Compétences depuis la loi Avenir professionnel de 2018.

- *La qualité des formations* : deux réformes successives (2008-2009 et 2018) ont resserré les normes et procédures destinées à garantir la qualité des formations dispensées par l'appareil de formation continue.
- *La transparence du marché de la formation* avec pour objectif de mettre à la disposition des actifs, tous statuts confondus, une information aussi complète et précise que possible sur l'offre de formation continue ; en France, deux réformes vont dans ce sens : la création des services publics régionaux de l'information, de l'orientation et de la formation (SPRIOF) dans le cadre de la décentralisation, et la création en 2013-2014, dans le prolongement du CPF, du conseil en évolution professionnelle (CEP), accessible gratuitement à tous les actifs.

Dernier principe d'action en matière d'éducation et de formation, l'invitation européenne au **rapprochement entre l'offre de formation professionnelle et les besoins en qualifications et compétences du système productif** prend plusieurs formes en France :

- La mise en place, à partir de 1983, par voie conventionnelle, d'un dispositif d'insertion professionnelle en alternance dont le contrat de professionnalisation est l'héritier ; simultanément, l'apprentissage, tradition française ancienne, a été étendu à l'ensemble des niveaux en 1987 et maintes fois réformé depuis jusqu'à la loi Avenir professionnel de 2018 qui en confie le pilotage aux branches professionnelles en lieu et place des Régions.
- La professionnalisation des cursus universitaires post scolaires, en lien avec la réforme européenne du LMD (création des masters et des licences professionnelles).
- Un mouvement similaire est en cours dans le cadre de la formation professionnelle continue, avec la reconnaissance par la loi Avenir professionnel de 2018 des formations en situation de travail (FEST) et la transformation du plan de formation des entreprises en plan de développement des compétences.

4 – La flexicurité

La libre circulation des personnes constitue l'une des quatre libertés promues par le traité de Rome de 1957 avec la libre circulation des capitaux, des biens et des services. Pour autant, « il est encore impossible de parler d'un marché du travail européen. En effet, à peine 2% de la main d'œuvre est mobile à l'échelle de l'Union et cette proportion est stable depuis trois décennies » (Laurent, 2019). En revanche, il existe une politique européenne du marché du travail, connue sous le nom de flexicurité, qui concoure à l'objectif de compétitivité fixé par la stratégie de Lisbonne et réaffirmé par la stratégie Europe 2020 (Guitton, 2019).

La flexicurité consacre l'existence d'une politique européenne du marché du travail qui ne se résume pas à la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) et déborde du cadre de la méthode ouverte de coordination (MOC) :

- Le volet « sécurité » relève conjointement de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE), de la stratégie européenne en matière d'inclusion sociale et de la stratégie européenne en matière d'éducation et formation (E&F 2010 et 2020), trois orientations stratégiques dont le registre de mise en œuvre est la méthode ouverte de coordination (MOC) visant la convergence des politiques nationales (soft law).
- Le volet « flexibilité » traite conjointement de la flexibilité contractuelle (conditions de rupture du contrat de travail, contrats courts) et de la flexibilité organisationnelle (durée du travail et aménagement du temps de travail). Ce volet mobilise les deux autres registres normatifs de l'Union : les directives européennes, qui s'imposent aux Etats membres et ont présidé à l'avènement d'un droit social communautaire autonome, et le dialogue social européen, qui encourage la conclusion d'accords-cadres européens sur des thématiques relatives à la flexibilité contractuelle et organisationnelle, et sont susceptibles d'être transposés directement par des accords nationaux ou indirectement via des directives européennes.

Les effets de la transposition du cadre européen de la flexicurité en France, entre 2008 et 2019, sont perceptibles tant sur les orientations et le contenu des politiques d'emploi, de formation et d'insertion (supra partie II) que sur le système d'acteurs des politiques du marché du travail et les relations professionnelles (Guitton, 2009 et 2019).

Effets sur les politiques du marché du travail (emploi, formation, insertion)

La doctrine communautaire de la flexicurité cherche à conjuguer une flexibilité accrue des marchés du travail avec un nouveau type de sécurité de l'emploi centré non plus sur la protection des postes mais sur la protection des personnes et la sécurisation des transitions professionnelles. Intégrée aux lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi (Conter, 2012), la flexicurité est définie à partir de quatre piliers : « des arrangements contractuels flexibles, un système de formation tout au long de la vie, des politiques actives de l'emploi et des systèmes de sécurité sociale modernes » (Commission européenne, 2007). La flexicurité constitue le volet relatif au marché du travail de la stratégie de Lisbonne, prolongée par la stratégie Europe 2020, qui substitue la compétitivité à l'emploi comme objectif prioritaire de l'Union. En vertu de ce même raisonnement, les pouvoirs publics français ont fait évoluer la politique de l'emploi, entre 2008 et 2018, vers une politique du marché du travail – connue sous le nom de flexicurité à la française – qui se traduit par une réorientation en profondeur des orientations de l'action publique en matière d'emploi, de formation et d'assurance chômage (voir supra, partie II).

Effets sur le système d'acteurs des politiques du marché du travail

L'influence communautaire est également perceptible sur le système d'acteurs qui porte les politiques du marché du travail (Etat, partenaires sociaux, collectivités territoriales), qu'il s'agisse des relations professionnelles ou de la gouvernance de l'action publique.

En ce qui concerne le **système de relations professionnelles** (relations entre l'Etat et les partenaires sociaux), l'évolution est paradoxale. Au cours des années 1990-2000, la référence au principe de subsidiarité et au dialogue social européen a contribué à accélérer l'avènement en France d'une revendication ancienne des partenaires sociaux : l'autonomie collective (primauté de l'accord sur la loi en matière sociale). L'adoption de la loi du 21 janvier 2007 – contemporaine de l'engagement des négociations de l'acte I de la flexicurité à la française - oblige l'Etat, avant tout projet de réforme en matière de travail, d'emploi ou de formation, à saisir les partenaires sociaux au niveau interprofessionnel, en vue de l'ouverture éventuelle d'une négociation, et dans le cas contraire à engager une concertation préalable avec ces derniers. Entre 2008 et 2018, comme un choc en retour, la nécessité pour les partenaires sociaux d'assumer la nouvelle donne du dialogue social, les a contraint, tout au long des quatre rounds de l'instauration de la flexicurité à la française, à se plier aux contraintes de la négociation « encadrée » ou « administrée » et – pour les organisations syndicales de salariés tout au moins - à négocier et/ou à se trouver associés dans le cadre de la concertation, à des réformes du droit du travail, de la formation et de l'assurance chômage qu'ils n'auraient vraisemblablement pas engagées – ou alors sur des bases différentes - dans un autre contexte.

En ce qui concerne la **gouvernance des politiques du marché du travail** (relations entre l'Etat, les partenaires sociaux et les collectivités territoriales), l'évolution est également paradoxale. Le double processus de décentralisation sociale (délégations de compétences aux partenaires sociaux) et territoriale (transferts de compétences aux collectivités locales) engagé en France au lendemain de la Libération et relancé au cours des années 1980 (Guitton, 2008) s'est traduit par le passage progressif d'une logique de pilotage (conduite de l'action publique par l'Etat dans un système centralisé-déconcentré : conception par le niveau central, mise en œuvre par les échelons déconcentrés) à une logique de gouvernance (coordination de l'action publique dans un système décentralisé polycentrique :

paritarisme, tripartisme, quadripartisme). L'instauration de la flexicurité à la française entre 2008 et 2018 provoque une (re)centralisation de l'action publique dans l'ensemble des domaines couverts par l'intervention sur le marché du travail (droit du travail, emploi, insertion et action sociale, formation et apprentissage, assurance chômage) (voir supra). Le retour en force de l'Etat est la conséquence pratique du choix de la flexicurité comme régime de marché du travail. En effet, pour que le triangle de la flexicurité produise des effets sur le marché du travail, il est impératif de parvenir à une certaine simultanée de l'action sur la demande (flexibilité contractuelle et organisationnelle), sur l'offre (formation et mobilité des actifs) et sur le rapprochement offre-demande (suivi, accompagnement et contrôle des chômeurs). Cette contrainte de simultanée explique que les pouvoirs publics se soient appuyés sur les partenaires sociaux pour mettre en œuvre la flexibilité avant de les déborder par la voie législative. Elle explique également que l'Etat ait repris la main sur le régime d'assurance chômage et sur le système de formation, au détriment des partenaires sociaux et des Régions. Elle explique enfin le recours renouvelé aux services publics dans le champ de l'emploi, de la formation et de l'insertion : renforcement de Pôle Emploi, évocation d'un « service public de la reconversion » autour de France Compétences (PNR 2018), annonce de la création d'un service public de l'insertion dans le cadre de la création prochaine du revenu universel d'activité (RUA).

Bibliographie

- Adam, P. (2017), *L'accord de branche*, Droit social n°12, décembre, pp. 1039-1043.
- Aghion, P., Clette, G. & Cohen, E., (2015), *Changer de modèle. De nouvelles idées pour une nouvelle croissance*, Odile Jacob, collection Documents.
- Allègre, G., Van Parijs P. (2018), *Pour ou contre le revenu universel*, PUF, collection La vie des idées.
- Antonmattéi, P-H. (2017), *L'irrésistible ascension de l'accord d'entreprise*, Droit social n°12, décembre, pp. 1027-1032.
- Auzero, G. (2017), *Conventions d'entreprises et conventions de branche*, Droit social n°12, décembre, pp. 1018-1023.
- Balmay D. (2004), « Le licenciement économique : du contrôle à la négociation ? », Droit social n°3, mars.
- Barthélémy, J. & Clette, G. (2008), « Réforme du droit social et efficacité économique », *Revue française d'économie*, vol. 23, n° 2, pp. 57-88.
- Batard, F., Grévy, M. (2017), La réforme du Code du travail, *revue du droit du travail*, n°10, pp. 663-668.
- Becker, G. (1964), *Human capital: a theoretical and empirical analysis, with special reference to education*, Chicago, University of Chicago Press.
- Berthet T., Cunthigh P., Guitton C. (2002), « La politique de l'emploi au prisme des territoires », Ministère de l'emploi et de la solidarité, Documents d'études n°59, 9-2002.
- Berthet T., Cuntigh P., Guitton C. (2002), Politique d'emploi et territoires, Céreq, Bref n°182, janvier 2002.
- Berthet T., Cuntigh P., Guitton C. (dirs) (2001), « Politiques d'emploi et territoires », Etude réalisée pour la Dares (convention n°1327) par le CRACC et le Céreq.
- Berthet, T. (2011), « La régionalisation de la formation professionnelle. Les multiples aspects d'un changement discret », in Barone S. (dir.), *Les politiques regionals en France*, La Découverte, pp. 51-64.
- Berthet, T. & Bourgeois, C. (2011), *European Comparaison of the National Governance of Integrated Social Cohesion*, Rapport Localise.
- Berthet, T. & Bourgeois, C. (2017), « Quand l'État fait son marché, quels effets pour les opérateurs ? » *Gouvernement & action publique*, Presses de sciences po, 4 (4),
- Bonnin, V. & Camaji, L. (2018), « Le statut de demandeur d'emploi au soutien des usagers du service public », *Droit social*, n°3, pp. 279-281.
- Boubli, B. (1985), « A propos de la flexibilité de l'emploi : vers la fin du droit du travail ? », *Droit social*, n°4, avril, pp. 239-240.
- Bouillaguet P. (1992), « L'évolution des politiques de formation et d'insertion des chômeurs de longue durée », in Guitton C., Sibille H. « Former pour insérer – évaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée », Syros Alternative.
- Cahuc, P. & Kramarz, F. (2004), *De la précarité à la mobilité, vers une Sécurité sociale professionnelle*, Paris, La Documentation française, décembre.
- Castel, R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Fayard, collection L'espace du politique.
- Commission européenne, (2007) « *Vers des principes communs de flexicurité* », Bruxelles, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.
- Conter, B. (2012), *La Stratégie européenne pour l'emploi : de l'enthousiasme à l'effacement*, CRISP.

- Daniel C. (1998), « Les politiques de l'emploi : une révolution silencieuse », *Droit social* n°1, janvier.
- Daniel, C. (1997), « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », *La Revue de l'IRES*, numéro spécial, « Le paritarisme, institutions et acteurs », n°24, printemps-été, pp. 131-152.
- DARES (2018), La rupture conventionnelle individuelle, séries mensuelles et trimestrielles, site du ministère du travail, novembre.
- Dares (1996), « 40 ans de politiques de l'emploi », Ministère du travail et des affaires sociales, La documentation française.
- Dayan J.L. (1995), « Que faut-il attendre des politiques de l'emploi ? », *Revue de l'IRES* n°18, printemps-été.
- Dayan J.L. (2019), « La réforme française de la formation professionnelle vue d'Europe : des progrès mais peut mieux faire ! », *Revue Savoirs* n°50, l'Harmattan.
- De Foucault, J.-B. & Vanderborght Y. (2018), « Pour ou contre le revenu universel ? », *Revue Métis*, octobre.
- Dugué E., Maillard D. (1992), « Le traitement du chômage au risque de l'individualisation de la formation », in Guittou C., Sibille H. « Former pour insérer – évaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée », Syros Alternative.
- Dutheillet de Lamothe, O. (2005), *Politique de l'emploi et dynamique des entreprises – Pour une nouvelle approche des politiques de l'emploi*. Editions Liaisons.
- Elbaum M, Marchand O. (1994), « Emploi et chômage des jeunes dans les pays industrialisés : la spécificité française », *Revue Travail et Emploi* n°58, janvier.
- Epstein, R. (2015), « La gouvernance territoriale : une affaire d'État », *l'Année sociologique*, 2, vol. 65, pp. 457-482.
- Erhel, C. (2009), *Les politiques de l'emploi*, PUF, collection Que sais-je ? n°3789.
- Ewald, F. (2002), *Société assurantielle et solidarité – Entretiens avec François Ewald*, *Revue Esprit*, octobre, pp. 117-135.
- Eydoux, A. (2018), « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », *Droit social* n°3, mars, pp. 282-285.
- Gallois, L. (2012), *Pacte pour la compétitivité de l'industrie française*, rapport au Premier ministre, 5 novembre.
- Gamel, C. (2015), « Essai sur l'économie de « l'égalitarisme libéral » - Une combinaison sélective des travaux de Rawls, Sen et Kolm », *Revue d'Economie Politique*, n°3, mai-juin.
- Gaudu, F. (2008), « De la flexicurité à la sécurité sociale professionnelle. L'emploi entre mobilité et stabilité », *Revue Formation Emploi*, n°101, pp. 71-88.
- Gautié J. et l'Horty Y. (2019), in Combemale P. (dir.), "Les grandes questions économiques et sociales", 3^{ème} édition, La Découverte, collection Grands Repères
- Gautié, J., Maggi-Germain N., Perez C. (2015), « Fondements et enjeux des comptes de formation : les regards croisés de l'économie et du droit », *Droit social* n°2, février.
- Géa, F. (2017), « Un changement de paradigme ? », *Droit social*, n°12, décembre, pp. 997-1007.
- Géa, F. (2018), « Les soubassements de la réforme », *Revue de Droit du travail*, pp. 593.
- GIP Mutations Industrielles (1991), « Crise et reprise de l'emploi : le chômage inflexible ? », Cahier du GIP n°57, juin.
- Guittou C. (1998), « Travail et ordre social : une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », *revue Travail et Emploi* n°77, 4/1998.

- Guitton C. (1992), « De l'observation d'une mesure à l'évaluation d'une politique », in Guitton C., Sibille H. « Former pour insérer – évaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée », Syros Alternative.
- Guitton, C. & Sibille, H. (dir.) (1992), *Former pour insérer – Evaluation d'une politique publique de lutte contre le chômage de longue durée*, Ten, MIRE, Syros Alternatives.
- Guitton C. (2000), « La professionnalisation, nouvelle catégorie de l'intervention publique : l'exemple du programme Nouveaux services – Emplois jeunes », Céreq, Revue Formation Emploi n°70.
- Guitton, C. (2005), « La résistible ascension du territoire en matière de politique de l'emploi : retour sur trente ans de relations entre politique de l'emploi, territoires et territorialisation », in T. Berthet (éd.), *Des emplois près de chez vous ? La territorialisation des politiques de l'emploi en questions*, Presses universitaires de Bordeaux.
- Guitton, C. (2008), « Territorialisation, décentralisation et segmentation de la politique de l'emploi », in C. Baron (dir.), *Les territoires de l'emploi et de l'insertion*, l'Harmattan, collection Logiques sociales, pp. 23-40.
- Guitton, C. (2009), « Politiques publiques et flexicurité », in B. Conter, P. Lemistre et B.Reynes, *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses de l'Université des Sciences sociales de Toulouse, pp. 149-196.
- Heyer, E., Lokiec, P. & Méda, D. (2018), *Une autre voie est possible*, Flammarion.
- Join-Lambert M.T. (1994), « Politiques sociales », Presses de la Fondation nationale des sciences politiques et Dalloz.
- Joly B. (2005), « Politiques de l'emploi en Europe : les grandes tendances chez les voisins de la France », *Droit social* n°1, janvier.
- Kerbourc'h, J-Y. (2018), « Indemnisation du chômage et déclin de la logique assurantielle », *Droit social*, n°7/8, juillet-août, pp. 607-619.
- L'Horty, Y. (2006), *Les nouvelles politiques de l'emploi*, La Découverte, collection Repères, n°454.
- Lascoumes, P.& Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po.
- Lokiec, P. (2017), *Accord collectif et contrat de travail*, *Droit social* n°12, décembre, pp. 1024-1026.
- Lyon-Caen A. (1992), « Le droit et la gestion des compétences », *Droit social* n°6.
- Lyon-Caen, A. (2008), *L'accord national interprofessionnel sur la modernisation du marché du travail : un compromis modeste*, *Revue de droit du travail*, n°2, février, pp. 3-5.
- Lyon-Caen, A. (2017a), « Les ordonnances Macron portent une profonde dévaluation sociale », *Le Monde*, 3 octobre, p. 23.
- Lyon-Caen, A. (2017b), *Ordonnances Macron, commentaires pratiques et nouvelles dispositions du code du travail*, Dalloz, Editions législatives.
- Lyon-Caen, A. (2018), « Réforme 2017 », Introduction au numéro spécial de la *Revue de droit du travail* consacré aux ordonnances Macron, n°10, octobre.
- Macron, E. (2017), « Le grand entretien », n° 2347, 31 août, p. 34.
- Marimbert J. (2004), « Rapport au ministre des affaires sociales, du travail et de la solidarité sur le rapprochement des services de l'emploi », ronéoté, janvier.
- Nicod, C. (2017), « Conventions de branche et d'entreprise : une nouvelle partition », *Revue de droit du travail*, pp. 60-69.
- Rawls, J. (1987), *Théorie de la justice*, éditions du Seuil.

- Rosanvallon, P. (1981), *La crise de l'État-providence*, Seuil, collection Points Politique.
- Sachs, T. (2013), *La raison économique en droit du travail – Contribution à l'étude des rapports entre le droit et l'économie*, Éditions LGDJ, collection Bibliothèque de droit social.
- Sachs, T. (2017), « L'ordre public en droit du travail : une notion dégradée », *Revue de droit du travail*, pp. 3-16.
- Sachs, T. & Wolmark, C. (2017), « Les réformes 2017 : quels principes de composition ? » *Droit social*, n°12, décembre, pp. 1008-1017.
- Seguin, P. (1986), "L'adaptation du droit du travail", *Droit social*, p. 826.
- Sen, A. (2000), *Un nouveau modèle. Développement, justice et liberté*, Odile Jacob.
- Sen, A. (2010), *L'idée de justice*, Flammarion.
- Signoretto, C. (2015), « Les pratiques des employeurs en matière de rupture du CDI : un nouveau regard sur les règles de protection de l'emploi », *Travail et Emploi* n°142, avril, pp. 69-83.
- Soldini, D. (2014), « La consécration légale des services publics régionaux de formation professionnelle », *Droit social*, n°12, décembre, pp. 1045-1049.
- Soubie, R. (2005), « Préface » in O. Dutheillet de Lamothe, *Politique de l'emploi et dynamique des entreprises*, Liaisons sociales.
- Supiot, A. (2015), *La Gouvernance par les nombres*, Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard – Poids et mesures du monde.
- Teyssié B. (1986), « Faut-il brûler le code du travail ? », *Droit social*, n° 7-8, pp. 559-565.
- Unédic, (2018), *Enquête « Evolution des CDD de moins d'un mois et de l'intérim par secteur d'activité »*, février.
- Vincent, C. (1997), « De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue », *La Revue de l'IRES*, numéro spécial, « Le paritarisme, institutions et acteurs », n°24, printemps-été, pp. 153-173.
- Willmann, C. (Coord.) (2017), « Le revenu universel », *Droit social*, n°4, avril, pp. 280-354.

ANNEXE

Panorama des acteurs

Sommaire

I – Les acteurs de l’emploi et de l’insertion professionnelle

- 1 - Le service public de l’emploi (SPE)
- 2 – Les acteurs de l’insertion par l’activité économique (IAE)
- 3 – Les acteurs de la politique d’intégration professionnelle des travailleurs handicapés
- 4 – Les acteurs de l’insertion sociale et professionnelle des allocataires de minimas sociaux

II – Les acteurs de la formation professionnelle, de l’orientation et de l’apprentissage

- 1 – Le système d’acteurs de la formation professionnelle continue (FPC)
- 2 – Le système d’acteurs de l’apprentissage
- 3 – Les acteurs de l’orientation scolaire et professionnelle

I – Les acteurs de l’emploi et de l’insertion professionnelle

1 – Le service public de l’emploi (SPE)

1.1 – Le service public de l’emploi au niveau national

La notion de service public de l’emploi (SPE) émerge en 1984 dans le cadre d’une circulaire sans base légale ni réglementaire. Aux termes de la circulaire du 7 mars 1984, SPE inclue :

- les services extérieurs du ministère du travail,
- l’ANPE,
- l’AFPA,
- l’UNEDIC (la circulaire de 1984 précise que l’UNEDIC, gérée paritairement par les partenaires sociaux, « concoure » au service public de l’emploi).

Il faut attendre la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005 pour que la notion de service public de l’emploi soit introduite dans le code du travail, sur la base d’une définition considérablement élargie par rapport à la définition de 1984, ce qui rend compte de la complexification du système d’acteurs au cours de la période, en lien avec le double processus de décentralisation territoriale (régionalisation de la formation et de l’orientation, départementalisation de l’insertion, municipalisation de la gestion locale de l’emploi) et de libéralisation de l’intermédiation (ouverture du placement et de l’accompagnement des demandeurs d’emploi aux opérateurs privés).

Aux termes de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, le service public de l’emploi comprend les activités suivantes : le placement, l’indemnisation, l’insertion, la formation et l’accompagnement des demandeurs d’emploi.

Etendu aux collectivités territoriales et aux opérateurs privés, le périmètre du SPE est à géométrie variable. Il repose en effet sur trois grandes catégories d’institutions, constituant autant de cercles concentriques :

- les institutions qui « **assurent** » le service public de l’emploi : il s’agit des composantes historiques du SPE (les services déconcentrés du ministère du travail, l’ANPE, l’AFPA) et de l’UNEDIC (qui jusque-là concourait au SPE et fait désormais partie du premier cercle) ;
- les institutions qui « **concourent** » au service public de l’emploi : il s’agit des collectivités territoriales et de leurs groupements (absentes de la définition de 1984, les collectivités locales intègrent le deuxième cercle, en lieu et place des partenaires sociaux gestionnaires du régime d’assurance chômage, admis dans le premier cercle) ;
- les institutions qui « **participent** » au service public de l’emploi constituent un troisième cercle, élargi et composite : il s’agit de « tout organisme public ou privé dont l’objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l’insertion, à la formation et à l’accompagnement des demandeurs d’emploi, les structures d’insertion par l’activité économiques (entreprises d’insertion et associations intermédiaires), les entreprises de travail temporaire (ETT), ainsi que les agences de placement privé ».

La fusion de l’ANPE et du réseau des ASSEDIC par la loi du 13 février 2008 ne modifie pas le périmètre du SPE : le nouvel organisme, Pôle Emploi, en charge de l’indemnisation, de l’accompagnement et du contrôle des demandeurs d’emploi intègre le premier cercle des institutions qui « assurent » le SPE.

1.2 – L’organisation du service public de l’emploi au niveau territorial

Le service public de l’emploi se décline au triple niveau régional, départemental et local (instruction du Gouvernement du 15 juillet 2014 relative à l’organisation et au rôle du service public de l’emploi dans les territoires).

Le service public de l'emploi au niveau régional (SPE-R) réunit, sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la Région :

- Le responsable de la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).
- Les représentants régionaux des principaux opérateurs de l'emploi :
 - o Pôle Emploi,
 - o Missions locales,
 - o Organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés.
- Les représentants de la Région et des autres collectivités territoriales, de l'Agefiph et des partenaires sociaux, notamment.

Le SPE-R met en œuvre la **stratégie régionale pour l'emploi** élaborée par la DIRECCTE sur la base d'un diagnostic territorial et arrêtée par le préfet de Région pour une durée de trois ans et coordonnée avec les stratégies régionales en matière de formation professionnelle et d'orientation, dans le cadre d'une gouvernance quadripartite au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP).

Le SPE-R est par ailleurs en charge de **piloter l'ensemble des dispositifs de la politique nationale de l'emploi dans le territoire régional**, en lien, le cas échéant, avec le service public régional de l'orientation et de la formation professionnelle (SPROFP).

Le service public de l'emploi au niveau départemental (SPE-D)

Les SPE-D est l'instance de mise en œuvre de la stratégie régionale pour l'emploi et de concertation des acteurs dans le département. Il veille à la bonne articulation de la politique de l'Etat avec les politiques menées par les collectivités territoriales dans les champs proches des politiques de l'emploi, en particulier les politiques d'insertion, dont l'insertion par l'activité économique et l'insertion des bénéficiaires du RSA.

Le service public de l'emploi de proximité (SPE-P)

Sur décision du SPE-R, des SPE-P peuvent être constitués pour assurer la concertation des acteurs territoriaux et soutenir des initiatives locales dans un cadre partenarial au sein de zones spécifiques (zones en difficulté ou territoires de projet) définies dans le cadre de la stratégie régionale pour l'emploi.

NB – Cette instruction relative à la structuration territoriale du SPE date de 2014. Faute de nouvelles instructions faisant suite aux réformes récentes (ordonnances Macron, loi Avenir professionnel, réformes de l'assurance chômage), elle est a priori toujours en application.

2 – Les acteurs de l'activité par l'insertion économique (IAE)

L'insertion par l'activité économique est un accompagnement vers l'emploi proposé par certaines structures à des personnes très éloignées de l'emploi afin de faciliter leur insertion sociale et professionnelle : chômeurs de longue durée, allocataires des minimas sociaux (RSA), jeunes de moins de 26 ans en grande difficulté, travailleurs handicapés. Pôle Emploi oriente ce publics vers un ensemble de structures spécialisées bénéficiant de financements publics dans le cadre de conventions avec l'Etat :

- Les **entreprises d'insertion (EI)** opèrent dans le secteur marchand avec une finalité sociale et proposent aux personnes en difficulté une activité productive assortie d'un accompagnement social et professionnel.
- Les **entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI)** sont des entreprises de travail temporaire dont l'activité est centrée sur l'insertion professionnelle des personnes en difficulté à qui elles proposent des missions ainsi qu'un suivi et un accompagnement social et professionnel, pendant et en dehors des missions.

- Les **ateliers et chantiers d'insertion (ACI)** proposent un accompagnement et une activité professionnelle dans le champ de l'économie sociale et solidaire.
- Les **associations intermédiaires (AI)** contribuent au retour à l'emploi des personnes en difficulté en leur permettant de travailler occasionnellement pour le compte d'utilisateurs (particuliers, associations, collectivités locales, entreprises).
- Les **groupements d'employeurs pour l'insertion et la qualification (GEIQ)** regroupent des entreprises qui, pour résoudre leurs problèmes de recrutement, parient sur le potentiel de personnes en difficulté d'accès à l'emploi. Les GEIQ embauchent directement les publics ciblés puis les mettent à disposition des entreprises adhérentes et organisent leur adaptation au poste sur le mode de l'alternance avec tutorat.

En 2017, le secteur de l'insertion par l'activité économique comptait près de 4 000 structures (939 EI, 271 ETTI, 1 969 ACI, 702 AI, 165 GEIQ).

Dans chaque département, un fonds département d'insertion (FDI) finance le développement et la consolidation des initiatives locales en matière d'insertion par l'activité économique (aides au démarrage, aides au développement, aides au conseil, aides à la professionnalisation, aides à l'expérimentation et à l'évaluation). La structure d'insertion par l'activité économique qui sollicite une aide du FDI doit déposer sa demande à la DIRECCTE, qui évalue la qualité du projet et prend sa décision après avis du Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE).

Au niveau local, les communes et regroupements de communes peuvent constituer des Plans locaux pluriannuels pour l'insertion dans l'emploi (PLIE). L'objectif est de proposer un accompagnement individualisé et renforcé aux publics en difficulté d'insertion sociale et professionnelle (suivi global et dans la durée) pour les accompagner vers l'emploi durable.

La mise en réseau des PLIE est assurée par l'Alliance Villes-Emploi (qui fédère également les maisons de l'emploi).

Le conseil national de l'insertion par l'activité économique (CNIAE), placé auprès du premier ministre, a pour fonction de capitaliser les nombreuses expériences dans le secteur et de constituer un lieu d'échanges et de concertation entre les différents réseaux de l'insertion par l'activité économique.

3 – Les acteurs de la politique d'intégration professionnelle des travailleurs handicapés

L'Etat assure le pilotage de la politique de l'emploi des personnes handicapées, en lien avec le service public de l'emploi (SPE), **l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (Agefiph)** et le **Fond d'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP)**.

L'accompagnement vers l'emploi des personnes handicapées

- Les travailleurs handicapés peuvent bénéficier des services de **Pôle Emploi** comme tous les actifs.
- Les **Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)** ont pour fonction d'offrir un accès unique aux droits et prestations et à toutes les possibilités d'appui dans l'accès à l'emploi, la formation et l'orientation des personnes handicapées.
- Le **Réseau Cap Emploi**. Les travailleurs handicapés à la recherche d'un emploi en milieu ordinaire peuvent bénéficier du soutien d'un des **Organismes de soutien et de placement (OIP)** regroupés au sein du réseau Cap Emploi.

L'accès à l'emploi en milieu ordinaire

- Les **entreprises** d'au moins 20 salariés ont une obligation d'emploi de personnes handicapées, dans la limite de 6% de l'effectif, y compris dans la fonction publique.
- Les **entreprises adaptées** (qui remplacent les ateliers protégés) et les **centres de distribution de travail à domicile (CDTD)** permettent aux travailleurs handicapés d'exercer une activité professionnelle dans un cadre adapté en milieu ordinaire de travail. Ces entreprises bénéficient d'aides de l'Etat pour favoriser l'intégration professionnelle des travailleurs handicapés grâce à un accompagnement spécifique.

L'accès au travail en milieu protégé

- Les **établissements ou services d'aide par le travail (ESAT)** succèdent aux centres d'aide par le travail (CAT). Ce sont des établissements du secteur médico-social qui permettent aux personnes en situation de handicap de bénéficier d'une activité professionnelle et d'un suivi médico-social. Les ESAT sont réservés aux personnes handicapées qui ne peuvent pas travailler en milieu ordinaire, dans une entreprise adaptée ou dans un CDTD, en raison de leur handicap (capacité de travail inférieure d'un tiers à la capacité d'un travailleur valide).
- L'orientation vers le milieu protégé est décidée par la **commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH)**.
- Pour permettre une évolution vers le milieu ordinaire, les personnes handicapées admises en ESAT peuvent faire l'objet d'un **détachement** ou d'une **mise à disposition** d'une entreprise ordinaire ou adaptée pour y exercer une activité à l'extérieur de l'établissement, auquel elles restent attachées.

4 – Les acteurs de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires de minimas sociaux (RSA)

C'est le **conseil général** (département) qui coordonne les actions d'insertion au bénéfice des allocataires du RSA.

Le conseil général conclut avec le bénéficiaire une **convention d'orientation et d'accompagnement** qui définit les modalités de prise en charge. Cette convention est passée avec l'Etat, Pôle Emploi, les CAF et la MSA. Elle associe généralement un représentant du CCAS ou CIAS (centre communal ou intercommunal d'action sociale).

Pour améliorer l'offre d'insertion en direction des bénéficiaires du RSA, le conseil général met au point un **programme départemental d'insertion (PDI)** qui, selon la loi, « définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes ».

Le conseil général conclut un **pacte territorial pour l'insertion (PTI)** qui associe l'ensemble des acteurs dont la coopération est indispensable pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion (PDI).

Le conseil général met en place des **équipes pluridisciplinaires** composées de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle :

- Agents de Pôle Emploi,
- Représentants du département,
- Représentants des maisons de l'emploi,
- Représentants des PLIE, etc.

II – Les acteurs de la formation professionnelle et de l'apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel a modifié en profondeur le système d'acteurs de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage. Elle modifie à la fois la gouvernance du système et les interactions entre les acteurs.

1 – Les acteurs de la formation professionnelle continue (FPC)

Les actifs

Depuis 2014, les actifs, salariés et demandeurs d'emploi, sont reconnus comme des acteurs à part entière (et non plus de simples bénéficiaires) de la formation professionnelle continue.

Compte personnel de formation (CPF)

Depuis la loi du 5 mars 2014, chaque actif (hors agents publics) dispose d'un **compte personnel de formation (CPF)** lui permettant, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à sa cessation d'activité, d'acquérir des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. L'ambition du CPF est de contribuer, à l'initiative des actifs eux-mêmes, au développement des compétences, au maintien de l'employabilité et à la sécurisation des parcours professionnels.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, ce compte est monétarisé, c'est-à-dire alimenté en euros (et non plus en heures de formation) à hauteur de 500 euros par an et 800 euros pour les actifs les moins formés et les personnes en situation de handicap (comptes respectivement plafonnés à hauteur de 5 000 euros et 8 000 euros).

Formations éligibles au compte personnel de formation (CPF) :

- Les actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience (VAE).
- Le bilan de compétences.
- Les formations à la création ou la reprise d'entreprise.
- La préparation du code de la route et du permis de conduire.

Ces formations doivent être sanctionnées par une certification professionnelle, ou une attestation de validation de bloc de compétences, enregistrées au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

Lorsque le coût d'une formation est supérieur au montant des droits inscrits sur le compte, des abondements peuvent venir compléter les droits existants :

- Pour les salariés, le CPF peut être abondé sur décision de l'employeur ou dans le cadre d'un accord collectif, ou encore par un opérateur de compétences (OPCO).
- Pour certaines catégories d'actifs (publics prioritaires) par différents opérateurs : OPCO, CNAV, CNAM, Etat, Région (ou autre collectivité territoriale), Pôle Emploi, AGEFIPH, chambre régionale des métiers et de l'artisanat, etc.

Transférabilité du CPF. Le compte personnel de formation (CPF) est attaché à la personne et non au contrat de travail ou au statut (salarié, indépendant, apprenti, demandeur d'emploi, etc.). Les actifs peuvent acquérir des droits, sans limite de temps, dans la limite de 5 000 euros. Le crédit en euros inscrit sur le compte demeure intégralement acquis en cas de changement de statut, de situation professionnelle ou de perte d'emploi, quel que soit le motif de la rupture du contrat de travail.

Compte personnel de formation de transition (CPF-T)

Le compte personnel de formation de transition (CPF-T) se substitue au congé individuel de formation (CIF) à compter du 1^{er} janvier 2019. Il permet aux salariés disposant d'au moins 24 d'ancienneté dans l'entreprise de mobiliser les droits ouverts sur leur compte pour des formations longues et certifiantes dans la perspective de changer de métier ou de profession.

Conseil en évolution professionnelle (CEP)

Les actifs qui le souhaitent peuvent bénéficier d'un conseil gratuit pour définir leur projet professionnel et choisir une formation, en faisant appel à des conseillers en évolution professionnelle (CEP) présents sur tout le territoire.

Les entreprises

Financement de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage

Les entreprises participent au financement de la formation de diverses manières :

- L'effort de formation des entreprises réside dans une contribution unique, collectée par un seul organisme, l'opérateur de compétences (OPCO). Le montant de la contribution unique est de 1% de la masse salariale pour les entreprises de 11 salariés et plus et de 0,55% pour les entreprises de moins de 11 salariés.
- La taxe d'apprentissage (0,68% de la masse salariale) finance l'apprentissage et les formations technologiques et professionnelles.

Plan de développement des compétences (PDC)

A compter du 1^{er} janvier 2019, le plan de développement des compétences remplace le plan de formation. Il permet aux salariés de suivre des formations à l'initiative de l'employeur, par opposition aux formations suivies à l'initiative du salarié dans le cadre du compte personnel de formation (CPF).

L'employeur a deux obligations en matière de formation : l'adaptation au poste de travail et le maintien dans l'emploi des salariés ; il peut également (mais sans obligation) mettre en œuvre des formations qui contribuent au développement des compétences de ses salariés.

La notion d'action de formation est simplifiée (parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel) et élargie pour prendre en compte les formations en situation de travail (FEST) en plus des formations classiques en présentiel (stages, cours) ou à distance (FOAD).

Le plan de développement des compétences recense l'ensemble des actions de formation mises en œuvre par l'employeur pour ses salariés, obligatoires (sécurité) ou non :

- Les actions de formation obligatoires ou nécessaires sont celles qui conditionnent l'exercice de l'activité professionnelle : elles constituent un temps de travail effectif et donnent lieu au maintien de la rémunération.
- Les actions de formation dites non obligatoires constituent également un temps de travail effectif donnant lieu au maintien de la rémunération, sauf lorsqu'elles se déroulent en dehors du temps de travail.

Le PDC peut également prévoir des actions de bilan de compétences et des actions de validation des acquis de l'expérience (VAE), ou encore des actions de lutte contre l'illettrisme, et plus largement des actions de professionnalisation, de tutorat, de parrainage.

L'entretien professionnel

Chaque salarié bénéficie, tous les deux ans, d'un entretien professionnel à l'initiative de son employeur (quelle que soit la taille de l'entreprise).

L'entretien professionnel se distingue de l'entretien annuel d'évaluation (bilan de l'année écoulée et fixations des objectifs pour l'année à venir). L'entretien professionnel est consacré aux perspectives d'évolution professionnelle du salarié, notamment en termes de qualification et d'emploi.

Dans le cadre de cet entretien, l'employeur informe le salarié de la possibilité de bénéficier des conseils d'un conseiller en évolution professionnelle (CEP), gratuit, dispensé par les opérateurs du CEP. Il doit également informer le salarié des modalités d'activation de son compte personnel de formation (CPF) et des conditions auxquelles un abondement de l'entreprise est envisageable.

Les opérateurs de compétence (OPCO)

Au 1^{er} avril 2019, 11 OPCO ont été agréés par le ministère du travail. Ils remplacent les anciens organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Les OPCO ont trois missions principales :

- Assurer le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation, selon les niveaux de prise en charge fixés par les branches professionnelles.
- Apporter un appui technique aux branches professionnelles pour :
 - établir la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC),
 - déterminer les niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage et de professionnalisation,
 - les accompagner dans leur mission d'élaboration des référentiels de certification.
- Favoriser la transition professionnelle des salariés, notamment par la mise en œuvre du compte personnel de formation-transition (CPF-T).
- L'accompagnement des PME et TPE pour :
 - les aider à définir leurs besoins de formation,
 - et à améliorer l'accès des salariés à l'information à la formation.

Le regroupement des branches professionnelles autour d'un OPCO s'appuie sur des critères de cohérence des compétences et des métiers, de filières, d'enjeux communs en matière économique et sociale, etc. En définitive, 329 branches sont réparties dans 11 OPCO (au lieu de 20 OPCA), dont deux ont un caractère interprofessionnel :

- AFDAS (culture, médias, loisirs, sport)
- ATLAS (services financiers et conseil aux entreprises)
- Cohésion sociale
- ESSFIMO (entreprises à forte intensité de main d'œuvre)
- OCAPAT (agriculture, pêche, agroalimentaire)
- 2I (interindustriel)
- Construction
- Mobilités
- Entreprises de proximité
- Santé
- Commerce

Gouvernance des OPCO : le conseil d'administration de l'OPCO est composé d'un nombre égal de représentants des employeurs et des salariés, et il tient compte de la diversité des branches professionnelles adhérentes. Un représentant de l'Etat (commissaire du gouvernement) assiste aux séances du conseil d'administration avec voix consultative.

Les organismes de formation

Il existe deux grands types d'organismes de formation professionnelle continue :

- Les organismes privés (80% des formations) : un marché atomisé, avec un grand nombre de petits organismes de formation (un OF sur deux déclare moins de 75 000 euros de chiffre d'affaire annuel) et un petit nombre de grands organismes (2% des OF déclarent plus de 3 millions d'euros de CA annuel). Leurs clients sont les entreprises et les salariés du secteur privé, dans le cadre du Plan de développement des compétences (PDC) et du compte personnel de formation (CPF).
- Les organismes publics (20% des formations) : ces sont les principaux opérateurs publics en matière d'emploi, de formation, d'éducation et d'enseignement supérieur (Pôle Emploi, les GRETA de l'Education nationale, l'AFPA, le CNAM, les départements formation continue des universités).

L'Etat

L'Etat conserve une responsabilité générale en matière de formation via le ministère en charge du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social :

- Impulser les réformes du cadre juridique, institutionnel et financier de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage.
- Exercer le contrôle administratif et financier des fonds de la formation professionnelle continue (FFPC).
- Organiser la concertation entre les différents acteurs de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage pour réguler le système (via France Compétences).

France Compétences

Depuis le 1^{er} janvier 2019, France Compétences est l'autorité nationale de financement, de régulation, de contrôle et d'évaluation du système de formation professionnelle et d'apprentissage (loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018).

France Compétences se substitue à trois instances préexistantes :

- La Commission nationale des certifications professionnelles (CNCP),
- Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP),
- Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP).

France Compétences est donc désormais la seule instance de gouvernance nationale de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Elle est créée sous la forme d'un établissement public à caractère administratif (EPA) doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et placée sous la tutelle du ministère en charge de la formation professionnelle. Ses orientations stratégiques sont déterminées par une gouvernance quadripartite composées de l'Etat, des Régions, des organisations syndicales de salariés et d'employeurs représentatifs au niveau national et interprofessionnel, et de personnalités qualifiées.

Les missions de France Compétences sont multiples :

- Répartir l'ensemble des fonds mutualisés (collectés par les URSSAF en lieu et place des OPCA à compter du 1^{er} janvier 2021) entre les différents financeurs :
 - Opérateurs de compétences (OPCO),
 - Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le financement du compte personnel de formation (CPF),
 - Etat,
 - Régions,
 - Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) pour le financement du compte personnel de formation – transition (CPF-T),
 - Opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP).
- Réguler et contrôler : suivi des contrats de plans régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP)
- Garantir les certifications professionnelles
- Organiser le conseil en évolution professionnelle (CEP)
- Evaluer et informer

Les Régions

Service public régional de la formation professionnelle (SPRFP)

La loi du 5 mars 2014 a officialisé les **services publics régionaux de la formation professionnelle (SPRFP)**. Ces services publics ont été mis en place dans différentes régions à partir de 2009 pour structurer leur commande de formation.

Désormais inscrit dans la loi, le SPRFP est organisé et financé par les Régions à qui sont confiées de nouvelles missions par les lois de décentralisation successives :

- Former et orienter les demandeurs d'emploi, jeunes et adultes (compétence générale).
- Garantir le droit individuel à la qualification affirmé par la loi du 5 mars 2014 en ouvrant à tout actif la possibilité d'accéder à une formation gratuite professionnelle, diplômante ou certifiante, d'un niveau IV maximum.
- Prendre en charge des publics spécifiques (anciennement prises en charge par l'Etat) :
 - personnes en situation d'illettrisme, en lien avec l'ANLCI ;
 - personnes handicapées, dans le cadre du programme régional d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées ;
 - personnes sous mains de justice ;
 - français établis hors de France.
- Faciliter l'accès à la VAE
- Contribuer à développer la mixité des filières de formation.

Service public régional de l'orientation (SPRO)

Les Régions, en charge de l'orientation des actifs, salariés et demandeurs d'emploi, copilotent avec l'Etat, en charge de l'orientation des élèves et des étudiants, le service public de l'orientation tout au long de la vie, dans le cadre des **services publics régionaux de l'orientation (SPRO)**. Dans le cadre du SPRO, les Régions ont pour missions :

- De coordonner les actions des organismes participant au SPRO (hors organismes spécialisés dans l'orientation des élèves et des étudiants).
- D'assurer un rôle d'information.
- De coordonner la mise en place du conseil en évolution professionnelle (CEP) à l'échelon régional.
- De mettre en place un réseau de centres de conseil sur la VAE.

Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle, les Régions financent la formation des jeunes en recherche d'emploi, des personnes en situation de handicap, des détenus, et gèrent l'ensemble des programmes de lutte contre l'illettrisme au sein du service public régional de la formation professionnelle.

Les branches professionnelles

Les branches professionnelles voient leurs missions traditionnelles étendues en matière d'alternance et de certification.

En matière d'**alternance** (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation), les branches ont une mission d'impulsion et d'accompagnement de la politique sectorielle : identification des besoins de la profession ; définition des priorités de formation ; fixation des coûts des contrats des contrats en alternance ; compétence des maîtres d'apprentissage ; suivi de la qualité des formations dispensés dans les centres – en lien avec les OPCO ; développement des partenariats avec les Régions dans le cadre du contrat de plan régional de développement des formations et d'orientation professionnelles (CPRDFOP).

En matière de **certification**, les branches ont pour mission de construire, adapter et actualiser les certifications professionnelles, à l'instar ce que faisaient déjà nombre d'entre elle dans le cadre des certificats de qualification professionnelle (CQP) et elles disposeront pour cela d'un rôle renforcé au sein des commissions paritaires consultatives (CPC). Elles doivent également généraliser progressivement l'approche par blocs de compétences, déjà engagées pour de nombreuses certifications, afin d'accroître la transversalité des certifications et faciliter les mobilités professionnelles.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC)

La caisse des dépôts et consignations (CDC) est une institution financière publique exerçant des activités d'intérêt général pour le compte de l'Etat des collectivités territoriales. Dans le cadre de la réforme de la formation professionnelle continue, elle a en charge la gestion de l'ensemble des comptes personnels de formation (CPF).

Les URSSAF

Les URSSAF sont en charge du recouvrement des différentes contributions au financement de la formation professionnelle continue.

Le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Le FPSPP est en charge de la redistribution d'une partie des fonds collectés par les OPCA. Il aura en charge notamment le financement des actions de formation des TPE-PME, ainsi que le financement du compte personnel de formation pour les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cadre du congé individuel de formation (CIF).

Les instances de concertation

Le CNEFOP et le CREFOP sont les nouvelles instances de concertation sur la formation professionnelle, l'emploi et l'orientation, respectivement au niveau national et régional. Ils sont composés de représentants des salariés, de représentants des employeurs, des Régions et de l'Etat.

Le COPANEF est une instance politique nationale des partenaires sociaux interprofessionnels sur l'emploi et la formation professionnelle. Le COPAREF en est la déclinaison régionale.

2 – Les acteurs de l'apprentissage

- A partir de 2020, les CFA seront financés par les OPCO en fonction du nombre d'apprentis accueillis en formation.
- Les branches professionnelles ont jusqu'au 31 décembre 2019 pour déterminer le niveau de prise en charge des contrats pour chaque niveau de diplôme ou titre préparé, selon des règles fixées par décret.
- France Compétences aura la possibilité de faire des recommandations sur leurs propositions, l'objectif étant de parvenir à une convergence intersectorielle des règles de prise en charge.
- Les Régions auront un rôle à jouer en matière de régulation de l'apprentissage dès lors qu'elles conservent une compétence en matière d'investissement et elles pourront compléter les règles de prise en charge des OPCO dès lors que ces dernières ne permettraient pas d'assurer l'équilibre financier des CFA.

3 – Les acteurs de l'orientation scolaire et professionnelle

L'orientation dans le cadre l'enseignement obligatoire

- Le *professeur principal* est l'interlocuteur privilégié des parents. Il mène les entretiens personnalisés d'orientation en classe de troisième, première et terminale. En liaison avec le psychologue de l'éducation nationale, il a pour mission de guider les élèves dans leurs choix d'orientation et de leur transmettre l'information sur la formation et l'insertion professionnelle.
- Le *chef d'établissement* préside le conseil de classe et prend la décision finale à chaque fin d'année scolaire.
- Les *psychologues de l'Education nationale* « éducation, développement et conseil en orientation scolaire et professionnelle » sont des spécialistes du conseil individuel en orientation et, dans les collèges et lycées, les conseillers des équipes éducatives.
- Les *conseillers d'orientation-psychologues* travaillent au sein des centres d'information et d'orientation (CIO) animés par un directeur de l'information et de l'orientation (DIO). Ils interviennent essentiellement auprès des collégiens, des lycéens, des jeunes en voie d'insertion professionnelle et des étudiants. Ils accueillent également un public adulte. L'action des CIO est coordonnée dans chaque département par un inspecteur de l'éducation nationale chargé de l'information et de l'orientation, dans chaque académie par un chef de service académique d'information et d'orientation et au niveau national par le bureau de l'orientation et de l'insertion de la direction de l'enseignement scolaire.
- *L'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP)* est un établissement public sous tutelle du ministère de l'Education nationale. Il édite et diffuse des documents écrits et audiovisuels et gère des bases de données sur les études et les professions. L'ONISEP a trente délégations régionales (une par académie) qui publient des informations à caractère régional sur les formations et les professions.

L'orientation tout au long de la vie

- De multiples acteurs interviennent dans le champ de l'accueil, de l'information et de l'orientation (AIO) : l'Etat, les Régions, les autres collectivités territoriales, les branches professionnelles ou encore les chambres consulaires peuvent prendre des initiatives en matière d'orientation professionnelle.
- L'acteur pivot de l'orientation tout au long de la vie est la Région : La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle renforce la compétence des régions en matière d'orientation, avec notamment la mise en œuvre du service public régional d'orientation (SPRO). La loi Avenir professionnel du 28 septembre 2018 étend la compétence des Régions à l'information sur l'orientation et les métiers, avec le financement et le pilotage des centres régionaux d'information jeunesse (CRIJ).