



**HAL**  
open science

## Tâche 4 : Etat des lieux des cadres institutionnels de l'agir individuel

Abdoul-Malik Ahmad, Thierry Berthet, Christophe Guitton, Josiane Vero

### ► To cite this version:

Abdoul-Malik Ahmad, Thierry Berthet, Christophe Guitton, Josiane Vero. Tâche 4 : Etat des lieux des cadres institutionnels de l'agir individuel. Céreq - Centre d'études et de recherches sur les qualifications; LEST - Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail. 2024, 146 p. hal-04712123

**HAL Id: hal-04712123**

**<https://hal.science/hal-04712123v1>**

Submitted on 27 Sep 2024

**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 - NoDerivatives 4.0 International License

**Salariés en emploi peu qualifié : quelles perspectives face à l'injonction de devenir acteur de leur parcours professionnel ?**

## Tâche 4 : Etat des lieux des cadres institutionnels de l'agir individuel

Coordonnateurs du livrable : T. Berthet (LEST-CNRS) et C. Guitton (Céreq-LEST)

Auteur.e.s	LEST-CNRS: A. M. Ahmad, T. Berthet  Céreq et LEST - C. Guitton, J. Vero
Période couverte par ce rapport	du 01.04.2020 au 30.06.2024
Nom du projet Appel à projet générique 2018 Défi	Squapin Projet de Recherche Collaborative - PRC Défi 8 - Sociétés innovantes, intégrantes et adaptatives Axe 3 – Mutations du travail et de l'emploi
Durée du projet	61 mois
Etablissement coordonnateur	Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST)
Coordonnatrice scientifique	Josiane Vero
Numéro de la convention	ANR-18-CE26-0021-01

## Sommaire

- Chapitre 1 ■** Généalogie de l'injonction à l'agir individuel en matière d'emploi et de formation. A.M Ahmad  
*Working Paper, n°18, Mars 2023, 34 p. ....3*
- Chapitre 2 ■** La responsabilisation individuelle à l'aune des politiques communautaires : Vers une Europe de l'activation et des compétences ? T. Berthet  
*Chapitre de l'ouvrage collectif : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître. ....40*
- Chapitre 3 ■.** L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation. Variations juridiques sur le thème de l'injonction à (se) former. C. Guitton  
*Chapitre de l'ouvrage collectif Roupnel-Fuentes M., Heichette S., Glaymann, D (2023), L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? Octares, collection Le travail en débats, p. 39-54.....54*
- Chapitre 4 ■** De la responsabilisation individuelle. Instrumentation de l'action publique et régimes de responsabilisation. C. Guitton  
*Chapitre de l'ouvrage collectif : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître. ....69*
- Chapitre 5 ■** De la responsabilité individuelle. Prévention du risque de l'emploi et partage des responsabilités ? C. Guitton  
*Chapitre de l'ouvrage collectif : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître .....85*
- Chapitre 6 ■** Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : ambivalence d'une ambition à vocation émancipatrice, J. Vero  
*Chapitre de l'ouvrage collectif : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître ..... 109*
- Chapitre 7 ■** Liberté, Sécurité, Responsabilité. Droit et sécurisation des parcours par la formation, C. Guitton..... 125
- Chapitre 8 ■** Genèse et formalisations contemporaines de l'injonction au travail, Une mise en perspective à partir d'une analyse longitudinale du rapport social au travail dans les politiques du droit C. Guitton  
*Chapitre de l'ouvrage collectif : Di Paola V. & Guitton C. (coord.) 2024, « Crises et transitions : quelles données pour quelles analyses ? », Céreq-Echanges 23, 253-260..... 133*

# Chapitre 1. Généalogie de l'injonction à l'agir individuel en matière d'emploi et de formation

A.M. Ahmad (LEST-CNRS)

*Working paper du céreq, n°18, Mars 2023, 34 pages.*

<https://www.cereq.fr/injonction-agir-individuel-politique-emploi>

# Céreq WORKING PAPER

18  
2023

## Généalogie de l'injonction à l'agir individuel en matière d'emploi et de formation

Une étude des représentations de  
différentes institutions et  
organisations parties prenantes à  
l'échelle nationale et européenne

DOCUMENT DE TRAVAIL

POLITIQUE DE L'EMPLOI  
POLITIQUE EUROPÉENNE  
EUROPE  
REPRÉSENTATION DE LA  
FORMATION  
REPRÉSENTATION DE  
L'EMPLOI  
INSTITUTION

Abdoul-Malik Ahmad  
LEST/CNRS



provisoire d'une réflexion pouvant déboucher sur une publication. Les hypothèses et points de vue n'engagent pas le Céreq et sont de la responsabilité des auteurs.

## Sommaire

<b>Introduction .....</b>	<b>3</b>
<b>1. Positions des groupes de réflexion et Think Tank sur l'injonction à l'agir individuel .....</b>	<b>3</b>
1.1. La perspective libérale .....	4
1.2. La responsabilisation selon les sociaux-démocrates .....	8
1.3. Point de vue antilibéral sur l'injonction à la responsabilité .....	12
<b>2. Rapports et avis sur les stratégies d'emploi aux niveaux européen, institutionnel et national.....</b>	<b>14</b>
2.1. Au niveau européen .....	14
2.2. L'injonction à agir dans les perspectives de l'emploi (OCDE).....	16
2.3. Rapports de progrès et stratégies de l'État français pour l'emploi .....	22
<b>Conclusion.....</b>	<b>29</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>30</b>

Ce document vise à favoriser la diffusion et la discussion de résultats de travaux d'études et de recherches. Il propose un état d'avancement provisoire d'une réflexion pouvant déboucher sur une publication. Les hypothèses et points de vue n'engagent pas le Céreq et sont de la responsabilité des auteurs.

La recherche conduisant à ces travaux a bénéficié du soutien de l'ANR (ANR-18-CE26-0021) Pour plus d'information, se référer au site du programme de recherche Squapin <https://squapin.hypotheses.org>



## Introduction

Il s'agit dans cette note de présenter la littérature grise (documentation communautaire, rapports d'expert et programmes nationaux de réforme) sur l'injonction à l'agir individuel dans le cadre des politiques publiques européennes, nationales et sectorielles. L'objectif de ce working paper est de donner à voir comment les institutions et organisations productrices de représentations comme l'OCDE et quelques think tanks (groupes de réflexion, cercles d'experts) diffusent l'appel à la responsabilité des actifs dans leurs rapports au travail, à l'emploi et à la formation. Autrement dit, nous voulons montrer comment les organisations et les institutions portées par la société civile s'approprient la rhétorique de la responsabilisation individuelle et reprennent l'idée d'un individu entrepreneur de soi et acteur de son employabilité. La collecte de données secondaires a ciblé particulièrement l'ensemble des documents disponibles produits par les organisations. Celle-ci se compose des textes de lois, de discours, de rapports, de guides, de communiqués de presse, de rubrique de sites internet, de tout type de documents apportant un éclairage sur l'objet de recherche. Pour cette analyse documentaire, nous sommes remontés jusqu'à la fin des années 1990/début des années 2000, afin d'identifier les origines de l'injonction à l'agir individuel. Pour recueillir les données, nous avons sélectionné les institutions présentant des perspectives libérales et social-démocrates et qui produisent des données accessibles (rapport téléchargeable et/ou textes publiés directement sur leurs sites) autour de la question de l'injonction à l'agir individuel depuis la fin des années 1990. L'institut Veblen qui se dit antilibéral dont les productions sont limitées est la seule institution mentionnée dans cette note qui ne se situe pas dans les deux perspectives précédemment citées. La constitution du corpus pertinent a été élaborée par des recherches internet par mots-clés comme : responsabilité, activation, sécurisation, obligation, contractualisation, réforme des prestations sociales, trappe, incitation, etc.

## 1. Positions des groupes de réflexion et Think Tank sur l'injonction à l'agir individuel

Tableau 1 • L'injonction à l'agir individuel vue par les libéraux et sociaux-démocrates.

Perspective	Perspective libérale	Perspective sociale-démocrate
<b>Dimensions</b>		
<b>Responsabilité individuelle</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rupture avec l'infantilisation, la déresponsabilisation et la démotivation : « <i>Tout a un prix, rien n'est gratuit</i> ».</li> <li>- Rupture avec l'assistanat (en finir avec le RSA par exemple).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La société responsable du chômage (« pas l'individu comme dans les sociétés de marché »).</li> <li>- Responsabilisation des actifs.</li> <li>- Responsabilité sociale des employeurs.</li> <li>- Entreprise libérée (changement organisationnel et non psychologique).</li> </ul>
<b>Rôle de l'État</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Passage d'une société du soin à une société de responsabilité</li> <li>- Passage d'une logique de redistribution sociale à une logique assurantielle</li> <li>- Suivi rigoureux et imposition d'obligations aux chômeurs/bénéficiaires d'aides sociales.</li> <li>- Suppression des aides spécifiques et réduction des dépenses sociales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Promotion du chômage actif par la reconnaissance de la recherche d'un emploi comme une activité socialement utile (fin du chômage passif).</li> <li>- CPA (<i>coaching et des services adaptés</i>) pour ramener les chômeurs à l'emploi</li> <li>- L'État préventif</li> </ul>

## 1.1. La perspective libérale

### 1.1.1. La Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFrap)<sup>1</sup>

Une note de l'iFrap datant 2010 compare les modèles allemands et français dans plusieurs domaines de l'économie : les comptes publics, la situation des entreprises et de l'emploi face au paradigme de la compétitivité, le dialogue social ou la protection sociale<sup>2</sup>. La note cite la décision de l'Allemagne de lutter contre le chômage de masse par le renforcement de la **responsabilité individuelle** des chômeurs comme un modèle (p. 20) : réduction de la durée de versement de l'assurance chômage sans dispense d'âge, instauration d'une indemnité forfaitaire de 400 €, dégressif en fonction des autres revenus et patrimoines. Le bénéficiaire de cette indemnité s'accompagnerait d'une convention contraignante de 6 mois qui comporte un volet d'insertion-formation : « *Le chômeur doit activement rechercher du travail et accepter tout travail, même si cela implique une baisse de qualification ou de salaire ou un changement de métier* » (p. 21). Le refus d'être acteur de son parcours d'insertion peut entraîner une sanction (réduction ou suppression de l'indemnité). Ainsi, la limitation du rôle de l'État-providence en France au bénéfice **de la responsabilité individuelle** permettrait d'améliorer la compétitivité et de stabiliser les équilibres économiques (p. 13).

Un autre texte de l'iFrap revient sur le fait que les aides sociales constitueraient un « problème » qui fait de « *la France, le pays le plus généreux d'Europe* »<sup>3</sup>. Ces multiples aides sociales pèseraient ainsi un lourd poids sur le budget de l'État : « *Le poids budgétaire de ces aides n'a jamais été aussi lourd, et le maquis de leur multitude est devenu inextricable* » (p. 12). Quelques lignes plus loin, l'auteur s'interroge : « *mais est-ce que tout le monde n'est pas au fond d'accord sur le fait que les temps de l'assistanat et des allocations sont révolus ?* » (p. 15). Par conséquent, il est préconisé d'agir et de passer « *d'une société du soin à une **société de responsabilité*** » dans la mesure où ces aides sociales **démotiveraient** et **déresponsabiliseraient** les bénéficiaires (p. 22). Pour sortir de ce système dit de l'assistanat, l'IFRAP propose de réunir les aides dans le cadre d'une allocation unique dans un objectif d'« éthique sociétale de **responsabilisation des individus** ». Les pouvoirs publics doivent ainsi consentir à supprimer les aides « spécifiques » (aller au cinéma, pédicure à domicile, entrée gratuite au musée, etc.) ou même liées aux « besoins vitaux » : « *les individus font **le choix responsable** d'utiliser comme bon leur semble leurs ressources, certains préféreront se rendre à la piscine ou à la patinoire, d'autres au musée. Et ils devront gérer l'utilisation de leurs ressources de façon à pouvoir sous **leur responsabilité** à leurs besoins essentiels. Mais tous paieront leur billet et se rendront compte que tout a un prix* ». Toute absence de responsabilisation ne serait selon l'auteur qu'une forme d'**infantilisation** des individus. Il faut leur « *leur faire prendre conscience que **tout a un prix, que rien n'est gratuit*** ». Il y aurait donc un intérêt à réduire drastiquement le développement du gratuit dans la mesure où « *chacun doit être le plus possible maître de ses choix, et non appelé à les effectuer ou les optimiser en fonction des aides spécifiques qu'il perçoit* ». Le RSA ferait partie de ces politiques contradictoires prétendant favoriser la reprise d'activité tout en augmentant l'**assistanat**.

En 2013, dans un dossier sur les dépenses sociales<sup>4</sup>, la Fondation iFrap passe au crible le modèle social français dont le poids pèserait lourd dans la compétitivité des entreprises françaises. Il est proposé de sortir de l'effet pervers combiné de la croissance des bénéficiaires et de la revalorisation continue des prestations. La Fondation iFrap met en évidence un ensemble de propositions permettant à l'État de faire des économies. En ce qui concerne les politiques d'emploi, la Fondation insiste sur le **suivi rigoureux des chômeurs**, combiné avec un ensemble **d'obligations imposées**. Pour l'iFrap, c'est le moyen le plus efficace de réduire à la fois le chômage et le déficit et non « la générosité inefficace » en faveur des chômeurs : « *Les chômeurs sont suivis intensivement, avec des rendez-vous chaque semaine, ils bénéficient d'un fonds abondé pendant leur temps d'emploi, mais ils ont en contrepartie l'obligation de reprendre un emploi correspondant à leur capacité, sous la sanction de voir diminuer leurs subsides. Nous sommes malheureusement très loin du "modèle" français, dont le suivi du chômeur est déficient – ce qui rend corrélativement les sanctions*

<sup>1</sup> La Fondation IFRAP, est un think tank considéré comme proche de la droite libérale. Il ferait partie des lobbies inscrits auprès de l'Assemblée nationale.

<sup>2</sup> Nouel B. et François P., « L'Allemagne est-elle un exemple pour la France ? », *Société civile*, 2010, n°98, 13 p. En ligne : <https://www.ifrap.org/europe-et-international/lallemagne-est-elle-un-exemple-pour-la-france>

<sup>3</sup> Nouel B. « Prestations et aides sociales, le dérapage incontrôlé », *Société civile*, 2010, n°103, 13 p. En ligne : <https://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/prestations-et-aides-sociales-le-derapage-incontrole>

<sup>4</sup> Fondation iFrap, « Dépenses sociales : les prestations passées au crible », *Société civile*, 2013, n°131. En ligne : <https://www.ifrap.org/sites/default/files/SPIP-IMG/pdf/dossier-societe-civile-prestations-sociales.pdf>

*impossibles à appliquer* » (p. 16). Ainsi, si le combat pour le retour à l'emploi est inefficace en France, ce n'est ni faute d'avoir des offres d'emploi en quantité suffisante ni l'absence de formation. Les **principaux responsables** seraient « *les personnes qui ne veulent plus mettre les mains dans le cambouis ou accepter certains métiers réputés pénibles* ». L'iFrap propose de réduire progressivement la durée d'indemnisation au titre du chômage en suivant le modèle allemand.

Cette volonté de réduire les dépenses publiques liées au chômage se retrouve dans d'autres publications de la Fondation iFrap sur le chômage<sup>5</sup>. Par exemple, il est proposé d'allonger la durée de travail ouvrant à l'indemnisation à plus de 4 mois. 8 mois sont proposés. Mais selon l'auteur, le véritable problème se situe dans les « **sanctions touchant les chômeurs qui ne respectent pas leurs obligations**. [...] *L'organisation de Pôle emploi permet mal d'en assurer le suivi, et quand il le fait, les sanctions, censées être prononcées en cas de négligence des demandeurs, ainsi qu'en cas de refus "d'offres raisonnables d'emploi", sont appliquées de façon très insuffisante* » (p. 13). Ainsi, lorsqu'il y a refus d'offres raisonnables d'emploi, il faudrait supprimer le RSA pour **contraindre** à chercher un emploi. Pour plus d'efficacité, l'auteur invite à redéfinir ce qu'est une « *offre raisonnable d'emploi dont le refus doit conduire à la suspension ou à la suppression de l'indemnisation* ». Pour cela, Pôle emploi doit avoir la compétence exclusive de suspendre ou de sanctionner les chômeurs non coopératifs, car ne respectant pas leurs obligations.

### 1.1.2. Institut de Recherches économiques et fiscales (Iref)<sup>6</sup>

En août 2013, le président de l'Iref de l'époque, Jean-Philippe Delsol, publie un texte au Figaro dans lequel il dénonce « *une hausse permanente des dépenses sociales* »<sup>7</sup>. Pour l'auteur, « l'État -prévoyance » n'est plus contrôlable, car les « *assurances sociales ne sont plus des assurances, mais des dépenses de redistribution sociale* ». Pour limiter ce « *dérapiage incontrôlé* », il est proposé de changer de modèle « *en rendant les bénéficiaires des prestations sociales responsables de leurs dépenses, en revenant au principe de l'assurance* ». Il est même suggéré de mettre en compétition les possibles assureurs comme c'est le cas dans l'automobile. Les assurés seraient eux-mêmes « *au contrôle de leurs dépenses* ». Cela a vocation à « *rendre chacun responsable de son destin, de sa vie (...) ce qui reste à chacun, mais c'est aussi et surtout le moyen de redonner à chacun l'envie, l'espoir et la fierté d'améliorer son sort par lui-même* ». Cela se justifie par le fait que la « *civilisation occidentale* » se fonderait sur le sens de l'individu depuis Jérusalem, de Rome, d'Athènes en passant par la liberté individuelle de la Révolution française. En suivant cette dynamique historique « *en faveur d'une plus grande responsabilisation des citoyens, la France reprendrait en main son avenir en baissant durablement ses dépenses publiques* ». On pourrait ainsi passer d'une société d'assistance à une société **responsable**, autrement dit une société où les « **personnes sont beaucoup plus épanouies** ».

Mettre en place une logique assurantielle permettrait d'améliorer le système d'assurances françaises jugées coûteuses et déficitaires<sup>8</sup>. Cela passe par des mesures d'incitation et de responsabilisation des assurés. D'après l'auteur, rien ne permettrait de justifier que la gestion du chômage qui est un risque assurantiel soit accaparée par la puissance publique. Alors que « *la gestion du chômage serait pourtant sans doute plus responsable si elle était assurée dans un cadre concurrentiel et elle serait plus libre si chacun pouvait choisir la couverture de son risque au-delà d'un minima garanti à tous* ». Avec un système d'assurance privée, chaque assuré serait **libre** de souscrire à une assurance complémentaire et cela rendrait les individus « *un peu plus responsables de la gestion de son risque chômage. Nul doute que chacun pourrait y être plus attentif* ». Mais pour que cette privatisation aboutisse, l'État français doit accepter de passer par une révolution dans les mentalités permettant à chacun de retrouver le **sens de ses responsabilités**. Pour l'IREF, le moyen le plus efficace de réduire les « *cotisations sociales à la charge des salariés, c'est de leur rendre la liberté de s'assurer. La concurrence permettra une baisse des tarifs et la responsabilisation des assurés auxquels seront offerts des prix préférentiels s'ils gèrent leur assurance plus attentivement* ». En 2017, l'IREF considère

<sup>5</sup> Nouel B., « Chômage : Remettre à plat les politiques de l'emploi », Société civile, 2013, n°141, 16 p. En ligne : <https://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/chomage-remettre-plate-politiques-de-lemploi>

<sup>6</sup> L'IREF est un « think tank » libéral et européen fondé en 2002 par des membres de la société civile issus de milieux académiques et professionnels dans le but de développer la recherche indépendante sur des sujets économiques et fiscaux. L'institut se dit indépendant de tout parti ou organisation politique.

<sup>7</sup> Delsol J.-P., « Il vaudrait mieux être assurés qu'assistés », Le Figaro, 23/08/2013. En ligne [payant] : <https://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2013/08/23/10001-20130823ARTFIG00375-il-vaudrait-mieux-etre-assures-qu-assistes.php>

<sup>8</sup> « Sauver l'assurance chômage grâce à la concurrence », IREF, 2016, [3 p.]. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/etudes-et-monographies/article/sauver-l-assurance-chomage-grace-a-la-concurrence/>

que la mesure d'Emmanuel Macron visant à instaurer une assurance chômage universelle ne peut pas être efficace dans la réduction du déficit et constituerait d'ores et déjà un nouveau « hold-up fiscal »<sup>9</sup>.

Le redressement des finances publiques, et plus largement le retour durable à la prospérité et à la croissance, passe par un acte jugé courageux qui consisterait à redonner aux individus les **responsabilités individuelles** « sans lesquelles les libertés sont menacées tout autant que le progrès et l'épanouissement de nos sociétés »<sup>10</sup>. Il est ainsi proposé de suivre le modèle du gouvernement anglais de David Cameron qui prévoit dans un projet de loi de **remettre les chômeurs** au travail par l'imposition de réaliser des **travaux d'intérêt général**, pendant 30 heures par semaine et sur une durée de quatre semaines, **en contrepartie de leur allocation chômage**. Ce projet de loi considéré comme ambitieux et exemplaire prévoit de couper les indemnités pendant trois mois à ceux qui refusent ces travaux d'intérêt général ou à ceux qui refuseraient des offres de travail ou n'en chercheraient pas activement<sup>11</sup>. Ce type de mesures de responsabilisation serait efficace pour lutter contre « l'habitude de **désœuvrement** qui s'instaure chez presque toute personne sans travail pendant trop longtemps ». Ces mesures permettraient de lutter contre le **fléau du chômage** en évitant d'aider « ses victimes à l'infini » de manière à « les rendre *“mieux responsables d'elles-mêmes”* ».

D'après l'Iref, ce débat mérite d'être posé sur les retraites : **liberté, responsabilité, confiance en soi, habitude, capacité de gérer ses problèmes ou assistanat à l'infini ?** : « *c'est parce qu'ils ne veulent pas assumer la responsabilité d'eux-mêmes, de leur avenir, que les Français refusent les fonds de pension et la retraite par capitalisation. Ils ont si peu confiance en eux qu'ils préfèrent compter sur la solidarité du voisin et celles des générations à venir plutôt que sur leurs propres capacités. Et parce qu'ils s'en remettent à l'État et aux autres pour administrer leurs problèmes, ils perdent l'habitude et la capacité de les gérer, s'enfonçant dans une terrible spirale d'irresponsabilité et de soumission au Léviathan* ». Pour Jean Philippe Delsol, président de l'Iref, le rejet par les Tea parties et de nombreux électeurs américains de la réforme de l'assurance maladie d'Obama viendrait montrer qu'ils sont nettement plus attachés « aux vertus de la **liberté individuelle** » que les citoyens français. L'auteur achève en montrant que **la responsabilité des citoyens** passe nécessairement par celle de **politiques véritablement responsables** : « *prendre ses responsabilités exige du courage, et pour un élu, du courage politique* ». Il y aurait encore très peu de responsables politiques, c'est-à-dire portés par une volonté d'instiller chez le citoyen **la volonté de se prendre en charge et d'être responsable**.

Selon Jean Philippe Delsol, les ruptures conventionnelles apparaissent de plus en plus comme un chômage de complaisance aux frais des contribuables et marquent l'échec des politiques de l'emploi : « *en définitive, les ruptures conventionnelles ont pour effet principal un transfert de charges que les entreprises et les salariés font supporter indûment à la collectivité* »<sup>12</sup>. La rupture conventionnelle n'est pas seule en cause, car il y aurait depuis de longue date une habitude française de « *multiplier les faux chômeurs (...) Être faux chômeur est presque considéré comme un droit social* ». Pour sortir de cette spirale du « chômage par confort » qui pèse sur les caisses de l'État, l'auteur propose d'établir un système d'assurance véritable qui **va en finir avec la « caisse de solidarité sans responsabilités »**. Ainsi, chaque salarié aurait l'obligation de souscrire à une assurance chômage, « *mais choisie comme l'assurance automobile. Chaque compagnie d'assurance pourrait proposer ses contrats et les taux pourraient être modulés en fonction du niveau de licenciement de chaque entreprise. Pour sûr, le licenciement serait manié avec moins de facilité comme outil de gestion des relations humaines aux frais de la collectivité* ». Cette nouvelle liberté que sont les ruptures conventionnelles qui améliorent le lien entre employeurs et employés devrait ainsi s'accompagner de responsabilités comme toute liberté : « *elle suppose que chacun en assume les conséquences et notamment le coût plutôt que de le faire supporter aux autres* ».

<sup>9</sup> « Emmanuel Macron : le nouveau hold-up fiscal de l'assurance chômage universelle », IREF, 2017, [1 p.]. En ligne :

<https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/emmanuel-macron-le-nouveau-hold-up-fiscal-de-l-assurance-chomage-universelle/>

<sup>10</sup> Delsol J.-P., « Responsabilité individuelle et courage politique », IREF, 2010, [1 p.]. En ligne :

<https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/responsabilite-individuelle-et-courage-politique/>

<sup>11</sup> Au cours de la campagne présidentielle 2022, Emmanuel Macron propose une mesure de réforme de Pôle emploi qui se rapproche de ce projet de loi de David Cameron datant de 2010. Cette réforme implique l'attribution du RSA, avec en contrepartie 15 à 20 heures d'activité hebdomadaire.

<sup>12</sup> Delsol J.-P., « Rupture conventionnelles et chômage de complaisance », IREF, 2011, [1 p.]. En ligne :

<https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/ruptures-conventionnelles-et-chomage-de-complaisance/>

Pour véritablement lutter contre le chômage et réduire le déficit de l'UNEDIC, JP Delsol propose « *d'en venir à une logique assurantielle, salariés et entreprises étant libres de contracter avec des assureurs privés* »<sup>13</sup>. En outre, il faut s'aligner sur les pays européens en matière de durée de cotisation (d'emploi) et d'indemnisation au chômage, baisser l'indemnité ainsi que la durée d'indemnisation pour inciter à lutter contre le chômage durable. Cette assurance chômage « *trop longue et trop généreuse. Elle pénalise plus les salariés plus qu'elle ne les aide* ». La privatisation de l'assurance chômage constituerait la mesure la plus efficace. Il faut ainsi passer par une « *une obligation d'assurance comme pour l'assurance automobile, pour laquelle certains choisissent l'assurance au tiers, d'autres l'assurance tous risques dont le coût est supérieur* ». Il sera possible à chacun de trouver le meilleur rapport qualité/prix en faisant jouer la concurrence entre les diverses compagnies et mutuelles. *Chacun peut ainsi devenir responsable de sa couverture du risque chômage* ». Il s'agirait d'une responsabilisation et d'une liberté individuelle accrues face au chômage. Le salarié serait ainsi responsable de son assurance « *du fait que le prolongement de la durée du chômage a un coût, et il ne souscrirait sûrement pas un contrat de nature à lui verser des indemnités substantielles pendant trois ans* ». Ce type de réforme combinée avec d'autres mesures « *tendant à la flexibilité du marché du travail (conditions d'embauche et de licenciement, SMIC) aurait pour conséquence une baisse radicale de la durée du chômage, donc du taux de chômage* ».

Le projet de loi de réforme de la formation professionnelle porté par Muriel Pénicaud est annoncé comme une sorte de Big bang<sup>14</sup>. Il y aurait certes des avancées comme le passage du CPF en heures vers un CPF en formation, mais il existerait encore de nombreuses insuffisances en n'allégeant pas les entreprises face à la taxe de la formation professionnelle. Selon l'Iref, le financement du CPF devrait être à la charge des salariés et non pas des entreprises. Les salariés pourraient ainsi cotiser « **librement pour leur formation de reconversion à un organisme de leur choix, ou simplement d'épargner et ensuite financer une formation sur leurs deniers propres** ». En somme, la mesure n'aide pas assez à rendre le salarié responsable, maître de ses choix et libre.

### 1.1.3. Institut Montaigne<sup>15</sup>

L'institut interroge dans un rapport datant de 2003 le concept de « *formation tout au long de la vie* » considéré comme un peu déconnecté du réel et vise à lui donner un contenu plus concret afin de contribuer au « *développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie* »<sup>16</sup>. Cette idée serait ainsi étroitement liée à la notion d'« *employabilité* » définie comme « *la capacité pour une personne de maintenir et développer ses compétences dans un contexte évolutif, afin de préserver son emploi, actuel ou à venir* ». L'institut invite ainsi les entreprises à davantage se préoccuper de gestion de formation que de gestion de compétences : « *Il s'agit donc de passer d'une conception minimale de la formation (simple obligation légale, à laquelle on se soumet avec comme souci premier de minimiser les budgets, dans un climat global de réduction des coûts), à une conception managériale et stratégique de la gestion des hommes (où la formation est un des leviers au service de la performance de l'entreprise)* » (p. 6). Cette perspective de « *développement des compétences tout au long de la vie* » ou de l'employabilité implique l'adoption d'un comportement nouveau de la part des actifs « **qui assument leur part de responsabilité et d'effort pour évoluer. La meilleure sécurité de l'emploi que puisse acquérir un salarié, c'est un portefeuille de compétences bien rempli, qui le rend autonome et libre dans l'entreprise** ». On renverserait ainsi la logique sociale actuelle.

Outre le principe de continuité formation initiale-insertion à garantir, il faut tenir compte du **principe de responsabilité** qui définit les rôles des différents acteurs. La formation initiale de base relève du système éducatif, la formation initiale professionnelle ou à finalité professionnelle de la **co-responsabilité « école-entreprise »**, et quant à la formation tout au long de la vie, « *elle s'appuie sur l'initiative et la responsabilité des actifs à travers le compte individuel de développement des compétences, et ensuite sur l'implication des entreprises* ». Ainsi, selon les auteurs, « *garantir l'employabilité des actifs constitue l'objectif central de la formation tout au long de la vie* » (p. 29). Une approche centrée sur l'individu doit être mise en place ainsi que

<sup>13</sup> Delsol J.-P., « De l'assurance chômage à l'impôt chômage ? », IREF, 2013, [1 p.]. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/de-l-assurance-chomage-a-l-impot-chomage/>

<sup>14</sup> Carbon P., « Formation professionnelle : un little « big bang » ! », IREF, 2018, [1 p.]. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/formation-professionnelle-un-little-big-bang/>

<sup>15</sup> L'Institut Montaigne est un « think tank » à vocation libérale et généraliste qui se définit comme acteur autonome et non partisan dans le débat démocratique.

<sup>16</sup> *De la formation tout au long de la vie à l'employabilité*, Institut Montaigne, 2003, 53 p. En ligne : <https://www.institutmontaigne.org/publications/de-la-formation-tout-au-long-de-la-vie-lemployabilite>

des actions de formation personnalisées : « Cela revient à valoriser et à responsabiliser l'individu, ce qui correspond à une caractéristique de la société occidentale moderne qui met au premier plan la liberté et l'égalité de préférence à l'interdépendance et à la hiérarchie propre aux sociétés traditionnelles ». Il est clair que ce choix pose de nombreuses questions aux organisations syndicales et aux entreprises. Pour cela, il faut créer le compte de développement des compétences, « **propriété de l'individu, qui lui permet d'investir, dans le cadre d'une démarche individuelle (purement volontaire ou en liaison avec son entreprise), dans des actions de développement de ses compétences, afin de garantir son employabilité** » (p. 30).

Une étude de 2011 de l'Institut Montaigne sur la formation professionnelle propose d'élargir le processus de responsabilisation des différents acteurs<sup>17</sup> Le rapport débute sur un constat : **les salariés français sont faiblement responsabilisés vis-à-vis de leur formation alors que celle-ci est censée être un outil de « sécurisation des parcours professionnels »**. Pour les auteurs du rapport, ce sont les dispositifs innombrables (une quinzaine) qui rendent le système français de formation complexe. On distingue les dispositifs qui relèvent de l'initiative de l'employeur comme le plan de formation et ceux incombant les salariés comme le congé individuel de formation (CIF) ou le DIF bien qu'il demeure soumis en réalité à l'approbation de l'employeur. Donc, loin d'augmenter **l'autonomie des salariés**, ces dispositifs semblent répondre aux besoins stratégiques de l'entreprise. **Ainsi, les salariés les plus vulnérables, les moins qualifiés, sont délaissés par le système français de formation et peinent à construire une véritable sécurité sociale professionnelle** : « *Le DIF permet à tout salarié de bénéficier de 20 heures de formation par an, ou d'accumuler ces heures pendant 6 ans, et donc de disposer d'un droit à 120 heures de formation à l'issue de cette période. Or, comme nous l'avons rappelé auparavant, les très nombreuses évaluations faites dans un grand nombre de pays montrent que seules des formations longues et onéreuses ont un impact significatif sur les parcours professionnels des personnes les moins qualifiées ou les plus éloignées de l'emploi. Les dispositifs indifférenciés de courte durée, gratuits et ouverts à tous, mais où tous n'ont ni les mêmes besoins ni les mêmes capacités, ne font qu'accroître les inégalités existantes : ils permettent aux personnes les mieux loties au départ d'en tirer le plus d'avantages* » (p. 23). Par exemple, les chômeurs peu qualifiés ont besoin de programmes ciblés, longs et coûteux, tournés vers l'acquisition de savoirs professionnels certifiés, afin de nettement améliorer leurs perspectives de carrière. En ce sens, les stages de formation professionnelle de courte durée seraient très peu efficaces.

En 2018, un rapport sur la formation professionnelle revient sur un certain nombre de défis jugés essentiels à savoir : pallier les insuffisances de la formation initiale, accompagner les actifs à la suite de ruptures de parcours professionnels, satisfaire les besoins immenses de reconversion et d'adaptation des actifs et des entreprises et « *satisfaire une demande sociale croissante en faveur d'une plus grande autonomie de l'individu, qui entend de plus en plus être acteur de son propre parcours* »<sup>18</sup>. L'une des propositions avancées pour améliorer la qualité des formations est de faire en sorte que les stagiaires puissent en faire une évaluation. Une telle proposition fait souvent l'objet d'un profond mépris et pourtant elle s'inscrit bien « *à l'heure d'une plus grande autonomie et responsabilisation des individus* » (p. 41). Ce serait donc une sorte de « TripAdvisor » de la formation.

## 1.2. La responsabilisation selon les sociaux-démocrates

### 1.2.1. Fondation Jean Jaurès

Pour en finir avec le chômage, La Fondation Jean Jaurès propose de reconnaître la recherche d'un emploi comme une activité socialement utile<sup>19</sup>. Celle-ci devrait être valorisée sur la base d'un contrat d'évolution professionnelle avec tous les attributs d'un contrat de travail : rémunération, protection sociale, encadrement et débouché professionnel. Ce dispositif permettrait de supprimer définitivement le chômage et de sortir de situations embarrassantes selon les auteurs d'après lesquelles on radie les chômeurs qui ne se sont pas présentés à un rendez-vous et on ne comptabilise pas comme chômeur tous ceux qui bénéficient des minimas sociaux. **Cette création de statuts permettrait de créer une représentation syndicale des chômeurs et**

<sup>17</sup> Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A., *La formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, 2011, 51 p. En ligne :

[https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude\\_formation\\_professionnelle%281%29.pdf](https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude_formation_professionnelle%281%29.pdf)

<sup>18</sup> Martinot B., « Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! », Institut Montaigne, 2018, 64 p., En ligne :

<https://www.institutmontaigne.org/publications/reforme-de-la-formation-professionnelle-allons-jusquau-bout#>

<sup>19</sup> Attali J. et Champain V., « Changer le paradigme pour supprimer le chômage », *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, 2005, n°15, 11 p.

En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/changer-le-paradigme-pour-supprimer-le-chomage/>

**de réorienter les fonds de formation vers le changement d'activité plutôt que la seule qualification.** Cela permettrait de **distinguer le chômage actif du passif**, puisque le premier est bien une activité à reconnaître et à valoriser. La structure qui s'occuperait de la signature du contrat d'activité de recherche d'emploi serait ainsi l'employeur responsable des sans-emploi. Cette contractualisation permettrait d'en finir avec le chômage passif. Par conséquent, avec cette réforme qui est proposée, c'est « **la société qui est en position d'assumer la responsabilité du chômage et de répondre à cette responsabilité de façon adaptée** » (p. 6). À la différence, des sociétés de marché, l'individu n'est pas son propre employeur, mais la collectivité : « *Placée en situation "d'employeur en dernier ressort", la collectivité aura une forte incitation à trouver des solutions pour ses chercheurs d'emploi, à les faire passer dans les meilleures conditions de la rémunération de dernier ressort, qui lui incombe, à une activité de travail productif, dans le secteur marchand* » (p. 9).

La fondation rappelle que la mise en place d'un « *coaching et des services adaptés* » peut s'avérer utile pour ramener les chômeurs à l'emploi.<sup>20</sup> Le CPA serait efficace pour non seulement conseiller sur la carrière, mais aussi d'anticiper sur de possibles évolutions professionnelles (transitions) indépendamment de tout licenciement. Ce dispositif serait ainsi plus efficace pour les actifs qui sont les moins dotés pour se réorienter et qui auraient plus besoin d'accompagnement : « *Si on veut véritablement faciliter les transitions, accompagner les personnes, les doter de droits (...) comme le fait l'assurance maladie qui raisonne de plus en plus en prévention du risque s'adressant aux populations les plus vulnérables* ». Il faudrait ainsi penser à démocratiser cette idée de coach qui aide à définir et éclaircir les projets de carrières professionnelles des actifs les moins qualifiés peu prompts à demander un accompagnement.

Pour la fondation Jean Jaurès, l'État social est mis à mal depuis les années 1970, période qui coïncide avec la fin du capitalisme industriel. Cet État social devenu onéreux doit faire l'objet d'un compromis social-démocrate pour ne pas laisser « *hypothéquer l'avenir des dispositifs de protection sociale* ». On assiste à une demande paradoxale de protection illimitée dans un environnement pourtant néolibéral. Cela revient à trouver un compromis entre la recherche d'autonomie et d'individualisation et la demande de protection contre de nouveaux risques : « *Un compromis plus large, qui répond à l'ampleur des questions qu'il faut embrasser. Il devrait tout d'abord porter sur l'arbitrage essentiel à faire entre ce qui relève de l'État, au sens large du terme, et ce qui relève de la responsabilité individuelle* »<sup>21</sup>. De ce fait, toute relance de l'activité et de l'emploi passe par le fait de « *développer le droit conventionnel pour répondre de façon plus appropriée aux situations rencontrées dans les entreprises en étendant le domaine des dérogations possibles au Code du travail et aux accords de branche et en facilitant l'incorporation de ce nouveau droit conventionnel au contrat de travail* »<sup>22</sup>. Mais outre l'amélioration du droit, il est surtout proposé d'accompagner la **prise de responsabilité** des salariés en rémunérant des **prises d'initiative**, des **projets innovants** au développement de l'entreprise.

Le déplacement de la responsabilité de la société vers l'individu a vocation à faire sortir celui-ci des attentes passives d'une indemnisation. Pas de droits sans responsabilité ni devoir. La gauche européenne sociale-démocrate emprunte cette idéologie au départ libérale et va la mettre en œuvre sous Tony Blair puis Gerhard Schröder. La notion de responsabilité change de nature et passe d'une logique assurantielle à une logique de détection et d'élimination de la faute personnelle contre les risques imprévisibles. Mais à la différence des libéraux, la social-démocratie ajoute de nouvelles dimensions à l'**activation** à savoir la **prévention** et l'**investissement dans les ressources humaines notamment dans les qualifications**. L'absence de qualification dans un monde globalisé constitue le risque le plus fort à prévenir : « *L'État social moderne, efficace, est celui qui empêche la formation des inégalités, en particulier concernant l'accès aux savoirs et le développement des compétences permettant l'accès à la qualification* » (p. 17). D'après D. Meda, pour le Parti socialiste français, il est efficace et juste de prévenir l'occurrence des risques sociaux majeurs (risque de non-qualification notamment), pauvreté, chômage en agissant en amont par un investissement massif dans formation du capital humain de tous les individus, et non pas seulement des catégories supérieures. La social-démocratie française suit ainsi « *la stratégie nordique (consentir une élévation massive des niveaux*

<sup>20</sup> Grosset J. et Gérard P., « Le compte personnel d'activité, intégrateur d'une protection sociale du XXI<sup>e</sup> siècle » [débat], Fondation Jean-Jaurès, 2016, 11 min. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/le-compte-personnel-dactivite-integrateur-dune-protection-sociale-du-xxie-siecle/>

<sup>21</sup> Hollande F., Castel R. et Cohen D., « L'Etat social » [Synthèse du débat], Fondation Jean-Jaurès, 2011, 3 p. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/letat-social/>

<sup>22</sup> Deluzet M. Dévernois B. et Silva F., « Pour relancer l'activité et l'emploi : repensons fondamentalement les relations du travail », *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, 2015, n°280, 11p. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/pour-relancer-lactivite-et-lemploi-repensons-fondamentalement-les-relations-du-travail/>

d'éducation et de qualification permettant le développement d'emplois bien qualifiés et bien payés) » (p. 19)<sup>23</sup>. En somme, « en théorie, l'État préventif ou l'État investisseur social partage encore certains thèmes avec l'État social actif (nécessité de développer des systèmes de sécurité sociale plus favorables à l'emploi). Il s'en démarque néanmoins fortement en raison de l'insistance sur la lutte contre les inégalités, sur la nécessité de fournir à tous les individus les moyens, notamment en matière de connaissances, de participer à la vie sociale, et sur le rôle des institutions publiques dans la fourniture de services sociaux appropriés » (p. 65). D. Meda conclut son propos en invitant à des investissements massifs en amont des inégalités sociales par la prévention « des risques sociaux majeurs (absence de qualification, perte de compétences, chômage, problèmes de santé dus à des conditions de travail dégradées) » (p. 65).

Pour limiter la dureté au travail, réduire les inégalités sociales, élargir le champ de la liberté et des droits pour les salariés les moins qualifiés, E. Guigou et V. Champain défendent l'idée qu'il leur faut une plus grande visibilité sur les conditions de travail et d'emploi<sup>24</sup>. Pour établir plus de sécurité, de liberté, de maîtrise de l'évolution professionnelle pour cette catégorie de salariés, il faut agir sur les droits réels : « les droits réels, pas ceux stipulés par les textes, mais ceux dont disposent réellement les salariés ont reculé : le droit à l'emploi, le droit à la qualité de l'emploi ont-ils encore une signification ? Les salariés les moins qualifiés, les femmes seules, mères de famille, travaillant à temps partiel sont les nouveaux pauvres de notre société d'opulence. Le travail ne protège plus de la pauvreté » (p. 7). Les auteurs invitent à prendre conscience de la faiblesse du modèle français qui serait caractérisé par peu de sorties du chômage. Pour « sortir du chômage, et sortir de la pauvreté », la solution proposée est celle du modèle danois qui permet de sortir du chômage et de la pauvreté en garantissant le dialogue social, des politiques publiques axées sur la formation continue, un suivi personnalisé et rigoureux des demandeurs d'emploi. Ce modèle nordique essaie de répondre à la question de la conciliation d'une fluidité des parcours professionnels avec une sécurité de l'emploi.

Pour cela, E. Guigou et V. Champain proposent de limiter la tyrannie des marchés financiers avec des méthodes de management centrées sur le quantifiable qui conduirait à des « désastres sociaux » (p. 10). La fluidité du marché du travail dans les pays libéraux tolère une pauvreté durable et importante, alors que les pays sociaux-démocrates ont des politiques d'accompagnement fortes à la fois en direction des demandeurs d'emploi et des exclus. Dans le modèle social-démocrate, l'aide sociale n'est pas nécessairement conditionnée à la recherche active d'un emploi, c'est à l'État de faire en sorte que chacun dispose de ressources et de la motivation pour travailler ainsi que d'un emploi. Quant au modèle corporatiste conservateur, il y a un système d'emploi peu mobile, des aides aux pauvres plus développées (ici, les politiques actives seraient remplacées par des obligations pesant sur les entreprises). Par conséquent, selon les auteurs, « faire un choix sans moyens, c'est choisir la voie libérale » (p. 149). Autrement dit, l'exclusion des moyens d'action réglementaires et financés collectivement, c'est faire le choix de la voie libérale. Ils proposent aussi une conférence État/partenaires sociaux sur les voies et moyens réels de la sécurisation de l'emploi. Le but d'une telle conférence est de réussir à **responsabiliser les employeurs** qui s'appuieraient sur les subventions de l'assurance chômage sur les CDD et l'Intérim pour reporter une partie de leurs risques sur les salariés précaires et sur la collectivité qui s'occupe aussi du coût des allocations chômage.

Dans un rapport publié en 2017 par la fondation<sup>25</sup>, il est préconisé, pour sortir de la crise du système capitaliste qui met surtout à mal les catégories les plus défavorisées, d'analyser et d'agir sur les causes qui détruisent le travail, « particulièrement en France, où l'écart est le plus grand en Europe entre la réalité professionnelle quotidienne et les attentes qui découlent de la forte dimension existentielle du travail » (p. 6). Il ne faut plus sacrifier l'analyse des « maux du travail » avec leurs cortèges de souffrance à la lutte pour l'emploi. Le constat est clair : « le travail est malade de sa métamorphose, à travers les transformations qui bousculent les métiers et les fonctions dans les organisations issues du fordisme » (p. 6). Bien qu'il demeure un lieu de socialisation central des individus, la parcellisation des activités les isole de plus en plus. Les auteurs regrettent que pour faire face à la mondialisation et à la concurrence des pays émergents, les entreprises mettent en avant de nouveaux modes de management qui met au centre **l'initiative individuelle**, leur **autonomie**, leur **responsabilisation** (p. 24), mais qui n'a pas pour autant fait disparaître les modes de contrôle et les

<sup>23</sup> Méda D., *L'Etat prévoyant : quelles origines, quelles significations ?*, Fondation Jean-Jaurès, 2005, 66 p. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/letat-prevoyant-queles-origines-queles-significations/>

<sup>24</sup> Guigou E. et Champain V., *Crise de l'emploi, malaise au travail. Pour une sécurité des parcours professionnels*, Fondation Jean-Jaurès, 2005, 227 p. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/crise-de-lemploi-malaise-au-travail-pour-une-securite-des-parcours-professionnels/>

<sup>25</sup> Deluzet M. (coord.), *Changer le travail pour changer de société*, Fondation Jean-Jaurès, 2017, 101 p. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/changer-le-travail-pour-changer-de-societe/>



procédures. **Pour eux, la responsabilisation des salariés n'est qu'un leurre qui prolonge l'ancien modèle managérial fordiste.** Il est proposé dans cet essai de développer un nouveau modèle managérial qui repense le travail humain, en le prenant comme une fin en soi. Ce nouveau modèle doit interroger l'utilité du contrôle, quel que soit le bien produit : *« la question n'est pas seulement la finalité de l'entreprise, ce qu'elle produit (biens, services, etc.), mais aussi la manière dont elle développe une **autonomie responsable**, créatrice. Il faut ainsi un système de management de coordination et de coopération (qui remplace la surveillance) qui favorise créativité et **responsabilité** »*. Ils prônent ainsi un **travail plus autonome** et plus collaboratif en lieu et place au travail davantage contraint (temps de « reporting » qui s'accroît). Il est ainsi proposé de s'appuyer sur le mouvement de « l'entreprise libérée » qui cherche à réengager le salarié en passant de « l'entreprise comment » (entreprise pyramidale classique avec des méthodes, des procédures et des dispositifs de contrôle) vers « l'entreprise pourquoi » (qui fixe seulement un objectif) : *« l'objectif commun étant fixé, chacun dispose d'une certaine **autonomie** pour y contribuer au mieux. Dans le schéma idéal, il n'y a même plus de hiérarchie et chaque salarié est appelé à coopérer avec ses collègues pour le bien de l'entreprise, son efficacité, sa productivité, non pas sous la contrainte, mais de manière délibérée, en tant qu'acteur responsable, impliqué dans un intérêt général. **L'autonomie et la responsabilité** qui s'ensuivent se révèlent être de fabuleux moteurs d'investissement et d'implication pour les individus et les équipes. »* (p. 75). Ici, le modèle de **l'entreprise libérée** constitue une démarche expérimentale sans méthode applicable dans tous les contextes, mais seulement de bonnes pratiques à échanger et à ajuster au cas par cas en fonction de l'entreprise.

Le sens et la mise en application des grands principes de liberté et de responsabilité au sein de la structure dépendent des acteurs et de la situation précise dans laquelle ils prennent place. Cela permettrait de **libérer le potentiel** de chacun au sein de l'entreprise en le mettant au service de l'intelligence collective et de **l'émancipation de collectifs de travail autonomes** (p. 66). Il ne s'agirait plus de faire peser les dysfonctionnements organisationnels sur les individus dans des démarches de psychologisation (séances de *mindfulness*, massage, sport). **Le modèle de l'entreprise libérée proposerait donc de transformer l'organisation et non les conduites individuelles.** L'objectif serait donc de faire advenir des dirigeants éclairés et des innovations managériales. Ces démarches de responsabilisation qui doivent être engagées par les entreprises fournissent aux salariés des compétences et des autorisations nécessaires : *« cela représente un travail de montée en compétences, en rendant les équipes autonomes (c'est-à-dire à la fois libres et responsables) dans la conduite du système de production. Elles sont capables de décider d'un maximum d'actions sans avoir à en référer à qui que ce soit. Elles sont aussi en mesure de résoudre par elles-mêmes un grand nombre de problèmes et d'anomalies sans devoir faire appel aux services supports »* (p. 69). Au niveau de la formation, il s'agit de changer de paradigme en rendant les compétences plus mobiles et adaptables. Ce n'est pas seulement développer des qualifications : *« les parcours professionnels s'appuieront de moins en moins sur des niveaux de qualification, atteints par des efforts de connaissance (...) Dans cette perspective, les modèles d'affaire des organismes de formation et la définition des besoins de formation seront repensés, de façon à ce que salariés, managers et responsables des ressources humaines puissent **faire émerger ensemble les compétences nécessaires** »* (p. 78). En somme, le texte propose d'améliorer les dynamiques de dialogue horizontal entre collègues et renforcer les liens de solidarité, développer des temps d'échanges entre managers pour les aider à prendre du recul sur leurs pratiques, transformer les organisations de travail pour développer la **responsabilisation** des salariés.

### 1.2.2. Terra Nova

L'entreprise est certes un espace productif, mais pour qu'elle soit compétitive, localement et internationalement, elle doit être envisagée comme une communauté humaine ainsi qu'un lieu individuel et collectif d'épanouissement. Trois enjeux que porte Terra Nova donc : développement humain, réponse aux besoins collectifs et compétitivité. Selon M. Deluzet, le premier enjeu est de concevoir l'entreprise comme une communauté humaine, un lieu d'épanouissement et d'émancipation pour les femmes et les hommes qui y travaillent<sup>26</sup>. Cette quête du « développement humain » a pour objectif de favoriser « le développement individuel et collectif des salariés. Le développement du bien-être au travail, c'est-à-dire la volonté de faire du travail un élément d'épanouissement ». On trouve en outre l'accroissement des compétences, l'évolution professionnelle et de carrière, la prise en compte de la diversité, etc. comme autant de facteurs d'épanouissement : *« l'épanouissement individuel passe aussi par le respect de la vie des salariés en dehors*

<sup>26</sup> Deluzet M. (rapp.), *Une vision progressiste de l'entreprise*, Terra-Nova, 2012, 41 p. En ligne : <https://tnova.fr/economie-social/entreprises-travail-emploi/une-vision-progressiste-de-lentreprise/>

de l'entreprise : conciliation avec la vie familiale, préservation de sa santé, etc. Il va de soi que l'épanouissement individuel dépend aussi beaucoup de l'organisation collective de cette communauté que représente l'entreprise et de la gestion des interactions qui constituent son quotidien ». Il faut ainsi s'inscrire dans une logique d'amélioration des compétences. L'accroissement des compétences est une priorité pour une entreprise qui cherche à améliorer « l'autonomie de ses salariés, leur liberté et contribuer à leur émancipation ». Pour l'auteur, améliorer des compétences permet de mieux assumer ses tâches, d'accroître sa qualité de vie au travail. Parmi les propositions visant à améliorer le bien-être des salariés par l'amélioration des compétences : mettre en place le **droit individuel de formation** dans les comptes de l'entreprise et assurer qu'il soit transféré en cas de changement d'emploi, transformer une partie des allègements en crédit d'heures de formation, pour des formations de longue durée uniquement, etc. Il faudrait aussi envisager des logiques de développement durable et de responsabilité sociale des entreprises pour inscrire les finalités du profit dans les finalités plus larges de l'intérêt général.

D'après un rapport de Terra Nova, la sécurisation des parcours professionnels peine à devenir réalité en France dans un contexte de généralisation des contrats d'emploi atypique : « Ces évolutions vers un monde d'emplois moins stables amènent à ne plus envisager les droits des salariés uniquement dans le cadre du contrat de travail et d'un emploi donné, mais à leur donner des droits les accompagnant tout au long de leur vie professionnelle »<sup>27</sup>. Ainsi, la sécurisation des parcours professionnels passe par l'augmentation du niveau moyen de qualification de la main-d'œuvre. Cela devrait permettre au salarié de « réorienter sa carrière, d'accéder à un niveau de qualification supérieur, de rebondir en cas de chômage ». Terra nova propose de sécuriser les parcours par trois dispositifs : une assurance qualification (chacun doit être qualifié, mis en place d'un compte individuel de formation offrant un droit universel et capitalisable qui remplacerait tous les dispositifs existants), assurance-emploi (garantir aux chercheurs d'emplois une indemnisation juste, un accompagnement performant et **rompre avec les « théories des droits et des devoirs »**) et un droit collectif permettant de négocier les restructurations d'entreprises en travaillant à rendre le dialogue social de meilleure qualité : « En matière de conditions de recherche de l'emploi, **la connaissance de l'état présent et des perspectives du marché du travail est primordiale, pour permettre une meilleure adéquation entre attentes du candidat et besoins de l'employeur. Cette connaissance doit inclure celle des métiers et entreprises qui recrutent, et pouvoir s'appuyer sur des instruments de transparence, par secteur et par entreprise, de la qualité de l'emploi et des pratiques de recrutement. De même, un accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi, à la mesure de celui pratiqué en Allemagne ou au Royaume-Uni, permettrait d'augmenter le taux de retour à l'emploi, en se concentrant sur les chômeurs rencontrant des difficultés particulières** ».

Dispositifs proposés :

- Assurance qualification : compte individuel de formation : se substituant aux dispositifs de formation à l'initiative du salarié (CIF, DIF, période de professionnalisation) ; unifier le service public de l'orientation sous la responsabilité de la région (branches professionnelles, État, Pôle emploi).
- Assurance-emploi : créer une aide à la recherche d'emploi, indemnisation forfaitaire, moduler le taux de cotisation patronale d'assurance chômage en fonction de l'ancienneté, diminuer le taux de remplacement de l'assurance chômage, etc.
- De nouveaux droits face aux restructurations protégeant salariés et employeurs comme faire financer par les entreprises qui se restructurent un fonds d'accompagnement des sous-traitants.

### 1.3. Point de vue antilibéral sur l'injonction à la responsabilité

Pour l'Institut Veblen, l'économie doit être démocratisée<sup>28</sup>. L'ordre politique se caractérise par un processus de démocratisation s'appuyant sur l'égalité des droits. En revanche, l'ordre économique est marqué par une inégalité, bien qu'encadrée avec l'instauration du salariat, dans l'accès au capital et aux ressources culturelles et sociales qui permettent d'entreprendre : « *L'inégalité structurelle de la relation entre employeur et salarié a été reconnue par le droit, avec l'émergence d'un droit du travail distinct du droit civil, qui admet l'inégalité des parties et considère que le devoir de subordination du salarié à son employeur confère en contrepartie à ce dernier un certain nombre de devoirs (ainsi, la responsabilité de l'accident du travail va être considérée comme*

<sup>27</sup> Sécurisation des parcours professionnels : pour un compromis social ambitieux, Terra-Nova, 2012, 52 p. En ligne : <https://tnova.fr/economie-social/entreprises-travail-emploi/securisation-des-parcours-professionnels-pour-un-compromis-social-ambitieux/>

<sup>28</sup>Dourgnon J., Frémeaux P., *Démocratiser l'économie*, rapport de l'IDIES et de l'Institut Veblen, 2018, 2 vol. En ligne : <https://www.veblen-institute.org/Democratiser-l-economie.html>

*relevant exclusivement de l'employeur avec la loi de 1898) ». Sous l'effet de conquête sociale, les salariés n'ont eu de cesse d'élargir leurs droits face au patronat. Ces droits sont aujourd'hui de plus en plus remis en question par la mondialisation néolibérale qui tend à affaiblir la capacité des salariés à défendre leurs acquis. On assiste ainsi à l'essor d'un « **individualisme égalitaire – chacun son choix, chacun sa chance. L'égalité des chances et le droit de s'enrichir sont devenus des valeurs largement partagées à défaut d'être devenues des réalités, une large partie de la population estimant que les difficultés des perdants sont de leur propre responsabilité ou résultent d'autres facteurs que la dynamique propre au système économique** ». La démocratie ne se pose ainsi pas seulement au champ de l'entreprise, mais dans la société en général. L'économie s'encastrant dans la société doit elle aussi faire l'objet d'un questionnement.*

## 2. Rapports et avis sur les stratégies d'emploi aux niveaux européen, institutionnel et national

### 2.1. Au niveau européen

#### 2.1.1. La stratégie de Lisbonne

Le Conseil européen de Lisbonne s'est réuni en mars 2000 pour définir « *un nouvel objectif stratégique dans le but de renforcer l'emploi, la réforme économique et la cohésion sociale dans le cadre d'une économie fondée sur la connaissance* ». Parmi les défis à relever, on trouve la question du faible taux d'emploi sur le marché du travail européen ainsi que la faible participation des femmes et des travailleurs plus âgés : « *Le chômage structurel de longue durée et les déséquilibres marqués entre les taux de chômage régionaux sont des problèmes dont continuent à souffrir de façon endémique certaines parties de l'Union. Le secteur des services est sous-développé, en particulier dans les domaines des télécommunications et de l'internet. Le manque de personnel qualifié ne cesse de s'aggraver, surtout dans le secteur des technologies de l'information où le nombre des emplois qui ne peuvent être pourvus s'accroît sans cesse* ». L'un des trois objectifs centraux décidés dans les conclusions est de « *moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale* ». Pour cela, il faut investir dans les ressources humaines et instaurer un **État social actif** : « *L'investissement dans les ressources humaines et la mise en place d'un État social actif et dynamique revêtiront une importance capitale tant pour la place de l'Europe dans l'économie de la connaissance que pour faire en sorte que l'émergence de cette nouvelle économie n'ait pas pour effet d'aggraver les problèmes sociaux actuels que sont le chômage, l'exclusion sociale et la pauvreté* ».

La mise en place de politique active de l'emploi devrait permettre d'augmenter le nombre d'emplois. De nombreuses pistes de mesures sociales à mettre en œuvre sont proposées sur la formation et l'emploi, pour améliorer la capacité d'insertion professionnelle et réduire le déficit de qualification, accorder plus d'importance à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, composante essentielle du modèle social européen, accroître l'emploi dans les services, y compris les services personnels, secteur dans lequel la pénurie se fait le plus sentir, etc. Pour favoriser l'intégration durable dans l'emploi, le Conseil propose d'améliorer les systèmes de protection en les adaptant à un nouveau régime d'État social actif « **de manière à ce qu'il soit financièrement intéressant de travailler** ». Ainsi, cette valorisation du travail devrait aussi favoriser la lutte contre l'exclusion sociale : « *l'emploi est la meilleure protection contre l'exclusion sociale* ».

#### 2.1.2. La Commission européenne

Une réunion entre les représentants de ministères nationaux de l'emploi et des services publics de l'emploi (SPE) ainsi que la Commission européenne s'est tenue les 3 et 4 novembre 2008 au Centre de conférences Pierre Mendès-France, à Paris, France, sur le thème « *Réussir l'activation des demandeurs d'emploi : stratégies réussies pour la gestion des dossiers* ». Cette réunion a pour objectif d'échanger sur les approches permettant de réaliser l'activation des demandeurs d'emploi. Les programmes d'activation des demandeurs d'emploi et des personnes sans emploi mis en œuvre dans toute l'Europe auraient permis d'accomplir des progrès significatifs. Le rapport insiste fortement sur le rôle central des services publics de l'emploi (SPE) dans la mise en place de la flexicurité qui devrait permettre de résorber à terme le problème du chômage<sup>29</sup>.

La représentante de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne a rappelé l'importance des politiques actives du marché du travail (PAMT). Quant à la représentante de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), elle a tenu à rappeler que le 1er août 2008, une nouvelle législation sur les droits et obligations des obligations des demandeurs d'emploi a été introduite, soulignant les responsabilités conjointes du SPE et des demandeurs d'emploi dans leur retour sur le marché du travail. Selon le représentant de l'OCDE, la réussite des programmes d'activation est conditionnée par la mise en place d'un suivi dès le début de la période de chômage (par exemple, l'inscription initiale, l'orientation immédiate vers des offres d'emploi, des entretiens d'inscription détaillés, d'autres contacts

<sup>29</sup> MISEP (Système mutuel d'information sur les politiques d'Emploi)., « L'efficacité de l'accompagnement et du suivi des demandeurs », Réunion du réseau des correspondants MISEP, 2008, rapport final, Paris, France, 17 p., En ligne : [file:///Users/abdoul-malikahmad/Downloads/resources\\_meetings\\_MISEPFranceMtgRpt-FR-1.pdf](file:///Users/abdoul-malikahmad/Downloads/resources_meetings_MISEPFranceMtgRpt-FR-1.pdf)

précoces avec le client) et les contacts réguliers entre le demandeur d'emploi et son employeur. Les facteurs de réussite de l'activation peuvent être regroupés en trois catégories : des prestations généreuses, des conseillers expérimentés et qualifiés et le degré de centralisation ou de décentralisation des services publics de l'emploi.

Une discussion est engagée autour de la définition de ce qu'est une offre d'emploi raisonnable (et les sanctions qui en découlent, à appliquer si un demandeur d'emploi n'accepte pas l'offre). D'après les recherches de l'OCDE, il existe une pluralité de définitions. Cependant, les sanctions contre les demandeurs d'emploi qui refusent les offres raisonnables sont considérées comme efficaces : « *Les sanctions jouent également un rôle dans l'application d'autres régimes d'intervention des SPE, comme l'obligation pour les demandeurs d'emploi de se rendre régulièrement au bureau du SPE, qui peut s'avérer très efficace pour obtenir des résultats en matière d'emploi. Enfin, si l'on peut considérer que l'existence de sanctions fait la différence, les détails des sanctions elles-mêmes sont moins importants pour influencer les résultats* » (p. 15).

Les synthèses de l'Observatoire européen de l'emploi (OEE) dressent un tableau des politiques et des pratiques novatrices du marché du travail à travers les 30 pays européens couverts. En 2007, un rapport d'avancement de la Commission européenne enjoint les États membres à mettre en œuvre des actions prioritaires et communes comme les principes de flexicurité, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'augmentation de l'investissement dans l'éducation et les compétences tout au long de la vie, etc.<sup>30</sup> En 2008, un rapport de l'OEE présentant un tour d'horizon des déploiements nationaux au regard des priorités et lignes directrices édictées par la Commission européenne montre l'importance de la mise en œuvre d'approches du marché du travail plus systématiques et contraignantes afin de favoriser l'activation pour créer des marchés du travail favorables à l'insertion, et qui rend le travail financièrement attrayant pour les demandeurs d'emploi, surtout de longue durée et même pour les inactifs (un travail qui paie)<sup>31</sup>.

D'après le même rapport, les pays qui ont progressé en matière de croissance et d'emploi au regard des objectifs de l'agenda de Lisbonne ont mis en œuvre des approches valorisant la flexicurité, les réformes des systèmes de sécurité sociale, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, l'investissement dans la formation tout au long de la vie. La synthèse fait un tour d'horizon des différents pays pour analyser comment ils répondent aux défis et réformes encouragées par la Commission européenne dans le cadre de leurs contextes nationaux spécifiques.

L'observatoire européen de l'emploi a publié un rapport qui passe en revue les stratégies nationales d'adaptation système d'indemnisation du chômage au contexte de crise économique<sup>32</sup>. Ce papier examine les différents systèmes d'allocations de chômage et les incitations au marché du travail en place dans les 33 pays couverts par l'étude, y compris, par exemple, la manière dont sont abordés les problèmes de pièges à prestations et de dépendance aux prestations. Il ressort de cela que les pays qui ont mis en place des mesures efficaces d'activation ont mieux réussi à s'adapter aux effets de la crise que les autres : « *outre les mesures de soutien du revenu, il est important que les chômeurs soient soutenus par des mesures d'activation et des politiques d'activation du marché du travail pendant la récession, afin de faciliter leur retour au travail et ainsi garantir que le "filet de sécurité" des prestations fonctionne "comme un tremplin et non comme un filet passif"* » (p. 29). Pour cela, des réformes visant à rendre travail payant ont été introduites dans plusieurs pays. Par exemple, en Autriche et en France, la durée de versement des prestations a été récemment prolongée, en combinaison avec des mesures pour aider les chômeurs à reprendre le travail. En France, un contrat de sécurisation professionnelle permettant aux salariés licenciés de conserver, pendant un an, un revenu proche du salaire, le temps de retrouver un emploi. En contrepartie, il est attendu que les demandeurs d'emploi se soumettent à un accompagnement renforcé par Pôle emploi, pour retrouver plus rapidement un emploi.

<sup>30</sup> Commission européenne, *Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : lancement du nouveau cycle (2008-2010) : garder la cadence des réformes. Partie II*, Publications Office, 2008. En ligne : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/45996>

<sup>31</sup> Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (Commission européenne), *Observatoire européen de l'emploi : Bilan : Printemps 2008*, Office des publications de l'Union européenne, 2008. En ligne : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/4204b9d7-d78a-4355-9d88-f8097c1ffdd6>

<sup>32</sup> Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Duchemin, C., Scott, D., Manoudi, A., *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle, 2011*, Duchemin, C. (editor), Scott, D. (editor), Manoudi, A. (editor), Publications Office, 2011. En ligne : <https://data.europa.eu/doi/10.2767/44484>

En 2012, la Commission européenne a organisé une conférence sur la politique de l'emploi : Jobs 4 Europe<sup>33</sup>. Cet événement explore de nouvelles dimensions de la politique de l'emploi, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des marchés du travail européens, l'évolution des salaires, la flexicurité dans un contexte de crise et les inégalités. D'après les conclusions de la conférence « Jobs for Europe », la crise de l'emploi a provoqué un allongement de la durée moyenne du chômage. Cela ne permettrait donc pas d'atteindre l'objectif de fournir un filet de sécurité adéquat tout en minimisant la dépendance aux prestations sociales. Cet allongement de la durée moyenne d'indemnisation du chômage affaiblit l'action de l'État dans la lutte contre le risque de pauvreté. En effet, lorsque les durées d'indemnisation du chômage sont courtes, leur prolongation temporaire pendant la crise contribue à réduire le risque de pauvreté de longue durée. Cette prolongation temporaire doit être ciblée sur les plus vulnérables, avec une mise en application d'un certain nombre **d'obligations** en matière de recherche d'emploi. Toutefois, lors de la conférence, une réflexion est menée pour anticiper les effets et risques de la crise sur l'activation dynamique du chômage. En effet, l'intensité des interventions actives peut diminuer pendant la période de chômage (recherche d'emploi, contrôles, entretiens approfondis, suivi du plan d'action, etc. contrôles ; entretiens approfondis ; suivi du plan d'action...). Il est difficile d'intensifier l'activation dans un contexte de crise structurelle qui voit reculer les flux d'offres d'emploi diminuent. Comment dans ce contexte peut-on éviter que les personnes ayant perdu leur emploi ne soient déconnectées du marché du travail ? Il n'est pas envisageable, malgré la crise pour les conférenciers, que « *les éléments fondamentaux des régimes d'activation et le principe d'obligation mutuelle puissent devenir caducs ou à être trop dilués... bien conçues, ces stratégies ont contribué à de meilleurs résultats* ».

Le rapport 2015 du Comité de la protection sociale fait le point sur les récentes réformes de la politique sociale dans l'UE. Le rapport met en lumière les principaux défis auxquels sont confrontés les responsables politiques de l'UE dans les domaines de l'inclusion sociale, la réduction de la pauvreté, l'intégration des Roms, les pensions, les soins de santé et les besoins en soins de longue durée, et analyse les réformes introduites pour les surmonter. Il souligne la nécessité d'une approche intégrée de la protection sociale, couvrant l'ensemble du parcours de vie du citoyen, de la naissance et des soins connexes à l'éducation, formation et l'emploi, la vie familiale et sociale et enfin la retraite. Pour faire face à la crise dans l'UE qui a des conséquences sur le taux élevé de chômage, le comité propose de réformer les systèmes de protection sociale par un programme de modernisation qui passe par des mesures d'activation<sup>34</sup> : « *Garantir l'adéquation de l'aide au revenu et lier les prestations à des mesures d'activation ont été les principales caractéristiques des réformes politiques visant à réduire la pauvreté. Les réformes doivent prévoir des niveaux suffisants d'aide au revenu, y compris les allocations de chômage et l'aide sociale, ainsi que des mesures d'activation* » (p. 5). Pour le comité, la réduction de la pauvreté passe par l'insertion durable sur le marché du travail, et celle-ci est facilitée par le fait de lier systématiquement les allocations de chômage ainsi que les régimes d'aide sociale à des mesures d'activation (aide à la recherche d'emploi, accès à la formation, soutien individualisé) (p. 14).

## 2.2. L'injonction à agir dans les perspectives de l'emploi (OCDE)

Au niveau de l'OCDE, dans le rapport Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2000, l'éditorial (introduction) du rapport commence par cette question qui ne laisse aucun doute quant à son contenu : « *Ne vaudrait-il pas mieux payer les gens à travailler plutôt qu'à ne pas travailler ?* »<sup>35</sup>. Il faut donc pousser, obliger, enjoindre les actifs à retourner au travail. Pour accroître l'emploi, il est proposé d'affecter une partie des sommes allouées aux prestations sociales et en indemnités de chômage à des mesures de *valorisation du travail* (abaissment du coût de l'embauche de travailleurs pour des emplois à faible productivité ou augmentation des revenus de ceux qui acceptent un travail à bas salaire). Cela diminuerait les dépenses publiques de soutien aux personnes sans emploi et favoriserait une baisse des impôts pour ceux qui ont des revenus non issus du travail. Pour réussir à valoriser le travail, les individus au bas de l'échelle économique doivent pouvoir bénéficier de possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Cela devrait leur permettre d'avoir des perspectives de carrière intéressante. Il faut aussi pour cela que les entreprises soient encouragées à investir dans le capital humain. Le chapitre 4 s'appuie sur un modèle de microéconomie qui montre que « *le fait de subordonner le versement des indemnités de chômage à la recherche d'un emploi et à d'autres comportements connexes*

<sup>33</sup> Charalambous, S., « Jobs for Europe: The Employment Policy Conference Brussels », Closing statement of Minister of Labour and Social Insurance of the Republic of Cyprus – Presidency of the Council of the EU, 2012, Bruxelles. En ligne : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8799&langId=en>

<sup>34</sup> European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Review of recent social policy reforms: 2015 report of the social protection committee*, Publications Office of the European Union, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/118495>

<sup>35</sup> OCDE, « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2000 », juin, Éditions OCDE, Paris, 248 p., En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2000-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2000-fr).

peut contrebalancer, ou même inverser, les effets désincitatifs, d'une indemnisation non soumise à ce type de conditions ». Il faut donc élargir les mesures d'activation des demandeurs d'emploi en généralisant les sanctions en cas d'absence ou de refus d'une offre d'emploi ou à un entretien avec les agents des SPE (services publics de l'emploi). Ces dispositifs d'activation (entretiens approfondis, pointage régulier, refus d'un emploi, expérience directe d'une sanction) auraient un impact assez important sur les taux de sortie du chômage inscrit. Les responsables politiques sont encouragés à aller plus loin dans cette direction, car les conditions d'attribution plus restrictives font entrer les pays dans un cercle vertueux de baisse du chômage.

Le rapport propose de lutter contre l'idée selon laquelle les chômeurs ne sont pas responsables de leur situation et qu'il serait peu utile de faire des contrôles, car le véritable problème serait l'absence d'emplois. Cela risque d'entraîner un fort chômage ainsi qu'une application laxiste des critères d'attribution (p. 153). Dans ce chapitre 4, les termes « obligation ou obligé » ou encore « sanction » sont utilisés à plus de 100 reprises : « obligations relatives à la participation à des programmes du marché du travail, obligations administratives (devoir de se présenter à un entretien, preuves de démarches de recherche d'emploi, liste des demandes effectuées, obligation de mobilité géographique). On invite ainsi les États à appliquer des mesures d'obligation diverses pour pousser les travailleurs à reprendre un emploi. La prospérité économique (faible taux de chômage) constatée dans certains pays n'a pas éloigné le risque d'exclusion d'une partie de la population à faible revenu. Il convient de renforcer le lien entre les politiques sociales et les politiques de l'emploi. D'après l'OCDE, une mauvaise conception des politiques sociales peut engendrer du chômage structurel, notamment lorsque les transferts sociaux découragent l'offre de travail et lorsque les taux de remplacement sont très élevés et si les règles d'admissibilité et les contrôles sont laxistes. Cela a un impact sur les taux d'imposition des revenus d'activité. Il faut pour cela une réforme urgente des prestations sociales sans pour autant augmenter le taux de pauvreté en abaissant le taux des transferts sociaux.

Cependant, les rapporteurs de la perspective de l'emploi de l'OCDE 2001 soulignent que la relation entre les objectifs de la politique sociale et ceux de la politique de l'emploi est complexe dans la mesure où une diminution des prestations peut stimuler l'emploi qui serait véritablement de nature à lutter contre la pauvreté. Pour eux, il faut lutter contre la pauvreté en connaissant ses causes (pauvreté transitoire ou engrenage de la pauvreté) tout en favorisant la valorisation du travail de manière à pouvoir limiter le nombre de travailleurs pauvres. Hormis des propositions sur le plan de l'amélioration de la relation entre politiques sociales et politique de l'emploi ainsi que des mises en garde à l'encontre de possibles trappes, le rapport de 2001 n'exprime pas une invitation limpide à la responsabilisation des actifs<sup>36</sup>.

Une décennie après le début de la stratégie de l'OCDE pour l'emploi, le rapport perspectives de l'emploi de l'OCDE 2002 est l'occasion de faire le point. Premiers constats : le taux d'emploi des travailleurs âgés et des travailleurs peu qualifiés reste souvent relativement faible dans la plupart des pays. Troisièmement, malgré le fait que l'on soit assez largement parvenu à réorienter un plus grand nombre de personnes vers l'activité dans certains pays, on constate que certaines personnes ainsi rendues « actives » par les mesures gouvernementales ont souvent du mal à rester dans l'emploi et à s'élever dans la hiérarchie des emplois. Il faut se préoccuper de la qualité des emplois sans oublier les autres objectifs (baisse du chômage, valorisation du travail, mesures d'activation...). Comme c'est déjà le cas dans le rapport *Perspectives de l'emploi* de l'OCDE datant de 2000, on insiste ici encore sur les bienfaits de la réorientation des bénéficiaires de prestations sociales vers l'activité par des mesures de responsabilisation (droits et responsabilités) tout en augmentant les possibilités d'emploi et rendant le travail financièrement intéressant. Il faut « *obliger les bénéficiaires de prestations à rechercher activement du travail ou à faire des efforts pour améliorer leur employabilité* ». Parmi les dispositifs allant dans ce sens au sein des pays, on trouve les incitations financières destinées à pousser les bénéficiaires d'aide sociale à accepter un travail (prestations liées à l'exercice d'une activité ou crédits d'impôt pour les bas salaires et leurs familles). Il y a aussi la baisse du coût lié à l'embauche de travailleurs faiblement rémunérés (baisse des « charges sociales » sur les bas salaires). Pour les rapporteurs, « *les réductions de charges salariales semblent avoir effectivement contribué à accroître l'emploi* ». Pour l'OCDE, les mesures de valorisation du travail (incitations) doivent être une composante essentielle des politiques sociales axées sur l'emploi. Pour que l'incitation à cesser de compter sur les prestations et à accepter un emploi fonctionne, il faut que les conditions d'admissibilité au bénéfice des

<sup>36</sup> OCDE., « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2001 », juin, Éditions OCDE, Paris, 264 p. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2001-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2001-fr).

prestations de chômage et autres prestations sociales, en termes de disponibilité pour un travail et d'efforts de recherche d'emploi, soient strictement appliquées<sup>37</sup>.

Les mesures d'activation des chômeurs présentent des principes communs malgré les différences de contextes du marché du travail : octroi des prestations subordonnées à la démonstration par le bénéficiaire de réels efforts de recherche d'emploi ou « *de sa volonté d'améliorer son employabilité* » (p. 34), offre d'un éventail de services de réinsertion et de conseil pour aider les personnes concernées à trouver du travail ou à se former, maintien d'un lien entre le service public de l'emploi et l'intéressé « *de manière à fournir des services en temps utile, à observer le comportement de l'intéressé et à appliquer des sanctions financières en cas de problème* ». Depuis le milieu des années 80, les politiques du marché du travail mettent davantage l'accent sur l'accent sur les « *interactions entre mesures passives et mesures actives* » : droits et devoirs ou mesures « *d'obligation mutuelle* » qui ont visé d'abord les jeunes (Chap. 1, p. 36). Le rapport vante les mérites des programmes d'activation mis en place dans plusieurs pays de l'OCDE pour encourager et accompagner les jeunes à l'activité même s'ils (les programmes) sont sur le long terme très coûteux (p. 38).

Les transformations récentes du marché du travail avec la généralisation des TIC ont eu pour effet une augmentation de la demande de main-d'œuvre qualifiée, ce qui se traduit par une dégradation des perspectives d'emploi des travailleurs peu qualifiés. Ainsi, la mise en place et surtout la réussite des mesures d'activation sont rendues difficiles d'autant que les travailleurs peu qualifiés bénéficient de beaucoup moins de formation que lorsqu'ils sont qualifiés : « *L'un des enseignements que l'on peut tirer de l'expérience de ces 30 dernières années est que les politiques qui découragent la participation à la vie active (préretraites ou prestations d'invalidité/de maladie accordées avec un certain laxisme, par exemple) ne sont pas tenables à long terme et risquent, en fin de compte, d'accentuer l'exclusion sociale au lieu de l'atténuer. Ce que nous enseigne l'expérience, c'est aussi que la réussite des mesures de lutte contre le chômage et l'exclusion sociale exige des efforts renouvelés en faveur d'une vaste stratégie d'apprentissage tout au long de la vie* » (p. 13).

Le chapitre 4 examine la question du moment où doivent intervenir les mesures actives du marché du travail face aux situations de chômage. Comment éviter que les actifs retombent rapidement au chômage consécutivement après l'obtention d'un emploi ? Que penser des chômeurs de longue durée dont l'obligation à rechercher activement un emploi n'est pas toujours très efficace ? : « *L'obligation de participer à un programme peut avoir un important effet de « motivation » (France avant activation) sur certains groupes de chômeurs, mais devient pour d'autres un moyen de réouverture des droits pour une nouvelle période de chômage, voire un véritable mode de vie* » (p. 228).

Le rapport « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003 » se fixe comme objectif de proposer des pistes de lutte contre le chômage et le non-emploi des catégories les plus éloignées de l'emploi : travailleurs âgés et peu qualifiés, femmes, parents isolés, personnes handicapées d'âge actif, travailleurs immigrés et jeunes défavorisés. Ici comme dans les rapports précédents, l'idée de réduire le nombre de bénéficiaires des prestations sociales par des mesures d'encouragement est avancée. Encore une fois, on impute au système des prélèvements obligatoires et des prestations sociales d'influer négativement dans la décision de chercher un emploi, créant ainsi des « *trappes à inactivité* »<sup>38</sup>. Toutefois, comme les précédents rapports l'ont montré, ces catégories vulnérables ont du mal à se maintenir dans l'emploi et retombent vite dans le non-emploi ou le chômage : « *Il faut se préoccuper de leur parcours professionnel* ». Pour faciliter l'accès et le maintien dans l'emploi des travailleurs peu qualifiés, il faut une stratégie d'aménagement flexible du temps de travail, car beaucoup d'inactifs cherchent à travailler, mais sont confrontés à des problèmes organisationnels comme les femmes (p. 84 ; p. 122). Il faut aussi une valorisation financière du travail (il faut d'abord que le travail soit payant, p. 122) comme c'est déjà le cas dans des pays comme le Royaume-Uni ou les États-Unis qui ont une longue expérience en termes de prestations subordonnées à l'exercice d'une activité. Le salaire des catégories éloignées de l'emploi peut être inférieur aux prestations sociales, ce qui conduit à des arbitrages en termes de coût/bénéfices. Mais il faut aussi tenir compte du fait que l'augmentation des salaires doit être supportable pour les employeurs (réduction des *charges sociales* sur les bas salaires). Pour les pousser à l'emploi et les y maintenir, il faut surtout des mesures d'activation soutenues (percevoir des prestations seulement si on recherche activement un emploi ou chercher à améliorer son employabilité, des services publics mis en place

<sup>37</sup> OCDE., « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022 : Reconstruire des marchés du travail plus inclusifs », juin, Éditions OCDE, Paris, 389 p., En ligne : <https://doi.org/10.1787/f4bcd6ab-fr>.

<sup>38</sup> OCDE., « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003 : Vers des emplois plus nombreux et meilleurs », Juin, Éditions OCDE, Paris, 375 p., En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2003-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2003-fr).



pour accompagner l'insertion professionnelle, et les agences pour l'emploi doit véritablement suivre les bénéficiaires de prestations pour leur apporter le soutien adapté, veiller à la constance de leurs efforts pour reprendre l'emploi). En outre, il faut une formation professionnelle tout au long de la vie performante pour assurer des perspectives d'évolution nécessaire aux salariés peu qualifiés peu bénéficiaires des formations qui peuvent sortir du « piège à bas salaires ». Il existerait deux catégories de personnes sans emploi : ceux qui font le choix de ne pas travailler (ou de travailler de manière irrégulière), ou ceux qui sont « englués dans la trappe à inactivité », car « se heurtent à des obstacles considérables pour trouver un emploi ou le conserver » (p. 97).

Sans le dire explicitement, le rapport souligne que les mesures d'activation qui obligent de rechercher activement un emploi sont explicitement ou implicitement ignorées pour les chômeurs âgés, mais, cela tend à changer comme en Espagne. Les rapporteurs proposent de prolonger la vie active des personnes âgées en éliminant « *les incitations au retrait précoce de l'activité – encore très présentes dans un certain nombre de régimes de retraite – sont cruciales* » (p. 165). Certaines prestations sociales données aux femmes ont des effets négatifs sur leur taux d'activité. En France, l'allocation parentale d'éducation (APE), (pour les femmes ayant au moins deux enfants d'interrompre leur activité professionnelle jusqu'à ce que le plus jeune enfant ait atteint l'âge de trois ans) a participé à éloigner les femmes les moins qualifiées de l'emploi (p. 144).

Les politiques d'activation (versement de prestations sociales conditionnées à une recherche active d'emploi) conjuguées avec des critères d'admissibilité rigoureux (instrument supplémentaire d'activation) peuvent permettre d'améliorer l'insertion des chômeurs indemnisés. Ce nouvel instrument d'activation (l'admission rigoureuse) permettrait de réduire le risque « *que le chômeur tombe dans le piège des indemnités où il est peu incité à chercher un emploi* » (p. 210). Le Danemark, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont accordé une place importante à des règles rigoureuses d'admissibilité aux indemnités. Mais cela présenterait en même temps un risque que certains individus se retrouvent dépourvus tant de prestations que d'emploi. Pour améliorer la stabilité dans l'emploi, le rapport préconise de combiner des stratégies d'activation, à une aide à la recherche d'emploi ainsi que l'acquisition de compétences par la formation tout au long de la vie. L'expérience américaine et britannique montre que la pression sur les actifs et bénéficiaires de prestations sociales pour qu'ils recherchent un travail les conduit souvent à accepter un travail peu rémunéré. Le rapport considère que la réforme de l'aide sociale américaine de 1996 est encourageante : « *l'aide temporaire aux familles démunies* » (TANF) : « *Environ la moitié des agences d'emploi exigent des nouveaux demandeurs qu'ils commencent par chercher un travail, souvent par leurs propres moyens* » (p. 224). Cette réforme présente comme dispositifs nouveaux importants, « *l'utilisation "d'accords de responsabilité personnelle" qui se présentent sous des formes très variées, mais qui peuvent être spécifiques, individualisés et assortis de fréquentes rencontres avec le signataire pour vérifier qu'il s'y conforme* » (p. 225). Cette réforme cherche surtout à éliminer les obstacles rencontrés par les actifs difficiles à insérer.

Le rapport propose des investissements massifs dans la formation tout au long de la vie pour préparer les travailleurs à s'adapter aux transformations technologiques des outils de production et leur permettre d'améliorer et sécuriser les perspectives de carrières individuelles (p. 260 ; p. 264). Les femmes et les travailleurs immigrés sont moins susceptibles de bénéficier d'une formation financée par l'employeur, donc plus soumis à des parcours professionnels moins protégés (p. 274).

Exemple des dispositifs de formation en France, aux Pays-Bas, au Danemark : compte épargne temps (les crédits temps, débits temps sur un compte individuel) : « *L'idée de base derrière les comptes épargne temps est que, sur une certaine durée, un salarié peut travailler plus longtemps ou moins longtemps que l'horaire normal défini par le contrat d'emploi et accumuler ainsi des crédits temps ou, à l'inverse, des débits temps sur un compte individuel qui seront soldés ensuite par du temps libre en plus ou, à l'inverse, des heures de travail en plus. Par conséquent, la formule du compte épargne temps peut être utilisée pour partager le coût de la formation de la même façon que les clauses de remboursement, si ce n'est qu'avec le compte épargne temps le travailleur anticipe, de facto, sur sa part du coût. En outre, la formule du compte épargne temps peut aider à surmonter la contrainte temps qui est l'un des principaux facteurs qui empêchent les travailleurs de suivre toutes les formations qu'ils aimeraient suivre* ».

Autres exemples de dispositifs accompagnant la formation : le système de prêts (garantie d'emprunt, bonification des paiements d'intérêt et/ou prêts d'organismes publics), incitations fiscales en direction des individus les moins bénéficiaires des financements de formation par les entreprises, aides aux individus, etc.

Les comptes individuels de formation apparus dès les années 1990 s'inscrivent dans une responsabilisation des travailleurs dans l'accumulation et l'usage des actifs (p. 297). L'objet du rapport perspectives de l'emploi de l'OCDE de 2004 est de revenir sur une décennie de stratégie de l'OCDE pour l'emploi. Un constat s'impose : non seulement le chômage n'a pas disparu, mais pire il risque d'augmenter dans certains pays avec une faible croissance.<sup>39</sup> Pour créer des emplois, il faut une réglementation souple tout en étant attentif à la sécurité de l'emploi. Mais cette réglementation souple ne doit pas concerner que le travail temporaire ou irrégulier comme c'est le cas avec de nombreuses réformes de l'emploi qui ne touchent pas le travail permanent. Le rapport loue les méthodes utilisées pour inciter au travail : « *Un net durcissement des conditions d'accès aux prestations peut aider à éviter que les personnes aptes à travailler ne se retirent du marché du travail. Mais il faut aussi éviter que, par suite de ces mesures, les personnes difficiles à placer ne perdent tout droit aux prestations et ne tombent dans la pauvreté* » (p. 13). Les bénéficiaires de prestations sociales reçoivent des conseils professionnels et d'aide à la recherche d'emploi, mais doivent de leur côté chercher activement du travail et s'efforcer d'améliorer leur employabilité (par la formation). Selon les rapporteurs, la participation à une formation augmente la probabilité d'avoir un emploi et participe aussi à réduire l'insécurité de l'emploi. Ce qui *de facto* permet de limiter les « *trappes à inactivité* ».

Pour lutter contre le biais de sélection provoqué par le progrès technologique en faveur de l'emploi qualifié au détriment du travail non qualifié qui pose un problème d'équité (objectif d'emploi VS objectif de justice sociale), il faut renforcer l'importance de la formation tout au long de la vie. Le chapitre 4 montre que toutes choses égales par ailleurs, les travailleurs formés ont plus de chance d'accéder et de retrouver un emploi. Ainsi, la formation améliore l'employabilité des travailleurs. Pour garantir la sécurité de l'emploi (la stabilité ou la pérennité de l'emploi ou la possibilité de retrouver rapidement du travail, l'employabilité), les rapporteurs proposent la mise en place ou le renforcement de politiques actives tout en prenant des mesures de protection de l'emploi (p. 106). Les rapporteurs louent le système de la flexicurité danoise (marché du travail flexible avec une protection sociale élevée). Ils parlent même du « succès du modèle danois qui repose sur une formule conjuguant *flexibilité* (niveau élevé de mobilité de l'emploi grâce à une LPE [réglementation], peu contraignante), *sécurité sociale* (régime généreux d'indemnisation du chômage) et *programmes actifs du marché du travail* ». L'injonction (l'obligation dans le rapport) à rechercher activement un emploi et à suivre des programmes d'activation à temps complet permettrait de lutter contre un effet de démobilité. Cela permettrait à la fois d'obliger les travailleurs à se qualifier et à être motivés.

En 2005, l'OCDE a décidé de s'intéresser, dans son rapport sur l'emploi, aux effets de la mondialisation sur l'emploi et le chômage<sup>40</sup>. Face aux délocalisations, le rapport préconise de ne pas mettre en place de dispositif axé sur les chômeurs touchés par l'évolution des échanges même s'ils présentent plus de difficultés à s'adapter que d'autres actifs qui ont perdu leur emploi (hormis des mesures d'accompagnement et des services de réinsertion ciblés dans certaines régions durement touchées), mais faire en sorte qu'ils continuent à percevoir les allocations tout en les incitant à retrouver un travail : « *Les allocations chômage sont la façon la plus manifeste d'aider les "perdants", victimes de la concurrence des importations et des délocalisations (...). L'objectif global des pouvoirs publics devant être de veiller à ce que les travailleurs victimes de suppressions d'emplois aient la possibilité et la volonté de s'adapter, les mesures qui inciteraient ces travailleurs à se retirer du marché du travail – préretraites, pensions d'invalidité ou allocations chômage sans véritable obligation de recherche d'emploi – sont à éviter* » (p. 14). Pour que le travail soit attrayant du point de vue financier (travail valorisé), le rapport propose de mettre en place des dispositifs comme les prestations liées à l'exercice d'une activité ciblées sur les bas salaires ou les systèmes de garantie de salaire. Le chapitre 1 porte sur les dispositifs et les programmes mis en œuvre par les États de l'OCDE pour faire face aux différents chocs provoqués par la libéralisation de l'activité (Trade Adjustment Assistance, TAA aux États-Unis, ou le système d'assurance salaire mis en place en France, aux États-Unis, et en Allemagne, p. 62). Face à des disparités régionales en matière d'emploi, la mobilité géographique comme condition pour bénéficier des prestations sociales est envisagée dans le cadre des politiques d'activation dans plusieurs pays de l'OCDE (à cette date ni la France ni le Japon ont cette injonction) avec toutefois quelques dérogations pour ne pas déstabiliser la vie de famille. Le rapport préconise ainsi de faire en sorte que les prestations d'assurance chômage et d'autres aides sociales ne s'opposent pas aux politiques d'activation des chômeurs et des bénéficiaires d'aides sociales. Car les « stratégies d'activation sont essentielles pour faire en sorte que des

<sup>39</sup> OCDE., Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004, Juin, Éditions OCDE, Paris, 360 p., En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2004-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-fr).

<sup>40</sup> OCDE., « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005 », Juin, Éditions OCDE, Paris, 306 p., En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2005-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2005-fr).

niveaux de prestations suffisants soient compatibles avec de fortes incitations au travail » (chapitre 4). Ces stratégies seraient efficaces et adaptées pour faire face aux suppressions d'emploi liées au commerce international. Bien que les mesures d'activation assurent la viabilité des systèmes d'indemnisation chômage en favorisant la baisse du chômage, le rapport préconise de modérer la réduction ou la suppression brutale des prestations dans la mesure où « *certaines personnes préfèrent renoncer aux prestations plutôt que de se plier à l'obligation qui leur est faite d'y participer* » (p. 194).

Une information importante : selon le rapport, les aides à la recherche d'emploi ou les mesures de type « work first » qui privilégie le retour à l'emploi seraient plus efficaces et peu coûteuses que les programmes du marché du travail de longue durée telle la formation ou la création d'emplois ont souvent un effet minime, même négatif à court terme, mais aident à « motiver » les chômeurs avant qu'ils ne soient obligés (p. 195). Ces mesures qui se contentent de motiver<sup>41</sup> la recherche d'emploi en réduisant le montant des prestations s'avèrent moins efficaces que les obligations directes (activation) qui donnent des résultats élevés avec un niveau de protection sociale élevé. Cela contribuerait ainsi à favoriser la réinsertion des chômeurs : « *l'activation s'apparentera alors au système de "workfare", autrement dit à des mesures de création d'emplois ou d'initiation à la vie professionnelle qui permettent de percevoir des indemnités de chômage ou un salaire de niveau équivalent sans offrir aucun autre service aux participants* » (p. 196). Ainsi, lier la perception d'une prestation à l'obligation d'accepter un travail ou d'améliorer son employabilité peut être utile si et seulement si « *les obligations imposées ne sont pas trop strictes – sous peine de décourager toute demande de prestations* » (p. 196). Les programmes de « workfare » auraient en général des effets positifs si les chômeurs involontaires sont moins nombreux que les chômeurs volontaires à la suite d'un travail moins rémunérateur.

Les dispositifs d'aide à la recherche et le suivi individuel des cas peuvent encourager le passage de l'aide sociale à l'emploi. Les séminaires Work for You mis en place en Nouvelle-Zélande seraient efficaces de ce point de vue. Le chapitre 3 précise que rendre compatibles les transferts sociaux avec les incitations au travail constituent une priorité majeure pour beaucoup de pays de l'OCDE. Pour cela, les prestations sociales doivent être subordonnées à l'exercice d'un emploi et cela passe par la réforme du système des prélèvements et de transferts de façon à rendre le travail plus « intéressant » que les transferts sociaux (limitation dans le temps des prestations sociales, régime de prestations d'activité pour concilier transferts sociaux et incitations au travail). Les prestations d'activité conjuguées à un système d'imposition permettraient de réduire les trappes à inactivité et les trappes à bas salaire ou à pauvreté. En 2005, selon ce rapport, la France est l'un des très rares pays de l'OCDE à ne pas imposer de conditions d'emploi aux chômeurs dans lesquelles ils sont tenus d'accepter des déplacements domicile-travail. À cet égard, un certain nombre de pays nordiques, vus comme des modèles par les rapporteurs, imposent des obligations de changer de résidence pour des raisons professionnelles. Les rapporteurs ne partagent pas le scepticisme de chercheurs notamment australiens à l'égard de l'efficacité des mesures d'activation. Pour l'OCDE, l'échec évoqué des programmes d'activation concernerait, en toute hypothèse, un développement déséquilibré des services de l'emploi (p. 214).

En 2006, le rapport de l'OCDE pour l'emploi insiste sur l'efficacité des mesures d'« activation/obligations mutuelles » qui en coexistant avec des allocations chômage relativement généreuses arrivent à inciter les chômeurs à trouver du travail. Cette efficacité s'explique par des mesures de réinsertion qui aident réellement les chômeurs à trouver un nouvel emploi : suivi rigoureux des efforts de recherche d'emploi tout en faisant peser une menace de sanctions graduées sur les prestations. Le rapport recommande une attention particulière aux autres formes de prestations qui ne sont pas directement liées à l'emploi (prestation de maladie/invalidité, allocations de parents isolés, etc.) qui peuvent avoir des effets désincitatifs. Par ailleurs, la « flexicurité » est encore considérée comme modèle pour régler la problématique sécurité de l'emploi/flexibilité. Il y a aussi le compte individuel d'épargne autrichien en cas de cessation d'emploi<sup>42</sup>.

<sup>41</sup> Les effets de motivation désignent la situation dans laquelle « *les chômeurs indemnisés intensifient leurs efforts de recherche d'emploi (ou renoncent à faire valoir leurs droits à prestations) à l'approche d'une réduction du montant des allocations ou de l'entrée en vigueur d'une obligation de participation à un programme* » (p. 200).

<sup>42</sup> OCDE., « Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus », Juin, Éditions OCDE, Paris, 301 p., En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2006-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-fr).

## 2.3. Rapports de progrès et stratégies de l'État français pour l'emploi

### 2.3.1. Les propositions du conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC)

Dans un rapport du Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC), datant de 1998 au sujet de la réduction et l'aménagement du temps de travail, le mot incitation est régulièrement mobilisé, mais seulement en direction des employeurs<sup>43</sup>. L'idée d'activation des actifs n'y est pas abordée. C'est à partir de 1999, dans un rapport du même CSERC sur le SMIC, que l'on voit apparaître de façon beaucoup plus explicite les termes du débat sur le rôle de l'État-providence et sur les politiques actives de l'emploi<sup>44</sup>. On y évoque la possibilité d'une constitution d'une « trappe à travailleurs pauvres » lorsque le salaire minimum est fixé bas avec des employeurs très peu motivés par l'idée de faire progresser leurs employés les moins qualifiés dans l'échelle des qualifications. En revanche, un salaire minimum élevé serait une ou « trappe à chômage » ou « trappe à emplois précaires » pour les travailleurs peu qualifiés dans un contexte de montée du chômage depuis les années 1980. Toutefois, le salaire minimum inciterait davantage à l'activité, car la faiblesse des gains monétaires liés au fait de prendre un emploi tendrait à créer une désincitation au travail ou une « trappe à inactivité ». Mais celle-ci est relativisée par les rapporteurs qui considèrent que le niveau élevé du chômage s'explique par la faible demande de travail globale des employeurs.

Dès le départ, le rapport « accès à l'emploi et protection sociale » du *Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale* (CERC, 2001) pose un diagnostic sur un taux de pauvreté élevé en France comparativement aux pays du Nord<sup>45</sup>. Il est montré que la main-d'œuvre peu qualifiée est plus touchée par le sous-emploi et le chômage. Ils font le constat paradoxal qu'occuper certains emplois conduit à avoir un niveau de vie, peu important, voire plus faible qu'être au chômage (p. 9). Ainsi, en ayant la possibilité de cumuler revenu professionnel et allocation de RMI (pendant un an à peu près) par le mécanisme d'intéressement au retour à l'emploi, un chômeur allocataire du RMI qui a un emploi dispose d'une meilleure situation économique qu'un salarié ayant un statut professionnel équivalent sans allocation. Sans évoquer les exonérations de taxe habitation ou les aides au transport. On évoque une pénalisation des revenus d'activité.

Le constat : avoir un emploi peu ou pas assez rémunérateur peut décourager la recherche d'emploi et qu'on peut estimer contraire à la justice sociale qu'existe un prélèvement fiscal si important, voire intégral, sur des personnes à bas revenus trouvant ou retrouvant un travail (baisse de l'allocation logement [protection sociale] et paiement de la taxe habitation). Le conseil entend combiner une double approche en termes d'incitation et de justice sociale. Lorsque les emplois à temps partiel et les contrats servent de tremplin pour avoir de meilleurs emplois, il faut inciter par les mesures d'intéressement notamment, mais lorsqu'on stagne dans ces emplois, est-il pertinent d'encourager à les occuper ou les entreprises à les créer ? Le rapport loue la suppression des mesures d'incitation des employeurs à développer le temps partiel comme l'abattement forfaitaire de 30 % des cotisations patronales et encourage à la fois de prioriser la formation pour les salariés à temps partiel et les négociations contractuelles pour abaisser la proportion des emplois à temps partiel. Dans le rapport, on n'est pas encore dans l'injonction à proprement parler à l'agir individuel des salariés non qualifiés entendu comme appel à la responsabilité des actifs dans leurs rapports au travail, à la formation et à l'emploi. Les rapporteurs réfléchissent plutôt à comment l'État et les entreprises peuvent augmenter la création des emplois peu qualifiés en abaissant le coût du travail par la réduction des charges sociales sur les bas salaires et la création de contrats alternatifs pris en charge intégralement ou en partie par l'État comme les contrats emplois consolidés ou contrats emplois ville. Mais les politiques actives de l'emploi se connectent de plus en plus à l'indemnisation chômage. Le durcissement des conditions d'indemnisation des chômeurs (dégressivité accrue, conditions plus restrictives) dans la réforme de 1993 s'inscrit déjà dans une dynamique d'incitation au retour à l'emploi (voir chapitre 5 du rapport).

L'autorisation de cumuler des revenus que l'on tire d'une activité réduite avec les allocations d'assurance chômage a un double objectif : (i) ne pas dissuader le chômeur d'occuper un emploi, même réduit ou provisoire (ii) ne pas l'encourager à s'installer dans cette situation intermédiaire. Les rapporteurs considèrent que la reprise de l'activité économique, même durable, ne suffira pas à résorber le chômage. Il faut donc inciter les

<sup>43</sup> CERC, « Durée du travail et emplois. Les 35 heures, le temps partiel, l'aménagement du temps de travail », 1998, 116 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/cserc/cserc5.pdf>

<sup>44</sup> CERC, « SMIC. Salaire minimum de croissance », 1999, 152 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/cserc/cserc5.pdf>

<sup>45</sup> CERC, « Accès à l'emploi et protection sociale », 2001, 134 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport1/rapport1cerc.pdf>

chômeurs et les accompagner « à reprendre contact avec le marché du travail ou à augmenter leur temps de travail ». Il faut lutter contre la trappe à chômage (désincitation à reprendre un emploi) et la trappe à pauvreté (désincitation à accroître le revenu d'une personne déjà en emploi en termes de durée d'emploi ou d'effort pour augmenter le taux de salaire). Accéder à un emploi est le meilleur moyen pour sortir de la pauvreté, mais l'occupation d'un emploi ne permet pas systématiquement de disposer de revenus suffisants pour échapper à l'emploi. Il faut donc des dispositifs et des instruments de soutien aux bas revenus. La prime à l'emploi est un dispositif principalement individualisé qui aiderait insuffisamment les travailleurs pauvres, car elle ne tient que partiellement compte de la dimension familiale.

Les rapporteurs considèrent que l'obligation de recherche d'emploi des chômeurs encadrée par le Code du travail (article R.351-27) est rarement appliquée jusqu'à présent. Avant cela, l'Unedic a introduit le dispositif de la convention de conversion à partir de 1987 ou dès 1985 le dispositif permettant aux chômeurs de cumuler partiellement l'indemnisation chômage avec une activité réduite qui constituent déjà un début de politique active d'emploi (dispositif). Les conditions d'attribution du RMI exposent qu'un contrat d'insertion doit être mis en œuvre entre les bénéficiaires et une mission locale pour définir des projets d'insertion et des aides dont ils peuvent bénéficier ainsi que le calendrier des démarches et activités qu'implique la réalisation de ce projet. Toutefois, cette politique apparemment active mettant en relation sur la base d'un contrat une prestation en espèces à un accompagnement vers une insertion montre ses limites (peu de contrats signés, suivi peu rigoureux et des effets très insuffisants en matière d'insertion). Le rapport propose de consacrer plus de moyens comme dans les pays du Nord de l'Europe aux politiques actives de l'emploi et mieux articuler indemnisation du chômage (ou l'accès aux minima sociaux) et démarche d'accès à l'emploi (accompagnement, bilan de compétence, formation...). En outre, pour mieux lutter contre les trappes à chômage, à pauvreté et à inactivité, il faut faire en sorte que le travail paie par un relèvement du salaire minimum et par des mécanismes d'allègement fiscaux sur les emplois peu qualifiés. La création de l'allocation d'aide au retour à l'emploi marque l'engagement plus affirmé de l'Unedic dans des politiques actives d'aide au retour à l'emploi. Pour lutter contre le phénomène de travailleurs pauvres, l'allocation compensatrice de revenu a été proposée pour assurer un passage continu entre une situation de perception de l'allocation de RMI à taux plein (c'est-à-dire pour un ménage sans revenu d'activité) et une situation où est perçu un revenu salarial minimum (par exemple le Smic à temps plein pour un ménage d'une seule personne d'âge actif). L'allocation compensatrice de revenu (ACR) vise à lisser le profil des revenus entre le RMI et le SMIC. Elle poursuit ainsi deux objectifs : renforcer l'incitation à l'emploi, tout en tenant compte et en compensant partiellement la faiblesse des revenus de ceux qui ne peuvent accéder à un emploi de durée suffisante. C'est donc un dispositif plus efficace que la prime pour l'emploi pour les allocataires de RMI : *« L'allocation compensatrice de revenus est donc un instrument fortement incitatif à passer, pour un couple, du non-emploi des deux membres à un emploi pour l'un d'eux, mais elle risque dans les couples de deux actifs occupés d'inciter à réduire le temps de travail pour le deuxième emploi. La prime à l'emploi agit beaucoup moins sur les décisions d'activité au sein d'un couple. L'intérêt de l'un ou l'autre instrument est ainsi fonction de l'importance que l'on attache au phénomène de polarisation de l'emploi »* (p. 98). Les rapporteurs font clairement appel à un renforcement des politiques actives de l'emploi et de la formation permanente (tout au long de la vie). Il est ainsi proposé d'étendre le droit individuel à la formation en ayant recours à un chèque éducation (en temps et en argent) d'un an pour les personnes sorties du système éducatif sans un diplôme supérieur au Brevet des collèges ou qui ont connu moins de 11 années de scolarité. Pour favoriser l'accès à l'emploi des personnes peu qualifiées, les politiques les plus efficaces intègrent des formes diverses d'accompagnement individualisé à la différence des politiques qui se limitent aux incitations ou sanctions financières. L'incitation la plus efficace combine accompagnement individualisé et versement de primes lors de la reprise d'activité. Ce serait le cas de la convention de reconversions pour les licenciés économiques âgés de 57 ans au moins ou du programme « Trajectoires d'accès à l'emploi » qui montrent des résultats préliminaires encourageants comme le programme *Restart* au Royaume-Uni.

Dans le rapport de 2002 (« la longue route vers l'Euro »), le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) cherche à interroger les fondements inégalitaires de la croissance en brossant le portrait des récentes mutations sociales de la société française en ce début de 21<sup>e</sup> siècle (plus urbaine, plus « multiculturelle », transformations de la famille, inégalités scolaires, persistance des inégalités de genre sur le marché du travail face au chômage, en termes de revenus, etc.)<sup>46</sup>. Inspirés de la démarche d'Amartya Sen, les rapporteurs se demandent si la croissance contribue au « processus d'expansion des capacités humaines

<sup>46</sup> CERC, « la longue route vers l'Euro. Croissance, emploi et revenus », 2002, 162 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport1/rapport1cerc.pdf>

*de vivre des vies plus riches et plus libres* ». La partie du rapport consacré à l'emploi fait entrer le lecteur de plain-pied dans la problématique de la responsabilisation avec une forte occurrence des termes comme responsabilité (plus de 5 fois), autonomie (plus de 5 fois), incitation/incitatif (plus de 7 fois). Du point de vue de l'emploi, les transformations des métiers et des modes d'exercice des emplois conduisent les rapporteurs à affirmer que les actifs sont en demande de plus de responsabilité et d'autonomie dans la gestion de leur carrière (p. 139). Mais ils avertissent que cette « *évolution peut être aussi source de nouvelles inégalités entre ceux qui sauront tirer parti de cette nouvelle donne, parce qu'ils disposent de l'environnement culturel et du niveau d'éducation et de formation adéquats, et ceux qui risquent d'être exclus par manque de qualification reconnue ou par défaut d'adaptation* ». Les rapporteurs proposent de tirer tous les avantages du système de formation continue qui est un droit pour tous les salariés, droit inégalement réparti entre femmes et hommes, jeunes et plus âgés, etc. avant de poser les jalons d'une éducation tout au long de la vie. Celle-ci n'est pas seulement une formation, mais une éducation qui doit permettre d'outiller les jeunes et les moins jeunes pour faire face aux exigences et aux aléas de la vie, et notamment de l'activité professionnelle. Il est aussi proposé d'appliquer des politiques d'emploi plus actives. Pour cela, il faut associer « *parcours revenus de remplacement et actions de recherche d'emploi* ». Cela passe par une concertation entre l'État et les partenaires sociaux pour adapter la politique de l'emploi et les régimes d'indemnisation à ce nouveau contexte. Pour lutter contre le décrochage et les sortants des formations initiales sans qualification minimale (CAP, BEP), les rapporteurs proposent de donner une « *seconde chance* » à ces jeunes.

Il faut pour cela les suivre et les former en mobilisant des critères de validation différents de ceux qui ont conduit au décrochage : « *il peut s'agir de filières de formation particulières, engagées dès la période scolaire, valorisées par des avantages spécifiques et par la formation en alternance dont l'efficacité n'est plus à prouver. Ou bien encore de modalités particulières de formation, axées davantage sur l'acquisition de savoir-faire que de connaissances livresques* ». La mise en place de formes de « *discriminations positives* » qui rendent ces formations attractives tant pour les employeurs que pour les jeunes est proposée comme une solution envisageable.

Le Conseil supérieur de l'emploi, des revenus et des coûts (CSERC) propose un état des lieux de la sécurité de l'emploi face au défi des transformations économiques (Rapport. 5, 2005)<sup>47</sup>. Il s'intéresse au développement de l'instabilité de l'emploi (courte période de chômage) et au sentiment d'insécurité de plus en plus fort (interruption durable de la relation d'emploi) dans un contexte où les entreprises cherchent de plus en plus à flexibiliser pour s'adapter à la demande et aux transformations technologiques. Des inégalités croissantes sont observées face à l'instabilité et à l'insécurité : les salariés les moins qualifiés, les plus instables (p. 84), les salariés peu expérimentés, moins mobiles, les jeunes sont les plus touchés. L'instabilité de l'emploi pour cette catégorie d'actifs augmente le risque de connaître durablement le chômage et l'exclusion, d'être en insécurité. Face au constat de la dualisation de la main-d'œuvre face à la formation continue, les plus qualifiés sont davantage formés que les moins qualifiés qui subissent de plein fouet l'instabilité, les rapporteurs proposent de mettre en place des dispositifs permettant de contrecarrer cette dualisation. Il est proposé de ne pas laisser au chef d'entreprise l'unique responsabilité de négociation du plan de formation et de le mettre au centre des discussions du comité d'entreprise s'il existe. Le rapport considère que parmi les évolutions notables du travail salarié depuis le début des années 1980 est l'accroissement de la responsabilité et l'autonomie pour de nombreux travailleurs (p. 33). Cette autonomie s'observe à travers l'appel à l'intelligence (compétences, professionnalisme, écoute du client, anticipation, etc.) des salariés devant s'adapter au marché et aux nouvelles techniques désormais différentes du travailleur des *Temps modernes*. (On est en droit de se demander si c'est bien le cas pour tous les travailleurs).

La question posée d'emblée dans le rapport est inspirée de l'agenda européen fixé à Lisbonne pour la décennie en cours : Flexibilité et sécurité sont-elles antagonistes ? C'est le premier rapport du CERC qui discute du néologisme de la flexicurité. Le rapport propose clairement une conciliation entre flexibilité et sécurité, en somme de faire advenir la flexicurité en France en faisant évoluer le cadre juridique (droit du travail et droit de la protection sociale) de manière à responsabiliser financièrement les entreprises. Il faut pour cela réformer le mode de financement des assurances chômage en liant la cotisation de l'entreprise à sa politique en matière de licenciement. Pour améliorer la conciliation entre la flexibilité nécessaire aux entreprises et une sécurité de l'emploi améliorée pour les plus fragiles (ENQ), les rapporteurs interrogent la pertinence du contrat de travail unique. Il s'agit de repenser la formation permanente, en améliorant les chances pour les travailleurs

<sup>47</sup> CERC, « la sécurité de l'emploi. Face aux défis des transformations économiques », 2005, 184 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport5/rapport5cerc.pdf>

de conserver leur « employabilité », notamment pour les moins favorisés (ENQ). Pour lutter contre l'instabilité et sécuriser les parcours professionnels, il faudrait penser un statut professionnel qui déborderait le seul cadre du salariat : « *L'idée maîtresse du rapport est que tout travail, entendu en ce sens large, doit être générateur de droits sociaux permettant de passer d'un état professionnel à un autre : de l'emploi vers la formation, ou vers le travail bénévole, ou vers le travail domestique (prise en charge d'une tierce personne).* Aussi le rapport propose d'instaurer des "droits de tirage sociaux" acquis dans le cadre de l'emploi qui donneraient la possibilité à un travailleur, dès lors qu'il en a capitalisé un nombre suffisant, de disposer d'un temps rémunéré pour effectuer un travail non salarié ». Avec cette logique de la transférabilité des droits, chaque salarié aurait des droits attachés à la personne, en termes de formation continue (droit individuel à la formation, sous la forme du DIF, mais limité à quatre ans sur l'ensemble de la carrière). L'objectif de sécurisation des trajectoires par la formation et de lutte contre les inégalités d'accès à la formation est mis en évidence dès 2004 dans le cadre de la loi Fillon à travers le volet « formation tout au long de la vie » (du projet de loi présenté le 19 novembre 2003 au conseil des ministres) : « *les caractéristiques qui favorisent la stabilité de l'emploi (la qualification, l'ancienneté, avoir un contrat permanent) facilitent donc l'accès à la formation professionnelle, renforçant ainsi la stabilité* » (p. 168) et par là même l'insécurité pour les travailleurs non qualifiés. En connectant la formation à l'entreprise, on a renforcé ainsi « l'effet Mathieu » en donnant toujours plus à ceux qui ont déjà, les plus qualifiés et les plus anciens à travers le droit individuel à la formation. Pour lutter contre cette inégalité et permettre une meilleure sécurisation des trajectoires, une proposition de droit à la formation qualifiante différée a été formulée pour compenser une formation initiale insuffisante.

Le sixième rapport du CERC (2005) évalue l'importance des aides au retour à l'emploi dans un contexte de chômage de masse dans l'amélioration des revenus individuels et dans l'allègement des besoins de financement des régimes d'indemnisation du chômage<sup>48</sup>. Les rapporteurs rappellent qu'il est de la responsabilité de l'État de prendre en charge les « *personnes privées d'emploi (...), qu'il s'agisse de la fourniture d'un revenu de remplacement comme de l'aide au retour à l'emploi* » (p. 36). Cette responsabilité étatique découle d'après eux des principes inscrits dans la Constitution, surtout dans son préambule. Pour que cette mission de l'État puisse être menée à bien, les politiques sociales doivent avoir un rôle préventif et moins compensateur en infléchissant les comportements pour anticiper de possibles risques. Cela passe par un renforcement des politiques sociales actives mises en œuvre depuis la loi de 1988 créant le RMI et les étendre au traitement du chômage. La renégociation entre les partenaires de la convention de l'UNEDIC au cours des années 2000 de la convention de l'UNEDIC est une démarche louée dans le rapport comme ayant permis d'instaurer des mesures d'activation de l'indemnisation chômage : le versement de l'allocation est conditionné à la signature d'un plan d'aide au retour à l'emploi (PARE). Cela précise les « obligations réciproques » entre le demandeur d'emploi et de l'UNEDIC. Le PARE rappelle les droits et obligations du chômeur indemnisé (p. 65). L'agence de l'emploi s'occupe de mettre en œuvre le projet d'action personnalisé qui définit les conditions d'actualisation (une fois par mois) ainsi que les sanctions encourues après plusieurs refus d'un emploi convenable. L'agence de l'emploi peut procéder à la radiation du demandeur d'emploi si celui-ci n'a pas rempli ses obligations. Mais « cette obligation de recherche active d'emploi s'accompagne d'aide au retour à l'emploi. Ce cinquième rapport s'interroge s'il faut que le contrôle du respect de ces obligations (être sans emploi, en rechercher activement, accepter des emplois convenables au regard de sa situation personnelle) soit confié à des opérateurs privés pour plus d'efficacité (p. 49).

Dans un contexte d'éloignement du plein emploi et de généralisation de la flexibilité du marché du travail, le neuvième rapport du CERC (2008) propose des pistes de réflexion sur l'insertion des jeunes sans diplôme<sup>49</sup>. Ainsi, l'insuccès scolaire est certes davantage le fait de déterminants liés à l'environnement familial et au système éducatif, mais il est aussi de la responsabilité personnelle du jeune (facteurs individuels, capacités intellectuelles, capacités de résilience) (p. 27 ; p. 8). Il est préconisé que pour lutter contre le chômage des jeunes sans diplôme, il faut passer par des mesures de réduction du taux de non-diplômé. Il faut s'inspirer par exemple des bons mensuels danois qui incitent à la reprise d'études. Sur le marché du travail, les garanties jeunes nordiques peuvent être une source d'inspiration pour aider les jeunes à s'insérer sur le marché du travail : « *les jeunes chômeurs sont suivis, comme les adultes plus âgés, dans le cadre des programmes d'activation du service public de l'emploi* » (p. 83). Un démarrage rapide des programmes d'activation aurait des effets positifs sur l'insertion durable des jeunes sur le marché du travail. En France, les aides ponctuelles limitées dans le temps sont considérées comme peu efficaces. L'organisation des parcours serait beaucoup

<sup>48</sup> CERC, « Aider au retour à l'emploi », 2005, 150 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport6/rapport6cerc.pdf>

<sup>49</sup> CERC, « Un devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme », 2008, 106 p., En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport9/rapport9cerc.pdf>

plus efficace. Le contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS) est un dispositif qui répond à ce besoin : le contrat est renouvelable une fois, hormis pour les jeunes sans diplôme qui bénéficient de « CIVIS renforcé » renouvelable autant de fois que nécessaire jusqu'à 26 ans : « *La première période du CIVIS, de trois mois, doit déboucher sur la construction d'un parcours d'accès à la vie active, à partir de propositions d'emploi ou de formation professionnalisante, pouvant comporter des périodes en entreprise, ou d'actions spécifiques pour les personnes rencontrant des difficultés particulières d'insertion ou enfin d'une assistance renforcée dans une recherche d'emploi ou une démarche de création d'entreprise. Le CIVIS prend fin au terme de la période d'essai d'un emploi, salarié ou non, d'une durée au moins égale à six mois ou lorsque son bénéficiaire atteint son vingt-sixième anniversaire. Il peut être mis fin au CIVIS en cas de manquements aux obligations contractuelles. Enfin, le jeune signataire d'un tel contrat peut, à sa demande, être accompagné dans l'emploi pendant une durée d'un an* » (p. 61).

### 2.3.2. Les propositions du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)

Élaboré durant les Trente Glorieuses, le modèle social français est en crise avec l'apparition de nouveaux risques (chômage de longue durée, insécurité de l'emploi, déqualification, monoparentalité, dépendance, etc.), des inégalités sociales multifacettes ainsi que des difficultés de financement de la protection sociale. Ce modèle auquel les Français seraient attachés est confronté d'après les auteurs à une triple crise de légitimité, de solvabilité et d'efficacité. Face à cette crise, la France fait face à de nombreuses pressions émanant de la Commission européenne et l'OCDE, qui cherchent à influencer le débat sur le devenir de son modèle social. Cette influence s'inscrit en particulier dans l'activation et l'individualisation de la dépense sociale : « l'activation inscrit la fourniture des prestations sociales dans une logique de contrepartie, en mettant l'accent sur la responsabilité et l'autonomie individuelles » (p. 10). D'après les auteurs de la note d'introduction au débat national<sup>50</sup> (quel modèle social ?), on passe d'une logique collective garantie par l'État providence, à une logique individuelle, d'une logique de solidarité à une logique de responsabilité : « La valeur croissante accordée à ces logiques relève également des évolutions économiques et sociales propres aux sociétés post-industrielles depuis les années 1980 où se déploie « l'âge de la singularité » (p. 10).

Les Français d'après les auteurs du rapport<sup>51</sup> (quelle France dans dix ans ? Réconcilier l'économie et le social) tiennent à la spécificité du modèle social français basé au départ sur une logique assurantielle et qui s'est inscrite progressivement dans une universalisation des prestations. Le modèle social français mêle de fait contributivité et universalité. Mais face à la montée des inégalités sociales notamment pour l'accès à des services essentiels comme la santé et le logement ou d'accès à l'emploi et à la formation, le modèle social français *'ne semble plus garantir à chaque individu la capacité d'être libre et autonome dans la conduite de ses choix*. Or, dans une société décloisonnée, et alors que le poids des institutions traditionnelles est affaibli, donner à chacun les *"moyens de vivre dignement"* suppose que le modèle social non seulement protège, mais aussi accompagne et soutienne les individus, pour mettre chacun en égale capacité de maîtriser son destin' (p. 6).

À cet égard, participer au marché du travail, soubassement du modèle assurantielle, ne garantit plus l'émancipation et l'insertion sociale pour de nombreux individus. Il faut ainsi faire sortir le modèle social de sa logique réparatrice, à travers les nombreux filets de sécurité monétaires, qui se révéleraient inefficaces dans un contexte de chômage de masse. À la différence de ceux qui plaident pour un revenu de base universel, le modèle social français doit s'attacher *'à redonner consistance au lien entre emploi et sécurité économique et sociale, à réconcilier les aspirations des Français et la réalité de leur travail. Pour renforcer l'efficacité comme la légitimité de notre modèle et ses fondements (protection et mutualisation des risques), la solidarité ne doit pas se développer contre ou à côté de l'emploi, mais bien en cohérence avec lui'* (p. 24). L'emploi doit être mis au cœur du modèle social en développant des services et des droits collectifs permettant de développer le capital humain tout au long de la vie :

*"Quatre grandes orientations de réformes, qui ont vocation à être menées simultanément, doivent être privilégiées :*

*– donner à chacun les moyens de maîtriser son destin par l'éducation et la formation ;*

<sup>50</sup> Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « Quel modèle social dans 10 ans ? Note d'introduction au débat national, septembre 2013 ». En ligne : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/modele-social-10-ans>

<sup>51</sup> France stratégie, *Quelle France dans dix ans ? Réconcilier l'économie et le social*, sous la dir. d'H. Garner et C. Guézennec, juin 2014. En ligne : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/thematique-reconcilier-leconomie-social>



- construire les nouvelles sécurités professionnelles par la portabilité des droits sociaux et par un accompagnement global des actifs ;
- viser le développement d'emplois de qualité par la responsabilisation des employeurs et la négociation collective ;
- recalibrer la politique du logement par un accès facilité au logement pour tous” (p. 24-25). Donner les moyens à chacun de maîtriser son destin par l'éducation et la formation passe davantage par des mesures préventives que curatives comme c'est le cas aujourd'hui. Cela implique de “*privilégier les dépenses qui visent non l'indemnisation ou la réparation par des transferts monétaires, mais plutôt la fourniture de services permettant aux individus d'être plus autonomes dans la conduite de leur vie*” (p. 25).

### 2.3.3. Programme national de réforme et l'activation

Depuis 2011, dans le cadre du Semestre européen, le programme national de réforme (PNR) présente la stratégie de l'État français pour répondre aux objectifs de la stratégie Europe 2020 pour une croissance “*intelligente, durable et inclusive*”. C'est la façon dont la France se donne à voir tous les six mois. C'est donc un moyen adéquat pour analyser la position de la France vis-à-vis de l'appel à la responsabilité des actifs et de l'activation. D'après le PNR 2011, l'atteinte du taux d'emploi de la population âgée de 20 à 64 ans de 75 % dépend non seulement de la reprise du marché du travail en sortie de crise, de la baisse du chômage, mais aussi de la mise en place de politiques actives du marché du travail (p. 8)<sup>52</sup>. Le PNR 2012 recommande d'engager des réformes pour encourager la participation au marché du travail de tous les publics et développer les outils de la “flexisécurité”. Cela passe par une intensification des politiques actives de l'emploi : “*Pour améliorer la participation au travail, la France envisage plusieurs mesures visant à renforcer les politiques actives d'emploi (par exemple, l'apprentissage pour faciliter le passage de l'école au monde du travail pour les jeunes travailleurs, la création de structures de garde d'enfants d'ici à 2012 pour améliorer les perspectives d'emploi des femmes, le renforcement des services publics d'emploi pour les demandeurs d'emploi)*” (p. 40)<sup>53</sup>.

Le PNR 2013 s'est fixé comme objectif dans les réformes macroéconomiques à mettre en œuvre d’“*améliorer l'insertion dans l'emploi des jeunes sans qualification, améliorer l'activation du service public de l'emploi*” (p. 74)<sup>54</sup>. Pour intensifier les politiques actives de l'emploi et faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent un accompagnement individualisé, la mesure envisagée est de renforcer les effectifs de Pôle emploi qui auront la charge de mettre en place l'activation. En mettant en place les mesures de la “*garantie jeunes*” ou “*emplois d'avenir*”, qui consiste d'après le PNR 2013, en un parcours contractualisé d'accès à l'emploi ou à la formation, la France s'impose de “*réduire l'écart entre le taux de chômage des jeunes et celui des autres actifs et lutter contre la pauvreté des jeunes*” (p. 75).

Pour que les mesures en vue d'augmenter la participation des adultes à l'apprentissage soient effectives et efficaces, il est prévu de clarifier davantage la responsabilité des différents acteurs de la formation professionnelle : “*répondant à la même logique, le projet de décentralisation et réforme de l'action publique, sous la forme notamment d'un projet de loi relatif aux compétences économiques des régions, vise à clarifier les compétences en confiant une responsabilité pleine et entière en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des jeunes dans le cadre de services publics régionaux de la formation professionnelle*” (p. 30). En matière d'emploi et de protection sociale, les PNR 2014, 2015, 2016 et 2017 réaffirment l'inscription des réformes françaises dans les objectifs de l'appel à la responsabilité et de flexisécurité fixés au niveau européen : “*accroître la participation des adultes aux actions d'apprentissage tout au long de la vie, notamment des adultes les moins qualifiés et des chômeurs ; à faire en sorte que les services publics de l'emploi offrent effectivement un appui personnalisé aux chômeurs et que les politiques actives de l'emploi ciblent effectivement les plus défavorisés*” (p. 58 ; PNR 2014)<sup>55</sup>. La mesure de la garantie jeune lancée à titre expérimental en 2013 et généralisée en 2015 favorisera, selon le PNR 2015, le transfert “*de ressource*

<sup>52</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France 2011-2014 », 2011, 67 p.

<sup>53</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France », 2012, 41 p.

<sup>54</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France », 2013, 85 p.

<sup>55</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France », 2014, 91 p. ;

PNR., « Programme national de réforme de la France », 2015, 171 p., En ligne : [https://www.economie.gouv.fr/files/programme\\_national\\_reforme\\_2015.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/programme_national_reforme_2015.pdf) ;

PNR., « Programme national de réforme de la France », 2016, 158 p., En ligne : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/20782.pdf> ;

PNR., « Programme national de réforme de la France », 2017, 186 p., En ligne : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/22401.pdf>.

en faveur de l'activation" (p. 111 ; PNR 2015) et permettra l'insertion durable dans l'emploi des jeunes (PNR 2017).

Le PNR 2018 ne creuse pas la question de l'activation, mais rappelle la nécessité d'avoir une politique de formation professionnelle visant à développer les compétences<sup>56</sup> : *"les réformes récentes ont positionné les titulaires des comptes individuels<sup>57</sup> en responsabilité dans la construction de leurs parcours professionnels<sup>58</sup>. Cette logique d'investissement social doit être soutenue, car l'investissement dans les parcours des individus contribue à la performance de l'économie"*. (p. 22). Le PNR 2019 discute de la nécessité de refonder le modèle social en le simplifiant de manière à limiter les situations de non-recours tout en favorisant la reprise d'activité<sup>59</sup>. À la différence du dernier PNR, l'État français se présente ici en faveur de politiques actives du marché du travail : *"pour les autorités françaises, l'emploi est bien la première protection contre la pauvreté, ce qui se traduit par une politique active de réforme du marché du travail tournée vers l'inclusion des personnes les plus éloignées de l'emploi"* (p. 94). La mise en place d'un revenu universel qui se substitue aux différentes prestations peut être une solution efficace pour "garantir un niveau de vie minimum décent et faire en sorte que chaque euro gagné par son travail se traduise par une augmentation du revenu disponible, en cohérence avec les revalorisations substantielles de la prime d'activité mises en œuvre en 2018 et en 2019 (cf. défi 1, axe 2, supra) (p. 51). Élaboré sur des logiques de responsabilisation, ce revenu est censé permettre l'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi vers une activité ou un emploi "dans le cadre d'une contractualisation entre l'État et les départements pour la lutte contre la pauvreté et l'accès à l'emploi, et dans la volonté de l'association la plus étroite de l'ensemble des parties prenantes, en particulier des collectivités territoriales, associations et entreprises, et personnes concernées" (p. 51).

---

<sup>56</sup> Pisani-Ferry J. (rapp.), "2e axe : Édifier une société de compétences" in : Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022, 2017. En ligne : [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_de\\_m.\\_jean\\_pisani-ferry\\_-\\_le\\_grand\\_plan\\_d\\_investissement\\_2018-2022.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_de_m._jean_pisani-ferry_-_le_grand_plan_d_investissement_2018-2022.pdf)

<sup>57</sup> Compte personnel d'activité et compte personnel de formation.

<sup>58</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France », 2018, 136 p., En ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/598c32f0-861b-40ca-9c1c-61f04d74bb2d/files/9fcd3d18-c106-4bea-a9d5-5a6ba781b4c0>

<sup>59</sup> PNR., « Programme national de réforme de la France », 2019, 141 p., En ligne : <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2019/PNR-2019-V05.pdf>

## Conclusion

Ce working paper présente la problématique de l'injonction à l'agir individuel à travers le regard des institutions productrices de représentations, à la fois privées et publiques. Nous avons montré que la rhétorique de la responsabilisation est diffusée différemment selon qu'il s'agit d'une institution libérale ou social-démocrate. Au niveau individuel, la perspective libérale insiste pour rompre avec ce qu'elle considère comme l'assistanat. Elle invite à sortir de « l'infantilisation déresponsabilisante » qui aurait pour effet de démotiver la recherche d'emploi pérenne et stable. Le rôle de l'État pour les organisations libérales est d'accompagner le passage d'une société du soin qui déresponsabilise vers une société de responsabilité en suivant, par exemple, rigoureusement les chômeurs et les bénéficiaires d'aides sociales. Quant à la perspective sociale-démocrate, ce n'est pas l'individu qui est responsable de son statut de chômeur, mais la société, bien qu'il faille maintenir une ambition sociétale de responsabilisation des actifs et des employeurs. Pour réussir ce pari, l'entreprise doit être libérée en opérant des changements organisationnels. Pour les socio-démocrates, le rôle de l'État est d'être préventif en promouvant par exemple le chômage actif par la reconnaissance de la recherche d'un emploi comme une activité socialement utile. On retrouve ces deux représentations prédominantes, libérales et social-démocrates, disséminées dans les rapports et documents produits au niveau européen, des institutions publiques et dans les programmes nationaux de réforme française.

## Bibliographie <sup>60</sup>

### La Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFrap)

Nouel B. et François P., « L'Allemagne est-elle un exemple pour la France ? », *Société civile*, 2010, n°98. En ligne : <https://www.ifrap.org/europe-et-international/lallemagne-est-elle-un-exemple-pour-la-france>

Nouel B. « Prestations et aides sociales, le dérapage incontrôlé », *Société civile*, 2010, n°103. En ligne : <https://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/prestations-et-aides-sociales-le-derapage-incontrole>

Nouel B., « Chômage : Remettre à plat les politiques de l'emploi », *Société civile*, 2013, n°141. En ligne : <https://www.ifrap.org/emploi-et-politiques-sociales/chomage-remettre-plate-les-politiques-de-lemploi>

L'équipe de la fondation iFrap, « Dépenses sociales : les prestations passées au crible », *Société civile*, 2013, n°131. En ligne : <https://www.ifrap.org/sites/default/files/SPIP-IMG/pdf/dossier-societe-civile-prestations-sociales.pdf>

### Institut de Recherches économiques et fiscales (Iref)

Delsol J.-P., « Responsabilité individuelle et courage politique », IREF, 2010. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/responsabilite-individuelle-et-courage-politique/>

Delsol J.-P., « Responsabilité individuelle et courage politique », IREF, 2010. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/responsabilite-individuelle-et-courage-politique/>

Delsol J.-P., « Rupture conventionnelles et chômage de complaisance », IREF, 2011. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/ruptures-conventionnelles-et-chomage-de-complaisance/>

Delsol J.-P., « De l'assurance chômage à l'impôt chômage ? », IREF, 2013. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/de-l-assurance-chomage-a-l-impot-chomage/>

Delsol J.-P., « Il vaudrait mieux être assurés qu'assistés », *Le Figaro*, 23/08/2013. En ligne [payant] : <https://www.lefigaro.fr/mon-figaro/2013/08/23/10001-20130823ARTFIG00375-il-vaudrait-mieux-etre-assures-qu-assistes.php>

« Sauver l'assurance chômage grâce à la concurrence », IREF, 2016. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/etudes-et-monographies/article/sauver-l-assurance-chomage-grace-a-la-concurrence/>

« Emmanuel Macron : le nouveau hold-up fiscal de l'assurance chômage universelle », IREF, 2017. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/publications/articles/article/emmanuel-macron-le-nouveau-hold-up-fiscal-de-l-assurance-chomage-universelle/>

Carbon P., « Formation professionnelle : un little « big bang » ! », IREF, 2018. En ligne : <https://fr.irefeurope.org/Publications/Articles/article/Formation-professionnelle-un-little-big-bang/>

### Institut Montaigne

*De la formation tout au long de la vie à l'employabilité*, Institut Montaigne, 2003. En ligne : <https://www.institutmontaigne.org/publications/de-la-formation-tout-au-long-de-la-vie-lemployabilite>

Cahuc P., Ferracci M., Zylberberg A., *La formation professionnelle des adultes : pour en finir avec les réformes inabouties*, Institut Montaigne, 2011. En ligne : [https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude\\_formation\\_professionnelle%281%29.pdf](https://www.institutmontaigne.org/ressources/pdfs/publications/etude_formation_professionnelle%281%29.pdf)

Martinot B., « Réforme de la formation professionnelle : allons jusqu'au bout ! », Institut Montaigne, 2018. En ligne : <https://www.institutmontaigne.org/publications/reforme-de-la-formation-professionnelle-allons-jusquau-bout#>

### Fondation Jean Jaurès

Attali J. et Champain V., « Changer le paradigme pour supprimer le chômage », *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, 2005, n°15. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/changer-le-paradigme-pour-supprimer-le-chomage/>

<sup>60</sup> Ne sont repris dans cette bibliographie que les documents disponibles en ligne à la date de publication de ce document de travail.

Méda D., *L'Etat prévoyant : quelles origines, quelles significations ?*, Fondation Jean-Jaurès, 2005. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/letat-prevoyant-queelles-origines-queelles-significations/>

Guigou E., *Crise de l'emploi, malaise au travail. Pour une sécurité des parcours professionnels*, Fondation Jean-Jaurès, 2005. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/crise-de-lemploi-malaise-au-travail-pour-une-securite-des-parcours-professionnels/>

Hollande F., Castel R. et Cohen D., « L'Etat social » [Synthèse du débat], Fondation Jean-Jaurès, 2011. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/letat-social/>

Deluzet M. Dévernois B. et Silva F., « Pour relancer l'activité et l'emploi : repensons fondamentalement les relations du travail », *Notes de la Fondation Jean-Jaurès*, 2015, n°280. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/pour-relancer-lactivite-et-lemploi-repensons-fondamentalement-les-relations-du-travail/>

Grosset J. et Gérard P., « Le compte personnel d'activité, intégrateur d'une protection sociale du XXIe siècle » [débat], Fondation Jean-Jaurès, 2016, 11 min. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/le-compte-personnel-dactivite-integrateur-dune-protection-sociale-du-xxie-siecle/>

## Terra Nova

Deluzet M. (rapp.), *Une vision progressiste de l'entreprise*, Terra-Nova, 2012. En ligne : <https://tnova.fr/economie-social/entreprises-travail-emploi/une-vision-progressiste-de-lentreprise/>

*Sécurisation des parcours professionnels : pour un compromis social ambitieux*, Terra-Nova, 2012. En ligne : <https://tnova.fr/economie-social/entreprises-travail-emploi/securisation-des-parcours-professionnels-pour-un-compromis-social-ambitieux/>

Deluzet M. (coord.), *Changer le travail pour changer de société*, Fondation Jean-Jaurès, 2017. En ligne : <https://www.jean-jaures.org/publication/changer-le-travail-pour-changer-de-societe/>

## Institut Veblen

Dourgnon J., *Démocratiser l'économie*, rapport de l'IDIES et de l'Institut Veblen, 2018, 2 vol. En ligne : <https://www.veblen-institute.org/Democratiser-l-economie.html>

## Commission européenne

MISEP (Système mutuel d'information sur les politiques d'Emploi), « L'efficacité de l'accompagnement et du suivi des demandeurs », Réunion du réseau des correspondants MISEP, 2008, rapport final, Paris, France.

Charalambous, S., « Jobs for Europe: The Employment Policy Conference Brussels », Closing statement of Minister of Labour and Social Insurance of the Republic of Cyprus – Presidency of the Council of the EU, 2012, Bruxelles. En ligne : <https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8799&langId=en>

Commission européenne, *Rapport stratégique concernant la stratégie renouvelée de Lisbonne pour la croissance et l'emploi : lancement du nouveau cycle (2008-2010) : garder la cadence des réformes. Partie I*, Publications Office, 2008. En ligne : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/44130>

Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion (Commission européenne), *Observatoire européen de l'emploi : Bilan : Printemps 2008*, Office des publications de l'Union européenne, 2008. En ligne : <https://op.europa.eu/fr/publication-detail/-/publication/4204b9d7-d78a-4355-9d88-f8097c1ffdd6>

Commission européenne, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion, Duchemin, C., Scott, D., Manoudi, A., *Adapting unemployment benefit systems to the economic cycle*, 2011, Duchemin, C. (editor), Scott, D. (editor), Manoudi, A. (editor), Publications Office, 2011. En ligne : <https://data.europa.eu/doi/10.2767/44484>

European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, *Review of recent social policy reforms: 2015 report of the social protection committee*, Publications Office of the European Union, 2016, <https://data.europa.eu/doi/10.2767/118495>

## OCDE

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2000*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2000-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2000-fr)

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2001*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2001-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2001-fr).

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2022 : Reconstruire des marchés du travail plus inclusifs*, OCDE, Paris., En ligne : <https://doi.org/10.1787/f4bcd6ab-fr>.

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2003 : Vers des emplois plus nombreux et meilleurs*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2003-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2003-fr).

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2004*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2004-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2004-fr).

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2005*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2005-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2005-fr).

*Perspectives de l'emploi de l'OCDE 2006 : Stimuler l'emploi et les revenus*, OCDE, Paris. En ligne : [https://doi.org/10.1787/empl\\_outlook-2006-fr](https://doi.org/10.1787/empl_outlook-2006-fr).

## France Stratégie

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, « Quel modèle social dans 10 ans ? Note d'introduction au débat national, septembre 2013 ». En ligne : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/modele-social-10-ans>

France stratégie, *Quelle France dans dix ans ? Réconcilier l'économie et le social*, sous la dir. d'H. Garner et C. Guézennec, juin 2014. En ligne : <https://www.strategie.gouv.fr/publications/thematique-reconcilier-leconomique-social>

## Conseil de l'emploi, des revenus et des coûts (CERC)

*Durée du travail et emplois. Les 35 heures, le temps partiel, l'aménagement du temps de travail*, 1998. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/cserc/cserc5.pdf>

*SMIC. Salaire minimum de croissance*, 1999. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/cserc/cserc6.pdf>

*Accès à l'emploi et protection sociale*, 2001. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport1/rapport1cerc.pdf>

*La longue route vers l'Euro. Croissance, emploi et revenus*, 2002. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport1/rapport1cerc.pdf>

*La sécurité de l'emploi. Face aux défis des transformations économiques*, 2005. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport5/rapport5cerc.pdf>

*Aider au retour à l'emploi*, 2005. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport6/rapport6cerc.pdf>

*Un devoir national. L'insertion des jeunes sans diplôme*, 2008. En ligne : <http://www.cerc.gouv.fr/rapports/rapport9/rapport9cerc.pdf>

## Programme national de réforme et activation

Pisani-Ferry J. (rapp.), "2e axe : Édifier une société de compétences" in : *Le Grand Plan d'Investissement 2018-2022*, 2017. En ligne : [https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport\\_de\\_m.\\_jean\\_pisani-ferry\\_-\\_le\\_grand\\_plan\\_d\\_investissement\\_2018-2022.pdf](https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_de_m._jean_pisani-ferry_-_le_grand_plan_d_investissement_2018-2022.pdf)

Programme national de réforme de la France, 2015. En ligne : [https://www.economie.gouv.fr/files/programme\\_national\\_reforme\\_2015.pdf](https://www.economie.gouv.fr/files/programme_national_reforme_2015.pdf)

Programme national de réforme de la France, 2016. En ligne : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/20782.pdf>

Programme national de réforme de la France, 2017. En ligne : <http://proxy-pubminefi.diffusion.finances.gouv.fr/pub/document/18/22401.pdf>

Programme national de réforme de la France, 2018. En ligne : <https://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/598c32f0-861b-40ca-9c1c-61f04d74bb2d/files/9fcd3d18-c106-4bea-a9d5-5a6ba781b4c0>

Programme national de réforme de la France, 2019. En ligne : <https://www.economie.gouv.fr/files/files/2019/PNR-2019-V05.pdf>



# Céreq

*Établissement public national sous la tutelle  
du ministère chargé de l'éducation  
et du ministère chargé de l'emploi.*

DEPUIS 1971

Mieux connaître les liens formation - emploi - travail.  
Un collectif scientifique au service de l'action publique.

• 12 centres associés sur le territoire et de nombreuses coopérations internationales

↓ + d'infos  
et tous les travaux

À explorer  
[www.cereq.fr](http://www.cereq.fr)

🔓 + de 600 publications  
Accessibles librement





## Chapitre 2. La responsabilité individuelle à l'aune des politiques communautaires

T. BERTHET (LEST-CNRS)

*Chapitre de l'ouvrage collectif : Berthet T., Guillon C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître*

## **La responsabilisation individuelle à l'aune des politiques communautaires : Vers une Europe de l'activation et des compétences ?**

Thierry Berthet – Aout 2024

Dans le cadre du programme de recherche SQUAPIN consacré au développement et à la mise en œuvre d'une injonction croissante à « être acteur de sa vie professionnelle », une série de questions ont émergé quant au rôle des politiques publiques. Parmi celles-ci, une interrogation forte concernait le rôle des instances européennes dans ce processus. Cette injonction et la responsabilisation croissante des personnes, notamment celles faiblement qualifiées, qu'elle entraîne sont-elles supportées par les politiques communautaires ? selon quels principes et processus ? à quels moments cette influence s'exerce-t-elle ? Et quels en sont les principaux moteurs institutionnels ? Ce chapitre esquisse quelques lignes de réponse à ce questionnement en s'appuyant sur une large analyse documentaire et une campagne d'entretiens conduits auprès d'experts des politiques communautaires.

### **Un référentiel d'activation dominant et constant**

Dans des domaines - formation, emploi, travail - qui demeurent, rappelons-le, de compétence nationale, le rôle de l'Union Européenne (UE) est forcément limité mais peut néanmoins s'avérer structurant. La stratégie européenne demeure ainsi largement du ressort de l'influence outillée par la méthode ouverte de coordination ou le semestre européen. Un premier constat émerge nettement qui lie cette influence à la trajectoire sociale de l'UE. L'influence européenne sur l'injonction à l'agir professionnel des actifs s'inscrit dans une trajectoire de politiques communautaires intimement liée à la réflexion sur les conditions d'émergence et d'action d'une Europe sociale. D'une certaine manière, il y a une homothétie entre les différentes configurations d'équilibre nouées entre responsabilité individuelle et collective d'une part ; et les évolutions du rapport Europe économique et Europe sociale d'autre part. Plus précisément, c'est durant les moments où la dimension sociale devient plus prégnante au sein de l'Europe que les questions d'emploi, de compétences, de formation et de protection sociale trouvent une place significative sur l'agenda communautaire. Pour autant, la responsabilisation croissante des individus au regard de leur situation professionnelle s'inscrit dans une trajectoire relativement constante au sein des politiques européennes

Le milieu des années 90, avec l'entrée dans l'UE de pays riches aux modèles sociaux robustes (Autriche, Finlande, Suède), voit émerger la question sociale de manière croissante sur l'agenda européen. Initié par la publication du Livre Blanc *Croissance Compétitivité Emploi* en 1993, le sommet d'Essen (1994)

et le pacte pour l'emploi (1996), un premier « moment social » se noue en 1997. Celui-ci se développe, avec l'arrivée de gouvernements socio-démocrates en Angleterre et en France, autour du traité d'Amsterdam et du lancement de la stratégie européenne pour l'emploi. Elle est incarnée dans la stratégie de Lisbonne qui, en 2000, développe d'une part la méthode ouverte de coordination dans les domaines liés à la politique sociale visant ainsi à soutenir une convergence des modèles nationaux. Ce premier moment social s'inscrit d'entrée de jeu dans une logique de promotion d'un État Social Actif (Vielle, Pochet, Cassiers, 2005) tel que porté par le New Labour récemment arrivé au pouvoir en Grande Bretagne et formalisé par le premier pilier de la stratégie européenne pour l'emploi. Ce que confirme en entretien le responsable de la coordination du Fonds Social Européen : « *Pour moi, de ma propre expérience, il y a eu, je crois, une période assez dorée, si je peux dire de ce point de vue-là [le développement de l'activation] qui a tournée grosso modo de la fin des années 90 et au début du 21<sup>ème</sup> siècle, et où il y avait une vraie volonté de développer un discours où on privilégiait plus l'approche individuelle dans le domaine social* ». Ce moment fondateur positionne ainsi la logique de responsabilisation individuelle au cœur de la stratégie communautaire naissante en matière d'État social. La configuration politique expliquant ce tournant, outre les gouvernements nationaux, se retrouve au sein des instances européennes et notamment la Commission ce qu'identifie ainsi le responsable du FSE « *A la fin des années 90, il y a eu successivement, et au début des années 2000, deux directeurs généraux dans le département où je suis, qui étaient vraiment des personnes avec une vision sociale très marquée* ». Ce que confirme un responsable belge de l'EMCO (Employment Committee) « *Je pense honnêtement que ces idées-là [l'État social actif] étaient fortement présentes au début de la stratégie européenne pour l'emploi. Ça fait partie des idées fondatrices* ».

Le changement intervenant à partir de la moitié des années 2000 ouvre une période de mise en veille quand ce n'est pas de recul de l'ambition d'une politique sociale européenne. Les trois forces motrices de ce revirement – élargissement de l'union, montée des gouvernements conservateurs dans un certain nombre de pays et la fin de l'égalité de traitement des travailleurs adopté par la jurisprudence de la cour européenne de justice (Pochet, 2020) – conduisent à désintérêt relatif vis-à-vis de l'ambition de produire des normes sociales européennes. Pour autant, la Commission Européenne, sous l'impulsion de la DG Emploi, lance en 2006 une stratégie en termes de flexicurité inspirée des modèles développés aux Pays-Bas et au Danemark. Cette initiative phare (flagship initiative) est marquante d'une part parce qu'elle formalise une doctrine visant à équilibrer flexibilisation de l'emploi et sécurisation des trajectoires professionnelle (Berthet et Conter, 2019) et d'autre part parce qu'elle tente d'influer directement sur les politiques nationales en décrivant 5 trajectoires (flexicurity pathways) possibles pour atteindre cet équilibre. Cette tentative se heurte aux oppositions des États-membres au sein du conseil qui les évacue de sa résolution finale. La crise de 2008 rebat les cartes et place la gouvernance économique en tête des préoccupations communautaires reléguant les questions sociales au second plan jusqu'au milieu des années 2010. Après le lancement de la Garantie Jeunesse en 2013 et malgré des équilibres politiques

toujours plus défavorables aux socio-démocrates dans un agenda surdéterminé par la question du Brexit, la question d'une Europe sociale va retrouver de la vigueur à partir du milieu de la décennie. Ce deuxième « moment social » prend corps avec le lancement d'une initiative sur le renforcement des compétences (2016), le « *sommet social pour des emplois et une croissance équitables* » de Göteborg aboutissant à la proclamation du « socle européen des droits sociaux » en 2017 et le plan d'action proposé dans la foulée (2021). Ce moment culmine en 2021 avec le sommet social de Porto affirmant l'engagement des participants à la mise en œuvre du plan d'action du SEDS autour des axes suivants pour horizon 2030 :

- Au moins 78% des personnes âgées de 20 à 64 ans devraient avoir un emploi ;
- Au moins 60% des adultes devraient participer à des activités de formation chaque année ;
- Le nombre de personnes menacées de pauvreté ou d'exclusion sociale devrait diminuer d'au moins 15 millions, dont au moins 5 millions d'enfants.

Cette trajectoire rapidement esquissée des essais de bâtir une Europe sociale malgré le caractère haché de ses progrès repose sur une constante faisant de la mise en activité des individus la clé de la croissance recherchée en emploi et en insertion. Les bases posées par la notion d'État social et son caractère adéquationniste demeurent constantes comme le rappelle ce membre de l'EMCO : « *Je pense que tous les états, tous les acteurs, dans une certaine mesure, ont cette approche adéquationniste en tête (...), il n'y a personne qui va dire oui, voilà, si vous êtes chômeurs, c'est entièrement votre propre choix et on va vous aider, sans rien obliger, ça, ça n'existe nulle part* ». On pourrait ainsi dire qu'il n'y eu pas, à ce jour, d'État social européen autre qu'actif. Si le socle cognitif de l'activation demeure ferme, il faut s'interroger sur les manières dont cette logique d'action reposant sur la responsabilisation individuelle s'est incarnée dans les principales initiatives européennes.

### **La responsabilisation individuelle en actes**

En repartant du « premier moment social » évoqué ci-dessus, la stratégie européenne pour l'emploi constitue, dès son lancement en 1997, un marqueur significatif de la responsabilisation croissante des individus. « *Conçue comme une politique de concurrence (...), la SEE entend donner aux individus les meilleurs atouts dans un contexte international de plus en plus compétitif et entend augmenter le nombre de ces individus en concurrence, par l'allongement des carrières et la "mobilisation" d'une offre de travail élargie* » (Conter, 2007). Elle s'adosse, dès son lancement, à une approche formulée explicitement en termes de capital humain comme l'indique sa ligne directrice 23 « *Accroître et améliorer l'investissement dans le capital humain* ». Adossé aux travaux de l'économiste américain Gary Becker, la stratégie européenne soutient des politiques fondées sur l'enrichissement des compétences individuelles et la responsabilisation croissante des personnes. Cette orientation de la SEE

est nettement perceptible dans la prééminence d'un indicateur qui constitue l'objectif phare de cette stratégie : le taux d'emploi. Cette prééminence renvoie à un consensus établi au sein de l'UE de privilégier l'activation des personnes sur la simple résorption du chômage. « *Autrement dit, tandis que la réduction du taux de chômage impliquait des politiques en direction de la seule population active, la hausse du taux d'emploi fonde des politiques qui concernent l'ensemble de la population en âge de travailler* » (Raveaud, 2006, 2). Les lignes directrices qui structurent la SEE autour de quatre piliers témoignent de l'avancée de la responsabilisation individuelle. Celle-ci s'inscrit notamment au sein du premier pilier, le plus important, consacré à un terme hautement significatif de ce point de vue : l'employabilité. Dès les années 2000, l'évolution de la SEE, fruit des négociations au sein de l'EMCO, se traduit « *une réduction des Lignes directrices et leur recentrage sur l'activation, la flexibilité et l'augmentation du taux d'emploi (notamment des plus âgés) et l'inclusion de la SEE dans les grandes orientations de politique économique* » (Conter, 2020). Cet « âge d'or » (Barbier, 2008) initial de la politique sociale européenne incarné par la SEE, son articulation avec la MOC et son indexation dans les GOPE (Grandes Orientations de Politiques Économiques), fait clairement progresser l'UE sur le champ de l'emploi, du travail et de la protection sociale mais au prisme d'une instrumentation visant au développement d'un comportement actif des chômeurs comme des inactifs.

Intégrée dans la SEE dès 2006, la flexicurité s'inscrit complètement dans la continuité de ces orientations tout en essayant de redonner un second souffle à la SEE. Les objectifs de cette initiative phare de l'UE sont clairement décrits dans la « Communication de la Commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions » de juin 2007. La Commission y exprime clairement que son ambition est, sur le volet sécurité, de « *donner aux individus les compétences qui leur permettent de progresser dans leur vie professionnelle et de les aider à trouver un nouvel emploi* » (Commission Européenne, 2006). L'un des principaux arguments avancés, notamment par Ton Wilthagen son principal promoteur, en faveur de la flexicurité est celui de l'efficacité prouvée par les exemples des Pays-Bas et du Danemark. Mais la crise de 2008 qui intervient immédiatement après le lancement de cette stratégie de flexicurité va rapidement démentir ce registre de légitimation, la flexibilisation accrue dans ce contexte s'étant traduite par des destructions massives d'emploi démontrant ainsi que la flexicurité est efficace en période de croissance et nettement moins en période de crise.

A la fin de la décennie, et dans le cadre d'une relance de la SEE, la stratégie Europe 2020 pour « une croissance intelligence, durable et inclusive » réaffirme un objectif en termes de taux d'emploi (75%) de concert avec une baisse sous le seuil de 10% du décrochage scolaire et une réduction de 20 millions du nombre de personnes menacées par la pauvreté. L'initiative phare de cette stratégie dans le champ de l'emploi est le programme *New skills for new jobs* qui constitue le bras armé destiné à faire augmenter le taux d'emploi à 75% dans une perspective qui demeure marquée par une approche en termes de capital humain « *Des taux de chômage structurel chroniquement élevés entraînent une perte de capital humain*

*inacceptable* » déclare la Commission dans son adresse aux autres instances gouvernementales de l'UE<sup>1</sup>. Certes la question de la qualité de l'emploi fait son retour – présidence belge oblige – mais la première priorité affirmée est de relancer une flexicurité post-crise qui repose toujours sur le postulat des bienfaits d'une responsabilisation des individus comme en témoignent les objectifs énoncés : « doter les individus des compétences nécessaires à l'exercice d'un emploi » ; « faire coïncider les compétences individuelles et les emplois disponibles ». Les recommandations du groupe d'experts ayant préparé le programme New Skills for New Jobs est encore plus éloquent puisque la première de celles-ci propose de développer une série d'incitations destinées à conduire les individus vers une montée en compétences dont la mise en œuvre repose sur le rôle des services publics de l'emploi.

Le socle européen des droits sociaux lancé en 2017 constitue l'initiative phare la plus récente dans le domaine de l'emploi et de la protection sociale. Il se présente avant tout comme un document de cadrage en vingt principes traçant les perspectives et des objectifs pour 2030. Mais au fond ces objectifs demeurent dans le sillage des orientations précédentes. On y retrouve ainsi un taux d'emploi visé à 78%, un taux d'accès la formation de 60% pour les adultes (80% de possédant des savoirs de base), une diminution du taux de NEETS au-dessous de 10% et une réduction de 15 millions du nombre de personnes menacées de pauvreté. Le SEDS demeure pourtant sur le registre de l'affirmation de grand principes fédérateurs dont la « *valeur ajoutée est plutôt discursive et légitimatrice* » (Conter 2020, 88). Le plan d'action du SEDS de 2021 décline de son côté une série d'objectifs qui demeurent dans la lignée des orientations précédentes comme le rappelle cet interlocuteur du FSE : « *il [le plan d'action] contenait des objectifs européens qui, effectivement, font penser à ceux qui avaient déjà été inscrits dans la stratégie Europe 2020 qui est arrivée à son terme (...). Alors, la nouveauté maintenant qui est attendue, là, ça devrait venir dans les jours ou les semaines qui viennent, c'est que ces objectifs européens en matière d'emploi, en matière de lutte contre la pauvreté, etc., devraient être déclinés en objectifs nationaux, comme ça avait été le cas d'ailleurs, j'en ai parlé tout à l'heure dans le cadre de la stratégie 2020, avec des destinées parfois un peu compliquées (...). Donc on retrouve après un dispositif semblable à ce qu'on connaissait avant, mais mis à jour* ». L'articulation du socle avec les lignes directrices de la SEE posent toutefois question comme le rappelle cet interlocuteur de l'EMCO « *Pour l'instant la théorie, c'est que le socle a été intégré dans les lignes directrices. Mais ce sont deux logiques quand même un peu différentes. (...) Maintenant, les nouveaux objectifs chiffrés, déclinés en objectifs nationaux quand même*

---

<sup>1</sup> Communication de la commission au parlement européen, au conseil, au comité économique et social européen et au comité des régions. Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois: une contribution européenne au plein emploi COM(2010) 682 final/2

*de nouveau, ont été mis dans le plan d'action pour le socle, tout en ayant quand même une logique différente. Et donc, là aussi, la Commission va expliquer, va bien expliquer comment tout ça est tout à fait cohérent. Mais c'est quand même, des approches différentes. Et là, pour moi, là non plus, l'équilibre n'est pas encore très clair. Mais, bon, le Semestre est là ... Le Semestre européen va survivre, parce qu'aussi, du côté économique, c'est un instrument tellement fort que personne ne va vouloir l'abandonner* ». L'introduction du socle et de son plan d'action ne semblent ainsi pas avoir modifié sur le fond l'approche individualisante prédominant depuis le milieu des années 90. En référence aux trois ordres de changement mis en évidence par le politiste Peter Hall, il semblerait bien qu'on ait plutôt affaire à un changement de premier ordre (modification du niveau des instruments) ou de second ordre (changement d'instruments) qu'à un changement de troisième ordre (autrement appelé changement de paradigme) où sont redéfinis les objectifs et les moyens d'une politique publique (Hall, 1993).

### **La question des salariés en emplois peu qualifiés**

Au regard des emplois et des employé·s faiblement qualifié·es, la stratégie européenne s'inscrit ici aussi dans une constante programmatique depuis le début des années 2000. Elle est en effet fortement orientée vers la montée en qualification plutôt que vers la structuration du marché du travail. L'action communautaire vise ainsi avant tout à promouvoir, dans le cadre d'une compétence nationale, la montée en qualification de la main d'œuvre plutôt que d'agir sur les emplois non-qualifiés comme tels. En termes d'injonction à l'agir professionnel cette logique porte ainsi davantage vers l'accès la qualification sans que la responsabilisation croissante des salariés ne soit imposée comme une norme, au contraire l'implication des parties-prenantes (services publics, partenaires sociaux, milieux économiques, collectivités territoriales, etc.) est recherchée et régulièrement rappelée.

#### *Les étapes d'une stratégie orientée vers les compétences*

La question de la montée en qualification de la main d'œuvre n'est pas une nouveauté dans les politiques communautaires. Elle repose principalement sur le développement de la formation professionnelle des individus. Comme le rappelle un chercheur spécialiste de la stratégie européenne pour l'emploi lors d'un entretien : « *La formation des travailleurs a toujours été dans le discours européen. Jacques Delors était un fan convaincu de la formation tout au long de la vie. Et donc il y a eu beaucoup de de textes, en tout cas d'intentions, de déclarations autour de la nécessité de former les travailleurs, d'actualiser en permanence les compétences* ».

En miroir du processus de Bologne (1999) visant à structurer un espace européen d'enseignement

supérieur, le processus de Copenhague lancé en 2002 (29-30 novembre) entend fixer les règles d'une coopération renforcée dans les domaines de l'éducation et la formation professionnelle. Reposant sur la méthode ouverte de coordination, le processus de Copenhague fixe, avec pour horizon 2010, un ensemble de principes d'action et de lignes directrices. Suite aux ajustements produits en 2006 (Communiqué d'Helsinki) et 2008 (Communiqué de Bordeaux), la revue du processus de Copenhague menée par le Cedefop aboutit au Communiqué de Bruges du 7 décembre 2010. Sous présidence belge, ce Communiqué - prolongé par les conclusions de Riga en 2015 - propose une stratégie décennale (2011-2020) de développement des compétences fondée sur 22 réalisations concrètes attendues et la transformation des systèmes nationaux de formation vers plus de transparence et de flexibilité, visant à doter les individus des compétences nécessaires à leur adaptation aux transitions (notamment environnementale) en favorisant la mobilité transnationale des enseignants et des apprenants. Cette stratégie s'est notamment appuyée sur une série de recommandations ciblées (*Country Specific Recommendations*) adressées aux États-membres 2011 et 2015. Dans un domaine où les compétences des États-membres et le principe de subsidiarité demeurent la règle, la stratégie de développement des compétences s'inscrit dans une logique de promotion de parcours de renforcement des compétences (*Upskilling Pathways*) proposés aux nations européennes. C'est la logique qui prévaut à l'adoption, le 19 décembre 2016 par le Conseil de l'UE sur proposition de la commission (COM (2016) 381), d'une recommandation relative à des parcours de renforcement des compétences. Cette initiative recommande :

*« Conformément à la législation, à la situation et aux ressources disponibles au niveau national, et en coopération étroite avec les partenaires sociaux et les prestataires d'enseignement et de formation :*

- 1) *D'offrir aux adultes ayant un faible niveau de savoirs, d'aptitudes et de compétences, comme ceux qui ont quitté l'éducation et la formation initiales sans avoir achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou un niveau équivalent, et qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir une aide au titre de la garantie pour la jeunesse, la possibilité d'accéder à des parcours de renforcement des compétences qui, selon leurs besoins, leur donnent l'occasion:*
  - a. *d'acquérir un niveau minimal de compétence dans le domaine de la lecture, de l'écriture, du calcul et du numérique; et/ou*
  - b. *d'acquérir un ensemble plus vaste de savoirs, d'aptitudes et de compétences pertinentes pour le marché du travail et leur permettant de participer activement à la société, sur la base de la recommandation 2006/962/CE sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, en progressant vers une qualification de niveau 3 ou 4 du CEC en fonction de la situation au niveau national;*
- 2) *Compte tenu de la situation nationale, des ressources disponibles et des stratégies existantes au niveau national, d'identifier les groupes cibles prioritaires pour la mise en place de parcours de renforcement des compétences au plan national. Ce faisant, de prendre également en*



*considération la dimension homme-femme, la diversité et les divers sous-groupes dans la population ciblée ;*

- 3) *le cas échéant, de faire reposer les parcours de renforcement des compétences sur les trois étapes suivantes: l'évaluation des compétences, la fourniture d'une offre de formation adaptée, flexible et de qualité; ainsi que la validation et la reconnaissance des compétences acquises; La réalisation de ces étapes pourrait être facilitée par des mesures d'orientation et de soutien, comme cela est prévu aux points 12) à 14) et en tirant parti au mieux des possibilités offertes par les technologies numériques, s'il y a lieu. »<sup>2</sup>.*

Cette recommandation constitue l'un des 20 principes qui ont été proposés dans le cadre du socle européen des droits sociaux 2017). L'initiative *Upskilling pathways* a été réaffirmée plus récemment le 1<sup>er</sup> juillet 2020 à l'occasion de la présentation par la Commission de la stratégie en matière de compétences faisant suite aux conclusions du Conseil sur la mise en œuvre de la recommandation de 2016 (2019/C 189/04) formulées sur la base bilan réalisé par la Commission. Une nouvelle recommandation du Conseil a ainsi été adoptée (Recommandation du Conseil du 24 novembre 2020 en matière d'enseignement et de formation professionnelle (EFP) en faveur de la compétitivité durable, de l'équité sociale et de la résilience – 2020/C417/01) qui pose le cadre de la stratégie européenne en matière de qualification pour la période 2020-2025. Cette stratégie pose ainsi comme objectifs « *d'œuvrer à la réalisation, d'ici à 2025, des objectifs ci-après au niveau de l'Union, qui font partie des cadres de surveillance européens pertinents, y compris dans le domaine de l'enseignement et de la formation, de la politique sociale et de la politique de l'emploi:*

- *la proportion de diplômés de l'EFP occupant un emploi devrait atteindre au moins 82 %*
- *60 % des jeunes diplômés de l'EFP bénéficient d'un apprentissage en milieu professionnel au cours de leurs études. L'objectif vaut pour toutes les formes d'apprentissage professionnel sur un lieu de travail et contribuera également ainsi à étoffer les possibilités d'apprentissage que peut soutenir la garantie pour la jeunesse,*
- *8 % des étudiants de l'EFP bénéficient d'une mobilité à des fins d'apprentissage à l'étranger ».*

Cette recommandation, renforcée par la déclaration d'Osnabrück 6 jours plus tard (30 novembre 2020) des ministres en charge de l'éducation et la formation professionnelle, constitue le socle réglementaire actuel en matière d'élévation du niveau de compétences notamment pour les salariés faiblement qualifiés. En termes d'instruments d'action publique, cette stratégie est adossée au rôle du programme Erasmus+ et du Fonds Social Européen et au monitoring conduit par le groupe de travail sur l'EFP et le sous-groupe intitulé « *Working group on adult learning : opening opportunities for all* ».

---

<sup>2</sup> Recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences: de nouvelles perspectives pour les adultes - 2016/C 484/01

### *Quels regards sur la stratégie européenne de formation des salariés faiblement qualifiés ?*

Ainsi, sur la décennie écoulée, c'est sous une forme de réponse paradoxale à la crise de 2008 et aux débats sur le Brexit, que l'investissement social se structure. Le Pacte d'investissement social proposé par le Parlement européen en novembre 2012<sup>3</sup> fournit l'assise pour la communication de la Commission fixant les objectifs de l'investissement social pour la période 2014-2020<sup>4</sup> porté par le FSE. Comme indiqué précédemment (cf. supra), c'est au milieu des années 2010, alors que se noue un second moment social européen sous l'administration Juncker, que la question de la montée en qualification des actifs faiblement qualifiés va prendre un nouvel essor. La communication de la Commission « Une nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe. Travailler ensemble pour renforcer le capital humain et améliorer l'employabilité et la compétitivité »<sup>5</sup> propose une stratégie de renforcement du « capital humain » fondé sur le développement des compétences de base et professionnelles et relayé par la recommandation du Conseil (cf. supra). Le constat dressé à l'égard des personnes faiblement qualifiées est clairement décrit : « *Plus de soixante-cinq millions de personnes dans l'Union européenne n'ont pas le niveau de qualification correspondant au deuxième cycle de l'enseignement secondaire. La proportion varie considérablement selon les États membres de l'UE, pouvant atteindre voire dépasser les 50 % dans certains d'entre eux. Comme la plupart des postes requièrent de plus en plus souvent la maîtrise de compétences complexes, les personnes peu qualifiées se voient proposer moins de possibilités d'emploi. Elles sont également plus exposées aux emplois précaires et deux fois plus susceptibles que les travailleurs mieux qualifiés de connaître le chômage de longue durée. Les personnes ayant un niveau de compétences insuffisant sont souvent aussi des consommateurs vulnérables, en particulier au regard de la complexité croissante des marchés* ». Et de préconiser « *Pour améliorer les possibilités d'emploi des adultes ayant un faible niveau de compétences en Europe, les États membres devraient mettre en place des filières de relèvement du niveau des compétences au moyen d'une garantie de compétences établie en coopération avec les partenaires sociaux et les prestataires d'enseignement et de formation, ainsi qu'avec les autorités locales, régionales et nationales* ».

Pour autant la question de la responsabilisation des individus, y compris faiblement qualifiés, s'inscrit clairement dans une logique de renforcement du « capital humain » en vue de soutenir l'employabilité des personnes. Ce que confirme ce responsable du FSE au sein de la Commission : « *l'intention majeure qui existe, c'est de former les personnes en question pour qu'elles acquièrent une compétence qui soit conforme aux besoins du marché* ». Interrogé sur la position des instances communautaires et notamment de la Commission au regard de l'agir professionnel individuel, il poursuit : « *Tout passe*

---

<sup>3</sup> Résolution du Parlement européen du 20 novembre 2012 sur le pacte d'investissement social – une réponse à la crise (2012/2003(INI))

<sup>4</sup> Communication de la commission au parlement européen, au Conseil, au comité économique et social européen et au comité Des régions. Investir dans le domaine social en faveur de la croissance et de la cohésion, notamment par l'intermédiaire du Fonds social européen, au cours de la période 2014-2020. COM(2013) 83 final

<sup>5</sup> COM(2016) 381 Final.

*quand même beaucoup par la possibilité et la capacité, pas la capacité, la possibilité donnée aux gens, aux individus finalement de bénéficier de différents moyens ou services qui leur permettraient eux-mêmes de développer leur propre parcours professionnel, indépendamment de toute autre injonction extérieure. Voilà ! Ça, l'enjeu est fondamental. Donc, c'est plutôt une question de disponibilité de moyens et de services éventuels, mais là, non, on n'y est pas. On n'y est pas pour l'instant, je crois » ».*

Interrogé sur le positionnement du curseur dans un continuum allant du développement personnel à l'adéquationnisme aux besoins du marché du travail, cet expert conclut avec malice : *« Je ne crois pas que l'inflexion soit prise actuellement de mettre plus en avant ce souci de développement personnel dans les priorités européennes telles qu'elles sont formulées au niveau social actuel. Voilà ! Ça, c'est dit ».*

Comme le rappelle l'observatoire européen des politiques d'emploi (EEPO, 2015), cette stratégie de la Commission adossée à la formation des actifs repose en premier lieu sur la mise en œuvre du Fond Social Européen. Pour autant, cette opérationnalisation se heurte à des limites concernant la taille et les ressources en ingénierie des opérateurs nationaux en lien avec le public des employés faiblement qualifiés comme le rappelle en entretien ce responsable du FSE : *« Le problème, c'est que pour ce qui est du Fonds Social, dans ce domaine-là, où on peut vraiment espérer qu'on privilégie le développement personnel, on a souvent affaire à des petits opérateurs. (...) Et le problème, c'est que ces petits opérateurs-là, ils ont vraiment, je crois, du mal et d'après ce que j'entends malheureusement de plus en plus, à répondre aux demandes, aux exigences qui sont posées par nous, pour ce qui est de la gestion, de l'argent, qui leur est donné, et pour ce qui est des conditions de soutien fournies par le Fonds Social Européen. (...) Et donc là, ça, c'est la fragilité de l'ensemble ».*

Du côté du Conseil, le regard sur la posture de la Commission est plus nuancé et souligne une inflexion « sociale » des politiques communautaires : *« Si on a une discussion au niveau européen, par exemple autour de la garantie jeune, par exemple autour de l'initiative pour les chômeurs de longue durée, c'est toujours cette discussion où certains vont dire, bon, honnêtement, c'est leur propre responsabilité, on peut soutenir, mais... Et d'autres qui vont dire, non, non, non, c'est le service public. Et là, pour moi, la Commission actuelle est relativement fortement dans le camp, non, non, il faut vraiment soutenir. Il faut aider les gens ».*

Pour autant, la réponse aux difficultés des salariés faiblement qualifiés se construit nettement dans le champ du développement des compétences en cohérence avec les recommandations de l'initiative Upskilling Pathways. Cet expert de l'EMCO le rappelle en ces termes : *« Au niveau européen, j'ai l'impression que c'est [la question des employés non qualifiés] moins central dans le débat, notamment parce que, voilà, le problème ne se pose pas dans les mêmes termes partout en Europe. Et la réponse, comme en Belgique, mais sans doute encore plus au niveau européen, est souvent le upskilling. Voilà, s'il y a un problème d'emploi pour les bas qualifiés, s'il n'y a pas suffisamment d'emploi pour les bas qualifiés, il faut qu'ils se qualifient. Et donc, le problème est réglé. C'est un peu ça, je pense, l'essentiel de la discussion ».*

*« Parce que, de nouveau, les bas qualifiés, ce n'est pas un groupe uniforme. Sans doute, il y en a plein*

qui ont en fait toutes les possibilités et les capacités pour effectivement progresser, pour trouver leur chemin. Mais c'est quoi la réponse in fine à l'autre groupe en-dehors du fait qu'on proclame quand même des objectifs, de nouveau, l'Europe s'est fixé l'objectif d'un taux d'emploi de 78 % ». Concernant la logique et les moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés par les instances communautaires et notamment le Conseil dans ses recommandations de 2016 et 2020, le regard de cet expert de l'EMCO se fait plus critique : « Là, c'est clair qu'il y a un écart entre les ambitions énormes et les politiques. Mais là, les ambitions sont, ce qu'on a dit au début, la réponse à toute question, c'est *upskilling, skills, skills, skills...* Oui, bon, mais si c'est la réponse à toute question, à chaque question, il faut mettre, il faut créer un système énorme de formation généralisée, et ça, on ne fait pas. Il faut quelque chose d'envergure, d'enseignement officiel, mais alors pour les travailleurs, et personne... Voilà. Donc, là, il y a quand même un écart entre les ambitions et les moyens ». Le véhicule normatif nécessairement emprunté par le Conseil du fait des compétences nationales en matière d'éducation, de formation et d'emploi permet pour partie d'expliquer le *gap* relevé entre ambitions et moyens, ce qui est rappelé ici en ces termes :

- « C'est une recommandation. Et je n'ai pas l'impression que c'est une recommandation qui a beaucoup d'influence. Mais bon...
- Oui. Si on se revoit dans dix ans, on aura oublié ce que c'est.
- Oui, moi, j'avais déjà presque oublié ».

Du côté du parlement européen, la question de la non-qualification est régulièrement présente dans les débats au sein de la Commission emploi et affaires sociales comme le rappelle cette parlementaire française : « Mais sur les sujets emploi oui ils sont évoqués systématiquement. Vous n'allez pas avoir un rapport où on n'évoque pas les femmes, les personnes en situation de handicap. Les personnes les moins qualifiées sur l'année européenne des compétences ». Le rôle central des compétences est également réaffirmé au sein de cette instance à partir du constat régulièrement évoqué d'une inadéquation généralisée des compétences (*widespread skills mismatch*) appelant là aussi une stratégie de montée en compétences (*upskilling*) visant notamment les plus vulnérables « *In relation to upskilling, it is vitally important that individuals have access to training throughout their adult lives. This is particularly important with respect to the more vulnerable or marginalised groups in the labour market who have less access to training and are therefore more vulnerable to labour market change* » (Hogart, 2019).

Deux interrogations émergent en entretien. La première, régulièrement évoquée, est celle de la puissance normative des résolutions et recommandations communautaires qualifiées par notre interlocutrice au Parlement de « semi-législatif ». Un verre qui est ici considéré à moitié plein « *Aujourd'hui, il faut relire la résolution qui s'impose hein, c'est du semi législatif, c'est l'année jusqu'en 2024. Et donc les États membres sont invités à mettre des fonds, utiliser des fonds européens, mais surtout pour les moins*

qualifiés ». De manière plus inattendue, c'est la transmission d'informations entre instances communautaires qui est également évoquée. La Commission emploi et affaire sociale du Parlement apparaît certes régulièrement informée par la Commission et le Conseil mais insuffisamment semble-t-il en termes de suivi des actions en faveur des faiblement qualifiés :

- « La question des salariés faiblement qualifiés, c'est un sujet de débat, c'est un enjeu ?
- *Ils sont systématiquement cités, évoqués. Que ce soit dans l'Année européenne des compétences, quel que soit le sujet qu'on aborde, voilà le socle européen des droits sociaux. Il y avait même dans les objectifs définis de cette mandature, de monter le nombre de gens qui se forment. Diminuer la pauvreté, augmenter le taux de personnes qui se forment et le taux d'emploi d'emploi des adultes. Chiffré, le problème, c'est que bon, ça, ça a aussi un rapport à une difficulté, on n'évalue pas. Enfin on a chaque fois. Moi je réclame, je dis Bah on en est où ? (...) C'est fou ça, parce que, parce que tous les ans je dis alors, on en est où ? (...)*
- Mais c'est un problème de connexion entre les instances ? Parce que l'EMCO compile de la donnée à tours de bras, la MOC ça a été ça aussi.
- *Mais on n'a pas une culture de la pédagogie de la donnée, c'est-à-dire de donner quelques chiffres simples. On s'est fixé 3 gros objectifs, c'est assez simple, on les a. Tous les ans, en fin d'année où là on va avoir un discours de l'état de l'Union lundi, pourquoi Ursula Von der Layen ne donnerait pas des éléments ? On s'est donné 3 grands objectifs en matière sociale, emploi. Bon Ben voilà, ou est-ce qu'on en ? On ne le sait pas. »*

## **Conclusion**

Les principaux constats qui se dégagent de cette mise en perspective généalogique mettent en évidence la congruence entre « moment sociaux » des politiques communautaires et développement de stratégies volontariste en matière d'emploi et de formation des salarié·es. Pour autant, cet arrimage laisse transparaître une double logique récurrente. Dans le champ de l'emploi et du travail, la logique d'activation émerge comme une constante pluridécennale qui infuse la stratégie européenne pour l'emploi et ses différentes configurations. Dans le champ de la formation et notamment celle des employé·es faiblement qualifié·es, une continuité émerge fortement, corrélée à la logique d'activation, qui inscrit l'élévation des niveaux de compétences comme réacteur de la stratégie européenne. L'objectif principal de la politique européenne en matière d'éducation des adultes est ainsi conçu comme destiné à renforcer le capital humain, ce qui signifie faire acquérir aux individus des compétences pour stimuler la compétitivité économique.

## Références

Barbier, J. (2008). *La longue marche vers l'Europe sociale*. Presses Universitaires de France. <https://doi.org/10.3917/puf.barbi.2008.01>

Berthet, T., Conter, B., « **Un oxymore vivant ? Les institutions belges et françaises face à la flexicurité** » in Berthet, T et Vanuls, C., *Vers une flexicurité à la française*, Éditions Octarès, Collection Le travail en débats - Série LEST, 2019

Conter, B., « La politique européenne de l'emploi au service de la compétitivité », *Mondes en développement*, 2020/2 (n° 190), p.73 à 90

Conter, B., « Plein-emploi ou chômage nécessaire : la stratégie européenne pour l'emploi, entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, 2007, 21, 21-40.

Hall P., « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, 1993, p. 275-296.

Hogart, T., "Skills for the labour market: EU policies for VET and upskilling", [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_BRI\(2019\)638431](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_BRI(2019)638431)

Pochet, P., « Vingt ans de politiques sociales à la lumière du "Bilan social de l'Union européenne" » in Vanhercke B., Ghailani D. et Spasova S., avec Pochet P. (dir.), *Bilan social de l'union européenne 1999-2019 : une route longue et sinueuse*, Bruxelles, Institut syndical européen (ETUI) et Observatoire social européen (OSE), 2020.

Raveaud, G., « La Stratégie européenne pour l'emploi : une politique d'offre de travail », *Travail et Emploi*, 107, 2006, 7-18.

Vielle, P., Pochet, P., Cassiers, I., *L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ?* Bruxelles, PIE Peter Lang, 2005.

## Chapitre 3. L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation. Variations juridiques sur le thème de l'injonction à (se) former

C. Guitton (Céreq-LEST)

*Chapitre de l'ouvrage Roupnel-Fuentes M., Heichette S., Glaymann, D (2023), L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? Octares, collection Le travail en débats, p. 39-54. <https://shs.hal.science/halshs-04074703>*

## **L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation**

### **Variations sur le thème de l'injonction de (se) former**

Christophe Guitton, Céreq-LEST

L'injonction est une catégorie normative à mi-chemin entre la morale et le droit. Au plan moral, elle constitue « l'expression d'un devoir qui en appelle à la responsabilité de chacun » (Appay, 2012). La rhétorique libérale de la responsabilisation individuelle prend la forme d'une injonction faite aux actifs de prendre en charge leur vie professionnelle : injonction faite aux chômeurs de travailler, aux salariés de développer leurs compétences, aux actifs dans leur ensemble de se former et d'être mobiles. Au plan juridique, l'injonction est une notion familière au droit civil<sup>6</sup> et au droit pénal<sup>7</sup> mais étrangère au droit social. Ce domaine du droit envisage plus volontiers la question de l'articulation des droits et des devoirs, dans le champ de la protection sociale (Lafore, 2016) ou encore dans le champ du travail et de l'emploi (Petit, 2020) mais beaucoup moins dans le champ de l'éducation et la formation. Le peu d'intérêt des juristes pour la question des droits et des devoirs en matière de formation fait écho à la formulation des principes constitutionnels qui énoncent un devoir de travailler mais pas de devoir de se former<sup>8</sup>. Aux termes de l'article 5 du préambule de la Constitution<sup>9</sup> : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Cet énoncé dialectique permet d'écarter l'affirmation d'un droit au travail en tempérant le droit d'obtenir un emploi par « une sorte d'injonction » (Willmann, 2012) : le devoir de travailler, dont la portée normative est incertaine, tout à la fois morale et juridique (Petit, 2019). Le caractère moral de l'injonction au travail est au fondement de l'objection libérale à la question sociale, aujourd'hui comme hier (Hatzfeld, 1971 ; Guitton, 1998) : condamnation de l'oisiveté, répression de la mendicité, stigmatisation de l'assistanat, dénonciation du caractère désincitatif de l'indemnisation du chômage et des minima sociaux. L'injonction au travail a également une portée juridique étendue dans la mesure où le devoir de travailler justifie tout à la fois l'obligation de recherche active d'emploi à la charge des chômeurs, la contractualisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi avec Pôle Emploi, la contractualisation des bénéficiaires de la Garantie jeunes avec les missions locales ou encore l'obligation d'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Existe-t-il un devoir de se former qui constituerait le corollaire du droit à l'éducation et à la formation ? La réponse constitutionnelle est négative. L'article 13 du préambule dispose que : « la Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'État ». Le droit à l'éducation et à la formation a pour corollaire non pas une injonction de se former, à la charge des individus, mais une injonction de former à la charge de l'État, et plus largement de la Nation. La distinction est tout sauf sémantique dans la mesure où la caractéristique du système français est la séparation entre formation initiale et continue : l'éducation est un « service public » (formation initiale) alors que la formation continue est une « obligation nationale », mise en œuvre par l'État, les Régions et les partenaires sociaux (formation professionnelle tout au long de la vie) et une « garantie sociale » mise en œuvre par les entreprises (formation professionnelle continue). L'analogie

---

<sup>6</sup> L'injonction de faire est une procédure civile ouverte au créancier d'une obligation de faire et qui vise à obtenir du juge qu'il enjoigne au débiteur de l'exécuter (art. 1425-1 et sv du code de procédure civile).

<sup>7</sup> L'injonction thérapeutique, instaurée par la loi du 31 décembre 1970, est une mesure de soin ordonnée par un magistrat, dans le cadre d'une procédure pénale, à l'encontre de personnes en situation d'addiction.

<sup>8</sup> Cf. article 1 de ce dossier.

<sup>9</sup> Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 auquel renvoie la Constitution du 4 octobre 1958.



entre l'emploi (droit à l'emploi vs devoir de travailler) et la formation (droit à la formation vs devoir de se former) n'en demeure pas moins heuristique pour étudier les transformations du droit et de l'action publique en matière d'éducation et de formation. En effet, en l'absence de perspective de retour au plein emploi (Chassagnon, 2020), l'action publique se réoriente vers un objectif de plein-employabilité par la formation (Guitton, 2019), ce qui modifie son statut. Alors que la formation occupe une place centrale mais non exclusive dans le compromis de sécurité de l'emploi des Trente Glorieuses<sup>10</sup>, elle tend à s'imposer comme « l'instrument » (Lascombes et le Galès, 2004) par excellence de l'action publique en matière de sécurisation de l'emploi et des parcours, au point d'être présentée comme « l'État providence de demain » (Ewald, 2002). L'évolution se traduit par une injonction croissante à la formation et par un déplacement du centre de gravité de la responsabilité de la formation, de l'État et de l'entreprise vers l'individu. Il en résulte une reformulation des droits et des devoirs dont le contenu et les modalités diffèrent selon les champs : le droit à l'éducation (I) est contraint, triplement encadré par l'obligation scolaire, l'obligation d'assiduité et l'obligation de formation ; à l'inverse, le droit à la formation (II) est plus ouvert, en apparence tout au moins, dans la mesure où il s'exerce principalement dans le cadre d'un droit dit universel, le compte personnel de formation (CPF), auquel son titulaire est réputé libre de recourir ou non.

## **I. Le droit à l'éducation entre répression de la déscolarisation et prévention du décrochage**

La thématique de l'articulation des droits et des devoirs dans le champ de la formation initiale se pose dans des termes différents selon que l'on envisage la question juridique de la déscolarisation ou la question scolaire et sociale du décrochage. L'émergence du décrochage scolaire comme problème politique et comme catégorie de l'action publique au cours des années 2000 (Berthet et Zaffran, 2014) repose sur une définition institutionnelle des sorties prématurées du système éducatif<sup>11</sup> : les décrocheurs sont assimilés aux jeunes de 16 ans et plus (non soumis à l'obligation scolaire) sortis sans diplôme et sans certification professionnelle du second cycle du second degré. Cette « norme d'achèvement de la scolarité » (Bernard, 2011) constitue une norme sociale et non une norme légale, contrairement à l'obligation scolaire : la déscolarisation peut être définie comme le non-respect de la norme légale de la scolarité obligatoire jusqu'à 16 ans ; le décrochage s'analyse comme un écart par rapport à une norme sociale correspondant à la notion d'achèvement d'une scolarité normale, c'est-à-dire sanctionnée par un diplôme ou une certification de premier niveau (a minima), ce qui revient à définir les décrocheurs comme des « sortants sans certification »<sup>12</sup>. La définition institutionnelle du décrochage consacre la normativité du diplôme dans le système éducatif français caractérisé par une convention de type académique (Verdier, 2008). Le droit à l'éducation a pour corollaire une injonction à la diplomation et à la certification, c'est-à-dire à la réussite éducative, partagée entre l'institution scolaire et les élèves et leur famille (répression de la déscolarisation vs prévention du décrochage).

### **1 – La répression de la déscolarisation : de l'obligation scolaire à l'obligation de formation**

Le droit à l'éducation a pour corollaires l'obligation scolaire, jusqu'à 16 ans révolus, et l'obligation d'assiduité, dont le non-respect est passible de sanctions. La loi pour une École de la confiance du 26 juillet 2019, dite loi Blanquer, apporte une réponse aussi coercitive qu'intégrative à la question de la (dé)scolarisation des mineurs en prolongeant l'obligation scolaire par une obligation de formation.

---

<sup>10</sup> Entre 1958 et 1970, les bases conventionnelles de la sécurité de l'emploi sont posées par trois accords interprofessionnels relatifs à l'assurance chômage, à l'encadrement des licenciements et à la formation professionnelle continue.

<sup>11</sup> Art. L 313-7 du Code de l'éducation.

<sup>12</sup> La notion de « sortants sans certification » diffère de la notion classique de « sortants sans qualification » qui englobe les sortants du système éducatif sans aucun diplôme ou certification et les sortants de CAP ou de BEP n'ayant pas obtenu leur diplôme (Gasquet, 2013).

### **1.1 - L'éducation : un droit subordonné à l'obligation scolaire et à l'obligation d'assiduité**

Le droit à l'éducation est antérieur à sa reconnaissance constitutionnelle. L'instruction est obligatoire depuis la loi Jules Ferry du 28 mars 1882, à l'origine jusqu'à l'âge de 13 ans, puis 14 ans en 1936 et 16 ans révolus en 1959. Le principe de la scolarité obligatoire s'applique à partir de trois ans, pour tous les enfants français ou étrangers résidant en France. L'obligation scolaire est prolongée par l'obligation d'assiduité : écolier, collégien ou lycéen, l'élève est tenu d'assister aux cours inscrits dans son emploi du temps, sauf autorisation d'absence. L'obligation d'assiduité engage l'élève et sa famille : le représentant légal de l'élève doit en effet, au moment de la première inscription, signer le règlement intérieur de l'établissement précisant les modalités de contrôle et de suivi des absences. L'absentéisme fait l'objet d'un contrôle quotidien par les établissements scolaires qui doivent faire remonter à l'Académie les situations de grand absentéisme<sup>13</sup>. L'échelle des peines applicables aux élèves de collège et lycée va de simples punitions scolaires en cas d'absentéisme ponctuel à des sanctions disciplinaires (exclusion temporaire ou définitive) en cas d'absentéisme chronique. Le manque d'assiduité des élèves étant considéré comme une carence de l'autorité parentale (Bedon et de Chalup, 2007), les parents peuvent faire l'objet de mesures de soutien à la parentalité (contrat de responsabilité parentale) mais également de sanctions sociales<sup>14</sup> et pénales<sup>15</sup>.

### **1.2 - L'obligation de formation, expression du devoir de se former ou, à défaut, de travailler**

La loi pour une École de la confiance du 26 juillet 2019, dite loi Blanquer, apporte une réponse radicale à la question de la déscolarisation en instaurant une obligation de formation pour les mineurs. La loi réaffirme le droit à l'éducation mais en donne une définition téléologique : l'éducation prépare à l'insertion sociale et professionnelle<sup>16</sup> et à la formation tout au long de la vie<sup>17</sup>. Cette reformulation justifie la prolongation de l'obligation scolaire par une obligation de formation pour tous les jeunes de 16 à 18 ans à compter de la rentrée scolaire de septembre 2020. L'exposé des motifs de la loi précise que la réforme s'adresse aux près de 80 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans aucune qualification et aux 60 000 mineurs ni en études, ni en formation, ni en emploi (*Neets*<sup>18</sup>). L'obligation de formation est présentée, de manière quelque peu paradoxale, comme un « droit pour les jeunes » assorti d'une « obligation pour les pouvoirs publics ». Un droit pour les jeunes au sens où plusieurs options leur sont offertes<sup>19</sup> : formation sous statut scolaire dans un établissement du second degré ou du supérieur, formation professionnelle sous statut de stagiaire, apprenti, en emploi, en service civique, en dispositif d'accompagnement ou d'insertion sociale et professionnelle. Une obligation pour les pouvoirs publics dans la mesure où sa mise en œuvre est confiée aux missions locales, en lien avec l'ensemble des acteurs concernés : établissements scolaires, plateformes de suivi des décrocheurs (PSAD), Pôle Emploi, services publics régionaux de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'orientation, structures de type deuxième chance, etc.

Les missions locales sont « chargées de la mise en œuvre et du contrôle de l'obligation de formation<sup>20</sup> ». Elles doivent repérer les jeunes concernés, les contacter, organiser des

<sup>13</sup> A partir de quatre demi-journées d'absence non justifiées par mois.

<sup>14</sup> Supprimée en 2013, la suspension des allocations familiales en cas d'absentéisme a été votée le 7 avril 2021 par le Sénat dans le cadre d'un amendement au projet de loi sur le respect des principes de la République.

<sup>15</sup> Un manquement à l'obligation d'assiduité (absence injustifiée, motif inexact) constitue une contravention de 4<sup>ème</sup> classe passible d'une amende de 135 euros (art. R624-7 du Code pénal). En cas de manquements graves et répétés mettant en péril l'éducation de l'enfant, les parents sont passibles d'une peine de deux ans d'emprisonnement et 30 000 euros d'amende (art. L227-17 du Code pénal).

<sup>16</sup> Art. L111-1 du Code de l'éducation.

<sup>17</sup> Art. L111-2 du Code de l'éducation.

<sup>18</sup> *Neither in Education nor in Employment or Training*.

<sup>19</sup> Les options débordant le cadre de la formation initiale, le terme d'obligation de formation a été préféré à celui d'obligation scolaire.

<sup>20</sup> Décret du 6 août 2020.

entretiens avec les jeunes et leur représentant légal, leur proposer « un parcours adapté à leurs besoins » et assurer le suivi de ce parcours. Si un jeune ne se présente pas à l'entretien sans avoir justifié de son absence, s'il abandonne précocement son parcours d'accompagnement ou s'il ne répond plus aux demandes de la mission locale, celle-ci le convoque avec son représentant légal. Sans réponse dans un délai de deux mois suivant la convocation et en l'absence de respect de l'obligation de formation, la mission locale transmet le dossier au président du Conseil départemental, en charge de l'aide et de l'action sociale, qui doit alors « tout mettre en œuvre pour prévenir sa marginalisation et faciliter son insertion sociale ». En d'autres termes, sorti prématurément du système scolaire et passé sous les radars de la mission locale, le jeune mineur qui ne satisfait pas à l'obligation de formation est renvoyé à l'action sociale départementale, c'est-à-dire relégué à une position d'assisté.

## **2 – La prévention du décrochage entre injonction à la réussite éducative et droit à la remédiation**

Alors que la prévention du décrochage passe par une injonction multiforme à la réussite éducative et scolaire, sa réparation est à l'origine de la constitution, inédite en droit positif, d'un droit individuel à la remédiation scolaire, sociale et professionnelle pour les sortants précoces du système éducatif.

### **2.1 - Une injonction multiforme à la réussite éducative et scolaire**

L'injonction de (se) former est constitutive de l'histoire récente de l'institution scolaire. Ainsi peut-on considérer que la hausse d'éducation des années 1980-1990 (augmentation des taux de scolarisation, allongement des durées d'études, massification de l'enseignement supérieur) résulte d'une injonction sociétale à produire des générations de plus en plus diplômées en réponse à la demande générale d'éducation des jeunes, des familles et des entreprises (Bédoué et Planas, 2002). La massification de l'enseignement scolaire et universitaire fait écho aux injonctions publiques successives en matière de politiques éducatives (collège unique, objectif de 80% d'une classe d'âge au niveau du bac, objectif de 60% d'une génération dans le supérieur) relayées par des réformes européennes comme le LMD (licence-master-doctorat). Ces injonctions se révèlent contradictoires dès lors que l'inflation scolaire (Duru-Bellat, 2006) provoque un phénomène de déclassement massif des jeunes diplômés (Di Paola et Moullet, 2018), accroît la concurrence entre diplômés et non diplômés dans l'accès aux emplois d'exécution (Guitton et Fournié, 2008) et obère les perspectives d'insertion professionnelle des jeunes sans diplôme ni qualification. La priorité se déplace alors vers la lutte contre le décrochage scolaire qui figure au rang des priorités de l'Union européenne (stratégie de Lisbonne de 2000, stratégie Europe 2020), matérialisée par un objectif chiffré de réduction des sorties précoces à 10 % à l'horizon 2020. Le suivi statistique de cet indicateur<sup>21</sup> témoigne du pouvoir d'injonction de l'Union européenne et de la mobilisation des États membres, singulièrement de la France, dont le taux de sortants précoces se situait autour de 8% en 2019, à la veille de la pandémie de la Covid-19<sup>22</sup>.

Cette logique d'injonctions en cascade, relayée par l'institution scolaire, atteint les établissements, les enseignants et plus généralement les jeunes et les familles. Les bons résultats de la France en matière de réduction des sorties précoces tiennent pour une grande part à la mobilisation des établissements dans le cadre des groupes de prévention du décrochage scolaire (GPDS) en réponse à l'injonction institutionnelle de renforcer le travail collaboratif au sein des équipes éducatives (équipes de direction, personnels pédagogiques et éducatifs, représentants des services sociaux et de santé) pour favoriser le repérage et la prise en charge anticipée des situations de décrochage<sup>23</sup>. Plus fondamentalement, la

---

<sup>21</sup> L'indicateur européen de suivi des sorties précoces prend en compte les jeunes de 18 à 25 ans qui ne sont pas allés au-delà du premier cycle du secondaire et n'ont suivi aucune formation au cours des quatre semaines précédant l'enquête. Le taux moyen de sortants précoces dans l'UE passe de 16,9% en 2002 à 10,2% en 2019 (Source Eurostat, 22 avril 2020). La France se situe dans la moyenne, avec un taux de sortants précoces passant de 11,2% en 2010 à 8,2% en 2019 (source RERS 2020).

<sup>22</sup> Selon les syndicats enseignants (SNETAA-FO, SNUEP-FSU), entre 10% et 15% des élèves de bac pro et jusqu'à 50 % des élèves de CAP auraient disparu des écrans radars durant le confinement de mars-avril 2020.

<sup>23</sup> Les sorties précoces du système éducatif résultent de la conjugaison de facteurs scolaires (orientation subie,

démocratisation de l'enseignement scolaire a fait passer le système éducatif français « de l'idéal de l'élitisme républicain réservé à quelques-uns au modèle de l'égalité des chances offertes à tous » (Dubet, 2014). La promesse de justice contenue dans ce changement de paradigme scolaire fait peser sur les enseignants une injonction morale et éthique à la réussite des élèves, et de tous les élèves, dès lors que la réussite éducative conditionne l'insertion professionnelle et sociale. Symétriquement, le discours sur l'égalité des chances (réhabilitation du principe méritocratique) conjugué à l'évolution de la norme scolaire (consécration de la normativité du diplôme) fait peser sur les jeunes et leur famille une injonction à la persistance scolaire dès lors que « chacun a non seulement le droit de réussir, mais le devoir de réussir puisque la chance lui en est donnée » (Dubet, op. cit.).

## **2.2 - L'affirmation d'un droit individuel à la remédiation scolaire, sociale et professionnelle**

La responsabilisation des établissements scolaires dans la prévention du décrochage se traduit par une hétérogénéité des pratiques, dans l'enseignement secondaire<sup>24</sup> (Maillard, Merlin et Rouaud, 2016) comme dans l'enseignement professionnel<sup>25</sup> (Guitton, Kornig et Verdier, 2019). La caractéristique commune aux différents mondes sociaux de l'enseignement (général, professionnel, apprentissage) tient au fait que la difficulté de prévenir le décrochage résulte moins de l'inégale mobilisation des équipes éducatives que de la prégnance du rapport académique à la forme scolaire<sup>26</sup>.

Les limites de la prévention expliquent la multiplication des dispositifs publics de « raccrochage », c'est-à-dire de remédiation scolaire, sociale et professionnelle. La finalité réparatrice de ces dispositifs est perceptible dans leur formulation en termes de droits individuels : droit à une formation différée et droit à une seconde chance scolaire, mis en œuvre par les acteurs de la lutte contre le décrochage<sup>27</sup> ; droit à l'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, mis en œuvre par les missions locales. Le droit à une formation différée prend deux formes : un droit au retour en formation initiale sous statut scolaire, qui s'analyse comme un droit à la prolongation de la scolarité<sup>28</sup>, et un droit à une formation complémentaire qualifiante dans le cadre de la formation continue. Le droit à une seconde chance scolaire s'exerce dans le cadre de structures privées ou publiques dont la caractéristique commune est de proposer un enseignement et une pédagogie adaptés aux jeunes en rupture avec la forme scolaire académique ou en voie de marginalisation : Écoles de la deuxième chance<sup>29</sup>,

---

échec scolaire, etc.) et extra scolaires (précarité sociale, situation familiale, handicap, problèmes de santé, psychologiques, judiciaires, etc.). Dans l'enseignement secondaire, singulièrement dans les collèges et les lycées professionnels situés en zone prioritaire, qui concentrent les situations d'absentéisme et de décrochage, les équipes éducatives sont confrontées à une double problématique. Une problématique générale : lutter contre la spirale du désengagement des élèves (démotivation-démobilisation-déscolarisation) et une problématique spécifique : prendre en charge les difficultés de toute nature (scolaires et extra scolaires) qui entravent la scolarité des élèves (Guitton, 2018).

<sup>24</sup> Une enquête conduite par le Céreq, en 2014-2015, auprès de 120 établissements du second degré aboutit à la typologie suivante : 28% des établissements se limitent à une collaboration restreinte et orientée vers le traitement des ruptures de scolarité ; 18% engagent un travail collaboratif de prévention mais sans associer les enseignants ; 36% associent les enseignants à une démarche de prévention élargie à la pédagogie.

<sup>25</sup> Une enquête monographique réalisée par le LEST, en 2018, auprès de deux lycées professionnels et deux CFA de l'académie d'Aix-Marseille a mis en évidence deux logiques distinctes : prévention de l'absentéisme résultant d'une orientation subie dans les LP ; prévention des ruptures de scolarité résultant des ruptures de contrat d'apprentissage dans les CFA.

<sup>26</sup> Le rapport académique à la forme scolaire fait référence à la structuration du second degré par des enseignements disciplinaires spécialisés et hiérarchisés, et à des modes de transmission centrés sur la délivrance de connaissances et savoirs théoriques, caractéristiques sur lesquelles l'enseignement professionnel et l'apprentissage ne reviennent que partiellement.

<sup>27</sup> Plateforme de suivi et d'appui aux jeunes en situation de décrochage scolaire (PSAD), mission de lutte contre le décrochage scolaire (MLDS), réseau Formation qualification formation (Foquale).

<sup>28</sup> Art. L122-2 du Code de l'éducation modifié par l'ordonnance du 21 août 2019.

<sup>29</sup> Les Écoles de la deuxième chance sont des établissements ou des organismes de formation qui proposent une formation à des jeunes dépourvus de diplôme ou de qualification professionnelle.

Écoles de production<sup>30</sup>, Établissements public d'insertion de la défense<sup>31</sup> (Evide), Service militaire volontaire<sup>32</sup>. Le droit à l'accompagnement, instauré par la loi Travail<sup>33</sup> de 2016, permet à tout jeune de 16 à 25 ans en situation de précarité de bénéficier d'un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'Etat et mis en œuvre par les missions locales dans le cadre du Parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie<sup>34</sup> (Pacea). La Garantie jeune, modalité spécifique du Pacea, permet un accompagnement renforcé assorti d'une aide financière pour favoriser l'autonomie de jeunes Neets. Dans le cadre du Pacea, le jeune et la mission locale signent un contrat d'engagement qui détaille leurs engagements respectifs tout au long du parcours. En cas de manquement du jeune à ses obligations, la mission locale peut suspendre ou supprimer l'allocation et rompre le contrat d'engagement, ce qui met fin au Pacea.

Le décrochage relève-t-il de la question sociale ou de la question scolaire ? En d'autres termes, qui peut être tenu pour responsable du décrochage : l'élève, sa famille, l'établissement, l'institution scolaire ? Et à qui incombe la responsabilité de prévenir la déscolarisation ou, à défaut, de prendre en charge les décrocheurs ? La réarticulation des droits et des devoirs dans le champ de la formation initiale (droit à l'éducation vs droit à la remédiation, obligation scolaire vs obligation de formation) met en évidence une imputation partagée des responsabilités entre l'institution scolaire, les jeunes et les familles.

## **II. Le droit à la formation entre comptes personnels, droits individuels et injonction de (se) former**

Depuis l'accord de 1970 et la loi de 1971, dite loi Delors, la formation professionnelle continue est financée et mise en œuvre par les entreprises dans un cadre institutionnel, juridique et financier élaboré conjointement par les partenaires sociaux et l'État, qui a fait une place croissante aux Régions dans le cadre de la décentralisation. La complexité du système français de formation professionnelle continue tient à une logique historique de structuration par publics et par opérateurs qui aboutit à un enchevêtrement des compétences et à une segmentation des dispositifs contradictoires avec l'injonction européenne à la formation tout au long de la vie et avec l'enjeu de sécurisation des parcours professionnels (Guitton, 2008). C'est la raison pour laquelle le législateur a englobé la notion de formation professionnelle continue dans la notion plus large de formation professionnelle tout au long de la vie<sup>35</sup>. Aborder la question de l'articulation des droits et des devoirs en matière de formation nécessite d'opérer une distinction entre la formation professionnelle tout au long de la vie (FPTLV), « obligation nationale » mise en œuvre par l'État, les Régions et les partenaires sociaux et la formation professionnelle continue (FPC), « garantie sociale » mise en œuvre par les entreprises. Dans le champ de la FPTLV, la création récente de droits dits universels à la formation et à l'accompagnement des mobilités s'accompagne d'une injonction de s'en saisir qui revient à faire reposer sur les actifs la responsabilité première de la sécurisation des parcours

---

<sup>30</sup> Les écoles de production sont des établissements privés d'enseignement technique à but non lucratif qui forment des jeunes dès 15 ans et préparent aux diplômes de l'Education nationale (CAP, bac pro) ou à des certifications et titres professionnels inscrits au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP).

<sup>31</sup> Les jeunes de 16 à 25 ans sans diplôme ni qualification, ou en voie de marginalisation sociale, peuvent conclure un contrat de volontariat pour l'insertion (CVS) dans un Evide, dans le cadre du dispositif « Défense, deuxième chance ». Ce contrat de droit public leur permet de recevoir une formation générale et professionnelle.

<sup>32</sup> Expérimenté à partir de 2015 et généralisé par la loi du 13 juillet 2018, le service militaire volontaire permet à des jeunes de trouver une voie d'insertion professionnelle grâce à une formation générale et pratique assurée par les militaires.

<sup>33</sup> Loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

<sup>34</sup> Le jeune et la Mission locale signent un contrat d'engagement qui détaille leurs engagements respectifs.

<sup>35</sup> Aux termes de l'article L. 6111-1 du Code du travail : « La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. Elle constitue un élément déterminant de la sécurisation des parcours professionnels et de la promotion des salariés (...) Elle comporte une formation professionnelle initiale, comprenant notamment l'apprentissage, et des formations ultérieures, qui constituent la formation professionnelle continue, destinée aux jeunes et adultes engagés dans la vie active ».

professionnels. Dans le champ de la FPC, la responsabilité de l'employeur en matière de formation et d'adaptation des salariés s'accompagne d'une injonction au développement des compétences par la formation qui fait peser sur les salariés la responsabilité première de leur employabilité.

## **1 – La formation professionnelle tout au long de la vie : le CPF pour solde de tout compte**

Pour contribuer à la mise en œuvre du concept européen de formation tout au long de la vie et pallier la balkanisation du système français de formation professionnelle (Guitton, 2008), l'État et les partenaires sociaux ont instauré au cours des dernières années une nouvelle génération de droits universels à la formation et au conseil accessibles à toute personne indépendamment de son statut. Leur instrumentation sous forme de comptes individuels témoigne d'un certain consensus entre l'État et les partenaires sociaux autour de la responsabilisation des actifs dans la sécurisation des parcours par la formation.

### **1.1 – La responsabilisation des actifs dans la conduite et la sécurisation des parcours professionnels**

Le compte personnel de formation (CPF), créé en 2014<sup>36</sup>, est intégré au compte personnel d'activité (CPA), instauré par la loi Travail de 2016 pour favoriser l'autonomie individuelle et la sécurisation des parcours professionnels. Ouvert à tous les actifs à partir de 16 ans (fin de l'obligation scolaire), le CPA est conçu comme le réceptacle de différents droits sociaux dans le cadre de trois comptes distincts : le compte personnel de formation (CPF), le compte personnel de prévention<sup>37</sup> (C2P) et le compte d'engagement citoyen<sup>38</sup> (CEC). Le compte personnel de formation, principale composante du compte personnel d'activité, permet à son titulaire, tout au long de sa vie professionnelle, de maintenir son niveau de qualification ou d'accéder à un niveau de qualification supérieur. Le CPF s'analyse comme un droit universel, attaché à la personne (Maggi-Germain, 2013) indépendamment de son statut (salarié, non-salarié, demandeur d'emploi, agent public) et sa transférabilité garantit une continuité des droits en dehors du statut de salarié. Le CPF est mobilisable pour des actions de formation<sup>39</sup> de bilan de compétences<sup>40</sup> ou de validation des acquis de l'expérience<sup>41</sup> (VAE). Initialement alimenté en heures de formation, le CPF a été monétisé<sup>42</sup> par la loi Avenir professionnel de 2018, sa gestion confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations et son utilisation dématérialisée. Dès lors que les droits acquis au titre du CPF peuvent ne pas suffire à financer le projet de formation de son titulaire, ce dernier bénéficie d'un droit à financement complémentaire dans le cadre d'accords d'entreprise, de groupe ou de branche, ou dans le cadre d'abondements spécifiques en fonction des catégories de publics et des types de financeurs (entreprise, Région, Pôle emploi, Agefiph, etc.).

L'instauration d'un droit à la formation sous la forme d'un compte individuel fait polémique : le CPF est-il l'instrument de la sécurisation des parcours ou un simple viatique justifiant la responsabilisation des actifs dans la prise en charge de leur vie professionnelle ? Inspiré du compte épargne formation (Luttringer, 2009), le CPF fait écho aux recommandations de l'OCDE de « mettre l'individu au centre des dispositifs de formation et développer la responsabilisation, même pour les publics les moins qualifiés » (Luttringer, 2018), ou encore aux lignes directrices du processus de Copenhague invitant les États membres de l'Union à donner priorité « aux dispositifs qui soutiennent l'accès individuel à la formation : comptes

---

<sup>36</sup> Le CPF est créé par l'accord du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, et modifié par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 20 septembre 2018, dite loi Avenir professionnel.

<sup>37</sup> Le C2P permet aux personnes exposées à certains facteurs de risques professionnels d'obtenir des points pour le financement de droits à formation, d'une réduction du temps de travail ou d'une retraite anticipée.

<sup>38</sup> Le CEC recense les activités bénévoles et opère leur conversion sous forme de jours de congé ou de droits à formation.

<sup>39</sup> Les formations couvrent un champ très large : formation linguistique, bureautique, permis de conduire, etc. ainsi de que des formations à des titres professionnels dans des domaines extrêmement variés (ressources humaines, secrétariat, logistique, etc.).

<sup>40</sup> Le bilan de compétences permet à son bénéficiaire de faire le point sur ses compétences professionnelles et personnelles, ses aptitudes, ses aspirations et motivations, afin de définir un projet professionnel et le cas échéant un projet de formation.

<sup>41</sup> La VAE permet à toute personne engagée dans la vie active depuis au moins un an de faire reconnaître son expérience sous la forme d'un diplôme, d'un titre ou d'un certificat de qualification paritaire (CQP) de branche ou interprofessionnel (CQPI).

<sup>42</sup> La monétisation du CPF concerne les salariés et les non-salariés, à l'exclusion des agents des trois fonctions publiques dont le CPF demeure abondé en heures de formation. Le compte est alimenté de 500 euros par an, dans la limite de 5 000 euros, pour un salarié à temps plein et au prorata de son temps de travail pour un salarié à temps partiel. Ces montants sont portés à 800 euros dans la limite de 8 000 euros pour salariés non qualifiés et les travailleurs handicapés.

individuels, bons, chèques » (Dayan, 2019). Le CPF est salué à sa création comme un « bien patrimonial » (Luttringer, 2014) dès lors que le salarié dispose de la pleine propriété des droits enregistrés sur son compte et a seul le pouvoir de mobiliser, à son initiative, les heures puis euros enregistrés sur son compte. En revanche, sa monétarisation en 2018 est critiquée dans la mesure où elle achève « d'affranchir les conditions de mobilisation du compte de tout contexte d'entreprise » pour en faire un « dispositif individualisé largement centré sur le libre jeu de la concurrence et du marché » (Perez, 2019). Universel, individuel et intégralement transférable, le CPF repose sur une représentation de « l'individu appelé à incarner l'idéal de la tradition libérale : libre, responsable, rationnel, capable de se projeter dans l'avenir » (Gautié, Maggi-Germain et Perez, 2015). La responsabilité des actifs en matière de formation est socialisée, c'est-à-dire encadrée par des droits formels à l'orientation<sup>43</sup>, au conseil<sup>44</sup> et à l'accompagnement (Petit, 2019 ; Maggi-Germain, 2018) et des garanties procédurales : bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE), certification. Pour autant, les actifs titulaires de ces multiples ressources juridiques (comptes personnels, droits formels, garanties procédurales) demeurent libres de les mobiliser et d'en faire usage ou non, en vertu du principe selon lequel il n'est de liberté sans responsabilité de se saisir ou non des moyens de l'exercer.

## **1.2 – L'activation des demandeurs d'emploi par la formation**

Une période de chômage n'ouvre pas de droit à alimentation du compte personnel de formation. En revanche, l'utilisation du CPF permet de satisfaire à l'obligation de recherche active d'emploi<sup>45</sup>. Pour obtenir la qualité de demandeur d'emploi et être indemnisé par le régime d'assurance chômage (RAC), un travailleur privé d'emploi doit être inscrit à Pôle emploi et rechercher activement un emploi. Cette condition de recherche d'emploi implique l'accomplissement « d'actes positifs et répétés » incluant la formation. La condition de recherche d'emploi est réputée satisfaite dans deux cas de figure<sup>46</sup> : lorsque le demandeur d'emploi mobilise son CPF ou lorsqu'il engage une formation dans le cadre d'une contractualisation avec Pôle emploi. Tout chômeur, indemnisé ou non, doit en effet conclure un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) avec Pôle emploi qui formalise les engagements respectifs des parties : le PPAE précise la nature et les caractéristiques de l'emploi recherché, la zone géographique privilégiée et le niveau de salaire attendu, au regard de la formation du demandeur d'emploi, de sa qualification et des compétences acquises au cours de son parcours professionnel ; le PPAE indique également les actions que Pôle emploi s'engage à mettre en œuvre pour accélérer le retour à l'emploi : actions d'évaluation, de conseil, d'orientation, de formation, bilan de compétences, VAE, atelier de recherche d'emploi, etc. Toute action de formation peut être inscrite au PPAE (formation qualifiante ou non, diplômante ou non, d'adaptation, d'orientation, de courte ou longue durée) dès lors qu'elle prépare à l'emploi recherché.

Si le demandeur d'emploi dispose d'un CPF suffisant pour financer la formation, son projet est automatiquement validé dans le cadre du PPAE et il n'a pas à obtenir l'accord de Pôle emploi pour partir en formation. Dans le cas contraire, il peut demander un financement complémentaire à Pôle emploi, sous réserve de justifier du bien-fondé de la formation choisie au regard de son projet de reclassement. Si la demande est acceptée, le demandeur d'emploi peut partir en formation ; si elle est refusée, ce dernier se retrouve dans la situation de devoir arbitrer entre financer le reste à charge ou renoncer à la formation. Si la contractualisation avec Pôle emploi restreint la liberté de choix des chômeurs en matière de formation, la loi Avenir professionnel de 2018 franchit un cap supplémentaire en restreignant leur liberté d'utilisation du CPF : les demandeurs d'emploi qui acceptent une formation financée par Pôle

---

<sup>43</sup> Loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

<sup>44</sup> Créé en 2104, avec la même vocation universelle que le CPF, le conseil en évolution professionnelle (CEP) est une mesure gratuite et personnalisée d'accompagnement des projets professionnels, accessibles aux actifs dès leur entrée sur le marché du travail. L'objectif est de définir des projets d'évolution ou de reconversion professionnelle cohérents avec les besoins économiques des territoires et de faciliter l'accès aux formations et aux financements. Le CEP est mis en œuvre dans le cadre service public régional de l'orientation (SPRO).

<sup>45</sup> Art. L6323-1 du Code du travail.

<sup>46</sup> Art. L5411-7 du Code du travail.



emploi, une Région, un opérateur de compétences ou l'Agefiph voient leur CPF débité du montant de la formation, dans la limite des droits acquis. En d'autres termes, le consentement du chômeur à la formation justifie sa contribution financière si bien que la mobilisation du CPF n'est pas une faculté mais une obligation, formellement justifiée « par l'équilibre de droits et de devoirs qui s'imposent à tout chômeur » (Pagnerre, 2018).

## **2 – La formation professionnelle continue entre responsabilité de l'employeur et responsabilisation des salariés**

La formation professionnelle continue s'analyse comme une garantie sociale<sup>47</sup> dont le financement mutualisé, expression de la solidarité interprofessionnelle, constitue une sorte de « pot commun » alimenté par les contributions des employeurs et finançant des droits non contributifs à la formation pour prévenir le risque associé à la perte d'employabilité (Barthélémy, 2009). Cette caractéristique originale résulte du choix initial de l'État et des partenaires sociaux<sup>48</sup>, d'une part de ne pas mettre en place une assurance formation financée par des cotisations sociales employeurs et salariés, sur le modèle de l'assurance chômage (Vincent, 1997), d'autre part de ne pas instaurer une obligation de formation à la charge de l'employeur mais de s'en tenir à une incitation fiscale visant à encourager les entreprises à investir dans la formation de la main d'œuvre. Dès lors, la formation n'est ni une obligation pour les employeurs, ni un droit pour les salariés mais une somme d'injonctions respectives.

### **2.1 – La responsabilité de l'employeur entre obligation de financer et injonction de former**

L'employeur n'a pas d'obligation générale de formation mais une obligation conventionnelle et légale de participer au financement de la formation professionnelle par le financement direct d'actions de formation et par le versement de diverses contributions<sup>49</sup>. L'employeur n'a pas non plus l'obligation de mettre en place un plan de développement des compétences (PDC), ex-plan de formation. La seule contrainte qui pèse sur lui en matière de formation est d'origine jurisprudentielle. Formulée par la Cour de cassation en 1992, l'obligation d'adaptation des salariés à l'évolution des emplois<sup>50</sup> a connu des revirements législatifs spectaculaires, entre obligation juridique et simple devoir moral. Ainsi, alors que la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 édictait, à l'occasion des plans sociaux<sup>51</sup>, une véritable obligation d'adaptation et de reclassement à la charge de l'employeur, assortie d'une obligation de résultats en matière de formation, la reformulation de l'obligation d'adaptation par la loi Avenir professionnel de 2018 est nettement plus tempérée<sup>52</sup> : l'employeur « assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper leur emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences ». Cette formulation situe l'adaptation au poste dans la sphère de la responsabilité contractuelle de l'employeur - constamment réaffirmée par la jurisprudence (Michelet, 2020) - mais renvoie l'adaptation à l'évolution des emplois et le développement des compétences à la responsabilité sociale de l'entreprise, nettement moins contraignante (Luttringer, 2019).

En cas de licenciement économique, la responsabilité de l'employeur s'étend à la formation, à

---

<sup>47</sup> Art. L6221-1 du Code du travail.

<sup>48</sup> Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnels, repris par la loi du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente, dite loi Delors. Le ministre du Travail, M. Fontanet, annonce alors la création d'une nouvelle « garantie sociale ».

<sup>49</sup> Une contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (taxe d'apprentissage), une contribution spécifique au financement du CPF des salariés en contrat à durée déterminée et une contribution supplémentaire à l'apprentissage. Ces contributions sont versées aux opérateurs de compétences (OPCO) jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2022, date à laquelle l'Urssaf deviendra le collecteur unique des contributions formation et alternance des entreprises.

<sup>50</sup> Dans son arrêt Expovit du 25 février 1992, la chambre sociale de la Cour de cassation énonce que « l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, a le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution des leurs emplois ».

<sup>51</sup> L'exposé des motifs précise que « le licenciement économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés ».

<sup>52</sup> Art. L 6321-1 du Code du travail.

l'adaptation et au reclassement des salariés<sup>53</sup>. Le reclassement interne s'effectue sur les postes disponibles au sein de l'entreprise ou dans le périmètre du groupe. L'emploi proposé doit être équivalent à l'emploi occupé, en termes de qualification et de salaire et, si le poste disponible nécessite une formation complémentaire d'adaptation, l'employeur doit la proposer au salarié dont le refus l'expose à un licenciement économique. Si l'employeur ne propose pas de formation, le salarié peut percevoir une indemnisation pour licenciement injustifié. En cas de litige, c'est à l'employeur qu'il revient d'apporter la preuve de l'accomplissement de l'obligation de reclassement qui lui incombe, les juges vérifiant l'effectivité des efforts de l'employeur et la réalité des offres de reclassement. Les licenciements économiques collectifs dans les entreprises de plus de cinquante salariés font l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi-PSE (ex-plan social). La responsabilité des reclassements externes incombe à l'employeur mais elle s'exerce dans un cadre socialisé, les salariés licenciés pour motif économique étant éligibles, en fonction de la taille de l'entreprise, à différentes mesures financées par l'entreprise avec le concours des opérateurs de compétence pour les actions de formation : les congés de reclassement et les contrats de sécurisation professionnelle (CSP), auxquels s'ajoutent les congés de conversion financés par le Fonds national pour l'emploi (FNE). Le point commun de ces dispositifs individuels de reclassement est de permettre aux salariés licenciés d'accéder à une indemnisation du chômage plus généreuse tout en bénéficiant d'actions de reconversion, de reclassement, de formation ou de VAE destinées à accélérer leur retour à l'emploi.

## **2.2 – La responsabilisation des salariés entre incitation à la formation et injonction de se former**

L'articulation des droits et des devoirs entre les parties au contrat de travail diffère selon que l'accès à la formation est à l'initiative de l'employeur, à l'initiative du salarié ou co-construit avec l'employeur. Le départ en formation à l'initiative de l'employeur se fait dans le cadre du plan de développement des compétences : la décision d'envoyer un salarié en formation relève du pouvoir de direction de l'employeur dont le pouvoir discrétionnaire est encadré par la loi<sup>54</sup> et la jurisprudence<sup>55</sup> ; la formation s'exerce dans le cadre du lien de subordination et le refus du salarié peut constituer une faute justifiant un licenciement, sauf exceptions légales<sup>56</sup> ou jurisprudentielles<sup>57</sup>. La formation à l'initiative du salarié s'exerce dans le cadre du compte personnel de formation (CPF) et du CPF « projet de transition professionnelle », ou « Transition pro », ex-congé individuel de formation (CIF). En ce qui concerne le CPF de droit commun, soit le salarié utilise son compte pour suivre une formation hors temps de travail et il n'a pas à demander d'autorisation d'absence à l'employeur, soit la formation est suivie en tout ou partie pendant le temps de travail et l'absence doit faire l'objet d'une demande d'autorisation préalable (co-construction) qui conditionne le maintien de la rémunération. L'accès au CPF « Transition pro » est réservé aux salariés ayant une certaine ancienneté dans l'entreprise et souhaitant se reconverter, c'est-à-dire changer de métier ou de profession grâce à une formation longue certifiante. Comme pour l'ex-CIF, les projets sont soumis à une commission paritaire régionale pour validation et financement. En cas d'acceptation, le salarié bénéficie d'un congé spécifique et son contrat de travail est suspendu. En cas de refus, le salarié peut maintenir son projet de reconversion en utilisant son CPF et, si les droits ouverts sont insuffisants, en sollicitant un abondement de la part de l'employeur (co-construction), auquel cas le contrat de travail n'est pas suspendu, la formation s'effectue sur le temps de travail et la rémunération est maintenue. À l'exception des formations à l'initiative de l'employeur,

---

<sup>53</sup> Art. L1233-4 du Code du travail : « Le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré sur les emplois disponibles ».

<sup>54</sup> La liberté de choix de l'employeur est limitée par le principe de non-discrimination (art. L1132-1 du Code du travail).

<sup>55</sup> L'employeur ne peut refuser une formation à un salarié dès lors qu'il est tenu par une obligation légale, conventionnelle ou contractuelle (Cass. soc. du 6.4.94.).

<sup>56</sup> Le refus de partir en formation ne peut être sanctionné lorsque l'employeur ne respecte pas son obligation de s'assurer du consentement préalable du salarié, dans trois cas : formation hors temps de travail, bilan de compétences, VAE.

<sup>57</sup> Le refus de formation par le salarié constitue une faute, sauf si ce refus repose sur un motif légitime, lorsque l'employeur ne respecte pas ses obligations ou lorsque la formation n'entre pas dans le cadre de la qualification du salarié (Cass. soc. du 3.2.10).

le non recours à la formation au cours de l'exécution du contrat de travail ne peut être imputable au salarié<sup>58</sup> a fortiori s'agissant des dispositifs de formation laissés à son initiative.

Si les salariés ne sont pas tenus à une obligation de formation, une double injonction pèse sur eux : une injonction managériale à la compétence et une injonction publique à l'employabilité. Alors que les réformes successives, depuis deux décennies, se concentrent sur les modalités d'accès à la formation, la diffusion de la notion controversée de compétence (Oiry, 2005 ; Monchatre, 2010) modifie les termes du débat juridique sur le partage des responsabilités entre employeur et salarié en matière de performance et d'employabilité. Le contentieux de l'insuffisance professionnelle (cause réelle et sérieuse de licenciement pour motif personnel) est à l'origine d'une distinction entre le « jugement d'aptitude » de l'employeur, qui porte sur les conditions minimales d'adéquation à un emploi au regard de la qualification contractuelle du salarié, et le « jugement de compétence » qui rend compte du degré de professionnalisme manifesté dans l'exécution du travail (Wauquier, 2003). À qualification égale, différents salariés peuvent être tenus pour plus ou moins compétents. La compétence joue ainsi, tout au long de la relation de travail, comme mesure de l'écart entre un niveau minimal et un niveau optimal d'adéquation à un poste, un emploi ou une fonction, la question étant de savoir à qui incombe la responsabilité de combler cet écart, de l'employeur (devoir d'adaptation) et/ou du salarié (injonction à la formation). Alors que le juge encadre la gestion des performances par l'employeur (management par objectifs vs résultats), la doxa managériale tend à faire peser sur les salariés la responsabilité première de la compétence. L'injonction se dédouble : injonction au professionnalisme (Broussard, Demazière et Milburn, 2010), injonction à la professionnalisation (Wittorski, 2008). L'injonction managériale à la compétence est prolongée par une injonction publique à l'employabilité, c'est-à-dire à l'entretien et au développement des compétences par la formation, parfaitement résumée par la ministre du travail, Muriel Pénicaud, lors des débats de la loi Avenir professionnel de 2018 : « La première précarité étant le chômage, la première sécurité est la compétence dont le premier levier est la formation » (Géa, 2018). Cette double injonction individuelle à la compétence et à l'employabilité va à l'encontre des résultats des travaux du Céreq qui mettent l'accent sur l'articulation entre formation, organisation du travail et gestion des ressources humaines dans le développement professionnel des salariés (Sigot et Véro, 2014) et sur le rôle de l'entreprise dans la (dé)professionnalisation des salariés (Guitton, 2014).

Les manifestations de l'injonction de (se) former en droit positif empruntent au registre sociopolitique de deux figures paradigmatiques de l'État social. L'État social actif (Vielle, Pochet et Cassiers, 2005) vise à « équiper le marché pour l'individu » : la responsabilité de l'État porte sur l'instauration de droits et garanties dont l'objet est la sécurisation des parcours (éducation, formation, remédiation, reconversion). L'État social actif théorise le principe de la responsabilisation individuelle dans le cadre de politiques actives conjuguant incitation (aides à l'emploi, à la formation, au reclassement), contrainte (obligation de recherche d'emploi, obligation de formation) et contractualisation dans le cadre de dispositifs conditionnant le bénéfice des aides publiques à des conduites actives de recherche d'emploi ou de formation (PPAE, Pacea). L'État social patrimonial (Gautié, 2003) vise à « équiper l'individu pour le marché » : la responsabilité de l'État se limite à la mise à disposition des individus d'un ensemble de ressources, dotations et capitaux, sous forme de comptes individuels (CPA, CFP). L'État social patrimonial théorise le principe de la liberté individuelle, fondé sur l'axiome libéral repris par la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », la responsabilisation des titulaires de ces comptes découlant de leur faculté de les mobiliser ou non. À égale distance des concepts d'État social actif et d'État social patrimonial, la réflexion en cours autour de la notion d'État social capacitaire<sup>59</sup> postule qu'il n'est « pas de liberté professionnelle sans responsabilités sociales garantissant à chacun une égale capacité d'agir » (Zimmermann, 2020). Le postulat d'un lien étroit entre liberté et responsabilité, et entre

---

<sup>58</sup> Cass. soc. du 18.6.2014.

<sup>59</sup> L'expression, empruntée à la philosophe Cynthia Fleury, n'est pas mentionnée dans les travaux de Bénédicte Zimmermann.

responsabilité individuelle et responsabilité sociale, interroge le dogme du libre choix et les conditions d'exercice de la liberté associées aux comptes personnels (CPA, CPF), et plus largement aux droits formels et garanties procédurales, au regard des moyens effectivement accessibles aux actifs pour exercer leur liberté et leur responsabilité. L'État social capacitaire – approche normative sans véritable point d'application en droit positif à ce jour - théorise le principe de la resocialisation des droits et de la réarticulation du politique, du social et de l'économique pour refonder l'universalité et garantir l'effectivité des droits sociaux.

### **Bibliographie**

- Barthélémy J. (2009), « Protection sociale complémentaire : ingénierie de la négociation collective », *Revue de l'IRES*, 2009/4, n° 63, p. 63.
- Bedon J.-M. et de Chalup A. (2007), « Allocations familiales et obligation scolaire. Sanction et soutien à la parentalité », *Informations sociales* 2007/4, n° 40, p. 112.
- Bédoué C. et Planas J. (2002), « Hausse d'éducation et marché du travail », *Cahiers du LIRHE*, n° 7, mai.
- Bernard P.-Y. (2011), « Le décrochage scolaire », Puf, collection *Que sais-je ?*
- Berthet T. et Zaffran J. (dir.) (2014), « Le décrochage scolaire. Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation », Presses universitaires de Rennes.
- Chassagnon V. (2020), « Le plein emploi est-il toujours un objectif envisageable ? Une analyse macroéconomique et macro-institutionnelle », *Droit social*, n° 5, mai, p. 385.
- Dayan J.-L. (2019), « La réforme de la formation professionnelle vue d'Europe : des progrès mais peut mieux faire ! », *L'Harmattan, Savoirs*, 2019/2, n° 50, p. 21.
- Di Paola V. et Moullet S. (2018), « Le déclassement, un phénomène enraciné », in Couppié T., Dupray A., Epiphane D., Mora V. (dir.), « Vingt ans d'insertion professionnelle des jeunes : entre permanences et évolutions », *Céreq, collection Essentiels 2018-1*, p. 79.
- Dubet F. (2014) « Préface », in Berthet T. et Zaffran J. (dir.) (2014), « Le décrochage scolaire. Enjeux, acteurs et politiques de lutte contre la déscolarisation », Presses universitaires de Rennes, p. 10.
- Duru-Bellat M. (2006), « L'inflation scolaire. Les désillusions de la méritocratie », Paris, Seuil, collection *La République des idées*.
- Ewald F. (2002), « Société assurantielle et solidarité », *revue Esprit*, octobre, p. 117.
- Fournié D. et Guitton C. (2008), « Des emplois plus qualifiés, des générations plus diplômées : vers une modification des normes de qualification », *Céreq, Bref*, n° 252, mai.
- Gasquet C. (2013), « Y a-t-il de plus en plus de non diplômés et qui sont-ils ? », in Paul J.-J. et Rose J. (dir.), « Les relations formation-emploi en 55 questions », Dunod, p. 64.
- 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*, p. 169.
- Gautié J. (2003), « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », *Centre d'Etudes de l'Emploi, collection Documents*, n°30, septembre.
- Géa F. (2018), « Les soubassements de la réforme », *Revue de Droit du travail*, p. 593.
- Guitton C. (2019), « L'Etat social est-il soluble dans la flexicurité ? », in Berthet T. et Vanuls C., « Vers une flexicurité à la française ? », *Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST*, p. 32.
- Guitton C., Kornig C. et Verdier E. (2019), *Prévenir le décrochage : une comparaison entre lycées professionnels et CFA*, Céreq, Bref, n° 380, septembre.
- Guitton C. (2018), « Entre approche systémique et tentation panoptique : la prévention du décrochage scolaire dans un lycée professionnel des Quartiers nord de Marseille », *Céreq-LEST*, 68 p.
- Guitton C. (2014), « Le rôle de l'entreprise dans la professionnalisation des salariés. L'exemple des professions intermédiaires », *Education Permanente, hors-série AFPA, « Synergies travail-formation »*, p. 28.
- Guitton C. (2008), « Le système française de formation professionnelle continue est-il gouvernable ? », in Paul J.-J. et Rose J. (dir.), « Les relations formation-emploi en 55 questions », Dunod, p. 285.
- Guitton 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, p. 15.

- Hatzfeld H. (1971), « Du paupérisme à la sécurité sociale. 1850-1940 », Presses universitaires de Nancy, collection Espace Social.
- Lafore R. (2016), « Droits et devoirs, responsabilité et réciprocité dans la protection sociale », dans Lafore R. « Fefonder les solidarités : les associations au cœur de la protection sociale », Dunod, p. 227.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), « Gouverner par les instruments », Paris, Presses de Sciences Po.
- Petit F. (2020), « Le droit à l'accompagnement professionnel », Droit social, n°5, mai, p. 390.
- Luttringer J.-M. (2014), « Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique », Droit social, n°12, décembre, p. 972.
- Luttringer J.-M. (2018), « Le compte personnel de formation rénové », Droit social, n°12, p. 994.
- Luttringer J.-M. (2019), « L'extension du droit de la responsabilité contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle continue », L'Harmattan, Savoirs, n° 50, p. 55.
- Maggi-Germain N. (2013), « Le compte personnel de formation », Droit social, p. 693.
- Maggi-Germain N. (2018), « L'accompagnement des travailleurs », Droit social, décembre, p. 999.
- Maillard D., Merlin F. et Rouaud P. (2016), « Tous mobilisés contre le décrochage scolaire. Variations autour d'un mot d'ordre national », Céreq, Bref, n° 345, avril.
- Monchatre S. (2010), « Déconstruire la compétence pour comprendre la production des qualifications », Revue Interrogations, n° 10, mai.
- Oiry E. (2005), « Qualification et compétences : deux sœurs jumelles ? », Revue française de gestion, n° 15, 2005/5, p. 13.
- Pagnerre Y. (2018), « Le droit à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi », Droit social, n° 12, décembre, p. 68.
- Perez C. (2019), « Avec le compte personnel de formation : l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée », L'Harmattan, collection Savoirs, 2019/2, n° 50, p. 87.
- Petit F. (2019), « Le devoir de travailler », Droit social, n° 2, février, p. 103.
- Petit F. (2020) (coord.), « Liberté du travail, droit à l'emploi et obligation de travailler », Droit social, n°5, mai, p. 384.
- Sigot J.-C. et Vero J. (2014), « Politique d'entreprise et sécurisation des parcours : un lien à explorer », Céreq, Bref, n°318, février.
- Verdier (2008), « L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution », Sociologie et sociétés, vo. 40, n° 1, p. 195.
- Vielle P., Pochet P. et Cassiers I. (dir.) (2005), « L'Etat social actif, vers un changement de paradigme ? », Bruxelles, PIE – Peter Lang.
- 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 », revue de l'IRES, n°24, p. 153-173.
- Wauquier V. (2003), « Construction juridique et objectivation de la compétence », in Dupray A., Guitton C. et Monchâtre S. (dir.), « Réfléchir la compétence. Approches sociologiques, juridiques, économiques d'une pratique gestionnaire », Octares, p. 149-166.
- Willmann C. (2012), « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle vertueux ? A propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux », Droit social, n° 1, janvier, p. 79.
- Wittorski R. (2008), « La professionnalisation », revue Savoirs 2008/2, n° 17, p. 9.
- Zimmermann B. (2020), « Pas de liberté professionnelle sans responsabilités sociales garantissant à chacun une égale capacité d'agir », Métis, 6 janvier.

## Chapitre 4. De la responsabilité individuelle. Prévention du risque de l'emploi et partage des responsabilités

C. Guitton (LEST-Céreq)

*Chapitre de l'ouvrage : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître*

## **De la responsabilité individuelle** **Prévention du risque de l'emploi et partage des responsabilités**

**Christophe Guitton (Céreq-LEST)**

### **2 – La réception des référentiels européens par les politiques françaises du marché du travail : redistribution des risques et affirmation de la responsabilité individuelle**

La montée de la thématique de la responsabilité individuelle, en Europe et en France, depuis le milieu des années 1980, témoigne du déplacement du centre de gravité de la prise en charge du « *risque de l'emploi* » de l'Etat et de l'entreprise vers l'individu. La notion de « *risque de l'emploi* » (Morin, 2000) englobe deux dimensions : le « *risque social* » de la perte d'emploi, pris en charge par l'assurance chômage et l'« *aléa* » du retour à l'emploi qui pèse sur l'individu mais engage l'action publique. La prise en charge du risque de l'emploi (risque social vs aléa) couvre un large spectre de responsabilités qui encadrent la responsabilité individuelle : responsabilité de l'employeur en matière de gestion de l'emploi (droit du travail), responsabilité des partenaires sociaux en matière d'assurance chômage et de formation (protection sociale), responsabilité de l'Etat sur le marché du travail (politique publique). En France, dans un jeu d'interactions complexes entre le niveau européen et le niveau national, les dernières décennies se caractérisent par l'accent mis sur la prévention du risque de l'emploi : prévention du risque social de la perte d'emploi par la « *sécurisation de l'emploi* » ; prévention de l'aléa du retour à l'emploi par la « *sécurisation des parcours professionnels* »<sup>60</sup>. La priorité donnée à la prévention du risque de l'emploi modifie l'équilibre des responsabilités entre l'individu, l'entreprise, les partenaires sociaux et l'Etat, ce que nous proposons d'appeler les « *régimes de responsabilité* ».

La notion de « *régime de responsabilité* » rend compte du mode de partage des risques et des responsabilités entre les acteurs du marché du travail (individu, entreprise, partenaires sociaux, Etat national et local), de manière différenciée selon les domaines d'action publique (emploi, protection sociale, formation), sur la base des compromis élaborés en réponse à trois ensembles de questions : 1. La question de l'« *imputation* » (Ricoeur, 1994) : qui peut être tenu pour responsable d'un risque (risque social vs aléa) ? 2. La question de l'« *obligation* » (Hatzfeld, 1971) : qui peut être tenu de prendre en charge le risque et selon quelles modalités (assistance, assurance sociale, garantie sociale, etc.) ? 3. La question de la « *justice* » : quelle articulation entre droits et devoirs individuels et collectifs (conjonction vs réciprocité) ? Les mutations de l'Etat social (glissement de la sécurité de l'emploi à la sécurisation de l'emploi et des parcours) se traduisent par une redéfinition des risques et des régimes de responsabilité. La question de la responsabilité individuelle sur le marché du travail se pose dans des termes différents selon que l'on considère les trois figures paradigmatiques de l'Etat social dont le basculement s'est opéré au tournant du millénaire : le paradigme de la « *sécurité de l'emploi* », mis en place à la Libération dans le cadre de la convention de plein emploi, qui se dédouble en deux paradigmes distincts : la « *sécurisation de l'emploi* » et la « *sécurisation des parcours* ».

---

<sup>60</sup> La distinction entre « *sécurisation de l'emploi* » et « *sécurisation des parcours* » est formalisée par l'ANI du 11 janvier 2013 pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés, repris par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi. Ces intitulés illustrent les termes du nouveau compromis autour de la prévention du risque de l'emploi : le terme de « *sécurité* » de l'emploi est écarté au profit de la notion préventive de « *sécurisation* » ; la loi associe « *compétitivité* » (des entreprises) et « *sécurisation* » (de l'emploi et des parcours).

## 2.1 – Sécurité de l'emploi : socialisation du risque et responsabilité individuelle limitée

Le plan français de sécurité sociale de 1945<sup>61</sup> traduit une vision extensive de la notion de sécurité sociale entendue non pas comme un ensemble de techniques de protection sociale mais comme un programme de gouvernement de nature à garantir la sécurité d'existence de la population<sup>62</sup>. Cette conception globale de la sécurité sociale fait écho à la « convention keynésienne de plein emploi » qui se met en place à la Libération entre l'Etat, les syndicats et le patronat pour « lier les progrès de la productivité et du niveau de vie » (Noiriel, 2018) et aboutit à transférer la gestion globale du marché du travail à l'Etat, investi corrélativement de la responsabilité du plein emploi dans le cadre de la politique macroéconomique générale. « L'étatisation de la politique du marché du travail » (Freyssinet, 2006) est justifiée par la mobilisation de la main d'œuvre pour répondre aux besoins de la reconstruction et de la croissance<sup>63</sup> puis, à partir des années 1960, par les premières restructurations industrielles. C'est dans ce contexte de plein emploi – sur fond de représentation schumpetérienne implicite du fonctionnement du marché du travail comme processus permanent de « destruction créatrice » (Schumpeter, 2021) - que sont créés les principaux instruments institutionnels et financiers de la politique de l'emploi : le Fonds national de l'emploi (FNE), en 1963, pour financer la politique d'accompagnement social des restructurations, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), en 1966, pour favoriser la reconversion des salariés par la formation, et l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE), en 1967, pour faciliter les appariements dans le cadre du monopole public de placement. Le compromis keynésien de plein emploi est fondé sur un régime de responsabilité qui associe étroitement les partenaires sociaux à l'action de l'Etat dans le domaine du marché du travail. Entre 1958 et 1970, les bases conventionnelles du paradigme de la sécurité de l'emploi sont posées par trois accords nationaux interprofessionnels (ANI) relatifs à l'assurance chômage, à l'encadrement des licenciements économiques et à la formation professionnelle.

### L'assurance chômage : socialisation du risque contre obligation de recherche d'emploi

La création d'un régime d'assurance chômage en France remonte à l'ANI du 31 décembre 1958<sup>64</sup>. La raison pour laquelle l'indemnisation du chômage n'a pas été intégrée à la Sécurité sociale, à la Libération, tient au fait que cette dernière organise une solidarité collective face aux risques indépendants de la volonté, comme la maladie, l'accident ou la vieillesse. La particularité de la protection sociale est en effet de couvrir des risques dont la survenance n'est pas imputable à l'individu. Cette contrainte explique le temps long de l'« invention du chômage » (Salais, Baverez et Reynaud, 1999), la sortie tardive de la logique d'assistance publique (Topalov, 1994) et l'instauration d'un régime d'assurance sociale contre le « risque de la perte involontaire d'emploi » (Daniel, 1997). Au système assistanciel préexistant d'aides publiques accordant une protection minimale, forfaitaire et soumise à condition de ressources, se superpose alors - sur le modèle des retraites complémentaires - un mécanisme assurantiel financé par des cotisations sociales employeurs et salariés et géré paritairement dans le cadre de l'Unédic. Le fait que l'indemnisation soit indexée dès l'origine à une obligation de recherche d'emploi tient à deux raisons. La première résulte de la tension historique entre assistance et assurance en matière de secours du chômage (Guitton, 1998) : la logique de l'assistance (secours publics) repose sur un principe général de conditionnalité (condition de ressources et condition de recherche d'emploi) alors même que la logique assurantielle (assurance chômage) fait des cotisations sociales versées par le salarié au cours de sa période d'activité la contrepartie directe de l'allocation d'un revenu de remplacement. L'empreinte historique de l'assistance se conjugue avec le principe de « réciprocité » sur lequel repose la formulation des droits sociaux fondamentaux en matière d'emploi et de protection sociale : le Préambule constitutionnel de 1946 fait du « devoir de travailler » le corollaire du « droit d'obtenir un emploi » (article 5) et du « droit à des moyens convenables d'existence (...) en cas d'incapacité de travailler » (article 11). Dès lors que l'obligation de recherche d'emploi constitue la contrepartie de l'indemnisation - dans sa double composante d'allocations d'assurance chômage et d'aides publiques - l'Etat est fondé à imposer aux chômeurs « involontaires » - en gage de bonne foi, en quelque sorte - l'interdiction de refuser une offre

---

<sup>61</sup> Ordonnance du 4 octobre 1945 portant organisation de la sécurité sociale.

<sup>62</sup> Pour son concepteur, Pierre Laroque (1948) : « La politique de sécurité sociale résulte de la conjonction de trois politiques différentes. C'est d'abord une politique économique commandée par le souci du plein emploi. C'est en second lieu une politique d'équipement sanitaire visant à protéger la capacité de travail. En troisième lieu, c'est une politique de répartition des revenus tendant à modifier la répartition qui résulte du jeu aveugle des mécanismes économiques ».

<sup>63</sup> Ordonnance du 24 mai 1945 relative au placement des travailleurs au contrôle de l'emploi.

<sup>64</sup> L'ANI du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel complète la couverture du chômage total. L'objectif est de permettre aux entreprises soumises à des fluctuations d'activité de recourir au chômage partiel, dont le financement est mutualisé, plutôt qu'au licenciement économique (Freyssinet, 2010).



d'emploi dite convenable<sup>65</sup>.

### **L'encadrement des licenciements : le transfert du risque de l'emploi sur l'entreprise**

L'encadrement des licenciements figure également parmi les thèmes de négociation retenus par le protocole d'accord de Grenelle du 27 mai 1968. La négociation porte sur la question des licenciements collectifs pour raisons économiques et débouche sur l'ANI du 10 février 1969 sur la sécurité de l'emploi. Modeste dans son contenu<sup>66</sup>, l'accord est novateur dans la mesure où il ouvre un espace à la négociation collective dans un domaine, la gestion de l'emploi dans l'entreprise, qui relève jusque-là du seul pouvoir de direction de l'employeur. Le législateur prend ensuite le relais : la loi du 13 juillet 1973 sur la résiliation du contrat de travail à durée indéterminée subordonne les licenciements à l'existence d'une cause réelle et sérieuse, qu'il s'agisse d'un licenciement pour motif personnel ou économique, soumettant ainsi la rupture du contrat de travail au contrôle du juge ; la loi du 3 janvier 1975 relative aux licenciements pour cause économique soumet ces derniers à une autorisation administrative préalable, consacrant ainsi l'intervention(nisme) de l'Etat sur le marché du travail au nom de sa responsabilité de garantir le plein emploi. La suppression de l'autorisation administrative du licenciement par la loi du 3 juillet 1986 marque le passage symbolique du paradigme de la « sécurité de l'emploi » au paradigme de la « sécurisation de l'emploi ».

### **La formation : ni un droit pour les salariés, ni une obligation pour les entreprises**

Dernier en date des accords constitutifs du paradigme de la « *sécurité de l'emploi* » des Trente Glorieuses (Fourastié, 1979), l'ANI du 9 juillet 1970 *sur la formation et le perfectionnement professionnels*, repris par la loi du 16 juillet 1971 *portant organisation de la formation professionnelle dans le cadre de l'éducation permanente*, dite loi Delors, pose les bases du système français de formation professionnelle continue. Les objectifs de la loi Delors expriment parfaitement les termes du compromis en cours d'élaboration autour de la sécurité de l'emploi, entre émancipation des individus et adaptation de la main d'œuvre : « *contribuer à la lutte contre l'inégalité des chances* », « *permettre à chaque homme et à chaque femme de maîtriser sa vie, d'élever son niveau culturel* » et « *permettre une adaptation plus aisée de l'offre et de la demande de travail* » (Delors, 1991). La loi de 1971 fait de la formation une « *obligation nationale* », en conformité avec le principe de « *conjonction* » formulé par l'article 13 du Préambule qui fait de la formation un droit pour l'individu et un devoir pour la collectivité<sup>67</sup>. En contradiction avec la vocation universelle du droit « à » la formation, le droit « de » la formation est placé dès l'origine dans la filiation du droit du travail, au bénéfice des seuls salariés (Caillaud, 2013). La formation professionnelle continue s'analyse comme une « *garantie sociale* », financée par une contribution fiscale à la charge de l'employeur, et non comme une « *assurance sociale* » financée par des cotisations sociales salariales et patronales. Cette particularité résulte du refus des partenaires sociaux, malgré l'introduction d'un mécanisme de mutualisation<sup>68</sup>, d'instaurer une « *assurance formation* » gérée paritairement sur le modèle du régime d'assurance chômage (Vincent, 1997). La raison fondamentale tient au fait que l'instauration d'un mécanisme d'assurance sociale n'a de sens que pour assurer ou prévenir un risque social. Or, en période de plein emploi, quelle est la nature du risque associé à l'insuffisance des connaissances ou à l'obsolescence des compétences dès lors qu'elles sont sans incidence pratique sur la capacité de trouver un emploi ? Une autre raison tient au choix

---

<sup>65</sup> La définition de l'offre d'emploi qu'un demandeur d'emploi ne peut refuser sans motif légitime est fondée sur un ensemble de critères conjuguant le type d'emploi offert, la qualification requise, la nature du travail, le salaire et la localisation géographique de l'emploi, de telle sorte que le bénéfice d'un revenu de remplacement est conditionné à une exigence de mobilité professionnelle et géographique.

<sup>66</sup> Création des commissions paritaires de l'emploi (CPNE), consultation du comité d'entreprise, élaboration de méthodes permettant de minimiser les suppressions d'emplois et de favoriser les reclassements internes et externes.

<sup>67</sup> Article 13 du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

<sup>68</sup> Il est significatif à cet égard que les fonds d'assurance formation (FAF) créés par la loi de 1966 aient été rebaptisés opérateurs paritaires collecteurs agréés (OPCA) par la loi quinquennale du 20 décembre 1993.

des pouvoirs publics de ne pas instaurer une « *obligation de formation* » à la charge de l'employeur et de s'en tenir à une « *obligation de dépense* » sous la forme d'une incitation fiscale visant à encourager les entreprises à investir dans la formation de la main d'œuvre.

## **2.2 – Sécurisation de l'emploi : l'association des salariés au risque de l'emploi**

La suppression de l'autorisation administrative de licenciement par la loi du 3 juillet 1986 marque moins le retrait de l'Etat du marché du travail qu'une réorientation sur la prévention des licenciements, autrement dit sur la « sécurisation de l'emploi »<sup>69</sup>. Cette figure paradigmatique de l'Etat social comporte deux volets : le maintien de l'emploi (chômage partiel, prévention des licenciements, accords de compétitivité) et le maintien dans l'emploi (adaptation et reclassement des salariés, formation et développement des compétences). L'évolution du droit social met en évidence trois grandes logiques :

- L'association de l'Etat, mais également des salariés, au partage des risques en matière de gestion de l'emploi par l'entreprise (maintien de l'emploi).
- La responsabilité des employeurs dans la formation, l'adaptation et le reclassement des salariés menacés de licenciement (maintien dans l'emploi).
- La responsabilité des salariés dans l'entretien et le développement des compétences par la formation (maintien dans l'emploi).

### **Maintien de l'emploi : l'association de l'Etat et des salariés au risque de l'emploi**

Le chômage partiel constitue le levier historique d'intervention de l'Etat (voir supra) pour prévenir les destructions d'emplois en période de crise économique : la loi quinquennale du 20 décembre 1993 crée le Temps réduit indemnisé de longue durée (TRILD), financé conjointement par l'Etat, l'Unedic et les entreprises pour permettre à ces dernières de faire face aux conséquences de la récession de 1992-1993 sur le moyen terme (de 12 à 18 mois) ; en 2009, à la suite de la crise financière, l'Etat met en place l'Activité partielle de longue durée (APLD), fusionnée avec le chômage partiel de droit commun par l'ANI du 11 décembre 2013 et la loi de sécurisation de l'emploi du 24 juin 2013. En 2020, l'activité partielle de droit commun (APDC) ou de longue durée (APLD) est mobilisée massivement par les pouvoirs publics pour limiter les effets sur l'emploi de la crise économique déclenchée par l'épidémie de la Covid-19. Elle est prolongée, dans le cadre du plan de relance de septembre 2020, par une mobilisation exceptionnelle du Fonds national de l'emploi (FNE) pour financer la formation des salariés en activité partielle et favoriser ainsi leur adaptation ou leur reconversion.

L'intervention de l'Etat pour sécuriser l'emploi en cas de choc exogène peut être durable mais elle a vocation à rester ponctuelle. Au cours des années 2010, un nouveau type d'accord d'entreprise tente d'imposer une négociation sur le thème « compétitivité de l'entreprise contre sécurisation de l'emploi ». Différentes formules se succèdent (accords compétitivité-emploi, accords de maintien de l'emploi, accords de mobilité, accords de préservation de l'emploi) fusionnées par l'ordonnance Macron du 22 septembre 2017 dans le cadre des « accords de performance collective » (APC). Conclues « pour répondre aux nécessités liées au fonctionnement de l'entreprise ou en vue de préserver, ou de développer l'emploi », ces accords sont controversés dans la mesure où ils portent sur les éléments essentiels du contrat de travail (rémunération, durée du travail, qualification, mobilité) et s'imposent aux salariés sans qu'ils puissent s'y opposer, sauf à voir leur refus constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement. Les contreparties apportées par l'employeur portent sur le maintien temporaire de l'emploi, à l'exclusion de la formation. Le partage des risques apparaît singulièrement défavorable aux salariés alors même que les accords peuvent être conclus dans un contexte défensif (difficultés économiques) ou offensif (amélioration de la compétitivité de l'entreprise). Enfin, la période récente a vu l'apparition de nouvelles modalités de rupture du contrat de travail nécessitant l'accord du salarié : la rupture conventionnelle individuelle (ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail), la rupture conventionnelle collective (ordonnance du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et à la sécurisation des relations de travail) et le plan de départ volontaire. Ces dispositifs ont en commun d'écarter, d'alléger ou d'aménager les règles applicables à l'employeur en cas de licenciement pour motif personnel ou économique, autrement dit d'associer les salariés au partage des risques en matière d'emploi, la finalité de ces réformes étant de sortir autant que possible la rupture du contrat de travail de l'attraction du licenciement économique et des obligations correspondantes pour l'employeur (Signoretto, 2019).

### **Maintien dans l'emploi : le reclassement et l'adaptation des salariés entre responsabilité juridique de l'employeur et responsabilité sociale de l'entreprise**

---

<sup>69</sup> Cette réorientation s'est traduite, au plan institutionnel, par la création d'une sous-direction de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) du ministère du Travail intitulée « *Mutations économiques et sécurisation de l'emploi* ».

La prévention des licenciement économiques incombe au premier chef à l'employeur. Le code du travail<sup>70</sup> dispose en effet que « le licenciement pour motif économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de de formation et d'adaptation ont été réalisés et que le reclassement de l'intéressé ne peut être opéré sur les emplois disponibles ». La responsabilité de l'employeur s'étend au reclassement interne des salariés dont le poste est menacé et au reclassement externe des salariés dont le poste est supprimé. Le reclassement interne s'effectue sur les postes disponibles au sein de l'entreprise ou dans le périmètre du groupe. L'emploi proposé doit être équivalent à l'emploi occupé, en termes de qualification et de salaire. Dans le cas contraire, ou si l'emploi proposé est en CDD ou à temps partiel, l'accord du salarié est requis. Enfin, si le poste disponible nécessite une formation complémentaire d'adaptation, l'employeur doit la proposer au salarié. Le refus du salarié de l'emploi proposé ou de la formation qui en conditionne l'accès expose ce dernier à un licenciement pour motif économique. Si l'employeur ne propose pas de formation, le salarié peut percevoir une indemnisation pour licenciement injustifié. En cas de litige, c'est à l'employeur qu'il revient d'apporter la preuve de l'accomplissement de l'obligation de reclassement qui lui incombe, les juges vérifiant l'effectivité des efforts de l'employeur et la réalité des offres de reclassement.

Les licenciements économiques collectifs dans les entreprises de plus de cinquante salariés font l'objet d'un plan de sauvegarde de l'emploi-PSE (ex-plan social) dont la finalité est de limiter les licenciements (reclassement interne) et de proposer une solution aux salariés licenciés (reclassement externe). Si la responsabilité des reclassements externes incombe à l'employeur, elle s'exerce dans un cadre socialisé, les salariés licenciés pour motif économique étant éligibles à une palette de dispositifs financés par l'Etat ou les partenaires sociaux : les conventions de reclassement personnalisé (CRP), les contrats de transition professionnelle (CTP) et les contrats de sécurisation professionnelle (CSP). Ces trois dispositifs ont en commun de permettre aux salariés licenciés d'accéder à une indemnisation du chômage plus généreuse et de bénéficier d'actions de reconversion, de reclassement, de formation ou de validation des acquis de l'expérience (VAE) destinées à accélérer leur retour à l'emploi.

L'employeur n'a pas d'obligation générale de formation mais il est tenu d'adapter les salariés à l'évolution de leurs emplois. Formulé pour la première fois en 1992 par la Cour de cassation<sup>71</sup>, le principe de la responsabilité de l'employeur en matière d'adaptation des salariés a connu des revirements législatifs spectaculaires, entre obligation juridique et simple devoir moral. Ainsi, alors que la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 édictait une véritable obligation de reclassement et d'adaptation à la charge de l'employeur, assortie d'une obligation de résultats en matière de formation à l'occasion des plans sociaux<sup>72</sup>, la reformulation par la loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018 est nettement plus tempérée : l'employeur « assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper leur emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences<sup>73</sup> ». Cette formulation situe l'adaptation au poste dans la sphère de la responsabilité contractuelle de l'employeur – constamment réaffirmée par la jurisprudence (Michelet, 2020) - mais renvoie l'adaptation à l'évolution des emplois et le développement des compétences à la responsabilité sociale de l'entreprise<sup>74</sup>, nettement moins contraignante (Luttringer, 2019).

### **Maintien dans l'emploi, formation et développement des compétences : l'association des salariés à la prévention du risque de l'emploi**

Alors que la formation occupe une place centrale mais non exclusive dans le compromis de sécurité de l'emploi des Trente Glorieuses, elle est au cœur du débat sur les termes d'un nouveau

---

<sup>70</sup> Article L. 1233-4 du code du travail.

<sup>71</sup> Dans son arrêt Expovit du 25 février 1992, la chambre sociale de la Cour de cassation énonce que « l'employeur, tenu d'exécuter de bonne foi le contrat de travail, a le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution des leurs emplois » et, à défaut, « ne serait pas fondé à leur reprocher leur insuffisance professionnelle et à prononcer leur licenciement sur cette base ».

<sup>72</sup> L'exposé des motifs précise que « le licenciement économique d'un salarié ne peut intervenir que lorsque tous les efforts de formation et d'adaptation ont été réalisés ».

<sup>73</sup> Article L 6321-1 du Code du travail.

<sup>74</sup> La responsabilité sociale de l'entreprise en matière sociale est encouragée par l'Union européenne depuis 2011, année de la parution du livre Vert de la Commission européenne « Promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale de l'entreprise ». Elle a évolué depuis vers la responsabilité sociétale des entreprises en matière de transition écologique et de développement durable, sans que la dimension sociale de la RSE soit abandonnée pour autant (France Stratégie, 2020).

compromis autour de la sécurisation de l'emploi et des parcours, au point d'être parfois présentée comme l'expression de « *l'Etat providence de demain* » (Ewald, 2002). Poser comme hypothèse que la formation est au principe de la sécurisation de l'emploi et des parcours ouvre sur une série de questionnements en cascade : comment réduire les inégalités d'accès à la formation, accroître « *l'appétence pour la formation* » (Frégné, 2007) et renforcer l'initiative des salariés ? En effet, depuis l'ANI de 1970 et la loi Delors de 1971, le droit de la formation est structuré autour de l'opposition entre deux modalités de départ : le plan de formation, à l'initiative de l'employeur, et le congé individuel de formation (CIF), à l'initiative du salarié. Au cours des années 1990, les partenaires sociaux expérimentent l'idée d'une troisième voie d'accès à la formation permettant de dépasser la dichotomie réductrice entre initiative de l'employeur et initiative du salarié (capital temps de formation, co-investissement formation, plan de développement concerté). L'objectif n'est pas d'aller vers une régulation conjointe de la formation - qui n'est pas un objet de négociation obligatoire dans l'entreprise - mais d'instaurer une forme de coresponsabilité entre employeurs et salariés dans la sécurisation de l'emploi par la formation. La généralisation de l'idée de troisième voie est opérée par l'ANI du 5 décembre 2003 *relatif à la formation tout au long de la vie* et la loi du 5 mars 2004 *relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social* à travers la création du droit individuel à la formation (DIF), présenté comme un droit individuel garanti collectivement (via la mutualisation des fonds de la formation), dont la mise en œuvre repose sur une logique d'initiative conjointe (départ en formation) et de codécision (choix de l'action de formation) entre le salarié et l'employeur. Le fait qu'employeur et salarié doivent s'accorder sur l'opportunité et les modalités du départ en formation introduit un mécanisme inédit de contractualisation faisant du contrat de travail une nouvelle source du droit de la formation professionnelle continue (Guitton, 2006). L'échec relatif du DIF (Descamps, 2012) relance le débat sur le financement et les modalités d'accès à la formation. La piste de « *la transmutation des contributions fiscales en cotisations sociales* » (Luttringer, 2013) est explorée par les partenaires sociaux et rapidement abandonnée, fermant ainsi durablement la voie à la création d'une assurance formation sur le modèle de l'assurance chômage.

Alors que les réformes successives se concentrent sur les modalités d'accès à la formation, la diffusion de la notion controversée de compétence<sup>75</sup>, à partir de la fin des années 1990, modifie les termes du débat juridique sur le partage des responsabilités en matière de gestion de l'emploi dans l'entreprise. Dans un article précurseur, Antoine Lyon-Caen (1992) évoque la substitution au « registre des postes » correspondant aux licenciements dits de permutation (licenciement de salariés jugés inaptes puis recrutement de salariés considérés comme qualifiés), un « registre des compétences » correspondant à la requalification des salariés en place, conformément à la jurisprudence de la Cour de cassation sur l'obligation patronale d'adaptation. Le contentieux de l'insuffisance professionnelle est également à l'origine d'une distinction entre l'aptitude, qui désigne les conditions minimales d'adéquation à un emploi au regard de la qualification contractuelle du salarié, et la compétence qui rend compte du degré de professionnalisme manifesté dans l'exécution du travail (Wauquier, 2003). A qualification égale, différents salariés peuvent être tenus pour plus ou moins compétents. La compétence joue ainsi, tout au long de la relation de travail, comme une mesure de l'écart entre un niveau minimal et un niveau optimal d'adéquation à un poste, un emploi ou une fonction, la question étant de savoir à qui incombe la responsabilité de combler cet écart, du salarié et/ou de l'employeur.

### **2.3 – Sécurisation des parcours : l'individu responsable de l'aléa du retour à l'emploi**

L'émergence de la thématique de la « sécurisation des parcours professionnels » est contemporaine de l'adoption du référentiel européen de la flexicurité, intégré aux lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) à partir de 2007 (Guitton, 2014). La doctrine communautaire de la flexicurité invite les Etats membres à

---

<sup>75</sup> La notion de compétence, mise en avant par le patronat (Médef, 1998), est définie comme « une combinaison de connaissances, savoir-faire, expérience et comportements s'exerçant en situation professionnelle ». Pour les uns, elle est synonyme de valorisation, de responsabilisation et d'émancipation des travailleurs (Lichtenberger, 1997), pour les autres d'individualisation des relations salariales (Stroobants, 2003) et de déconnection du travail des processus sociaux qui le déterminent : l'éducation, la qualification, les classifications (Monchatre, 2010).

conjuguer une flexibilité accrue des marchés du travail avec un nouveau type de sécurité centré non plus sur la protection des postes (sécurisation de l'emploi) mais sur la sécurisation des personnes et des transitions en cours de vie active (sécurisation des parcours). 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). En France, les débats autour de la sécurisation des parcours professionnels renvoient à une première distinction entre l'« insécurité de l'emploi » associée au risque social de la perte d'emploi et à l'aléa du retour à l'emploi (recul de la norme de plein emploi) et l'« instabilité de l'emploi » associée à la flexibilité contractuelle (recul de la norme d'emploi<sup>76</sup>), l'instabilité de l'emploi accroissant l'insécurité de l'emploi (CERC, 2005). La seconde distinction oppose une vision dite « malthusienne » de l'emploi comme un stock à répartir entre les actifs (approche socialdémocrate du partage du travail illustrée par les 35h) à une représentation dite « schumpetérienne » du marché du travail comme un flux permanent de destruction-crédation d'emplois, la sécurisation des parcours consistant à organiser le passage « de la précarité à la mobilité » (Cahuc et Kramarz, 2005). Cette représentation libérale-sociale, implicite dans le cadre de la convention keynésienne de plein emploi des Trente Glorieuses, est désormais revendiquée par les institutions du service public de l'emploi, réunies au sein de la chaire « Sécurisation des parcours professionnels<sup>77</sup> » dont la doxa<sup>78</sup> constitue le référentiel de la flexicurité à la française (Guitton, 2019).

Au plan juridique, la notion de parcours professionnels fait référence au cloisonnement des statuts en fonction du double critère de l'âge et de la position sur le marché du travail (étudiant, salarié, stagiaire de la formation professionnelle, chômeur, retraité), ce qui pose la question de la continuité des droits par-delà la diversité des statuts. L'émergence de la thématique de la sécurisation des parcours professionnels est à l'origine d'un débat doctrinal intense autour de la nécessité de refonder le droit du travail à partir de catégories nouvelles comme le « contrat d'activité », le « statut de l'actif », la « sécurité sociale professionnelle » ou encore « l'état professionnel des personnes », débat sans réel débouché normatif dont la synthèse exhaustive est proposée par François Gaudu (2007 et 2008). A partir des années 2010, l'opérationnalisation de la sécurisation des parcours professionnels dans le cadre de l'instauration de la flexicurité à la française est à l'origine de la création de nouveaux droits en matière de protection sociale, d'emploi et de formation (Guiomard, 2013). Ces droits sociaux ont en commun d'être « individualisés » (Camaji, 2022) mais ils opposent deux visions de l'Etat social - illustrées par deux référentiels européens - et deux conceptions de la responsabilité individuelle :

- L'« Etat social actif » s'inscrit dans la logique du droit social traditionnel caractérisé par des protections collectives et obligatoires contre les risques sociaux ; le rapport juridique de l'assuré social à ses droits est toutefois tempéré par l'appel à sa responsabilité (injonction morale) et le rappel de ses devoirs (injonction juridique).
- L'« *Etat social patrimonial* » opère un retour à la logique du droit civil fondé sur l'autonomie de la volonté et la liberté contractuelle ; le rapport juridique de l'individu à ses droits est construit sur une logique patrimoniale (propriété, liberté d'usage) qui fait de sa responsabilité la conséquence de sa faculté de choix (libre initiative).

### **L'Etat social actif : pas de droits sans responsabilité**

Le référentiel européen de l'« *activation* », intégré à la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) au cours des années 1990, met l'accent sur la responsabilité des individus en contrepartie

<sup>76</sup> La norme d'emploi des années de croissance fait référence à la notion d'« *emploi typique* » forgée par l'économiste Hugues Puel (1981) pour désigner les emplois reposant sur le triptyque : contrat à durée indéterminée, temps plein, employeur unique. A la norme d'emploi « *typique* » s'opposent, à partir des années 1980, les « *formes d'emploi atypiques* » : intérim, contrat à durée déterminée, travail à temps partiel, multiactivité, emplois d'utilité collective, formules de partage de l'emploi, auto-entrepreneuriat, etc.

<sup>77</sup> La chaire Sécurisation des parcours professionnels engage une série de partenariats avec le groupe Alpha, Crest-Ensaie, le ministère du Travail (Dares, DGEFP), Pôle emploi, l'Unedic, Randstad France et Sciences Po.

<sup>78</sup> La chaire Sécurisation des parcours professionnels dispose d'une collection aux Presses de Sciences Po intitulée « *Sécuriser l'emploi* », dirigée par Yann Algan, Pierre Cahuc et André Zylberberg, dont la trentaine d'ouvrages s'ouvre sur une sorte de profession de foi : « *Pour améliorer ou simplement pour maintenir leur rentabilité, les entreprises doivent sans cesse innover. Certaines innovations sont fructueuses, d'autres échouent. Ce processus se solde par des destructions et des créations d'emplois de grande ampleur qui mettent à l'épreuve les capacités d'adaptation des salariés et les dispositifs qu'ils peuvent mobiliser dans ce but. Dans ce contexte, les pouvoirs publics doivent jouer un rôle de régulateur favorisant la nécessaire réorganisation de l'appareil productif tout en sécurisant les parcours professionnels. L'objectif de la chaire Sécurisation des parcours professionnels est d'identifier les conditions d'efficacité de ces politiques* ».

de l'effort consenti par les Etats dans le cadre des politiques publiques. Le concept d'« *Etat social actif* » (Vielle, Pochet et Cassiers, 2005) théorise le principe de la responsabilité individuelle en invitant les Etats membres à substituer à la logique dite passive de l'indemnisation (allocations chômage, minima sociaux), une logique active conditionnant l'indemnisation à des actes positifs de recherche d'emploi, des actions d'insertion ou de formation, associées à une réduction des prestations sociales. Le déploiement du concept d'Etat social actif dans les différents contextes nationaux européens se fait à travers un ensemble de réformes du marché du travail dont la caractéristique commune est de réarticuler politiques sociales, politiques d'emploi et formation pour accroître la « *participation au marché du travail* » des chômeurs et des inactifs et relever le « *taux d'emploi* » qui constitue l'indicateur synthétique de la stratégie européenne pour l'emploi (Raveaud, 2006).

En France, les politiques actives de l'emploi sont mises en œuvre à partir de la loi quinquennale de 1993, dans le cadre de politiques dites générales par opposition aux politiques spécifiques de lutte contre le chômage de longue durée et l'exclusion professionnelle, contre-sélectives et ciblées. Les politiques générales poursuivent un triple objectif : le soutien à l'offre de travail pour encourager l'activité et la croissance, la création d'emplois (services à la personne, allègements de charges sur les bas salaires, aménagement-réduction du temps de travail) et la mise en œuvre du « *pilier employabilité* » de la Stratégie européenne pour l'emploi, en particulier *l'éducation et la formation tout au long de la vie* (Long Life Learning) au croisement de la formation professionnelle continue et de la validation des acquis. Le glissement des politiques actives de l'emploi aux politiques d'activation des chômeurs est opéré au cours des années 2000 pour limiter les effets réputés désincitatifs de l'indemnisation. Centrées sur l'offre de travail, les politiques d'activation visent une redéfinition des droits et devoirs des chômeurs pour les responsabiliser (Eydoux, 2018 et dans cet ouvrage ; Guittou dans cet ouvrage), c'est-à-dire peser sur les comportements de recherche d'emploi, limiter les effets de trappe à chômage et favoriser les appariements sur le marché du travail. La fusion des opérateurs du marché du travail (création de Pôle Emploi, en 2008, à partir de la fusion de l'ANPE et de l'Unedic) institutionnalise le principe de l'activation des chômeurs en faisant passer l'assurance chômage d'une logique purement indemnitaire à une approche plus complexe dans laquelle les allocations sont articulées à des prestations d'accompagnement vers l'emploi et de formation (Béraud et Eydoux, 2009).

La perspective du remplacement de Pôle emploi par France travail laisse augurer d'un nouveau glissement, cette fois des politiques d'activation des chômeurs et des allocataires de minima sociaux vers des politiques de (re)mise au travail généralisée des sans-emploi (demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, jeunes suivis par les missions locales, allocataires du RSA). La réforme pourrait bien aboutir à substituer au régime de responsabilité caractéristique de l'Etat social actif (« *Pas de droits sans responsabilité* », selon la formule célèbre de Giddens) un nouveau régime inspiré de la logique anglo-saxonne du « *workfare* » qui fait primer le devoir de travailler sur le droit à l'emploi et à la protection sociale. Un rapide retour sur les mutations du régime de responsabilité permet de préciser les enjeux des réformes en cours.

Aux « *politiques actives de l'emploi* » et aux « *politiques sociales actives* » correspond un régime de coresponsabilité entre l'Etat et l'individu, exprimé par la « *conjonction* » des droits sociaux : la protection sociale (allocations de chômage et revenu minimum d'insertion-RMI) s'analyse comme un droit individuel *et* un devoir pour la collectivité, une « *obligation nationale* » selon les termes de la loi de décembre 1988 portant création du RMI. Si l'aléa du retour à l'emploi (insertion sociale et professionnelle) est pris en charge par le service public de l'emploi (SPE), national et local, c'est fondamentalement parce que ni le chômage ni la pauvreté ne sont alors considérés comme imputables aux individus, hors situations d'abus ou de fraude justifiant que l'ANPE s'assure du caractère involontaire de la perte d'emploi et que la CAF vérifie le critère de condition de ressources qui objective la situation de dénuement

matériel ouvrant droit au RMI. L'activation (des dépenses et des politiques) traduit la responsabilité première de l'Etat en matière de retour à l'emploi et, dans le champ de la politique sociale active, le recours au mécanisme de la contractualisation de l'accompagnement des bénéficiaires du RMI<sup>79</sup> vise à définir les engagements réciproques de l'allocataire et de la structure accompagnatrice, expression de la coresponsabilité Etat-individu.

Le passage des « *politiques actives de l'emploi* » aux « *politiques d'activation des sans-emploi* » (remplacement de l'ANPE par Pôle emploi et du RMI par le RSA) ne modifie pas les termes de la question de l'imputation - les chômeurs et les pauvres ne sont pas tenus pour responsables de leur situation - mais vise à infléchir leur comportement, dans le sens d'une plus grande implication, pour rééquilibrer les obligations respectives de l'Etat et de l'individu dans le partage de l'aléa du retour à l'emploi. Le mécanisme de la contractualisation, inauguré avec le contrat d'insertion du RMI, est transposé aux demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi (PARE-PAP, puis PPAE) tandis que, symétriquement, le RSA étend le principe de l'obligation de recherche active d'emploi aux allocataires de minima sociaux. Cette évolution croisée explique que le principe de conjonction des droits sociaux soit abandonné au profit du principe de « *réciprocité* » des droits et des devoirs, plus conforme à la formulation de l'article 5 du Préambule de 1946 (« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* »).

Le nouveau régime de responsabilité que laisse entrevoir la réforme du RSA et l'instauration de France travail (Guitton, dans cet ouvrage) repose sur une responsabilité individuelle élargie et l'inversion du principe de réciprocité, le devoir de travailler primant sur le droit à l'emploi et le droit à la protection sociale. Ce basculement traduit une modification radicale des compromis relatifs aux questions de l'imputation et de l'obligation sur lesquels ont été construits les notions de risque social et d'assurance sociale (régime d'assurance chômage) : l'individu n'est pas tenu pour responsable de la survenance du risque social de la perte d'emploi mais il est désormais tenu pour responsable de l'aléa du retour à l'emploi. En d'autres termes, si le chômeur n'est pas responsable de sa privation d'emploi, il peut être tenu pour responsable de son absence d'emploi. Dès lors que la collectivité met à sa disposition les moyens de sortir du chômage (accompagnement, aides, formation), la persistance de la situation de chômage lui est imputable. Le manque de motivation devient la cause première, en quelque sorte le fait générateur de l'absence d'emploi. Comme le souligne Laure Camaji (2022) : « *Cette nouvelle figure du « demandeur d'emploi » n'est pas définie par le risque que subit le chômeur mais par le comportement qui lui est demandé sur le marché du travail* ». A cet égard, la réforme en cours marque un changement radical de régime de responsabilité dès lors qu'elle tend à rendre l'individu responsable de sa situation sur le marché du travail et à substituer à la logique incitative de l'Etat social actif, une logique contraignante inspirée du modèle anglo-saxon du « *workfare* » (Guitton, dans cette ouvrage).

**L'Etat social patrimonial : pas de liberté sans responsabilité**

L'Union européenne plaide de longue date pour l'incitation à l'initiative individuelle en matière de formation dans le cadre de dispositifs fondés sur l'épargne et la capitalisation (Dayan, 2018). C'est cette logique de compte individuel qui préside à la création du compte personnel de formation (CPF) par l'accord du 14 décembre 2013 *relatif à la formation professionnelle* et la loi du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale*. Conçu comme un crédit d'heures de formation, le CPF demeure ancré dans l'entreprise et le salarié ne peut l'utiliser qu'avec l'accord de l'employeur, mais deux caractéristiques le distinguent du DIF : son objet est la qualification et sa gestion est externalisée<sup>80</sup>. L'objectif est

---

<sup>79</sup> Le contrat d'insertion du RMI est le premier dispositif contractualisé d'accompagnement des parcours.

<sup>80</sup> La gestion du CPF est confiée à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en lieu et place des institutions paritaires historiquement chargées de la collecte et de la gestion des fonds mutualisés de la formation : les OPCA remplacés par les OPCO par la loi Avenir professionnel de 2018.

double : faire de l'individu un acteur à part entière, placé au cœur du système de la formation professionnelle continue, tout en élargissant l'accès à la formation aux actifs dans leur ensemble, salariés et chômeurs, pour trouver un nouveau point d'équilibre entre sécurisation de l'emploi et sécurisation des parcours. La création du compte personnel de formation (CPF), en 2013-2014, consacre « *le déplacement du droit de la formation du contrat de travail à la personne* » (Maggi-Germain, 2018). L'évolution fait écho aux recommandations de l'OCDE, pour qui le compte individuel doit « *mettre l'individu au centre des dispositifs de formation (...) et développer sa responsabilisation* » (Luttringer, 2014), ou encore aux lignes directrices du processus de Copenhague, qui invitent les États membres de l'Union européenne à mettre en œuvre « *un partage des responsabilités, et donc des coûts, entre entreprises, personnes et collectivités* » en matière de formation et à donner priorité « *aux dispositifs qui soutiennent l'accès individuel à la formation, quelle que soit leur forme : comptes individuels, bons, chèques, pour ce qui est du financement* » de préférence aux « *fonds sectoriels ou nationaux financés par les employeurs* » (Dayan, 2019).

Le CPF est-il le bon véhicule juridique de la sécurisation des parcours professionnels ? Présenté dans le préambule de l'accord de 2013 (article 5) comme universel, individuel et intégralement transférable, le CPF contribue « *à la construction de la catégorie des droits sociaux attachés à la personne* » (Maggi-Germain, 2013) : l'ouverture des droits est détachée du statut d'emploi (tout actif entrant sur le marché du travail est éligible au CPF, sans condition de contrat de travail et d'ancienneté) et sa transférabilité garantit une continuité des droits en dehors du statut de salarié. Le CPF s'analyse comme un « *bien patrimonial* » (Luttringer, 2014 et 2018) dans la mesure où le salarié dispose de la pleine propriété des droits enregistrés sur son compte et a seul le pouvoir de mobiliser, à son initiative, les heures enregistrées sur son compte. La monétarisation et la désintermédiation du CPF par la loi Avenir professionnel de 2018 achèvent « *d'affranchir les conditions de mobilisation du compte de tout contexte d'entreprise* » pour en faire un « *dispositif individualisé largement centré sur le libre jeu de la concurrence et du marché* » (Perez, 2019 et dans cet ouvrage). La responsabilité des actifs dans la sécurisation de leur parcours professionnel par la formation est encadrée par un ensemble de normes substantielles et procédurales : des *droits formels* à la qualification, à l'orientation<sup>81</sup>, à l'accompagnement (Petit, 2012, Maggi-Germain, 2018) ; des *ressources* sous formes de comptes individuels, à l'instar du CPF ou compte personnel d'activité (Maffouz, 2015) ; des *garanties procédurales*, d'origine légale ou conventionnelle : bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE), certification, entretien professionnel, conseil en évolution professionnelle (CEP), etc. Pour autant, les actifs titulaires de ces droits, ressources et garanties demeurent libres d'en faire usage ou non, en vertu du principe selon lequel il n'est de liberté sans responsabilité de se saisir ou non des moyens de l'exercer.

Le remplacement du DIF par le CPF en 2014 traduit une redéfinition en profondeur du régime de responsabilité en matière de sécurisation des parcours professionnels par la formation. L'évolution porte moins sur la question de l'imputation – il est généralement acquis que la formation a vocation à prévenir le risque de perte d'employabilité résultant de l'obsolescence des connaissances et des compétences – que sur la question de l'obligation : qui, de l'Etat, des partenaires sociaux, des entreprises et des individus, est tenu de prendre en charge l'organisation et le coût de la formation ? Sur ce point, deux grandes conceptions s'affrontent : la première, d'expression socialdémocrate, est ancrée dans la théorie des marchés transitionnels du travail (MTT) pour qui le rôle de l'Etat (et des partenaires sociaux) consiste à « *équiper le marché pour les individus* », à l'exemple du DIF, « *droit individuel garanti collectivement* », dont la mise en œuvre repose sur un principe de coresponsabilité entre l'entreprise et le salarié ;

---

<sup>81</sup> La loi du 24 novembre 2009 *relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie* crée le droit pour toute personne d'être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle.



la seconde conception, d'inspiration libérale-sociale, fait écho au référentiel de « *l'Etat social patrimonial* » (Gautié, 2003) et postule qu'il revient à l'État « *d'équiper les individus pour le marché* », en les dotant de ressources, à l'exemple du CPF, « *droit individuel de nature patrimoniale* », pour les rendre responsables et entrepreneurs d'eux-mêmes. S'agissant de la question de la justice, les conceptions socialdémocrate et libérale-sociale ne s'affrontent pas sur le terrain de l'articulation des droits et des devoirs dès lors que l'article 13 du Préambule de la Constitution ne formule pas de « *devoir de se former* » en contrepartie du droit à la formation (Guitton, 2023). La question posée par les différentes formes de compte personnel, dont le compte personnel de formation, est donc de savoir comment fonder la responsabilisation individuelle sur la liberté personnelle (Guitton, dans cet ouvrage).

## Bibliographie

- André O. (2019), « Les ordonnances Macron : l'assouplissement des règles du licenciement », in Berthet T. et Vanuls C., « Vers une flexicurité à la française ? », Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST, p. 186-205.
- Appay B. (2012), « De l'autonomie émancipatrice à l'injonction d'autonomie », Vie Sociale, n°1.
- Barthélémy J. (2014), « Le rôle de la jurisprudence dans le droit de la formation », Droit social, n° 12, décembre, p. 1007-1012.
- Béraud M. et Eydoux A. (2009), « Activation des chômeurs et modernisation du service public de l'emploi : les inflexions du régime français d'activation », Travail et Emploi, n°119, juillet-septembre, p.9-21.
- Berthet T. et Vanuls C. (dir.), « Vers une flexicurité à la française ? », Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST.
- Broussard V., Demazière D., Milburn P. (dir.) (2010), « L'injonction au professionnalisme. Analyse d'une dynamique plurielle », Presses universitaires de Rennes, coll. « Des sociétés ».
- Cahuc P. et Kramarz F. (2005), « De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle », rapport au ministre de l'Economie et au ministre de l'Emploi, La Documentation française.
- Caillaud P. (2003), « Le droit de la formation professionnelle continue : évolutions historiques et perspectives d'avenir », in Maggi-Germain N. et Pelage A. (dir.), « Travail et emploi », La Documentation française, Paris, p. 23-36.
- Caillaud P. (2007), « La construction d'un droit de la formation professionnelle des adultes (1959-2004), in Bruzy et alii (dir.), « Former pour réformer. Retour sur la formation permanente (1945-2004), La Découverte, collection Recherches, p. 171-210.
- Commission européenne, (2007) « Vers des principes communs de flexicurité », Bruxelles, Direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'égalité des chances.
- Daniel C. (1997), « La naissance du régime conventionnel d'assurance chômage en 1958, ou les ambiguïtés du paritarisme à la française », revue de l'IRES, n°24, p. 131-152.
- Dayan J.-L. (2019), « La réforme de la formation professionnelle vue d'Europe : des progrès mais peut mieux faire ! », L'Harmattan, Savoirs, 2019/2, n° 50, p. 21-36.
- Delors J., (1991), « Genèse d'une loi et stratégie du changement », Formation Emploi, n°34, p. 31-38.
- Descamps R. (2012), « Le DIF : la maturité modeste », Cereq, Bref n°299, mai.
- Eydoux A. (2018), « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », Droit social, p. 282-287.
- Ewald F. (1986), « L'Etat-providence », Grasset.
- Ewald F. (2002), « Société assurantielle et solidarité », revue Esprit, octobre, p. 117-135.
- Fourastié J. (1979), « Les trente glorieuses », Fayard, collection Pluriel.
- Frétygné C. (2007), « L'appétence pour la formation. Une entreprise de rationalisation du flou », Paris, Michel Houdiard Editeur.
- Freyssinet J. (2000), « Plein emploi, droit au travail, emploi convenable », revue de l'IRES, n° 34, 2000/3, p. 27-58.
- Freyssinet J. (2006), « L'émergence des politiques de l'emploi (1945-1973) », in Chatriot A., Join-Lambert O. et Viet V. (dir.), « Les politiques du travail (1906-2006) », Presses universitaires de Rennes, p. 203-2014.
- Freyssinet J. (2010), « Négocier l'emploi. 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation », Editions Liaisons.
- Gamel C. (2015), « Essai sur l'économie de « l'égalitarisme libéral ». Une combinaison sélective des travaux de Rawls, Sen et Kolm », Revue d'économie politique, n°3, mai-juin, pp. 317-474.

- Gaudu F. (2007), « La « Sécurité sociale professionnelle » : un seul lit pour deux rêves ? », *Droit social*, n°4, avril, pp. 393-402.
- Gautié J. (2003), « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'Etudes de l'Emploi, collection Documents, n°30, septembre.
- 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*, pp. 169-180.
- Géa F. (2018), « Les soubassements de la réforme », *Revue de Droit du travail*, p. 593-597.
- Guiomard F. (2013), « La sécurisation des parcours professionnels. Naissance d'une notion », *Revue de droit du travail*, p. 616-624.
- Guitton 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. (2006), « La réforme de la formation continue, questions pour l'évaluation », *revue POUR*, n°190, juin, pp. 70-75.
- Guitton C. (2019), « L'Etat social est-il soluble dans la flexicurité ? », in Berthet T. et Vanuls C., « Vers une flexicurité à la française ? », Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST, p. 32-63.
- Guitton C. (2023), « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation. Variations juridiques sur le thème de l'injonction à (se) former », in Roupnel-Fuentes M., Heichette S. et Glaymann D. (coord.), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », Octares, Collection le travail en débats, pp. 39-54.
- Kerbourc'h J.-Y. (2018), « Indemnisation du chômage et déclin de la logique assurantielle », *Droit social*, n° 7/8, juillet-août, p. 607-619.
- Laroque P. (1948), « De l'assurance sociale à la sécurité sociale : l'expérience française », *Revue internationale du travail*, p. 147-161.
- Louit-Martinod N. (2019), « Contrat de travail à durée déterminée, Intérim, Contrat de travail à durée indéterminée de chantier et d'opération : la flexibilisation du contrat de travail », in Berthet T. et Vanuls C., « Vers une flexicurité à la française ? », Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST, p. 139-160.
- Lascoumes P. et Le Galés P. (2004), « Gouverner par les instruments », Paris, Presses de Science Po.
- Lichtenberger Y. (1997), « La compétence comme prise de responsabilité », intervention au séminaire ETMT, Dijon, 2-3 octobre.
- Luttringer J.-M. (2008), (coord.) « Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation. Contribution au débat sur la réforme de la formation tout au long de la vie en France », Actes du séminaire Expert du mercredi 26 mars 2008, Palais du Luxembourg.
- Luttringer J.-M. (2013), « L'hypothèse de la suppression du 0,9 ouvre l'option de la transmutation des contributions fiscales en cotisations sociales », *Chroniques*, n° 80, décembre.
- Luttringer J.-M. (2014), « Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique », *Droit social*, n°12, décembre, p. 972.
- Luttringer J.-M. (2018), « Le compte personnel de formation rénové », *Droit social*, n°12, p.

Luttringer J.-M. (2019), « L'extension du droit de la responsabilité contractuelle dans le domaine de la formation professionnelle continue », *L'Harmattan, Savoirs*, n° 50, p.55-66.

Luttringer J.-M. et Willems J.-P. (2008), « Sécurisation des parcours professionnels. Réflexions juridiques à propos d'un oxymore », juillet, ronéoté.

Lyon-Caen A. (1992), « Le droit et la gestion des compétences », *Droit social*, n°6, p.573-581.

Mahfouz S. (2015), « Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret », *Rapport de la Commission Compte personnel d'activité, France Stratégie*.

Maggi-Germain N. (2013), « Le compte personnel de formation », *Droit social*, p. 693.

Maggi-Germain N. (2018), « L'accompagnement des travailleurs », *Droit social*, décembre, p. 999-1004.

Michelet V. (2020), « Obligation d'adaptation : jurisprudence récente », *Centre Info, Droit de la formation*, 4 mai.

Monchâtre S. (2010), « Déconstruire la compétence pour comprendre la production des qualifications », *revue Interrogations*, n° 10, « La compétence », mai.

Morin M.-L. (2000), « Partage des risques et responsabilité de l'emploi », *Droit social*, n°7-8, p. 730-738.

Noiriel G. (2018), « Une histoire populaire de la France. De la guerre de Cent Ans à nos jours », *Editions Agone, collection Mémoires Sociales*.

Perez C. (2019), « Avec le compte personnel de formation : l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée », *L'Harmattan, collection Savoirs*, 2019/2, n° 50, p. 87-100.

Raveaud G. (2006), « Au cœur de la stratégie européenne pour l'emploi, le taux d'emploi », *Education et Sociétés*, n°18/2006/2, pp. 17-33.

Rawls, J. (1987), « *Théorie de la justice* », *éditions du Seuil*.

Ricoeur P. (1994), « Le concept de responsabilité. Essai d'analyse sémantique », *revue Esprit*, pp. 28-48.

Salais R., Baverez N. et Reynaud B. (1986), « *L'invention du chômage* », Paris, PUF.

Sachs T. (2013), « *La raison économique en droit du travail. Contribution à l'étude des rapports entre le droit et l'économie* », *Editions LGDJ, collection Bibliothèque de droit social*.

Signoretto C. (2019), « Un éclairage statistique sur l'usage des licenciements dans les établissements français dans un contexte de réformes du droit du travail », in Berthet T. et Schumpeter J. (2021), « *Théorie de la destruction créatrice* », Paris, édition Payot & Rivages.

Sigot J.-C. et Vero J. (2014), « Politique d'entreprise et sécurisation des parcours : un lien à explorer », *Céreq, Bref*, n°318, février.

Sen A. K. (2009), « *The Idea of Justice* », *Harvard University Press, Cambridge (U.S.A.)*.

Stroobants M. (2003), « L'individualisation des relations salariales par la gestion des compétences », in Dupray A., Guitton C. et Monchâtre S. (dir.), « *Réfléchir la compétence. Approches sociologiques, juridiques, économiques d'une pratique gestionnaire* », *Octares*, p. 43-76.

Tiffon G., Moatty F., Glaymann D. et Durant J.-P. (dir.) (2017), « *Le piège de l'employabilité. Critique d'une notion au regard de ses usages sociaux* », *Presses universitaires de Rennes*.

Topalov C. (1994), « *Naissance du chômeur, 1880-1910* », Paris, Albin-Michel, 626 p.

Verdier J.-M. et Langlois P. (1972), « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », *Recueil Dalloz-Sirey*, 39<sup>ème</sup> cahier, *Chronique*, p. 253-260.

Viet V. (2006), « La politique de la main d'œuvre : un domaine d'action atypique du ministère du Travail et de la Prévoyance sociale (1914-1950) », in Chatriot A. et alii (dir.), « *Les politiques du travail (1906-2006)* », *Presses universitaires de Rennes*, p. 181-202.

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 », revue de l'IREES, n°24, p. 153-173.

Wauquier V. (2003), « Construction juridique et objectivation de la compétence », in Dupray A., Guitton C. et Monchâtre S. (dir.), « Réfléchir la compétence. Approches sociologiques, juridiques, économiques d'une pratique gestionnaire », Octares, p. 149-166.

Wittorski R. (2008), « La professionnalisation », revue Savoirs 2008/2, n° 17, p. 9-36.

## Chapitre 5. De la responsabilisation individuelle. Instrumentation de l'action publique et régimes de responsabilisation

C. Guitton (Céreq-LEST)

*Chapitre de l'ouvrage : Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître*

## **De la responsabilisation individuelle**

### **Instrumentation juridique de l'action publique et régimes de responsabilisation**

Christophe Guitton, Céreq-LEST

Depuis le tournant néolibéral des années quatre-vingts (Amable, 2021), dans un jeu d'interactions complexes avec le niveau européen (Berthet et Guitton, dans cet ouvrage), les politiques françaises du marché du travail se sont progressivement structurées autour de deux référentiels d'action publique : l'« *activation par le travail* » et la « *sécurisation par la formation* » (Guitton, 2020). L'« *activation par le travail* » constitue la formulation contemporaine de l'objection libérale à la question sociale du non-travail (Guitton, 1997) : dès lors que les systèmes de protection sociale (assurance chômage, minima sociaux) sont réputés provoquer des phénomènes de « *trappes* » à chômage, à pauvreté et à inactivité, la politique de l'emploi doit rechercher prioritairement le « *retour à l'emploi* » ou la « *(re)mise au travail* » - selon que l'on privilégie une conception social-démocrate ou libérale-sociale du rôle de l'Etat -, des demandeurs d'emploi, allocataires de minima sociaux et inactifs. La « *sécurisation par la formation* », pour sa part, est au cœur du compromis en cours de constitution pour succéder au compromis keynésien de plein emploi des Trente Glorieuses. Le renoncement au modèle de la « *sécurité de l'emploi* » au profit d'une approche préventive de la « *sécurisation de l'emploi et des parcours* » se traduit par la place centrale accordée à la formation (Guitton, 2020) comme « *instrument* » d'action publique (Lascoumes et Le Gales, 2004). L'orientation de la politique de formation et d'accompagnement des mobilités oppose deux visions du rôle de l'Etat – social-démocrate vs libérale-sociale – la première consistant à « *équiper le marché pour les individus* », afin de garantir la liberté professionnelle des actifs, la seconde à « *équiper les individus pour le marché* » afin d'encourager l'initiative individuelle dans l'accès à la formation.

Les référentiels de l'« *activation par le travail* » et de la « *sécurisation par la formation* » regroupent un ensemble de politiques sectorielles (emploi, protection sociale, formation) qui n'ont pas le même ancrage constitutionnel : la politique de l'emploi renvoie à l'article 5 du Préambule de la Constitution qui affirme que « *chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* » et la protection sociale à l'article 11 qui garantit « *à tout être humain dans l'incapacité de travailler (...) le droit à des moyens convenables d'existence* » ; la politique de formation renvoie, quant à elle, à l'article 13 qui dispose que la formation professionnelle est un droit pour l'individu et un devoir pour la collectivité<sup>82</sup>. D'un référentiel à l'autre, la distribution constitutionnelle des responsabilités entre l'individu et la collectivité diffère sur un point fondamental (Guitton, 2023) : alors que le droit à l'emploi ou, à défaut, à un revenu de remplacement, a pour corollaire le devoir de travailler, le droit à la formation n'a pas pour contrepartie un devoir de se former, à la charge de l'individu, mais un devoir de former à la charge de la collectivité, la question étant pour l'Etat de savoir jusqu'où « *enjoindre* » les actifs de se former (Roupnel-Fuentes, Heichette et Glaymann, 2023). En raison de l'asymétrie des principes constitutionnels, la question de la responsabilisation individuelle ne se pose pas dans les mêmes termes selon les référentiels : dans le champ de l'emploi et de la protection sociale, la responsabilisation repose sur l'articulation des droits et des devoirs et son équilibre varie selon que l'accent est mis sur le droit d'obtenir un emploi ou sur le devoir de travailler ; en matière de formation, la responsabilisation met en jeu la dialectique des relations entre liberté et responsabilité, plus particulièrement entre liberté individuelle et responsabilité collective.

Autre caractéristique commune aux référentiels de l'« *activation par le travail* » et de la

---

<sup>82</sup> Article 13 du Préambule de la Constitution de 1946 : « *La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat* ».

« *sécurisation par la formation* » : l'instrumentation juridique de l'action publique engendre une prolifération de droits sociaux individualisés et finalisés dont on propose d'esquisser une typologie (droits « *incitatifs* », « *conditionnels* », « *transitionnels* », « *patrimoniaux* ») sur la base de quatre critères : 1. la figure paradigmatique de l'Etat social dont ils constituent la traduction normative (« *Etat social actif* », « *workfare* », « *marchés transitionnels du travail* », « *Etat social patrimonial* »), 2. l'objectif d'action publique qui leur est assigné, variable selon les référentiels (« *retour à l'emploi* » vs « *remise au travail* », « *liberté professionnelle* » vs « *liberté personnelle* »), 3. le principe de responsabilisation qu'ils mettent en œuvre (« *contractualisation* », « *obligation* », « *procéduralisation* », « *dotation* ») et 4. le régime de responsabilisation qu'ils instituent (« *social-démocrate* » vs « *libéral-social* »), ce qui donne le tableau général suivant :

- Référentiel de l'« *activation par le travail* » (articulation des droits et des devoirs) :
  - Les droits « *incitatifs* » instrumentent la figure de « *l'Etat social actif* », poursuivent un objectif de lutte contre le chômage et de maîtrise des dépenses sociales par le « *retour à l'emploi* » des demandeurs d'emploi et allocataires de minima sociaux, mettent en œuvre un principe de responsabilisation individuelle par la « *contractualisation* » et instaurent un régime de responsabilisation ambivalent (« *social-démocrate* » vs « *social-libéral* »).
  - Les droits « *conditionnels* » font écho à la figure anglo-saxonne du « *workfare* », poursuivent un objectif de lutte contre les pénuries de main d'œuvre et de retour au plein emploi par la « *(re)mise au travail* » des sans-emploi et inactifs, reposent sur un principe de responsabilisation individuelle par « *l'obligation* » et instaurent un régime de responsabilisation de type « *libéral-social* ».
- Référentiel de la « *sécurisation par la formation* » (dialectique liberté-responsabilité) :
  - Les droits « *transitionnels* » instrumentent la figure des « *marchés transitionnels du travail* », poursuivent un objectif de garantie de la « *liberté professionnelle* » des actifs, mettent en œuvre un principe de responsabilisation individuelle et collective fondé sur la « *procéduralisation* » et instaurent un régime de responsabilisation de type « *social-démocrate* ».
  - Les droits « *patrimoniaux* » renvoient à la figure de « *l'Etat social patrimonial* », poursuivent un objectif de « *libéralisation* » de l'accès à la formation, mettent en œuvre un principe de responsabilisation individuelle par la « *dotation* » et instaurent un régime de responsabilisation de type « *libéral-social* ».

La caractéristique du « *droit du marché du travail* » (Sachs, 2016) réside ainsi dans la pluralité des droits sociaux et la coexistence de régimes de responsabilisation différenciés.



## **1 - L'activation par le travail : l'articulation des droits et des devoirs**

L'importation du référentiel européen de l'activation remet-elle en cause l'inconditionnalité des droits sociaux constitutive de la conception universaliste de l'Etat-providence d'après-guerre ? *A priori* non car, comme le souligne Robert Castel (2013), la reformulation contemporaine de la doctrine du solidarisme de Léon Bourgeois n'est pas à la « *solidarité conditionnelle* » mais la « *solidarité contractualisée* ». Dix ans plus tard, cette analyse pourrait bien devoir être révisée. En effet, si la multiplication des droits incitatifs au cours des années 2000-2020 peut être analysé comme la traduction française du concept européen d'Etat social actif, fondé sur la responsabilisation par la contractualisation, la multiplication actuelle des droits sous condition d'activité, dans le cadre de la réforme du RSA et de l'instauration de France travail, n'est pas sans évoquer le modèle de la conditionnalité caractéristique de la logique anglo-saxonne du « *workfare* » qui privilégie la voie de la responsabilisation par l'obligation. Pour forcer le trait, au risque de schématiser, les droits « *incitatifs* » ont pour objectif de valoriser le travail et de responsabiliser les individus dans l'exercice du droit à l'emploi, tandis que les droits « *conditionnels* » visent à mobiliser la force de travail et à contraindre les sans-emploi, au nom du devoir de travailler, à occuper les emplois vacants, souvent synonymes de travail dévalorisé.

### **1.1 – Les droits incitatifs : la responsabilisation par la contractualisation**

« *Gouverner par les incitations* » (Leclerc et Sachs, 2020) pour valoriser le travail et orienter les comportements individuels par l'encouragement plutôt que par la contrainte : au référentiel sociopolitique de l'Etat social actif fait écho la multiplication des incitations économiques (Piketty, 1998 ; Gautié et l'Horty, 2015) et des normes juridiques regroupées sous le vocable de droits « *incitatifs* » (Serverin et Gomel, 2012 ; Leroy-Arlaud, 2014). La responsabilisation des individus constitue en quelque sorte la contrepartie de l'effort consenti par les pouvoirs publics dans le cadre des politiques sociales et des politiques d'emploi (Bonvin et Moachon, 2006). En postulant que l'activation permet de « *corriger les mécanismes de l'actuel système de sécurité sociale qui décourage les gens au lieu de les encourager à être actifs* » et en proposant « *une révision de la notion de responsabilité (...) centrée sur le comportement des individus* » (Vandenbroucke, 1999), le « *paradigme* » de l'Etat social actif (Vielle, Pochet, Cassiers, 2005) théorise le principe de la responsabilisation individuelle en substituant à la logique dite passive de l'indemnisation une logique contractuelle qui subordonne l'indemnisation à des conduites actives de recherche d'emploi.

La notion d'activation est au cœur des réformes du marché du travail en Europe et en France (Barbier, 2002 et 2011 ; Béraud et Eydoux, 2009 ; Erhel, 2010 et 2012). Leur caractéristique commune est de chercher à réarticuler politiques sociales, politiques d'emploi et formation pour « *accroître la participation au marché du travail* » des chômeurs et des inactifs et « *relever les taux d'emploi et d'activité* » (Salais, 2004). En France, le glissement des « *politiques actives* » de l'emploi (mise en œuvre du pilier « employabilité » de la stratégie européenne de l'emploi) vers des « *politiques d'activation* » des chômeurs (Eydoux, 2018) s'opère au cours de la décennie 2000 pour limiter les effets réputés désincitatifs de l'indemnisation. Centrées sur l'offre de travail, les politiques d'activation visent une redéfinition des droits et devoirs des chômeurs pour les responsabiliser, c'est-à-dire peser sur les comportements de recherche d'emploi et favoriser les appariements sur le marché du travail. L'activation est mise en œuvre au fil des réformes du régime d'assurance chômage (RAC) dont la caractéristique est de permettre d'actionner simultanément les leviers monétaires et non monétaires de l'incitation en

conjuguant quatre registres : la modulation de l'indemnisation (durées de cotisation et de versement, dégressivité), l'individualisation et la contractualisation de l'accompagnement (PARE-PAP<sup>83</sup> puis PPAE<sup>84</sup>), le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi (offre raisonnable d'emploi-ORE), le durcissement des sanctions (suspension, radiation, exclusion). Simultanément, le remplacement du RMI par le RSA, en 2008, élargit le spectre de l'activation aux politiques sociales. Ces minima sociaux ont en commun de constituer des droits-créances à « *des moyens convenables d'existence* », selon la formulation constitutionnelle, mais également des incitations à s'engager dans des dispositifs d'insertion ou de retour à l'emploi. La différence avec le RMI tient au fait que le RSA, fondé sur le postulat de l'efficacité de l'incitation monétaire à la reprise d'emploi, s'accompagne de mécanismes d'intéressement financier : la prime pour l'emploi (2001-2015), le RSA-activité (2009-2015) puis la prime d'activité, créée en 2016 pour fusionner la prime pour l'emploi et le RSA-activité. Ces différentes formules poursuivent un même objectif : valoriser le travail (« *Making work pay* », OCDE, 1997) pour inciter les travailleurs pauvres à préférer l'activité professionnelle aux revenus tirés de l'assistance (« *Work first* »).

Le « *droit à l'accompagnement* » (Petit, 2006 et 2008) est emblématique des droits incitatifs, à tel point qu'il est parfois critiqué comme la consécration de l'abandon du droit au travail au profit d'une conception social-démocrate du droit à l'emploi réduite à une obligation de moyens (Supiot, 2015). Sa double inscription dans le code du travail<sup>85</sup> et dans le code de l'action sociale<sup>86</sup> formalise l'avènement de l'accompagnement des parcours comme catégorie de l'action publique dans le champ des politiques actives de l'emploi et de la protection sociale (Erhel, 2012 et dans cet ouvrage). L'accompagnement est une notion protéiforme. Son volet professionnel distingue l'accompagnement « *vers* » l'emploi<sup>87</sup> (Véricel, 2012) et l'accompagnement « *dans* » l'emploi<sup>88</sup> (Baugard, 2012) dont l'objectif commun est de « *fluidifier les différentes transitions de la personne en situation d'emploi ou de recherche d'emploi* » (Dagan, 2022). Son volet social, l'accompagnement vers l'autonomie<sup>89</sup>, s'inscrit dans la visée (émancipatrice vs utilitariste) du travail social de résolution des problématiques individuelles de toute nature (santé, logement, surendettement, etc.) souvent présentées comme des « *freins périphériques* » à l'insertion des allocataires. L'affirmation d'un droit « *à* »

---

<sup>83</sup> Plan d'aide au retour à l'emploi et Projet d'action personnalisé.

<sup>84</sup> Parcours personnalisé d'accès à l'emploi.

<sup>85</sup> Les allocataires du RSA ont « droit à un accompagnement social et professionnel » (article L.262-27 du code de l'action sociale et des familles).

<sup>86</sup> « *Tout jeune de 16 à 25 ans révolus en difficulté et confronté à un risque d'exclusion professionnelle a droit à un accompagnement vers l'emploi et l'autonomie, organisé par l'Etat* » (article L.5131-3 du code du travail).

<sup>87</sup> L'accompagnement vers l'emploi regroupe les dispositifs en direction des sans emploi : 1. le projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) auquel sont éligibles les demandeurs d'emploi indemnisés au titre de l'allocation de recherche d'emploi (AE) du régime d'assurance chômage, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) au titre du régime de solidarité et les bénéficiaires du RSA orientés sur Pôle emploi ; 2. le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (PACEA) proposé aux jeunes suivis par les missions locales.

<sup>88</sup> L'accompagnement dans l'emploi fait référence aux dispositifs qui visent le maintien dans l'emploi : l'obligation légale de reclassement de l'employeur à l'issue d'un licenciement pour motif économique, ou encore l'obligation jurisprudentielle qui pèse sur l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution des postes et plus généralement de veiller au maintien de leur capacité d'emploi s'analyseraient comme « *une obligation d'accompagnement au profit du salarié* » notamment par la formation (Baugard, 2012, cité par Dagan, op. cit.).

<sup>89</sup> L'accompagnement vers l'autonomie des bénéficiaires du RSA et de l'ASS qui ne sont pas en mesure de s'inscrire dans un parcours de retour vers l'emploi, passe par la conclusion d'un contrat d'engagement réciproque (CER) avec la structure accompagnatrice.

l'accompagnement professionnel (Petit, 2020) et social (Jacquey-Vasquez, 2018) est à l'origine de la constitution d'une nouvelle matière juridique, le droit « *de* » l'accompagnement (Dagan, op. cit.) dont l'objet est de préciser le régime juridique des relations entre accompagnés et accompagnants.

L'Etat social actif fait de l'incitation le nouveau paradigme de la protection sociale et de la contractualisation le nouveau paradigme de l'action publique. En effet, alors que le droit social classique « *escamote l'individu concret au profit d'un ayant droit défini à partir de normes générales et abstraites* » (Lafore, 2009), la contractualisation permet « *d'inventer une nouvelle façon d'articuler l'universalité des normes et la singularité des situations individuelles* » (Lafore, 2003). Le recours à la figure à la fois juridique et métaphorique du contrat permet de substituer à la logique indemnitaires et réparatrice de l'Etat-providence la logique préventive et incitative de l'Etat social actif. Au plan juridique, la technologie contractuelle autorise la modulation des conditions d'attribution des droits : « *Le contrat permet d'actualiser les obligations qui sont imposées à chaque bénéficiaire autant que les prestations qui lui sont allouées* » (Lafore, 2009 op. cit.). Au plan métaphorique, le recours à la forme contractuelle rend compte du caractère quasi synallagmatique des relations entre services publics et usagers : « *L'allocataire de l'Etat social actif est de plus en plus souvent amené à conclure avec l'administration un contrat, une convention, un projet individualisé ou encore un plan d'action dans lequel sont détaillés au cas par cas les engagements précis à la charge des deux parties en présence* » (Dumont, 2011).

A cet égard, la distinction opérée par Daniel Dumont (op. cit.) entre un modèle social-démocrate et un modèle libéral d'activation éclaire la question des relations entre contractualisation et responsabilisation. La distinction ne porte pas sur le caractère plus ou moins disciplinaire des dispositifs. En effet, les différentes prestations sociales contractualisées (ARE<sup>90</sup>, ASS<sup>91</sup>, RSA<sup>92</sup>, Garantie jeunes<sup>93</sup>) ont en commun d'être associées à une obligation de recherche d'emploi et d'avoir connu un renforcement constant du couple contrôle-sanctions au cours des deux dernières décennies (Eydoux, dans cet ouvrage). La distinction porte sur la finalité même de la contractualisation. Dans la version social-démocrate, illustrée par le contrat d'insertion du RMI<sup>94</sup>, l'allocataire est considéré comme un cocontractant, les engagements sont réciproques, le contrat a pour objet de moduler les prestations en fonction des besoins et aspirations du bénéficiaire et d'ajuster les efforts qui lui sont demandés à sa situation personnelle. En d'autres termes, le contrat d'insertion vise la responsabilisation conjointe du bénéficiaire du RMI et de la structure accompagnatrice (Duvoux, 2008). Dans la conception libérale, illustrée à des degrés divers par l'ARE, l'ASS, le RSA et la Garantie jeunes, le bénéficiaire est considéré comme un usager assujéti à l'administration et la contractualisation vise à infléchir son comportement sur le marché du travail en permettant à la structure accompagnatrice (Pôle emploi, mission locale, service social départemental) d'indexer l'intensité de l'accompagnement et la qualité du service

---

<sup>90</sup> Allocation de retour à l'emploi.

<sup>91</sup> Allocation spécifique de solidarité.

<sup>92</sup> Revenu de solidarité active.

<sup>93</sup> Jusqu'à son remplacement par le Contrat d'Engagement Jeunes (CEJ) en 2022.

<sup>94</sup> Revenu minimum d'insertion.

au degré de mobilisation du bénéficiaire dans son parcours d'insertion. Cette conception asymétrique de la contractualisation, dont l'objectif est la normalisation des comportements de recherche d'emploi par la contrainte, peut aboutir à « *hypertrophier la responsabilité individuelle dans la prise en charge des risques sociaux* » (Dumont, op. cit.) en entretenant la confusion entre accompagnement, injonction à l'autonomie (Duvoux, 2008 et 2009) et contrôle social des chômeurs et des assistés (Dubois, 2007 et 2021), soit précisément les risques associés à la réforme en cours autour du remplacement de Pôle emploi par France travail.

## 1.2 – Les droits conditionnels : la responsabilisation par l'obligation

L'expression anglo-saxonne « *workfare* » est un néologisme résultant de la contraction du terme « *welfare* » (protection sociale) et du terme « *work* » (travail) pour désigner la protection sociale par le travail (« *work to welfare* »). Jusqu'au tournant des années 2000, les économistes considéraient que l'usage de ce terme devait être réservé aux situations américaine (Morel, 1998) et britannique (Lefresne, 1998 et dans cet ouvrage) dont la caractéristique commune est de contraindre les individus à travailler en contrepartie de l'aide sociale et d'imposer ainsi des formes de « *bénévolat obligatoire* » ou de « *gratuitisation du travail* » peu qualifié (Simonet, 2021). En France, le glissement des politiques actives (de l'emploi et de la protection sociale) vers des politiques d'activation (des chômeurs et des allocataires de minima sociaux), au cours de la décennie 2010 (Eydoux ; Berthet et Guitton, dans cet ouvrage), est à l'origine d'une controverse sur l'introduction du « *workfare* » en France dès lors que « *le répertoire libéral (dénonciation des effets désincitatifs de la protection sociale, affirmation de la nécessité de rendre le travail payant) n'était plus l'apanage des seuls pays anglo-saxons* » (Palier, 2008) et que les pouvoirs publics affichaient ouvertement leur intention d'« *activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi* » (Barbier, 2011).

A la suite des dernières réformes du marché du travail et du régime d'assurance chômage, le rapport de préfiguration de France travail (Guilluy, 2023) et le projet de loi *pour le plein emploi* qui s'en inspire réouvrent le débat. En effet, si l'on considère que la définition anglo-saxonne du *workfare* englobe les différentes politiques sectorielles dont le point commun est de contraindre les bénéficiaires de prestations sociales à suivre une action d'insertion, un stage de formation, ou encore à exercer un travail ou une activité pour pouvoir toucher leur prestation, il est difficile de ne pas en conclure que le projet gouvernemental est fondé sur la (ré)affirmation du devoir de travailler comme corollaire du droit d'obtenir un emploi ou, à défaut, un revenu de remplacement, interprétation confirmée par une décision récente du Conseil constitutionnel<sup>95</sup> qui relève que la combinaison des articles 5 et 11 du Préambule, « *tout en impliquant l'existence d'un régime d'indemnisation (...), n'empêche par le législateur de prévoir certaines obligations pour les demandeurs d'emploi, à la condition que celles-ci poursuivent un objectif d'intérêt général et soient proportionnées* ». Dans le prolongement de cette décision, la « *réforme du travail* » engagée par le Gouvernement - ainsi dénommée parce qu'elle consiste à donner corps au devoir de travailler par la « *(re)mise au travail* » généralisée

---

<sup>95</sup> Conseil constitutionnel, décision du 15 décembre 2022 relative à la loi portant mesures d'urgence relatives au fonctionnement du marché du travail en vue du plein emploi.

des chômeurs, assistés sociaux et inactifs – constitue-t-elle le énième épisode de la « *course à l'échalotte des politiques d'activation* » (Eydoux, dans cet ouvrage) ou inaugure-t-elle l'avènement en France, sous couvert de retour au plein emploi, de la logique anglo-saxonne du « *workfare* » ?

Au plan juridique, la distinction entre activation et « *workfare* » met en jeu deux séries de questions relatives à la notion de « *conditionnalité* » des prestations sociales (Willmann, 2012) : 1. L'adhésion de l'allocataire au dispositif contractualisé est-elle une condition pour bénéficier de la prestation ? 2. Le bénéfice de la prestation est-il subordonné à la réalisation d'une activité sociale ou professionnelle ? A la première question, la Cour de cassation a répondu par la négative, au terme d'un marathon juridictionnel de six années, en excluant la qualification contractuelle du PARE, créé par les partenaires sociaux dans le cadre de la convention d'assurance chômage de 2001<sup>96</sup>. Pour la doctrine, le raisonnement est transposable aux minima sociaux : « *La signature d'un dispositif contractualisé ne peut en elle-même déclencher le bénéfice d'une prestation. A défaut, la prestation aurait une dimension contractuelle en contradiction avec le caractère légal et réglementaire des aides sociales* » (Willmann, 2020). En revanche, dans un arrêt du 15 juin 2018, le Conseil d'Etat a répondu par l'affirmative à la seconde question, en donnant son approbation à « *l'instauration d'un dispositif départemental de service individuel bénévole que pourraient effectuer les bénéficiaires du revenu de solidarité active et qui conditionnerait le versement de cette allocation* »<sup>97</sup>. Nombre de départements et de municipalités se sont alors engouffrés dans la brèche en insérant dans les contrats avec les allocataires du RSA des actions de bénévolat sur une base plus ou moins volontaire.

Début 2023, pour reprendre la main et préparer la réforme du RSA dans le cadre de la mise en place de France travail, le Gouvernement a lancé l'expérimentation du RSA « *sous conditions* » dans 18 départements. L'objectif est d'ajouter aux conditions existantes - le RSA est une prestation sous double condition de ressources et de recherche d'emploi – une troisième condition « *d'activité* », de 15 à 20 heures par semaine, dont le contenu est laissé à la libre appréciation des départements. L'expérimentation fait suite au remplacement, en 2022, de la Garantie jeunes par le contrat d'engagement jeunes (CEJ) qui prévoit, pour les jeunes suivis par les missions locales, la possibilité d'un accompagnement renforcé, de l'ordre de 15 à 20 heures d'activités par semaine, avec un éventail très ouvert, allant d'actions de remobilisation et de formation à différentes formes de mise au travail<sup>98</sup> (missions d'utilité sociale, emplois aidés dans le secteur marchand ou non marchand). Les jeunes qui acceptent l'accompagnement renforcé et les 15 à 20 heures d'activités hebdomadaires accèdent au CEJ, les autres se voient proposer un PACEA, moins « *intensif* » mais moins contraignant. L'instauration, dans le cadre du RSA « *reconditionné* » et du CEJ, d'une nouvelle condition d'activité est d'autant plus controversée que cette notion, extrêmement large, ne fait l'objet d'aucune définition juridique précise, introduisant ainsi un risque de confusion avec la notion de travail, « *si bien que le droit d'obtenir un emploi pourrait se muer discrètement en un droit à l'activité* » (Gardes, 2020).

---

<sup>96</sup> Chambre sociale de la Cour de cassation, 31 janvier 2007.

<sup>97</sup> Conseil d'Etat

<sup>98</sup> Circulaire DGEFP/MAJE n°2022/45 du 21 février 2022.

L'orientation générale du projet de loi *pour le plein emploi* consiste à fusionner les dispositifs d'accompagnement existants (PPAE, PACEA, CEJ, CER) dans le cadre d'un « *contrat unique d'engagement* » réputé permettre de « *ramener vers l'emploi tous ceux qui en sont le plus éloignés (...) sur les bases d'un nouveau parcours d'accompagnement plus personnalisé (...) et d'un meilleur équilibre des droits et des devoirs* »<sup>99</sup>. Le diagnostic qui a présidé au choix de la fusion est sans appel : les dispositifs sont hétérogènes, tant du point de vue des engagements contractualisés que des régimes de contrôle et de sanction (Willmann, 2020) ; leur mise en œuvre est hétéroclite, à l'image du RSA dans les départements, dont l'accompagnement social est limité, l'accompagnement professionnel quasi-inexistant et dont le suivi ne comporte « *pas de statistique nationale sur le non-respect des droits et des devoirs* » (Cour des Comptes, 2022). Fusionner les statuts pour « *harmoniser les obligations* » : l'objectif est d'aligner le régime juridique des allocataires du RSA et des jeunes suivis par les missions locales sur celui des demandeurs d'emploi, jugé plus contraignant quoique insuffisamment, comme le souligne le rapport de préfiguration de France travail à propos de l'offre raisonnable d'emploi, « *dont le but est d'inciter et responsabiliser le demandeur d'emploi dans sa recherche active d'emploi (...) mais qui s'avère difficile à apprécier pour le conseiller et facile à détourner pour le demandeur d'emploi* » (Guilluy, op. cit.). Le « *nouveau cadre de droits et de devoirs* » applicable « *à chaque personne dépourvue d'emploi* » (demandeur d'emploi inscrit à Pôle emploi, jeune suivie par une mission locale, allocataire du RSA) repose en réalité moins sur une somme d'engagements réciproques que sur une série de contraintes et d'obligations individuelles : inscription automatique à France travail ; contractualisation avec l'organisme référent pour permettre « *l'individualisation des obligations* », notamment « *les objectifs d'insertion sociale ou professionnelle et le niveau d'intensité de l'accompagnement* » ; instauration d'une « *obligation d'assiduité et de participation active aux actions prévues au contrat* ». Pour les allocataires du RSA, tout particulièrement ciblés par la réforme, est même créée « *une nouvelle sanction, intermédiaire, dite de suspension-remobilisation* », consistant à suspendre une partie de l'allocation, sans pour autant interrompre l'accompagnement, le temps que le réfractaire « *accepte de reprendre son parcours vers l'emploi* ».

La réforme en cours laisse entrevoir ce que pourrait être l'orientation générale d'un régime de « *workfare* » à la française, d'inspiration libérale-sociale, sur une ligne de crête entre limitation du non recours et prévention des risques d'abus et de fraude. La prise en compte du phénomène du non recours au droit (Warrin, 2016) fait suite au constat de la Cour des comptes (2022) selon lequel près du tiers des bénéficiaires potentiels du RSA ne l'ont pas demandé au cours de l'année de référence. L'affichage d'une volonté de limitation du non recours aux droits sociaux passe par une politique spécifique, ciblée sur certaines catégories prioritaires (jeunes « *invisibles* », c'est-à-dire inconnus des missions locales ou de Pôle emploi, demandeurs d'emploi de longue durée, allocataires du RSA) et proactive, avec la création annoncée d'organismes spécialisés, chargés d'aller au-devant des publics prioritaires (« *aller-vers* ») et de leur proposer un « *accompagnement global* » destiné à lever les freins à l'emploi (logement, santé, mobilité). La prévention des risques d'abus et de fraude s'inscrit quant à elle dans le cadre d'une politique générale, classique mais renforcée, de contrôle et de sanction de

---

<sup>99</sup> Communiqué de presse du Conseil des ministres du 7 juin 2023.

l'obligation de recherche active d'emploi, désormais centralisée sous l'égide de France travail. Le « *workfare* » à la française pourrait bien se caractériser, pour les publics les plus éloignés de l'emploi, par la tension entre accompagnement renforcé et renforcement des obligations.

Le remplacement de l'ANPE par Pôle emploi, en 2008, institutionnalisait le passage des politiques actives de l'emploi aux politiques d'activation des sans-emploi. La substitution annoncée de France travail à Pôle emploi traduit la réorientation en cours de la politique de l'emploi vers une politique de la main d'œuvre dont la priorité est la « *(re)mise au travail*<sup>100</sup> » (Langaney, 2022) des publics éloignés de l'emploi pour répondre aux besoins de recrutement des entreprises, sur fond de retour annoncé au plein emploi. Le « *workfare* » est-il la condition du retour au plein-emploi ou la perspective du retour au plein-emploi offre-t-elle une justification à l'instauration du « *workfare* » à la française ? Le rapport de préfiguration de France travail et les documents préparatoires au projet de loi *sur le plein emploi* attestent que la réforme poursuit un double objectif de (re)mise au travail accélérée et d'orientation vers les emplois vacants des chômeurs et assistés sociaux. Le premier objectif passe par la primauté donnée à l'accompagnement professionnel et socioprofessionnel sur l'accompagnement social, désormais « *subsidaire et limité aux publics connaissant des difficultés particulières* ». Le second objectif passe par un accompagnement réputé plus efficace parce que plus « *intensif* » et plus contraignant, par la généralisation de l'obligation de recherche d'emploi à l'ensemble des catégories de sans-emploi - ce qu'autorise l'instauration d'un contrat d'engagement unifié - et par la centralisation du contrôle de la recherche d'emploi par France travail. Un document préparatoire consacré à l'impact macroéconomique du contrat unique d'engagement fait à cet égard l'hypothèse que, « *par son effet « remobilisateur » et l'amélioration des parcours d'accompagnement, l'option retenue concourra in fine à augmenter le nombre de candidats potentiels pour les entreprises* ». La formulation fait écho à l'analyse d'un sociologue américain pour qui « *le workfare ne sert pas à créer des emplois pour ceux qui n'en n'ont pas mais à créer des travailleurs pour les emplois dont personne ne veut* » (Peck, 2001, cité par Simonnet, 2018).

---

<sup>100</sup> Contrairement à l'expression « *retour à l'emploi* », familière du langage juridique de la politique de l'emploi, la formule « *mise au travail* » n'apparaît qu'à une seule reprise dans le code du travail, au titre des dispositions relatives aux ateliers et chantiers d'insertion dont la mission est « *d'assurer l'accueil, l'embauche et la mise au travail des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières* » (art. L. 5132-15). Pour la doctrine, la (re)mise au travail correspond au « *processus d'exploitation du travail d'une personne* » (Lyon-Caen, 2019). La (re)mise au travail est un « *outil du droit* » permettant de « *gérer le travail en vue d'en tirer un profit (...)* Mettre au travail, c'est déterminer, orienter le travail pour en faire la source de valeurs marchandes nouvelles ». Le travail dont il est question ici se distingue de l'activité, « *le travail sans exploitation n'étant guère autre chose qu'une activité* » (Langaney, 2022), ce qui confirme l'intentionnalité du recours au terme flou d'activité par les pouvoirs publics pour évoquer la condition d'activité du RSA, du contrat d'engagement jeunes (CEJ) ou du nouveau contrat d'engagement unifié dont l'objectif véritable est le retour forcé des titulaires au travail marchand.

## 2 - Formation et accompagnement des mobilités : la dialectique liberté-responsabilité

Quels substituts aux marchés internes traditionnels pour permettre d'articuler flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours ? Quel rôle pour la formation ? Les multiples tentatives de réponse à ces questions au cours des dernières décennies se sont traduites par la constitution progressive de deux figures paradigmatiques de l'Etat social diamétralement opposées : les marchés transitionnels du travail (MTT) et l'Etat social patrimonial. L'orientation social-démocrate des marchés transitionnels du travail postule la responsabilité de l'Etat d'« *équiper le marché pour les individus* », c'est-à-dire de dépasser la logique des marchés internes par l'encadrement des transitions professionnelles via un ensemble de droits « *transitionnels* » dont le régime de responsabilisation, individuel et collectif, repose sur la procéduralisation du droit. L'approche social-libérale de l'Etat social patrimonial revendique pour sa part la responsabilité de l'Etat d'« *équiper les individus pour le marché* », c'est-à-dire de substituer à la logique des marchés internes une logique patrimoniale qui assimile la sécurité à l'employabilité, en dotant les individus des protections antérieurement fournies par les marchés internes sous formes de droits « *patrimoniaux* » dont le régime de responsabilisation repose sur l'autonomie de la volonté et la libre initiative individuelle.

### 2.1 - Les droits transitionnels : la responsabilisation par la procéduralisation

La réflexion doctrinale sur l'émergence d'un « *droit des transitions* » (Gaudu, 2007) prolonge dans le champ juridique la proposition des « *marchés transitionnels du travail* » (MTT) formulée au cours des années 1990 par des économistes du WissenschaftZentrum de Berlin (WZB) pour engager la « *reconceptualisation d'ensemble des marchés européens du travail* » et adapter leur fonctionnement aux transformations de l'économie et des modes de vie (Schmidt, 1995 ; Auer et Schmidt, 1997). Fondée sur le constat général de l'érosion des marchés internes (Germe et Monchatre, 2000), de l'insécurité-instabilité de l'emploi (Auer et Gazier, 2006) et de la segmentation entre marchés internes et secondaires (Gautié et Gazier, 2011), l'approche des MTT consiste à « *équiper le marché pour les individus* » (Gautié et Gazier, 2006), c'est-à-dire à répondre à la discontinuité des parcours professionnels par l'aménagement des transitions « *critiques* » entre formation, activité rémunérée ou non, chômage et retraite (Schmidt, 1995). La caractéristique des MTT est de « *prendre la suite des marchés internes traditionnels compris comme des dispositifs de sécurisation de la main d'œuvre typique des années 1960 par lesquels certaines entreprises, et notamment les plus puissantes, ont choisi de stabiliser leurs salariés* ». Présentés comme une critique radicale du référentiel européen de la flexicurité (Auer et Gazier, 2006 ; Gazier, 2007 et 2008) et comme un agenda alternatif « *de construction d'une employabilité collective en Europe (...) les MTT visent à élargir la base des marchés internes pour reconstituer leur potentiel intégrateur* » (Gazier, 2010). L'objectif des MTT n'est pas de restaurer la sécurité de l'emploi mais de sécuriser les parcours professionnels, c'est-à-dire de faire en sorte que « *les carrières discontinues soient balisées et protégées* » (Gazier, 2010) et que « *l'emploi soit flexible sans être instable ou précaire* » (Gaudu, 2008). La démarche consiste à identifier les « *bonnes transitions* » ou les « *transitions souhaitables* » sur



la base de quatre principes<sup>101</sup>, au premier rang desquels la liberté professionnelle : « *Accroître la liberté individuelle (ou l'autonomie), en donnant aux personnes plus de pouvoir, non seulement en termes financiers via des transferts mais aussi en termes de participation aux décisions d'emploi qui les concernent. En échange de quoi, les participants au marché du travail pourront accepter d'assumer plus de risques, plus de devoirs et d'obligations* » (Gazier, 2008). Dans cette perspective, la liberté et l'autonomie précèdent et conditionnent la responsabilité. En ce sens, la finalité des MTT est la restauration ou le renforcement de la « *liberté professionnelle* » entendue comme le « *droit des travailleurs de changer de situation de travail* » (Supiot, 1999) tout en conservant « *la maîtrise de leur carrière* » (Gaudu, 2008).

Dès lors que l'effectivité du principe de la liberté professionnelle passe par des mobilités choisies, la question de l'encadrement juridique des transitions devient centrale. C'est la raison pour laquelle la mise sur agenda de la thématique des MTT, au cours des années 1990-2000, a coïncidé avec la multiplication des propositions doctrinales de refondation du droit du travail à partir des notions d'« *activité* » (contrat d'activité, statut de l'actif) ou encore de « *sécurité sociale professionnelle* » (état professionnel des personnes, droits de tirages sociaux)<sup>102</sup>. Dans une perspective sensiblement différente, la théorie de la « *procéduralisation du droit* » (de Munck, Lenoble, Molitor, 1995 ; Lokiec, 2014) postule l'incapacité de l'Etat de définir de nouvelles règles substantielles et la nécessité corrélative d'envisager un autre type de rapport entre les normes et l'action, dans lequel « *le droit établit un programme* » dont le contenu est renvoyé à un « *dialogue sous contrainte* » entre acteurs sociaux sous l'égide de l'Etat (Lyon-Caen, 2022). L'articulation entre droits transitionnels et procéduralisation repose sur le constat selon lequel l'énoncé d'un droit subjectif n'est pas détachable des institutions et procédures qui permettent de le mobiliser et en garantissent l'effectivité. Le droit à la formation, par exemple, est indissociablement « *substantiel et procédural* » (Morin, 2003) au sens où ce droit « *formel* » ne devient « *réel* » qu'assorti d'un ensemble de « *garanties procédurales* » publiques (bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience-VAE), paritaires (financement mutualisé, congé de formation, prise en charge de la rémunération par un organisme paritaire, conseil en évolution professionnelle-CEP, etc.), territorialisées (services publics régionaux de la formation et de la formation) ou privées (entretiens professionnels).

Les réformes ininterrompues du marché du travail, à partir des années 1980, sont à l'origine

---

<sup>101</sup> 1. Accroître la liberté individuelle (ou l'autonomie) en donnant aux personnes plus de pouvoir, en termes financiers et de participation aux décisions d'emploi 2. Promouvoir la solidarité dans la gestion des risques sociaux et des risques associés au marché du travail 3. Rechercher l'efficacité des mesures d'accompagnement des transitions 4. Privilégier la décentralisation et la codétermination des acteurs concernés.

<sup>102</sup> Comme l'a mis en évidence François Gaudu (2007), ces propositions doivent faire l'objet d'un exercice de classification en cascade. Une première distinction oppose droits substantiels et droits procéduraux et, parmi les droits substantiels, une seconde distinction oppose l'approche contractuelle (contrat d'activité) à l'approche statutaire (statut de l'actif, état professionnel des personnes). Dans le premier cas, la proposition du contrat d'activité (rapport Boissonnat, 1995) consiste à inscrire la relation d'emploi dans un cadre plus large que celui du contrat de travail classique, une sorte de contrat-cadre permettant d'englober la succession ou la simultanéité des situations de travail pour garantir au travailleur la continuité de son activité au-delà des changements de position sur le marché du travail. Dans le second cas, la référence au statut permet de distinguer la logique du contrat de travail, entendu comme une convention de partage des risques entre employeur et salarié, et la logique des droits attachés à la personne du travailleur, pour les détacher du contrat de travail et les fonder sur le « *statut de l'actif* » (Gaudu, 1995) ou l'« *état professionnel des personnes* » (Supiot, 1999).

d'une importante production normative que l'on peut qualifier de transitionnelle dans la mesure où son objet est la protection des mobilités internes et externes à l'entreprise et où elle combine normes substantielles et procédurales. Le terrain de prédilection des droits transitionnels est la prévention des licenciements économiques. Historiquement, l'encadrement juridique des plans sociaux repose sur un double mouvement de responsabilisation de l'employeur en matière de reclassement et de socialisation de cette responsabilité (Tuchszirer, 2005). La finalité du plan de sauvegarde de l'emploi<sup>103</sup> (PSE) est de limiter les licenciements (reclassements internes) et de proposer une solution aux salariés licenciés (reclassements externes). La responsabilité des reclassements externes incombe à l'employeur mais elle s'exerce dans un cadre socialisé, les salariés concernés étant éligibles à une palette de dispositifs financés par l'Etat ou les partenaires sociaux : les conventions de reclassement personnalisé (CRP), les contrats de transition professionnelle (CTP) et les contrats de sécurisation professionnelle (CSP). Ces dispositifs s'analysent comme des droits transitionnels, indissociablement substantiels et procéduraux, dont la finalité commune est de permettre aux salariés licenciés d'accéder à une indemnisation du chômage plus généreuse et de bénéficier d'actions de reconversion, de reclassement, de formation ou de validation des acquis de l'expérience (VAE) destinées à accélérer leur retour à l'emploi. Les autres domaines privilégiés des droits transitionnels sont la formation et l'accompagnement des mobilités. Les différents dispositifs qui se sont succédé pour organiser l'accès des salariés à la formation, depuis l'accord national interprofessionnel de 1970 et la loi de 1971, dite loi Delors, du congé individuel de formation (CIF) - instrument privilégié de formation qualifiante et de reconversion professionnelle à l'initiative du salarié -, au droit individuel à la formation (DIF) présenté comme « *un droit individuel garanti collectivement* » (Lichtenberger et Merle, 2001) à l'initiative conjointe du salarié et de l'employeur, constituent autant d'étapes dans l'affirmation d'un droit individuel à la formation tout au long de la vie réputé contribuer à la sécurisation des parcours. En parallèle, nombreux et diversifiés sont les « *droits collectifs à exercice individuel* » qui contribuent à l'effectivité du droit à la formation tout au long de la vie en organisant l'orientation des actifs et l'accompagnement des mobilités : bilan de compétences, validation des acquis de l'expérience (VAE), conseil en évolution professionnelle (CEP), entretiens professionnels dans les entreprises.

Le projet politique des marchés transitionnels du travail (« *Equiper le marché pour les individus* » pour garantir la liberté professionnelle des actifs) requiert deux évolutions majeures du système de relations professionnelles : en premier lieu, la reconnaissance, au-delà du couple Etat-partenaires sociaux, emblématique du fonctionnement de la démocratie sociale depuis la Libération, de la pluralité des acteurs, publics et privés, économiques et sociaux, qui contribuent à la production du droit social procédural, notamment les entreprises et les collectivités ; en second lieu, l'invention de nouvelles formes de « *régulation conjointe* » (Reynaud, 2001) multi-acteurs et multi-niveaux : démarches délibératives décentralisées et modalités de décision négociées permettant une meilleure codétermination des acteurs concernés au niveau de la firme (groupe, entreprise) comme au niveau territorial (régional et local). De ce point de vue, les droits transitionnels contribuent au projet politique de la théorie de la procéduralisation de

---

<sup>103</sup> Obligatoire en cas de licenciement économique collectif dans une entreprise de plus de cinquante salariés.

rénovation de la démocratie sociale, historiquement fondée sur la coresponsabilité entre l'Etat et les partenaires sociaux dans le partage du pouvoir législatif (loi négociée) et la gestion des institutions du marché du travail (paritarisme de gestion). Dans le champ de la formation tout au long de la vie, par exemple, l'orientation des MTT invitant à des formes de régulation élargie pour encourager la responsabilisation collective a donné lieu à une gouvernance quadripartite associant l'Etat, les partenaires sociaux et les Régions. Ce mode de gouvernance inédit, fondé sur un régime de responsabilisation de type social-démocrate, a été réformé par la loi Avenir professionnel de 2018 dont le référentiel implicite est l'Etat social patrimonial (Gautié, 2023) et dont l'objectif explicite, avec la création de France compétences, consiste à « *recentraliser* » la politique de formation pour accélérer son « *recentrage* » sur les droits patrimoniaux.

## 2.2 - Les droits patrimoniaux : la responsabilisation par la dotation

Dans le prolongement de l'Etat social actif, les promoteurs de la troisième voie plaident pour l'instauration d'un Etat social patrimonial (*Asset-Based Welfare*) qui permette de substituer à la sécurité de l'emploi des marchés internes traditionnels une logique de sécurisation des parcours professionnels par l'employabilité individuelle. Une place centrale est faite à l'individu et au capital humain : dans la société de la connaissance, l'employabilité est entendue comme un « *portefeuille de compétences* » (Lacroix et Dumont, cité in ISERES, 2001) et le travailleur est identifié au « *professionnel, mobile et vendant ses compétences au plus offrant* » (Gautié, 2003). Contrairement à l'individualisme libéral, l'« *individualisme patrimonial* » (l'individu défini par sa propriété) est un « *individualisme institutionnalisé* ». Dans cette conception « *social-libérale* » (Gautié, 2013 a), le rôle de l'Etat est d'« *équiper l'individu pour le marché* », c'est-à-dire de lui fournir, ou de l'aider à acquérir, en amont du marché, des « *capitaux* » (*assets*) lui permettant de disposer d'un « *patrimoine* » qu'il peut mobiliser pour mener à bien ses projets et qui le constituent en « *entrepreneur* » de sa propre vie, capable de faire face par lui-même aux aléas de la vie professionnelle. La mesure emblématique de l'Etat social patrimonial est le compte de formation, défini comme « *tout dispositif visant à doter l'individu de ressources lui permettant d'entreprendre une démarche de formation à son initiative* » (Gautié, 2013 b). Ainsi, grâce à l'intervention de l'Etat, « *l'individu peut se rapprocher de l'idéal de la tradition libérale défini notamment par ses deux qualités fondamentales que sont la responsabilité (indissociable du libre arbitre) et la prévoyance (condition de l'autonomie), en référence à la figure de l'homo economicus de la théorie économique standard : libre, responsable, rationnel, capable de se projeter dans l'avenir et de faire des choix avisés et optimaux pour lui-même* » (Gautié, 2003).

Les droits patrimoniaux sont contemporains de l'instauration de la flexicurité à la française (Guitton, 2022). La nécessité d'une intervention de l'Etat pour doter les actifs de ressources susceptibles de sécuriser les parcours professionnels en contrepartie d'une flexibilité accrue des marchés du travail s'est traduite, dans un premier temps, par l'instauration d'une série de droits « *portables* », « *transférables* » et « *rechargeables* » relatifs respectivement à la complémentaire santé, à la formation professionnelle et à l'assurance chômage. Ces dispositifs juridiques s'apparentent cependant moins à des droits individuels « *de nouvelle génération* » (Gazier, Palier, Périvier, 2014) qu'à de « *nouvelles techniques de mobilisation des droits* »

(Guiomard, 2013) et ne relèvent pas à proprement parler d'une logique patrimoniale dans la mesure où, ancrés dans l'emploi et le contrat de travail, ils ne sont pas « *attachés à la personne indépendamment de son statut* ». Le déploiement de l'Etat social patrimonial français, à partir du milieu des années 2010, passe par le recours au mécanisme du « *compte* », objet juridique complexe et jusque-là étranger au droit du travail (Caillaud, 2016). Initialement cantonné à l'aménagement du temps de travail (compte épargne-temps<sup>104</sup>), le compte personnel est élargi au domaine de la sécurisation des parcours professionnels avec la création de quatre comptes entre 2013 et 2016 : le compte personnel de prévention de la pénibilité<sup>105</sup> (C3P – renommé compte personnel de prévention, C2P), le compte personnel de formation<sup>106</sup> (CPF), le compte d'engagement citoyen<sup>107</sup> (CEC) et le compte personnel d'activité<sup>108</sup> (CPA) qui englobe les précédents et s'apparente à un « *outil de gestion des droits sociaux* ». La liste n'est pas close puisque la loi Avenir professionnel de 2018 a ajouté le compte personnel de formation de transition professionnelle (CPF-TP), un avatar du CPF destiné à remplacer un dispositif emblématique de la loi Delors de 1971 : le congé individuel de formation (CIF).

Ces différentes catégories de comptes ont trois caractéristiques communes. La première est d'être exprimés en euros ou en points convertibles en euros, pour permettre à leurs bénéficiaires de se constituer des droits propres sans cotiser au « *pot commun* » de la sécurité sociale. Alors que les droits individuels de nouvelle génération (portables, transférables, rechargeables) esquisaient « *une reconfiguration des solidarités* » (Guiomard, 2013), les comptes personnels se présentent comme une alternative au principe même de la solidarité collective sur lequel repose le modèle français de sécurité sociale (Supiot, 2015). Anticipée par la technique de la portabilité des droits sociaux, la multiplication des comptes personnels participe du retour de la prévoyance individuelle dans la protection sociale. La deuxième caractéristique des comptes est de placer l'initiative et la liberté de choix des bénéficiaires au centre du processus. Aux enjeux « *d'ouverture* » et « *d'accès* » classiquement associés aux droits sociaux, les comptes personnels substituent des enjeux « *d'alimentation* » et « *d'utilisation* », au point que les droits patrimoniaux « *se confondent avec leur exercice* » (Camaji, 2022). Enfin, troisième caractéristique, en mettant l'accent sur l'accès à l'emploi, les compétences et les transitions professionnelles, les comptes personnels privilégient la figure du travailleur mobile (Vacarie, 2016) et plus généralement « *la figure de l'actif plutôt que celle de la personne* » (Lokiek, 2009), en rupture avec la perspective ouverte par le rapport Supiot (1999) d'un régime universel de protection sociale fondé sur l'« *état professionnel des personnes* ».

Le compte personnel de formation (Perez, dans cet ouvrage) est la mesure emblématique des droits patrimoniaux dès lors que son usage relève de la stricte liberté du salarié (Caillaud, 2023). En réponse à la recommandation récurrente de l'OCDE d'instituer des comptes de formation

---

<sup>104</sup> Loi du 25 juillet 1994 sur l'intéressement des salariés.

<sup>105</sup> Loi du 20 janvier 2014 sur les retraites, modifiée par l'ordonnance du 22 septembre 2017.

<sup>106</sup> ANI du 11 janvier 2013 et loi du 14 juin 2013 ; ANI du 14 décembre 2013 et loi 5 mars 2014 ; ANI du 27 février 2018 et loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>107</sup> Loi travail du 8 août 2016 (dite *El Khomri*).

<sup>108</sup> Loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi modifiée par la loi du 8 août 2016. L'article L. 5151-1 du code du travail indique que « *le compte personnel d'activité a pour objectifs, par l'utilisation des droits qui y sont inscrits, de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire* ».

afin de « *mettre l'individu au centre des dispositifs de formation et (...) de développer la responsabilisation, même pour les publics les moins qualifiés* » (Luttringer, 2014), les partenaires sociaux et le législateur<sup>109</sup> ont fait le pari de la responsabilisation individuelle par la solvabilisation de la demande de formation, en rupture avec la logique de tiers payant qui préside au financement du système français de formation professionnelle continue depuis sa création dans les années 1970. Fondé sur le mécanisme du compte personnel (Luttringer, 2014 et 2019), le CPF s'analyse tout à la fois comme un « *bien patrimonial* », dont le titulaire dispose de la pleine propriété et de la jouissance, un « *capital* » (alimenté en heures puis en euros) mobilisable par son seul titulaire hors de toute logique de prescription par un tiers (l'employeur pour un salarié<sup>110</sup>, un conseiller Pôle emploi pour un demandeur d'emploi<sup>111</sup>), une « *application* » permettant à tout un chacun de gérer ses droits en ligne et d'accéder à l'information pour se guider dans le maquis du marché de la formation, un « *droit attaché à la personne* », intégralement transférable, opposable et justiciable, et enfin un « *droit universel* », ouvert à l'ensemble des actifs indépendamment de leur statut (salariés, indépendants, professions libérales, demandeurs d'emploi, fonctionnaires).

Le dogme civiliste de l'autonomie de la volonté qui sous-tend le référentiel du CPF se heurte toutefois à la figure de l'Etat « *tutélaire* » ou « *paternaliste* » qui peut « *se sentir légitime à interférer avec le choix de l'individu, pour le bien de l'individu lui-même (...) dont la capacité de faire les bons choix, bien que doté, n'est pas tenu pour acquise* » (Gautié, Maggi-Germain, Perez, 2015). Il en résulte une série de tempéraments qui limitent singulièrement l'ambition émancipatrice<sup>112</sup> du CPF. En premier lieu, pour répondre à l'objectif de qualification poursuivi par la loi de 2014, le choix de l'action de formation était initialement encadré et orienté vers les seules formations qualifiantes inscrites sur des listes paritaires ; la loi de 2018 a supprimé cette contrainte et élargi l'usage du CPF à l'ensemble des formations conduisant à une certification enregistrée au RNCP. En deuxième lieu, en contradiction avec le modèle social de départ du CPF, fondé sur la qualification et le développement des compétences des actifs, le choix d'un modèle économique reposant sur la solvabilisation partielle de la demande revient *de facto* à interdire le financement des formations qualifiantes ou même certifiantes - qui excèdent le plus souvent les plafonds prévus par la loi<sup>113</sup> -, contraignant les titulaires d'un CPF à rechercher des financements additionnels<sup>114</sup> facultatifs donc aléatoires. En troisième lieu, au motif vertueux d'accompagner la définition des projets de formation par les titulaires de comptes, l'usage du

---

<sup>109</sup> ANI du 11 janvier 2013 et loi du 14 juin 2013 ; ANI du 14 décembre 2013 et loi 5 mars 2014 ; ANI du 27 février 2018 et loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>110</sup> L'employeur est libre de proposer à un salarié de faire usage de son CPF, dans une logique de co-investissement, et le salarié est libre d'accepter ou de refuser sans que son refus lui soit préjudiciable.

<sup>111</sup> Pôle emploi peut proposer une formation à un demandeur d'emploi et, si ce dernier donne son accord, son CPF est automatiquement débité pour contribuer à son financement.

<sup>112</sup> Au cours des débats parlementaires, la ministre du Travail, Muriel Pénicaud, avait évoqué « l'ambition de l'émancipation sociale, au cœur de la promesse républicaine » portée par le projet de loi sur la liberté de choisir son avenir professionnel. Citée par Maggi-Germain, 2019, p. 1002.

<sup>113</sup> Le solde moyen des CPF avoisine 1 800 euros (pour un plafond de 5 000 euros) alors que le coût moyen d'une formation conduisant à une certification enregistrée au RNCP est de l'ordre de 4 600 euros et que le coût moyen d'une formation financée par le seul titulaire est de l'ordre de 1 300 euros. (Cours des Comptes, 2023).

<sup>114</sup> Pour encourager les formes de co-investissement et de co-construction des projets de formation, le législateur a prévu une série d'abondements « supplémentaires » (accord d'entreprise ou de branche) et « complémentaires » (Pôle emploi, OPCO, Région, AGEPHIPP) mais sans caractère obligatoire ou automatique.

CPF est doublement encadré, à l'intérieur de l'entreprise par la procédure de l'entretien professionnel<sup>115</sup>, et à l'extérieur par le recours au conseil en évolution professionnelle<sup>116</sup> (CEP). En dernier lieu, l'instauration en cours d'un « reste à charge »<sup>117</sup> vise à restreindre drastiquement le recours au CPF « victime de son succès » (Richer, 2023) depuis sa démocratisation par la loi de 2018 (suppression des listes de formations éligibles, monétisation et désintermédiation du CPF, financement à guichet ouvert). Au printemps 2022, la Cour des comptes alerte le Gouvernement sur « *la situation financière préoccupante de France compétence* » et la nécessité, d'une part, de « *recentrer le CPF sur les formations les plus qualifiantes, pour répondre à l'objectif initial du dispositif* », d'autre part d'instaurer une « *participation modulable* » à la charge des bénéficiaires (entre 5% et 10% selon le niveau de qualification de la formation) afin de « *mieux responsabiliser les titulaires d'un compte sur leur choix de formation (...) et limiter ainsi la fraude* » (Cour des comptes, 2022). L'année suivante, la Cour recommande que la solution du reste à charge retenue par le Gouvernement « *ne réponde pas seulement à une préoccupation budgétaire mais incite au choix de formations permettant d'élever le niveau de compétence et d'employabilité des titulaires* » (Cour des comptes, 2023).

Le Gouvernement ne semble pas devoir suivre la Cour sur ce point dès lors que le montant du reste à charge, en cours de concertation avec les partenaires sociaux, pourrait se situer à 30 % du coût des formations<sup>118</sup>, sans modulation possible en fonction du niveau de qualification de la formation financée. En revanche, devraient être exonérés du reste à charge les demandeurs d'emploi ainsi que les formations en co-investissement, dans le but d'introduire une incitation financière à la co-construction des projets de formation. Le CPF, droit patrimonial par excellence et mesure emblématique du référentiel de la « *sécurisation par la formation* », est ainsi rattrapé par la logique des droits incitatifs, caractéristique du référentiel de l'« *activation par le travail* ». Plus généralement, les errements actuels du CPF soulignent les limites d'un régime de responsabilisation fondé sur l'exacerbation de la libre initiative individuelle, « *concept pourtant bien fragile* » (Maggi-Germain, 2017), tout comme le sont la représentation managériale du « *salarié acteur de sa formation, disposant pour ce faire d'outils juridiques qu'il lui revient de mobiliser* » (Maggi-Germain, 2019), ou encore la représentation technocratique « *de la formation comme instrument de la sécurisation des parcours* » (Guitton, 2019) et « *du compte comme moteur d'une politique de la compétence* » (Vacarie, 2017).

---

<sup>115</sup> Encadré et lié dès lors que les entreprises qui ne respectent pas leur obligation d'organiser un entretien professionnel avec leurs salariés au moins tous les deux ans peuvent être sanctionnées par un abondement contraint du CPF de ces derniers.

<sup>116</sup> Encadré mais pas lié dès lors que la consultation d'un CPE ne constitue pas un préalable obligatoire à l'usage du CPF et que, à l'inverse, le CPE peut être sollicité hors de tout projet de mobilisation du CPF.

<sup>117</sup> Article 5 de la loi de finances pour 2023.

<sup>118</sup> Le montant moyen des formations acquises par mobilisation du CPF atteint 1 400 euros, si bien que le montant moyen du reste à charge de 30% envisagé par le Gouvernement serait supérieur à 400 euros, une somme potentiellement dissuasive pour les moins qualifiés... qui constituent le public prioritaire du CPF (relèvement du plafond annuel de 500 euros à 800 euros) et alors même que 80% des bénéficiaires du CPF sont des ouvriers et des employés, ce qui tend à prouver que le CPF atteint sa cible et contribue à réduire tant les inégalités d'accès à la formation que les trappes à bas salaires résultant des faibles qualifications (Richer, 2023).

## Conclusion

Les politiques françaises du marché du travail se caractérisent par la coexistence d'une pluralité de régimes de responsabilisation, à l'exemple de la Garantie Jeunes (Gautié, 2022) qui conciliait, dans le cadre d'un régime de responsabilisation de type social-démocrate, logique patrimoniale (revenu minimum), logique transitionnelle (accompagnement vers l'emploi et l'autonomie) et logique incitative (contractualisation avec la mission locale). La diversité et la porosité des régimes de responsabilisation résultent de la succession des « *réformes sans trajectoire* » et de la « *logique de compromis* » (Beze et Palier, 2018) qui aboutissent à l'empilement des dispositifs et des normes et à l'hybridation des référentiels. L'exemple le plus abouti de la plasticité de l'action publique est celui de la loi Avenir professionnel de 2018 dont les différents volets correspondent à autant de configurations sociopolitiques et normatives : la réforme de l'assurance chômage s'inscrit dans le cadre du référentiel de l'activation par le travail et des droits incitatifs, et met en œuvre un régime de responsabilisation individuelle en tension entre les figures paradigmatiques de l'Etat social actif et du « *workfare* » ; le compte personnel de formation (CPF), mesure emblématique de l'Etat social patrimonial, dont la « *renovation* » (universalisation, monétarisation, désintermédiation) a fait l'instrument privilégié du référentiel de la sécurisation par la formation dans le cadre d'un régime de responsabilisation individuelle de type libéral-social, est étroitement articulé à deux droits transitionnels, le conseil en évolution professionnelle (CEP)<sup>119</sup> et l'entretien professionnel, qui relèvent quant à eux d'un régime de responsabilisation collective de type social-démocrate ; enfin, le plan d'investissement dans les compétences (PIC), destiné à former massivement chômeurs de longue durée et jeunes sans qualification, s'inscrivait initialement dans la perspective des marchés transitionnels du travail et reposait sur un régime de responsabilisation collective élargie aux Régions, avant que son recentrage sur les métiers en tension, au lendemain de la crise sanitaire (Vero, dans cet ouvrage), ne témoigne de l'attraction du référentiel de l'activation par le travail et du modèle du « *workfare* », doublée d'une représentation adéquationniste du fonctionnement du marché du travail. L'exemple du PIC, dont la suppression s'inscrit dans le cadre de l'instauration de France travail, illustre la domination croissante du référentiel de l'activation par le travail sur le référentiel de la sécurisation par la formation et la primauté du schéma de l'articulation des droits et des devoirs sur la dialectique liberté-responsabilité, dès lors que les publics considérés sont demandeurs d'emploi, soumis comme tels au devoir de travailler. Cette domination se traduit par une asymétrie des régimes de responsabilisation : le CPF peut ainsi s'analyser comme une mesure « *d'activation des demandeurs d'emploi par la formation* » (Guitton, 2023) et le PIC comme un programme de (re)mise au travail par la formation des chômeurs de longue durée et jeunes sans qualification.

Le constat n'est pas sans lien avec l'évolution récente du rôle de l'Etat. A quelques années d'intervalle, on observe un processus similaire en matière d'emploi et de formation dans lequel la recentralisation de la gouvernance précède le recentrage de l'action publique : la loi Avenir professionnel de 2018 a procédé à la recentralisation de la gouvernance quadripartite du

---

<sup>119</sup> Dans son rapport 2022, la Cour des Comptes qualifie le conseil en évolution professionnelle (CEP) de « *service public* » défini comme un « *service d'accompagnement personnalisé et gratuit proposé à toute personne active souhaitant faire le point sur sa situation professionnelle* ».

système de formation professionnelle continue, avec la création de l'opérateur public France compétences, pour accélérer le recentrage de la politique de formation sur les droits patrimoniaux, sans toutefois supprimer les droits transitionnels ; cinq ans plus tard, le projet de loi *pour le plein emploi* procède de la même manière, en centralisant la gouvernance des politiques d'intermédiation sous l'égide d'un nouvel opérateur public, France travail, afin d'accélérer le recentrage de la politique de l'emploi sur les droits conditionnels et la suppression corrélative d'une partie des droits incitatifs. La recentralisation de l'intervention publique sur le marché du travail provoque un mouvement de convergence des régimes de responsabilisation individuelle vers un régime libéral-social d'inspiration anglo-saxonne : la solidarité conditionnelle prend le pas sur la solidarité contractualisée et le droit social patrimonial sur le droit social procédural. Comme l'a souligné Marcel Gauchet (2018) : « *Là où avance l'individualisation, l'étatisation avance du même pas* », rejoignant en cela l'analyse de Michel Foucault (2004 a et b) selon laquelle le néolibéralisme n'est pas la reformulation contemporaine du libéralisme économique mais un « *art de gouverner* » et, plus précisément, de gouverner « *à distance* », à travers un ensemble de « *technologies sociales* », dont les droits sociaux, permettant de « *façonner les individus* ». C'est en cela que le « *macronisme* » peut être qualifié de « *néolibéralisme enchanté* » (Gauron, 2019) dont l'ambition est le dépassement du libéralisme au profit d'un « *progressisme* » (Amiel et Emelien, 2019) fondé sur « *le basculement des corps intermédiaires vers une société des individus* », la « *quête d'autonomisation des individus* » et la garantie de l'intérêt général par l'action politique en lieu et place de la « *main invisible du marché* ». En d'autres termes, la conjugaison d'une « *vision technocratique de la « destruction créatrice » sur fonds d'Etat social actif* » et d'une conception centralisée et descendante de l'action publique (Gautié, 2022). Le reflux des régimes de responsabilisation de type social-démocrate inspirés par les figures paradigmatiques de l'Etat social actif et des marchés transitionnels du travail au profit d'un régime de responsabilisation de type libéral-social marqué par l'attraction des figures néolibérales anglo-saxonnes de l'Etat social patrimonial et du « *workfare* » invite à approfondir, dans le sillage de l'approche par les capacités et des principes de justice d'Amartya Sen (2000, 2010), les contours d'un « *Etat social capacitaire* » permettant de concilier « *pouvoir d'agir* » et « *liberté de choix* » des personnes dans le cadre d'un régime de responsabilisation associant « *liberté professionnelle* », « *responsabilité individuelle* » et « *solidarité sociale* ».



## **Bibliographie**

- Amable B. (2021), « La résistible ascension du néolibéralisme », La Découverte, collection Economie politique, 350 p.
- Amiel D. et Emelien I. (2019), « Le Progrès ne tombe pas du ciel - Manifeste », Fayard.
- Auer P. et Schimdt G., (1997), « Transitional Labour Markets. Concepts and Examples in Europe », in European Academy of the Urban Environment, « New Institutional Arrangements in the Labour Market », Berlin, pp. 117-134.
- Auer P. et Gazier B. (2006), « L'introuvable sécurité de l'emploi », Paris, Flammarion, 193 p.
- Barbier J.-C. (2008), « L'activation de la protection sociale : existe-t-il un modèle français ? », in Guillemard A.-M. (éd.), « Ou va la protection sociale ? » Paris, PUF, « Le lien social », pp. 165-182.
- Barbier J.-C. (2011), « Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme », Politiques sociales et familiales, n° 104, juin, p. 47.
- Baugard D. (2012), « L'accompagnement dans l'emploi », RDSS, p. 993.
- Bezes P. et Palier B. (2018), « Le concept de trajectoire de réformes. Comment retracer le processus de transformation des institutions », Revue française de science politique 2018/6 (vol. 68), Presses de Science-Po, pp. 1083-1112.
- Bonvin J.-M. et Moachon, « L'activation et son potentiel de subversion de l'Etat social », in Vielle P., Pochet P. et Cassiers I. (dir.), « L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ? », Presses interuniversitaires européennes, Bruxelles, pp. 63-92.
- Caillaud P. (2016), « Les avatars de la notion de compte en droit du travail », Droit social, p. 806.
- Caillaud P. (2023), « Initiatives et injonctions juridiques à former les salariés : de régulières réformes négociées et soumises au contrôle du juge », in Roupnel-Fuentes M., Heichette S. et Glaymann D. (coord.), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », Octares, Collection le travail en débats, hors-série, pp. 21-38.
- Camaji L. (2022), « Contribution à l'analyse juridique de l'individualisation des droits sociaux. Etude de droit de la sécurité sociale », mémoire en vue de l'habilitation à diriger des recherches présenté et soutenu publiquement à la faculté Jean Monnet – Paris-Saclay le 29 juin 2022.
- Castel R. (2013), « De la protection sociale comme droit », in Castel R. et Duvoux N., « L'avenir de la solidarité », PUF, collection La vie des idées, p. 5.
- Cour des comptes (2022), « Le revenu de solidarité active », Rapport public thématique, Evaluation de politique publique, janvier, 213 p.
- Cour des comptes (2022), « France compétences, une situation financière préoccupante », référé, 5 avril.
- Cour des comptes (2023), « La formation professionnelle des salariés. Après la réforme de 2018, une stratégie nationale à définir et un financement à stabiliser », juin.
- Dagan Théo (2022), « Accompagnement », Dictionnaire de la recherche en droit social (DRDS), IRERP, Université de Paris Nanterre.
- De Munck J., Lenoble J., Molitor (eds) (1995), « L'avenir de la concertation sociale en Europe », rapport à la DGV.
- Dubois V. (2007), « Etat social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales », Politique européenne, n°1, p. 73.
- Dubois V. (2021), « Contrôler les assistés. Genèses et usages d'un mot d'ordre », Raisons

d'agir, coll. Cours et travaux.

Duvoux N. (2008), « L'injonction à l'autonomie : l'expérience vécue des politiques d'insertion », thèse pour le doctorat de sociologie de l'EHESS.

Duvoux N. (2009), « L'autonomie des assistés. Sociologie des politiques d'insertion », Paris, PUF.

Erhel C. (2012), « Politique de l'emploi : la tendance à l'activation donne-t-elle une place accrue à l'accompagnement ? », Informations sociales n°169, pp. 30-38.

Eydoux A. (2018), « Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi », Droit social, p. 282.

Foucault M. (2004 a), « Naissance de la biopolitique », Paris, Gallimard/Le Seuil, coll. « Hautes Etudes ».

Foucault M. (2004 b), « Sécurité, Territoire, Population », Paris, Gallimard/Le Seuil, coll. « Hautes Etudes ».

Gardes D. (2020), « Travail et activité : le sens des mots », Droit social, p. 806.

Gauchet M. (2003), « A la charnière de l'individuel et du collectif », in Bec C. et Procacci G. (dir.), « De la responsabilité solidaire. Mutations dans les politiques sociales d'aujourd'hui », Paris, Syllepse, p. 14.

Gaudu F. (1995), « Du statut de l'emploi au statut de l'actif », Droit social, p. 535.

Gaudu F. (2007), « La « Sécurité sociale professionnelle » : un seul lit pour deux rêves ? », Droit social, n° 4, avril, pp. 393-402.

Gaudu F. (2008), « De la flexicurité à la sécurité sociale professionnelle. L'emploi entre mobilité et stabilité », Formation Emploi, n° 101, pp. 71-88.

Gauron A. (2019), « Le macronisme, un néolibéralisme enchanté. A propos du Manifeste « Le Progrès ne tombe pas du ciel », Revue Métis, septembre.

Gautié J. et Gazier B. (2006), « Les « Marchés Transitionnels du Travail » : à quel paradigme appartiennent-ils ? », in Eymard-Duvernay F. (ed.), « L'économie des Conventions. Méthodes et Résultats », tome 1, La Découverte, pp. 103-116.

Gautié J. (2003), « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'Etudes de l'Emploi, Document de travail, n°30, septembre, 39 p.

Gautié J. (2013 a), « Quel avenir pour l'Etat-providence ? », La lettre du CES, Centre d'Economie de la Sorbonne, juillet, n°17, Editio.

Gautié J. (2013 b), « Promouvoir la formation tout au long de la vie par les comptes individuels : approche « par les capitaux » ou « par les capacités » ? », Centre Inffo, Blog Réforme de la formation, 4 décembre.

Gautié J. (2022), entretien dans le cadre de l'ANR SQUAPIN, Céreq-LEST, 21 octobre.

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, p. 169.

Gautié J. et L'Horty Y. (2019), « Emploi et chômage », in Combemale P. (dir.), « Les grandes questions économiques et sociales », troisième édition, La Découverte, Collection Grands Repères, pp. 71-104.

Gazier B. (2007), « Restructurations et reclassements : vers une redéfinition des responsabilités », Droit social n°3, mars, pp. 259-267.

Gazier B. (2008), « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », Travail et Emploi n°113, janvier-mars, pp. 117-128.

- Gazier B. (2010), « Adieu « flexicurité » ? La sécurisation des parcours professionnels », in Tixier P.-E., « Ressources humaines pour sortie de crise », Presses de Science-Po « Hors collection », chapitre 11, pp. 205-222.
- Gazier B., Palier B. et Périvier H. (2014), « Refonder le système de protection sociale. Pour une nouvelle génération de droits sociaux. Presses de Sciences Po.
- Giddens A. (1998), « The Third Way », Cambridge, Polity Press, p. 36.
- Guittou C. (1997), « Travail et ordre social. Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail », Travail et Emploi, n°4(77), pp. 15-39.
- Guittou C. (2020), « Flexicurité et formation : un compromis en trompe-l'œil », communication aux journées du réseau des centres associés du Cereq (JDR), Céreq, 12 mars.
- Guittou C. (2019), « L'Etat social est-il soluble dans la flexicurité ? », in Berthet T. et Vanuls C. (dir.), « Vers une flexicurité à la française ? », Octares, Collection Le travail en débats, Série LEST, pp. 31-63.
- Guittou C. (2022), « Flexicurité », Dictionnaire de la recherche en droit social (DRDS), IRERP, Université de Paris Nanterre.
- Guittou C. (2023), « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation. Variations juridiques sur le thème de l'injonction à (se) former », in Roupnel-Fuentes M., Heichette S. et Glaymann D. (coord.), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », Octares, Collection le travail en débats, pp. 39-54.
- Jacquey-Vasquez B. (2018), « L'accompagnement social », IGAS, septembre.
- Lafore R. (2003), « Le contrat dans la protection sociale », Droit social, p. 111.
- Lafore R. (2009), « Obligations contractuelles et protection sociale », Revue de droit sanitaire et social, 45 (1) « Les devoirs sociaux », pp. 40-52.
- Langaney C. (2022), « Mise au travail », Dictionnaire de la recherche en droit social (DRDS), IRERP, Université de Paris Nanterre.
- Lascoumes P. et Le Galès P. (2004), « Gouverner par les instruments », Paris, Presses de Sciences-Po.
- Leclerc O. et Sachs T. (2020), « Gouverner par les incitations. La diffusion d'une logique incitative dans le droit du travail », Revue française de Socio-Economie, pp. 121-135.
- Lefresne F. (1998), « Le paradoxe de la politique de l'emploi au Royaume-Uni », in Barbier J.-C. et Gautié J. (dir.), « Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis », PUF, collection Les Cahiers du CEE, p. 3.
- Leroy-Arlaud S. (2014), « Droit social et incitations. Contribution à l'étude des transformations de la normativité juridique », thèse université Paris Ouest – Nanterre La Défense.
- Lichtenberger Y. et Merle V. (2001), « Formation et éducation tout au long de la vie, 1971-2001 : deux réformes, un même défi », Formation Emploi, n° 76, pp. 169-190.
- Lokiec P. (2004), « La procéduralisation à l'épreuve du droit privé », Actes du colloque de l'Université de Rouen sur la procéduralisation du droit, Presses Universitaires de Rouen.
- Lokiec P. (2009), « Le travailleur et l'actif », Droit social, p. 1017.
- Lyon-Caen A. (2019), « Entretien » avec Cécile Langaney, 24 octobre.
- Lyon-Caen A. (2022), « Procéduralisation », Dictionnaire de la recherche en droit social (DRDS), IRERP, Université de Paris Nanterre.
- Maggi-Germain N. (2004), « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », Droit social, p. 482

- Maggi-Germain N. (2016), « Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins », *Droit social*, p. 792.
- Maggi-Germain N. (2018), « L'accompagnement des travailleurs », *Droit social*, p. 99.
- Morel S. (1998), « Emploi et pauvreté aux Etats-Unis : les politiques de workfare », in Barbier J.-C. et Gautié J. (dir.), « Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis », PUF, collection Les Cahiers du CEE, p. 219.
- Morin M.-L. (2003), « Régulation et « procéduralisation » ? A propos de la question des compétences », in Reynaud J.-D. (dir.), « La théorie de la régulation sociale », p. 207-218.
- Palier B. (2008), « Du welfare au workfare : les transformations des politiques de lutte contre la pauvreté », *La Découverte*, coll. Regards croisés sur l'économie, n°4, p. 162-168.
- Petit F. (2006), « L'émergence d'un concept juridique : l'accompagnement dans l'emploi », *Droit social*, p. 1136.
- Petit F. (2008), « Le droit à l'accompagnement », *Droit social*, p. 413.
- Petit F. (2020), « Le droit à l'accompagnement professionnel », *Droit social*, p. 390.
- Richer M. (2023), « CFP : quand l'exécutif s'ingénie à casser son dispositif... sous prétexte qu'il marche ! », *Métis*, 16 juin.
- Roupnel-Fuentes M., Heichette S. et Glaymann D. (coord.), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », *Octares*, Collection le travail en débats, hors-série, 233 p.
- Sachs T. (2016), « La consolidation d'un droit du marché du travail », *Revue de droit du travail*, pp. 748-753.
- Schmidt G. (1995), « Le plein-emploi est-il encore possible ? Les marchés du travail « transitoires » en tant que nouvelle stratégie des politiques d'emploi », *Travail et Emploi* n°65, p. 5-17.
- Sen A. (2000), « Un nouveau modèle. Développement, justice et liberté ». Paris, Odile Jacob.
- Sen A. (2010), « L'idée de justice », Paris, Flammarion.
- Serverin E. et Gomel B. (2012), « Le revenu de solidarité active ou l'avènement des droits incitatifs », *Centre d'études de l'emploi*, document de travail, n°154.
- Supiot A. (1999), « Au-delà de l'emploi », Flammarion.
- Supiot A. (dir.) (2015), « La solidarité. Enquête sur un principe juridique », Collège de France, Odile Jacob, pp. 7-32.
- Supiot A. (2015), « La Gouvernance par les nombres », Cours au Collège de France (2012-2014), Fayard, Poids et mesures du monde, p. 335.
- Tuchszirer C. (2005), « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *Revue de l'IRES*, 2005/1, n° 47, pp. 157-173.
- Vacarie I. (2016), « Le compte personnel d'activité ou la figure du « travailleur mobile » », *Semaine sociale Lamy*, n°1722, p.8.
- Vacarie I. (2017), « L'essor des comptes personnels, marqueur d'une recomposition du droit du travail », *Droit ouvrier*, p. 174.
- Véricel M. (2012), « L'accompagnement vers l'emploi », *RDSS*, p. 985.
- Vielle P., Pochet P. et Cassiers I. (dir.), « L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ? », Presses inter-universitaires européennes, Bruxelles, 360 p.
- Willmann C. (2012), « Politiques de l'emploi, prestations sociales : existe-t-il un modèle

vertueux ? A propos de la « conditionnalité » des revenus de remplacement et autres minima sociaux », *Droit social*, p. 79.

Willmann C. (2020), « Minima sociaux/RUA à l'épreuve de la contractualisation », *Droit social*, p. 796.

## Chapitre 6. Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : ambivalence d'une ambition à vocation émancipatrice

J. Vero (Céreq-LEST)

*Chapitre de l'ouvrage : Berthet T., Guillon C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Le nouvel esprit des politiques du marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître*

## Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : ambivalences d'une ambition à vocation émancipatrice

Josiane Vero (Céreq-LEST)

### Introduction

Les reconversions professionnelles sont devenues, depuis quelques années, un des enjeux majeurs des débats autour des politiques de l'emploi et de la formation pour résister à la concurrence mondiale et répondre aux mutations que connaît le monde du travail sous l'impulsion de dynamiques technologiques, démographiques, sociétales et économiques. D'une part, les transitions numérique et écologique suscitent des bouleversements au niveau des modes de consommation, des techniques de production, des formes d'organisation du travail, du contenu des activités. De l'autre, certains emplois peinent à trouver preneur (Dares et France Stratégie 2022), en raison d'un défaut d'attractivité des métiers ou de compétences des candidats. Des métiers « *porteurs de transformation* » ou « *en tension* » connaissent ainsi un déficit de main d'œuvre, notamment dans les services à la personne, le numérique ou la transition écologique (Bouvard et al. 2021, Bignon & Garnier, 2020 ; Ducoudré et al. 2020), quand d'autres sont menacés. La crise sanitaire récente semble avoir agi comme catalyseur de ces enjeux de reconversion (CESE, 2020).

Le problème n'est pas nouveau, il s'est posé tout au long de la deuxième partie du XX<sup>ème</sup> siècle. L'enjeu des reconversions émerge dès la Libération pour relancer le système productif. Dans les années 1950, la formation intervient déjà pour pallier des déséquilibres d'emplois entre secteurs et sera mobilisée dans le cadre de requalifications collectives, puis à l'occasion des plans sociaux qui jalonnent l'histoire économique des années quatre-vingt (Tuchszirer, 1985). Pourtant, cette continuité ne doit pas masquer la profondeur du changement actuel qui consiste en une double mutation. Tout d'abord, cette exigence de reconversion est contemporaine d'un déplacement du paradigme de *la sécurité de l'emploi* à celui de *la sécurisation des parcours*, modalité française de la flexisécurité européenne (Commission européenne, 2007). Apparue au cours de la première décennie des années 2000, le glissement s'est opéré dans un contexte d'érosion des marchés internes et de fragilisation du modèle fordiste d'emploi et de protection sociale qui a pourtant formé l'ossature d'une régulation sécurisée au travers de laquelle les travailleurs échangeaient subordination contre sécurité (Supiot ) dans le cadre d'emplois à temps plein et à vie dans la même entreprise. Ainsi, comme le formule B. Zimmermann (2022) « *La sécurité considérée comme un état, un acquis fait place à la sécurisation envisagée comme un processus dont le résultat n'est jamais définitif mais toujours à consolider* ». En second lieu, le répertoire des reconversions se complète de nouveaux termes qui lui donnent une portée très particulière comme « *acteur de son parcours* », « *initiative individuelle* », « *liberté* », « *choisir son avenir* », « *autonomie* », « *responsabilité* » qui s'adressent à l'individu singulier sommé de gérer ses compétences, d'écrire son propre scénario et d'agir en ce sens, tandis que le concept de solidarité perd de son importance. Il s'agit là d'un champ sémantique qui vise à promouvoir la figure d'un travailleur libre et responsable.

Ainsi, pour répondre à la transformation des métiers et aux besoins en compétences de l'économie, la Loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* est traversée par deux lames de fond : d'une part, encourager les salariés à se tourner vers les secteurs d'avenir ou les secteurs qui font face aux pénuries de main d'œuvre et ainsi renforcer la compétitivité des entreprises et, d'autre part, appeler les individus à une prise en charge accrue de la sécurisation de leur parcours professionnel, dans la continuité du courant de réformes ininterrompu de la formation depuis plus de vingt ans. La figure est celle du « *sujet entrepreneur* », responsable de son parcours, capable de rebondir de projet en projet (Boltanski

et Chiapello, 1999) et, désormais, de métier en métier. A cet effet, les Lois de 2014 et 2018, ainsi que le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) ont déployé des instruments que le Plan de relance, puis le plan de réduction des tensions de recrutement ont renforcé pour favoriser « *des parcours de reconversion ou de transition* » susceptibles de répondre non seulement aux besoins de court terme mais aussi préparer l'avenir dans les métiers de la transition écologique, du numérique, de l'industrie et des services. Les dispositifs de formation à l'initiative des personnes deviennent les leviers d'une nouvelle responsabilisation des salariés affranchis des prescriptions de leurs employeurs. Le compte personnel de formation (CPF), sous ses deux formes, rénové et de transition, ainsi que le conseil en évolution professionnelle (CEP), sont présentés comme emblématiques de cette volonté de construire de nouvelles libertés dans un programme de transformation du modèle social français (Maggi-Germain, 2018) et d'adaptation aux mutations de l'économie et du marché du travail (Puydebois, 2018).

Au même titre que toutes les politiques d'individualisation du social (Astier, 2007), les politiques de reconversion sont marquées du sceau de l'ambivalence dans la mesure où elles oscillent entre volonté de faire plus de place à l'initiative et la liberté individuelle et souci de responsabiliser la personne agissante. Or la valorisation de la liberté est porteuse d'une tension entre deux perspectives selon qu'elle privilégie l'ouverture des possibilités de choisir et d'agir des personnes, en tant qu'aspiration largement partagée, ou qu'elle accentue au contraire les attentes et les exigences d'implication et de prise de responsabilité qui pèsent sur ces dernières. Alors que, du côté des salariés, s'exprime une diversification des aspirations individuelles par rapport au travail et au devenir professionnel (Dubois et Melnik 2017 ; Portella et Signoretto 2017), du côté des entreprises et des pouvoirs publics, le discours sur la liberté de choisir est contemporain d'injonctions à la prise de responsabilité, à l'activation et l'employabilité, à l'orientation vers les emplois vacants, à l'adaptation nécessaire au marché du travail (Zimmermann, 2022). Les politiques de reconversion véhiculent ainsi une conception de la formation et de son lien avec le marché du travail qui méritent d'être interrogées.

Cette ambivalence des politiques de reconversion se pose avec une acuité particulière pour les travailleurs en emploi peu qualifié. Ces derniers forment un segment de main-d'œuvre à part qui concentre une multiplicité d'enjeux (Amossé et Chardon 2006). Une plongée dans les statistiques révèle que leur volume ne faiblit pas depuis les années 1990 (Goux et Maurin 2019 ; Dherbécourt et Jolly, 2020) faisant craindre une atrophie de la classe moyenne au profit d'une polarisation de l'emploi et d'une panne de la mobilité sociale. En 2020, l'emploi non qualifié représente encore presque un salarié sur cinq (INSEE 2022). Depuis les années soixante, les emplois les moins qualifiés sont soumis à une plus grande exposition aux restructurations, aux transformations de l'économie, au chômage, à la fragmentation de l'emploi, faisant de cette classe la cible privilégiée des politiques actives de l'emploi (Dubost et Tranchant, 2019) et de reconversions, dans un contexte où l'emploi non qualifié a changé de visage et s'est largement recomposé. L'image de l'ouvrier industriel masculin à temps complet des Trente Glorieuses s'est éclipsée au profit de la femme employée à temps partiel du secteur tertiaire (hôtellerie restauration, services à domicile, caissières, assistantes maternelles etc.), aux conditions d'emploi souvent peu favorables (faibles rémunérations, contrats courts, temps partiels, etc.) sous l'effet notamment d'une représentation syndicale et d'une culture de la négociation collective moins présente que dans les secteurs plus traditionnels de l'industrie (Jolly et Prouet, 2016). C'est notamment le cas dans « *le capitalisme de plateforme qui se développe largement du côté du travail peu qualifié* » (Abdelnour et Bernard, 2018). Associé à une flexibilisation accrue des formes d'emploi, le taux de rotation a quintuplé en 30 ans (Picart 2014) et concerne principalement les personnes dans les métiers peu qualifiés qui cumulent des mauvaises conditions de travail et d'emploi (Ast, 2015 ; Jauneau, 2009 ; Peugny, 2016) et un faible accès à la formation et à la promotion (Lambert et Marion, 2014). Les voies pour construire leur



parcours sont loin d'être tracés alors qu'ils (?) apparaissent tout à la fois comme la figure de la dualisation du segment inférieur du marché du travail (Amossé et al. 2011) et la cible des politiques de formation et de reconversions (PIC, Plan de résorption des tensions, abondement majoré du CPF, etc.).

Se soucier de la question de la liberté suppose de se doter d'instruments susceptibles d'évaluer la portée des politiques de reconversion. Notre contribution vise à mobiliser l'approche par les capacités, initiée par Amartya Sen et développée en direction des questions du travail, de l'emploi et de la formation par un réseau de recherche européen porté par Robert Salais dans le cadre des projets Eurocap et Capright, dans une perspective de « *troisième voie* » entre l'Etat et le marché. Les politiques de reconversion sont-elles capacitantes ? Telle est la question qui anime ce chapitre, à l'aune de l'approche par les capacités. La capacité, au sens de « *capabilité* » (Sen, 1985) désigne, dans le langage de Sen (1999), l'éventail des possibles accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu'elle a des raisons de valoriser. Elle s'apprécie non seulement au regard des dotations en ressources des travailleurs mais aussi de leur possibilité de conversion en libertés réelles, autrement dit de leur capacité d'agir ou liberté d'accomplir, c'est-à-dire « *la possibilité réelle que nous avons de faire ce que nous valorisons* » (Sen, 1992).

Avant d'engager une discussion critique des politiques de reconversion au regard de l'approche par les capacités, nous reconstituerons leur sociogenèse. Pour cela, nous nous appuyerons tant sur les évolutions des cadres institutionnels et juridiques qui organisent les reconversions que sur une enquête réalisée auprès d'acteurs du débat syndical et politique (Cf. Encadré). Nous chercherons à montrer que les différents dispositifs de reconversions existants ne sauraient être envisagés sur la base d'une conception unique du partage des responsabilités. Ils résultent de compromis entre plusieurs inspirations possibles, ce qui n'empêche pas qu'ils apparaissent doublement déficients du point de vue de l'approche par les capacités : quant à la manière dont ils confisquent la liberté de choix individuelle, dès lors que ces politiques sont présentées comme nécessaires à l'adaptation du marché du travail, et quant à la manière dont ils réduisent les ressources et limitent les opportunités de pouvoir engager des formations longues, particulièrement nécessaires aux moins qualifiés.

## **1. Sociogenèse des politiques de reconversion**

Cette première partie prend comme point de départ la définition de la reconversion qui entre dans le code du travail avec la loi Avenir de 2018 et analyse la nature des changements qu'elle introduit en la resituant dans la sociogenèse des politiques à l'œuvre depuis la Libération.

### **1.1 La définition de la reconversion professionnelle entre dans le code du travail**

Avec la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, c'est la définition de la reconversion professionnelle qui entre dans le code du Travail. La loi en précise le contenu : « *la reconversion ou la promotion par alternance a pour objet de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation* ». Le terme recouvre des situations très variées, ce que confirme sa définition. La formation y intervient comme une composante centrale au service de la construction du parcours, du passage d'un métier à l'autre, de la promotion sociale ou professionnelle. En l'état, elle est associée, comme l'atteste l'intitulé de la loi, à l'idée d'autonomie, de liberté et de responsabilité, ce qui fait de la personne le centre de gravité de la reconversion professionnelle et laisse entendre qu'il est attendu de cette dernière qu'elle développe, concrétise, à travers la formation, des projets personnels et professionnels réalisables et garants de son avenir.

L'histoire contemporaine de la *reconversion professionnelle* ne naît pas avec la loi Avenir professionnel de 2018. En revanche, cette loi crée et inscrit dans le droit du travail une notion générique agrégeant sous un même intitulé deux fonctions socio-économiques complémentaires de la formation, toutes deux ancrées dans la sphère du travail : la « *conversion* » et la « *promotion sociale* ». Dans l'histoire de la formation postsecondaire, ces deux fonctions sont en circulation aux côtés des objectifs d'« *éducation populaire* », de « *formation syndicale* » ou de « *formation professionnelle en entreprise* », comme l'attestent les travaux d'Yves Palazzechi (2020). Mais chacune de ces fonctions renvoie à des enjeux distincts. Là où la promotion sociale fait référence à l'appareil de formation professionnelle dont la mission est de favoriser la mobilité ascendante - la notion de « *seconde chance* » (Dubar, 1999) s'accompagnant d'une idée de progression du statut social -, la conversion est tendue vers un objectif d'employabilité des personnes et de compétitivité des entreprises (Denave, 2015). La définition législative de la reconversion professionnelle ne va pas de soi. Elle fait cohabiter deux fonctions de la formation qui renvoient historiquement à des visées distinctes.

L'émergence de cette notion générique n'est pas seulement une question sémantique, elle est aussi politique. D'une part (?), elle pose la question de la *reconversion professionnelle* comme voie et moyen de la *promotion sociale* tout en conditionnant celle-ci au changement de métier ou de profession. A cet égard, la loi de 2018 ne fait pas illusion. Entre les différents objectifs traditionnels de la formation professionnelle, l'objectif de promotion sociale n'est exposé ni dans le document d'orientation remis aux partenaires sociaux, ni dans l'exposé des motifs de la loi (Puydebois 2018, 12 :966), alors que la nécessité de répondre aux mutations majeures des métiers y intervient dès la première phrase de l'exposé des motifs.

## **1.2 Le glissement d'une logique collective de la conversion vers des droits individuels**

La fonction « *conversion* » de la formation émerge à la fin de la guerre, à l'heure où l'Etat-providence tourne à plein régime pour relancer le système productif (Gélot et Teskouk, 2020). L'historien Yves Palazzechi (1999 a) rappelle l'effort de formation de l'Etat pour reconstruire le pays, comme la création de Formations Professionnelles Accélérées (FPA) pour amener les travailleurs à un premier niveau de qualification dans les secteurs marqués par des besoins urgents de main d'œuvre. La création, en 1949, de l'Association Nationale Interprofessionnelle pour la Formation Rationnelle de la Main-d'œuvre (ANIFREMO), répond à ce besoin. Dans les années 1950, l'engagement de l'Etat se poursuit pour pallier les déséquilibres d'emplois entre secteurs. La publication du décret instituant le fonds de reclassement de la main d'œuvre, en 1954, pose les bases de la politique publique : « *la requalification collective pour accompagner la mobilité professionnelle dictée par les évolutions économiques* » (Palazzechi, op. cit.).

Passé le coup de feu de la reconstruction, les années de croissance se profilent. Les enjeux de mobilité ne sont pas que promotionnels. Alors que de nouveaux secteurs émergents cherchent à recruter, les questions de conversion collective se posent dans un nombre croissant de secteurs en réduction d'activité. En 1963, surviennent les premières difficultés sociales importantes liées aux besoins de mutation économique et de reconversion industrielle des grandes entreprises françaises pour leur permettre de lutter contre la concurrence internationale. La loi du 18 décembre 1963 crée le Fonds National de l'Emploi (FNE). Parallèlement au régime d'assurance chômage géré par l'Unedic, l'Etat soutient le financement des premières reconversions professionnelles en favorisant soit la logique de retrait d'activité via les mesures d'âge (Tuschziner, 2005) soit la logique de mobilité professionnelle via des aides à la formation pour les stagiaires suivant des FPA (Palazzechi, 2021). En 1966, l'ANIFREMO change de nom pour devenir l'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes), mais son

orientation est confirmée : « *faciliter la continuité de l'activité des travailleurs (...) et favoriser, à cette fin, (...) l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux* » (Thomas, 2000).

Le sujet des droits à la reconversion se posera surtout lors des licenciements économiques, en particulier à l'occasion des plans sociaux des années 1970-1990. Alors que se multiplient les reconversions et les reclassements, la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue, dite loi Delors, prévoit un droit à la formation rémunéré pour les salariés touchés par les grands licenciements (ou menacés de licenciements), contribuant ainsi pour la première fois à faire de la formation un instrument au service l'emploi (prévention du chômage), une caractéristique dont elle était jusqu'alors dépourvue. Ceci étant, jusqu'au milieu des années quatre-vingts, les mesures d'âge et de retrait d'activité financées par le FNE sont les plus sollicitées. La création du congé de conversion par la loi du 5 août 1985 et l'instauration de la convention de conversion par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 20 octobre 1986 et la loi du 30 décembre 1986 marquent la fin d'une époque. La formation entre massivement dans les plans sociaux qui jalonnent l'histoire économique des années 1980 (Palazzechi 1999 a). Elle vise à rompre avec une logique de dépense passive de l'Etat et à lui substituer une « *gestion plus active de cette phase de transition conçue désormais comme devant faciliter le passage vers le retour à l'emploi et non plus à l'inactivité* » (Tuszchirer, 2005). Au cours des années 1980, des cellules sont créées par de grandes entreprises pour gérer le reclassement de leurs salariés. Ainsi, dans le prolongement des mesures d'âge, les dispositifs de conversion ont cherché à apporter des réponses en termes d'accompagnement social des restructurations (CESE, 2010).

A partir des années 1990, la nécessité d'anticiper et de sécuriser les transitions professionnelles fait émerger de nouvelles modalités de reconversion détachées du droit du licenciement économique, dans lesquels entreprises et individus sont responsabilisés. Le cadre juridique se modifie au travers de la diversification des supports et des dispositifs de formation, d'accompagnement et de reconversion. D'un côté, des dispositifs collectifs comme le plan social, institué par la loi Soisson du 2 août 1989, vise à limiter le nombre de licenciements par le biais d'actions de reclassement internes ou externes, à l'entreprise. De l'autre, rompant progressivement avec une ambition collective, de nouvelles modalités individualisées de formation et d'accompagnement des parcours se développent. En 1991, cette orientation se manifeste par la création du bilan de compétences dont l'objet est de permettre aux actifs d'analyser les compétences professionnelles accumulées au gré des expériences qu'ils doivent être à même de réinvestir, de manière circulaire, dans des projets professionnels. La loi de 1992 sur la validation des acquis professionnels (VAP), puis la loi de 2002 instituant la validation des acquis de l'expérience (VAE) offrent une nouvelle composante de la gestion individuelle des parcours professionnels. La reconnaissance de l'expérience et des compétences sédimentées dans le cadre du travail, par l'obtention d'une certification, doit être à même d'être valorisée et réinvestie dans des projets professionnels. Deux ans plus tard, la création par la loi du 4 mai 2004 *relative à la formation professionnelle tout au long de la vie* du droit individuel à la formation (DIF), conçu comme droit capitalisable ne pouvant s'exercer qu'avec l'accord de l'employeur, vient conforter la marche vers l'ouverture aux salariés de droits individuels.

L'évolution récente de la législation relative aux licenciements économiques a provoqué l'instauration de nouvelles formules de congés destinés à faciliter les reconversions : le « *congé de reclassement* », proposé à tout salarié d'une entreprise d'au moins 1 000 salariés menacé de licenciement et le « *congé de mobilité* » qui peut être instauré dans le cadre d'un accord d'entreprise instaurant la rupture conventionnelle collective ou dans le cadre d'un accord sur la gestion des emplois et des compétences. Le sujet du droit individuel à la reconversion professionnelle dans le cadre de licenciements économiques s'est historiquement posé à l'occasion des licenciements économiques des personnes auxquelles un emploi et une profession étaient promis, en particulier dans le cadre des plans sociaux des années 1970-2000

( ? ). Si, à la suite de la crise sanitaire, les derniers mois de l'année 2020 ont connu une forte reprise des licenciements pour motif économique, ces derniers sont néanmoins loin de représenter le motif principal de fin de contrat de travail et sont structurellement en baisse (Insee, 2021). En 2019, le volume des licenciements économiques ne représentait plus que 3 % des fins de contrats, alors que les ruptures conventionnelles individuelles, apparues en 2008, en représentaient un peu plus de 12% (CESE, 2023). Les ruptures conventionnelles, le dispositif démissionnaire issu de la loi du 5 septembre 2018, ou encore le recrutement d'emplois précaires constituent de nouveaux ressorts permettant aux entreprises de réduire leurs effectifs sans passer par des licenciements économiques. Ces innovations législatives participent d'une baisse des reconversions dans le cadre des licenciements économiques et d'une individualisation des reconversions pourtant ancrées à l'origine dans des logiques collectives. Ce faisant, elles témoignent d'un « *déplacement de l'individu générique vers la personne singulière* » (Zimmermann, 2020).

Centrées sur la personne plus que sur l'entreprise, de nombreuses modifications législatives ont conduit à un élargissement de la notion de reconversion au-delà de la réponse à donner aux salariés concernés par les grands licenciements (CESE, 2020). Le dialogue entre les partenaires sociaux souligne l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels et de l'organisation de reconversions professionnelles en amont des licenciements. Le glissement de la sécurité de l'emploi vers la sécurisation des parcours appelle désormais les salariés à s'engager dans la construction projets de manière préventive, à s'appropriier les dispositifs et à s'y positionner, conformément à la conception d'un Etat social actif faisant du « *parcours* » la «  *pierre angulaire des politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale [...] synthétisant dans un même concept exigence de sécurité et d'autonomie* » (Zimmermann, 2020).

### 1.3 L'ancrage des dispositifs de reconversion individualisés

La loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir* professionnel est l'aboutissement d'un corpus juridique sédimenté au fil de deux décennies qui actualise un nouveau paradigme ( ? ). Les dispositifs créés ou réformés par la loi sont axés sur les projets professionnels individuels, que chaque personne singulière doit être à même de construire, dans une logique de parcours en sollicitant les dispositifs de reconversion et d'accompagnement.

Le compte personnel de formation (CPF), droit capitalisable, est l'axe majeur de la réforme de 2018 portée par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel. Il s'y trouve à la fois conforté en droit universel et refondé par rapport à la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle qui avait consacré un droit attaché à la personne et instauré le CPF en heures pour créer un droit à la qualification indépendamment de son statut. A partir de 2018, le CPF est libellé non plus en heures mais en euros, désintermédié et « *marchéisé* » pour favoriser son appropriation et renforcer la liberté des personnes dans la construction de leur parcours mais aussi pour favoriser le libre jeu de la concurrence et du marché (Perez et Vourch, 2020). Le changement d'unité du compte et la possibilité pour son titulaire de l'utiliser sans accord préalable de Pôle emploi ou de l'employeur (si le salarié se forme en dehors de son temps de travail et si l'entreprise n'a pas abondé au CPF) constitue une innovation importante. Le crédit annuel du CPF est établi à 800 euros par an dans la limite de 8 000 euros pour les personnes peu qualifiés et à 500 pour les autres actifs (plafonné à 5 000 euros).

A côté de ce droit universel axé sur des formations de courte durée, la loi consacre des dispositifs explicitement positionnés sur la reconversion professionnelle des salariés. Parmi les mesures phares de la loi figure une nouvelle modalité de mise en œuvre du CPF, décidée par le salarié dans le cadre d'un projet de transition professionnelle (PTP), que l'usage nomme aujourd'hui « *CPF transition* ». Si ce dernier peut évoquer, à certains égards, le CIF, droit assis

sur l'idée de promotion sociale et d'émancipation individuelle, il s'en écarte au profit de la seule logique professionnelle, le CPF transition étant éligible aux projets tendus vers un changement de métier ou de profession : « *C'est désormais dans le cadre de ce seul CPF, ouvert de plein droits à tous les actifs dès l'âge de seize ans jusqu'à la retraite, que s'organise le départ en formation du salarié, à son initiative* ». (Caillaud et Luttringer, 2021). La création du nouveau dispositif de reconversion ou promotion par alternance pour les salariés peu qualifiés, le dispositif Pro-A, vise quant à lui un changement de métier ou une promotion sociale au sein de l'entreprise et reprend l'objet des anciennes périodes de professionnalisation issues de la loi de 2004, qu'il remplace « *tout en restreignant les conditions d'accès* » (CESE, 2020). A l'initiative de l'employeur ou du salarié, il peut se dérouler pendant ou en dehors du temps de travail et permet d'obtenir, par la voie de la formation ou de la VAE, une certification professionnelle figurant sur la liste définie par accord collectif de branche étendu pour des métiers en forte mutation et présentant un risque d'obsolescence des compétences. Parmi les mesures phares de la loi figure le dispositif spécifique dit « *démissionnaire* ». Il ouvre à des salariés en CDI et ayant travaillé depuis au moins 5 ans, un accès à l'assurance chômage, sous réserve de se faire accompagner par un conseil en évolution professionnelle (CEP) et d'avoir un projet de reconversion dont la faisabilité est évaluée par une association paritaire Transition Pro qui doit avoir attesté du caractère réel et sérieux du projet de reconversion professionnelle déposé par les salariés avant le terme de leur contrat de travail, sans que cet examen ouvre, à ce stade, un droit au projet de transition professionnelle.

#### **1.4 Le développement de l'accompagnement individuel des projets de reconversion**

L'accompagnement des reconversions professionnelles complète la panoplie des dispositifs et outils juridiques, nouveaux ou reconfigurés. L'accompagnement n'est pas en soi un sujet nouveau mais il est conçu comme un maillon essentiel de la réforme et, comme le souligne Maggi-Germain (2018) : « *Tel qu'il est conçu par la loi du 5 septembre 2018, l'accompagnement revêt un autre visage. Il est d'abord celui des projets professionnels mis en œuvre dans le cadre de la mobilité canalisée* ». Les réformes de 2014 et 2018 ont inscrits ce droit dans deux dispositifs distincts, l'entretien professionnel et le conseil en évolution professionnelle (CEP) qui se sont ajoutés au bilan de compétences. Le CEP, service public gratuit, extérieur à l'entreprise, est appelé à aider à la réflexion individuelle dans le choix des projets d'évolution professionnelle. Il accompagne également en tant que de besoin le bénéficiaire dans la mise en œuvre d'un bilan de compétences, d'une VAE ou d'une formation. Dès 2014, sa mission est l'accompagnement des projets d'évolution professionnelle, « *en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires* » précise la loi de 2018 (Maggi-Germain, 2018) alors même que l'exposé des motifs évoque l'ambition de développer les « *capacités des actifs à choisir leur avenir professionnel* ». La loi prévoit un accompagnement des salariés dans la formalisation et la mise en œuvre des projets de transition professionnelle et en fait un sas d'entrée vers les dispositifs recentrés sur les reconversions professionnelles. Assuré dans un premier temps par les opérateurs publics de l'emploi, depuis la réforme de 2018, il est confié à des opérateurs régionaux sélectionnés sur appel d'offres par France compétences (CESE, 2020). Cette ouverture au marché est à replacer, d'une part dans le contexte d'une volonté d'ouverture plus large, au-delà des demandeurs d'emploi qui en sont les principaux bénéficiaires, d'autre part dans une volonté de voir s'approprier le CEP de manière préventive pour anticiper et maîtriser reconversion et sécurisation des parcours. La loi de 2018 ne remet pas en cause le principe de l'entretien professionnel dédié à l'évolution de la carrière des salariés ni à sa tenue tous les deux ans. Il doit toujours être un moment d'information sur les dispositifs (VAE, CEP, activation et abondement du CPF). Mais la loi est venue l'aménager en assouplissant les conditions qui rendent l'employeur redevable d'un

abondement au terme de six années et autorise la signature d'un accord d'entreprise venant modifier la périodicité bisannuelle définie par la loi.

### **1.5 Le PIC : renforcer les chances de reconversion des personnes les moins qualifiées**

Ces instruments individualisés de formation et d'accompagnement ne sont pas les seules voies de la reconversion professionnelle. Avec le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), lancé fin 2017, le développement de programmes formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi les moins qualifiés a été mis à l'agenda pour leur permettre l'acquisition de nouvelles compétences dans le cadre, le plus souvent, de la préparation d'une reconversion. Piloté par le ministère du travail, il est un volet majeur du Grand plan d'investissement 2018-2022 élaboré pour faire face aux évolutions du marché du travail et à la mutation des emplois mais aussi pour lutter contre le chômage. Caractérisé par un ciblage spécifique, il dispose d'un budget de quinze milliards d'euros sur cinq ans pour former un million de chômeurs en difficulté d'insertion et un million de jeunes en situation d'exclusion à travers des programmes nationaux et des expérimentations locales, déclinées sur les territoires avec les conseils régionaux autour de Pactes Régionaux d'Investissement dans les Compétences (PRIC). Conçu pour accompagner une période de reprise, postérieure à la crise de 2008, le PIC a fait montre d'une certaine souplesse par rapport à ses objectifs initiaux : répondre aux besoins de formation et d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, améliorer la qualité des formations, favoriser une logique de parcours « sans couture », répondre aux besoins de compétences des entreprises liés notamment à la transformation digitale et à la transition écologique. Conçu comme un plan d'investissement pluriannuel, il a révélé une certaine plasticité par rapport à la hiérarchisation de ses objectifs et à la priorisation de ses cibles qui ont évolué au cours du temps. D'une part, une nouvelle dynamique conjoncturelle a amené le PIC à une réorientation sectorielle des programmes de formation, dans un contexte de marché du travail tendu. Suite à la crise sanitaire, le « *plan de réduction des tensions* », mis en place fin 2021, a placé au premier plan la formation dans des métiers qui entraînaient des difficultés de recrutement pour les entreprises, alors même que les priorités initiales s'organisaient autour d'un développement des compétences liées aux transitions numérique et écologique. D'autre part, le public cible s'est élargi. D'un ciblage initial sur les moins qualifiés (jeunes décrocheurs, demandeurs d'emploi faiblement qualifiés), le PIC s'est ouvert à un ensemble plus large de demandeurs d'emploi (Dares, rapport du PIC 2022).

## **2. Les politiques de reconversions sont-elles capacitanes ?**

Cette nouvelle architecture des instruments de la politique publique au service des reconversions professionnelles a été motivée par le souci de « *construire de nouvelles libertés* » (exposé des motifs de la loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*). Elle repose sur la conviction qu'en faisant du salarié un acteur de sa formation par la mobilisation de droits et de comptes propres, il pourra être porté remède aux inégalités par une demande accrue de formation chez ceux que l'échec d'une formation initiale a souvent durablement détourné de tout intérêt à cet égard en cherchant à « *refonder une grande partie de notre modèle de protection sociale des actifs* » (ibid). Si cette ambition de construire de nouvelles libertés rejoint les préoccupations du prix Nobel d'économie, Amartya Sen (1992, 2000, 2010) qui place l'égalisation de celles-ci au centre de toute quête de justice, la manière dont les réformes récentes les conçoivent apparaissent doublement déficientes du point de vue de l'approche par les capacités : par la manière dont elles confisquent la liberté de choix dès lors que ces politiques s'entendent comme adaptation nécessaire aux besoins de l'économie et au marché du travail et par la manière dont elles réduisent les ressources institutionnelles, et ainsi les opportunités de pouvoir accomplir une reconversion, notamment pour les moins qualifiés.

## 2.1 De la promotion de « la liberté de choisir » à la capacité d’agir

Cette partie pose la question des outils d’analyse permettant d’interroger l’objectif de développement de la liberté proclamée par la loi de 2018 à l’épreuve d’une analyse critique. Elle prend comme point de départ la conceptualisation de la liberté proposée par A. Sen (2003) pour soumettre les politiques de reconversion à l’épreuve de leurs expressions. Ce faisant, elle s’intéresse aux formes de déni de la liberté qui affectent tant le pouvoir d’agir que la liberté de choix : « *Ces deux notions ont leur importance propre et chacune compte dans la conception que l’on peut se faire de la liberté* » (Sen, 1999).

Dans le langage de Sen, la capacité désigne l’éventail des possibles accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu’elle a des raisons de valoriser (Sen, 1983). Elle met l’accent sur les ressources et les opportunités accessibles à une personne mais aussi, et c’est là son originalité par rapport à d’autres visions de la justice, sur les facteurs qui permettent de convertir ces ressources en réalisations et sur le fait que ces réalisations soient de valeur pour les personnes concernées. Deux composantes de la liberté doivent être prises en compte. D’un côté, les personnes doivent disposer de la « *liberté de choix* », c’est-à-dire de mécanismes qui leur permettent de se déterminer, de se projeter dans l’avenir, mais aussi de s’exprimer et faire entendre ce qui est de valeur pour elles (Bonvin, 2005, 2008, 2012). La liberté de choisir suppose des informations partagées par tous. Elle ne se forge pas dans un monologue avec soi-même mais se nourrit de la délibération. Ainsi, en matière de reconversion, des dispositifs comme le bilan de compétences ou le conseil en évolution professionnelle (CEP) peuvent étayer la liberté de choisir, à condition qu’on ne cherche pas à leur imposer des orientations spécifiques de reconversion. De l’autre côté, les personnes doivent disposer d’un « *pouvoir d’agir* » articulé à leur projet et à leur intention. Ce pouvoir d’agir repose sur des droits, des services d’accompagnement, des ressources matérielles et financières. Mais une des spécificités de l’approche par les capacités est de montrer que la redistribution de ressources ne suffit pas et qu’en l’absence de facteurs de conversion adéquats, les droits demeurent formels. Cette précision est fondamentale : agir sur le développement des compétences ne suffit pas dans la mesure où les facteurs sociaux et environnementaux ne sont pas pris en compte (Bonvin et Farvaque, 2007 ; Zimmermann, 2011).

De cette double dimension de la liberté, « *pouvoir d’agir* » et « *liberté de choix* », Sen déduit sa conception de la responsabilité. Ainsi, l’une comme l’autre est toutes deux requis pour tout exercice de responsabilité. Une personne ne peut être tenue pour responsable si elle n’a pas le choix entre différentes options de reconversion qui lui permettent de répondre à ses aspirations. De même, une personne ne peut être tenue pour responsable si elle n’a pas les moyens ni les opportunités d’accomplir une reconversion professionnelle. C’est là un point central pour l’analyse des politiques de reconversion. En d’autres termes, la capacité renvoie à un potentiel qui n’est pas seulement dépendant de la personne, comme la compétence individuelle, mais qui est aussi tributaire de la nature et de la qualité de son environnement au sens large (institutions publiques, entreprises, partenaires sociaux) et qui engage une responsabilité sociale.

Ainsi, aborder les politiques de reconversion au regard de l’approche par les capacités suppose d’engager une discussion critique sur deux registres complémentaires. D’un côté, il importe d’explorer la question de savoir si les reconversions sont déterminées d’en haut et exposent à une contrainte imposée ou, au contraire, si elles sont conçues en partenariat avec les personnes, en lien avec les aspirations qu’elles sont susceptibles d’exprimer. De l’autre, il s’agit de définir si les ressources institutionnelles permettent d’améliorer les opportunités réelles de pouvoir accomplir une reconversion, notamment pour les salariés peu qualifiés, c’est-à-dire de convertir des droits formels en réalisations concrètes. « *Que l’une de ces deux dimensions fasse défaut et l’objectif de développement des capacités est manqué* » (Bonvin et Vieille, 2009 :22). En effet, un objectif unique de croissance des opportunités au prix de la liberté de choix aboutirait à

promouvoir des politiques d'inspiration paternaliste conditionnant la mise à disposition de ressources à une utilisation fléchée et conforme aux attentes officielles. Ainsi conçues, les politiques de reconversion se présentent comme des politiques de normalisation des comportements individuels. Inversement, une politique respectant la liberté de choisir des personnes mais ne leur donnant pas les moyens de développer leur pouvoir d'agir déboucherait sur un accroissement de libertés formelles sans libertés réelles, à défaut de ressources ou de facteurs permettant de transformer les droits formels en libertés réelles.

## **2.2 Une liberté de choisir ...à condition de s'adapter aux besoins de l'économie**

La liberté de choix figure à l'agenda de la Loi de 2018. Cela étant, évaluées à l'aune de l'approche par les capacités, les politiques de reconversion apparaissent lacunaires du point de vue de la liberté de choisir. Avec la loi Avenir professionnel et le PIC, l'accès à la reconversion apparaît subordonné à l'acceptation d'une adaptabilité accrue aux besoins de l'économie et aux exigences du marché du travail.

Parmi les mesures destinées à favoriser la liberté de choix, il convient de citer le compte personnel de formation (CPF). Modifié par la réforme de 2018, il devient un compte libellé en euros qui autorise son titulaire à le mobiliser sans accord préalable de Pôle emploi ou de l'employeur dans la limite de 5 000€ (8 000€ pour les moins qualifiés). Le CPF est souvent présenté comme l'étendard de cette nouvelle liberté de choisir son avenir professionnel proclamée par La Loi de 2018. Cette vision idéalisée doit néanmoins être confrontée à la réalité, dès lors que ce nouveau droit ne peut s'exercer que dans le cadre strictement déterminé des certifications inscrites au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou dans l'un des répertoires spécifiques dont les principaux critères sont l'utilité à l'égard des besoins économiques et l'insertion sur le marché du travail, ce qui constitue une restriction en termes de liberté de choix. « *Utiliser son droit à se former pour apprendre l'histoire ou la philosophie n'est pas possible. Ce qui est visé d'abord, c'est la compétence professionnelle, et non plus l'accès aux connaissances, aux humanités* ». (Ragowski, 20023). Ainsi conçu, le CPF donne des gages limités de pouvoir pleinement maîtriser l'orientation de son parcours de reconversion.

Une deuxième mesure phare de la loi de 2018 est le CPF Transition, dispositif par excellence des reconversions professionnelles. Mais ce nouveau droit n'est pas seulement la sauvegarde (?) du congé individuel de formation (CIF). Au-delà du changement de nom, la transformation du CIF en CPF de transition, c'est surtout de nouvelles règles. Se voulant l'instrument par excellence de la « deuxième chance », le CIF s'est orienté très prioritairement vers la prise en charge de formations lourdes à caractère qualifiant, qui préparent effectivement à une évolution ou à une reconversion professionnelle. Si le CPF de transition reprend une partie des modalités du CIF (rémunération, durée, etc.), il se borne aux changements de métier ou de profession et reste arrimé aux besoins économiques des territoires. L'espace de liberté qu'il est censé apporter demeure finalement très contraint, et plus encore pour les demandeurs d'emploi qui, s'ils acceptent de suivre une formation, verront leur CPF débité du montant de l'action (Maggi-Germain, 2018). En effet, si dans le cadre du CIF, les Fongecif étaient obligés d'accepter un dossier dès lors qu'il remplissait les conditions réglementaires, aujourd'hui, les associations Transition Pro (qui remplacent les Fongecif) peuvent arbitrer en fonction des débouchés professionnels et des priorités économiques. Le CPF de transition ne semble donc pas être autant en mesure que le CIF de couvrir les aspirations de reconversion des travailleurs dès lors qu'il doit désormais être compatible avec les perspectives d'emploi dans la région. Il s'agit donc ici à nouveau de normaliser les comportements individuels plutôt que de répondre aux aspirations des travailleurs.

Un troisième dispositif clé de la loi est le conseil en évolution professionnelle (CEP) qui trouve



son fondement juridique dans l'article L. 6111-3 du Code du travail : « *Toute personne dispose du droit à être accompagnée, conseillée en matière d'orientation professionnelle, au titre du droit à l'éducation garanti à chacun par l'art. L. 111-1 du code de l'éducation* ». Véritable porte d'entrée dans les projets de reconversion professionnelle, l'ambition du CEP était à l'origine d'informer les travailleurs sur les possibilités d'évolution professionnelle et accompagner les personnes dans la formalisation et la mise en œuvre de leurs projets professionnels. En effet, tel qu'il a été défini par la loi du 5 mars 2014, relative à la formation, à l'emploi et à la démocratie sociale, le CEP était une ressource essentielle au développement de la capacité des personnes à se projeter, à se déterminer et à choisir un projet professionnel. Mais la loi Avenir professionnel de 2018 a fait évoluer les contours du CEP en précisant que « *l'opérateur du Conseil en évolution professionnelle (CEP) accompagne la personne dans la formalisation et la mise en œuvre de ses projets d'évolution professionnelle, en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires* ». En ajoutant cette mention « *en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires* », la loi de 2018 réduit passablement la latitude de choix et les possibilités de réalisation de soi. De la sorte, la construction de projet de reconversion est subordonnée à l'acceptation de paramètres définis à l'avance.

Le constat est similaire en ce qui concerne l'évolution du Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) vers la nécessaire adaptabilité des bénéficiaires aux exigences du marché du travail. Une des originalités de la réforme de 2018 est la mise en œuvre concomitante d'un investissement sans précédent, sur une durée de cinq ans, pour venir soutenir les transformations portées par la Loi Avenir professionnel. Ses objectifs, multiples dès l'origine, visaient notamment, par un investissement ciblé sur les demandeurs d'emploi peu qualifiés, une stratégie de lutte contre le chômage à travers des programmes de formation et de reconversion. Doté d'une certaine plasticité, la hiérarchisation de ses objectifs a évolué pour prendre en compte des problématiques plus conjoncturelles. C'est ainsi que, dans un contexte de marché du travail tendu, « *le plan de réduction des tensions mis en place en 2021 a mis au premier plan la formation des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement* (Dares 2022 :15). Cette adaptation du PIC aux priorités nationales de court terme se traduit également dans l'activité contractuelle des pactes régionaux de compétences avec les régions (PRIC).

Ainsi, alors que la liberté de choisir a été l'étendard de la réforme de 2018, force est de constater que ses dispositifs phares imposent aux bénéficiaires de se conformer à une conception normée et largement imposée de leur avenir professionnel. A cet égard, la loi cultive des ambiguïtés, voire des contradictions, dès lors que la liberté de choisir s'entend comme la nécessaire adaptabilité au marché du travail. Dans ces conditions, la libération du choix et de la réflexivité des travailleurs vise à élaborer la meilleure manière de faire pour satisfaire les besoins de l'économie ; elle encourage les discussions sur les moyens de faire mais laisse en dehors de son périmètre les discussions sur les finalités des reconversions. Par contraste, selon l'approche par les capacités, et dans le prolongement des réflexions esquissées ci-dessus, la liberté de choisir devrait viser non seulement l'adaptabilité au marché du travail et aux besoins de l'économie mais aussi la possibilité de calibrer un projet de reconversion et de suivre une formation qui s'en écarte. L'appel à la liberté et au choix individuel n'est pas instrumentalisé au service d'une conception de l'employabilité imposée d'en haut. Dès lors, de quelle liberté parle-t-on exactement dans les récentes réformes ? S'agit-il d'un accroissement du pouvoir d'agir ?

### **2.3 Un pouvoir d'agir ... à condition de payer sa reconversion professionnelle**

L'idée de liberté de choix est centrale dans la conception de la liberté chez Sen. Elle ne suffit cependant pas à appréhender la force heuristique de la notion de capacité sans introduire une deuxième dimension, le « *pouvoir d'agir* », c'est-à-dire la possibilité de mener à terme un

changement souhaité. Il suppose de disposer de ressources, biens, services et droits formels pour agir. Un des apports majeurs de l'approche de Sen consiste à montrer que la possession de ressources ou droits formels ne suffit pas à garantir la liberté réelle des personnes : encore faut-il que des facteurs individuels, institutionnel, sociaux et environnemental accompagnent la conversion des ressources et droits formels en droits réels. Passer des libertés formelles - le droit des salariés à se reconvertir - aux libertés réelles - le pouvoir effectif de se reconvertir - constitue une question centrale dans l'approche par les capacités. Pour Sen, une politique de développement des capacités ne peut s'arrêter à la distribution de droits formels. La question du pouvoir d'agir pose la question des moyens accessibles pour exercer non seulement sa liberté, mais aussi sa responsabilité.

Parmi les dispositifs de la loi Avenir professionnel explicitement positionnés sur les reconversions professionnelles des salariés figure le CPF Transition. Si cette mesure peut évoquer le CIF, à certains égards, il s'en écarte du point de vue des ressources consacrées à la mesure et des ressources allouées aux salariés. La division par deux du budget qui a accompagné le passage du CIF au CPF Transition suffit à comprendre que ce dispositif ne peut être en mesure de développer le pouvoir d'agir en matière de reconversion, ni même de corriger les inégalités d'accès à la reconversion, très fortement marquées selon le niveau de qualification (Stephanus et Vero, 2022). D'après l'annexe au projet de loi de finance pour 2022 relatif à la formation professionnelle, la baisse de l'enveloppe budgétaire allouée au CPF Transition a limité le nombre de bénéficiaires et réduit la durée des formations engagées dans le cadre de ce dispositif de formation longue. Le CPF Transition a fermé les espaces ouverts par le CIF.

Reste le compte personnel de formation (CPF). Sa monétisation et la désintermédiation de l'accès à la formation via l'application « Mon compte formation » autorisent désormais au consommateur responsable des parcours d'accès direct à la reconversion. Une plongée dans le troisième rapport du PIC (Dares, 2022) signale qu'en effet, en 2020 et 2021, le niveau des entrées en CPF est trois fois plus élevé que les prévisions : « *la possibilité de s'inscrire et de financer directement une formation, sans intermédiation et validation par les institutions d'accompagnement, semble avoir augmenté la demande de formation.* ». En 2020 et 2021, le niveau des entrées en CPF est trois fois plus élevé que les prévisions. Pareil constat pourrait signaler qu'un parcours d'accès direct peut apparaître, est une stratégie de lutte contre le non-recours. Mais une lecture attentive révèle que la mise en place du parcours d'achat direct a eu pour effet de diminuer la durée des formations financées par le CPF qui deviennent dans leur grande majorité très courtes. Ainsi, en 2021, 72% des formations CPF avaient une durée inférieure à 40 heures. Cette évolution à la baisse interpelle et signale qu'il ne suffit pas de distribuer des ressources pour la reconversion et de laisser les personnes livrées à elles-mêmes pour que leur avenir s'en trouve fatalement modifié. Le passage de ressources monétaires à un pouvoir d'agir ne ressortit pas de la seule action individuelle, elle est également tributaire des cadres qui configurent cette action. En particulier, l'absence d'accompagnement et de lieu de discussion sur les projets de reconversion dans le cadre du CEP en dehors du périmètre défini par les besoins de l'économie pourrait, au moins en partie, expliquer cette difficulté à convertir une ressource en capacité d'agir.

Par ailleurs, les 8 000 euros prévus pour les moins qualifiés (5 000 euros pour les qualifiés) continûment employés, au bout de 10 ans de cotisation, sont des montants modestes pour des reconversions qui nécessitent un parcours parfois long dont le coût global doit intégrer les actions de formation, un revenu de remplacement et, dans certains cas, des frais de mobilités (CESE, 2020). Le coût moyen du CPF Transition était, en 2021, de 24 522 euros, soit un différentiel de 16 500€ par rapport au CPF. Une différence qui laisse entrevoir l'ampleur des abondements que la personne est appelée à trouver pour financer une reconversion de son choix.

Qui plus est, un amendement du gouvernement au projet de budget 2023 instaure le principe d'un ticket modérateur (reste à charge) pour tout achat via son compte personnel de formation (CPF), ce qui implique que le salarié devra participer au coût de la formation, d'une VAE ou d'un bilan de compétences effectués dans le cadre du compte personnel de formation (CPF). Ce faisant, il responsabilise les actifs dans le co-investissement et la recherche de moyens complémentaires, afin de pouvoir réaliser une formation qui réponde à leurs attentes quand son coût excède la dotation de base du compte personnel de formation (CPF). Pour reprendre la formule de Bénédicte Zimmermann (202?) sur le site Metis : « *La liberté de choisir sa reconversion professionnelle devra désormais s'envisager comme la liberté de la financer* ».

### **Conclusion**

De par son intitulé, la Loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* véhicule l'idée d'une réforme à vocation émancipatrice. Néanmoins, l'état des lieux que nous avons dressé à l'aune de l'approche par les capacités, loin d'être exhaustif, suggère que les évolutions dont elle est porteuse apparaissent doublement déficientes. Au niveau de la liberté de choix, elles visent avant tout le développement de l'employabilité conçue comme l'adaptabilité accrue aux besoins de l'économie et aux exigences du marché du travail. L'enjeu est de normaliser les comportements individuels pour les rendre conformes au besoin de l'économie. Sur le plan du pouvoir d'agir, la loi n'offre que peu de moyens ou d'opportunités tangibles susceptibles de soutenir l'accomplissement de projets de reconversion. La volonté de massification des reconversions à moyens constants place les personnes en situation de devoir prendre en charge une partie du coût de leur reconversion, ce qui apparaît d'autant plus problématique lorsque qu'elles occupent des emplois peu qualifiés.

Les ambivalences, voire les contradictions de la loi Avenir professionnel à l'aune de l'approche par les capacités soulignent le déséquilibre entre liberté individuelle et responsabilité sociale. Si les personnes sont désormais appelées à une responsabilité accrue vis-à-vis de leur reconversion professionnelle, encore faut-il qu'elles disposent des moyens susceptibles d'assumer cette responsabilité. En l'état actuel, les réformes récentes n'intègrent pas un cadre mobilisateur de responsabilité sociale susceptible d'intégrer les nouveaux risques que font courir les besoins croissants de reconversion des travailleurs, du moins tels qu'on peut le percevoir à partir de l'approche par les capacités.

### **Présentation du projet Squapin et du terrain d'enquête**

Le projet Squapin interroge « l'injonction à l'agir individuel » au prisme des salariés occupant les moins qualifiés. Une enquête a été réalisée sur le périmètre national auprès d'acteurs engagés dans la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques de l'emploi et des réformes récentes de l'appareil de formation professionnelle, de l'assurance-chômage, etc. Elle a été conduite par une équipe de chercheurs du Céreq et du LEST : A-M Ahmad, T. Berthet, C. Guittou et J. Vero. Il s'agissait notamment de saisir les conditions de production de ces réformes, les intentions et attentes libellées à l'attention des personnes, notamment les moins qualifiées, les conceptions de la liberté et de la responsabilité individuelles à l'œuvre. L'enjeu était aussi de questionner les ambivalences des instruments de la politique publique. Des entretiens ont été conduits entre avril 2022 et janvier 2023 auprès d'une dizaine d'acteurs impliqués dans la fabrique des politiques de l'emploi et de la formation. Ces derniers ont occupé diverses fonctions : membres de cabinets ministériel, hauts-fonctionnaires d'administration centrale, membres d'instances de régulation ou d'évaluation du développement de la formation et des compétences, responsables nationaux d'organisation syndicale et patronale. Le travail a également consisté à un examen des évolutions de la législation.

## Bibliographie

- Abdelnour, S. & Bernard, S. (2019). Communauté professionnelle et destin commun: Les ressorts contrastés de la mobilisation collective des chauffeurs de VTC. *Terrains & travaux*, 34, 91-114
- Alonzo Ph. Chardon O. (2006) Quelle carrière professionnelle pour les salariés non qualifiés ? *Données Sociales*, p.265-272.
- Amossé T. et Chardon O. (2006), "Les travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ?" *Économie et Statistique*, n°393-394.
- Amossé T. et Chardon O. (2020), « Une nomenclature socioprofessionnelle rénovée pour mieux décrire la société actuelle », Insee References, Edition 2020.
- Amossé T., et al. (2021), « Quelles sont les conditions de travail et d'emploi des métiers de la 'deuxième ligne' de la crise covid ?
- Ast, D. (2015), « En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services ». *Dares Analyses*, 28, avril.
- Astier, I. (2007). *Les nouvelles règles du social*. Presses Universitaires de France
- Grossetti, M., Bessin, M. & Bidart, C. (2009). *Bifurcations: Les sciences sociales face aux ruptures et à l'événement*. La Découverte.
- Boltanski L., Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Gallimard.
- Bonvin, J-M (2005), « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'Économie politique*, vol. n° 27, no. 3, pp. 24-37.
- Bonvin, J.-M., & Orton, M. (2009). Activation Policies and Organisational Innovation. The Added Value of the Capability Approach. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29, 565-574
- Bonvin (2008) in *La liberté au prisme des capacités, Amartya Sen au-delà du libéralisme*, sous la direction de J. De Munck et B. Zimmermann, *Raisons Pratiques*, n° 18, Ed de l'EHESS, Paris, 2008.
- Bonvin, J.M. (2012). Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice. *Transfer* : 18 (1), 9-18.
- Bonvin J-M et Farvaque N (2007), « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques », *Formation emploi*.
- Bonvin et Zimmermann (2022), 'Transformative institutions, future making and the capability to Aspire', Conference HDCA, Anvers.
- Caillaud, P. & Zimmermann, B. (2011). Sécurisation des parcours et liberté professionnelle : de la « flexicurité » aux capacités. *Formation emploi*, 113, 33-48.
- CESE (2020), Les reconversions professionnelles, CESE 08,
- D'Agostino A., Galli C., Melnik-Olive E. (2022), « Entre renoncer et se lancer : les projets de reconversion à l'épreuve de la crise » *Céreq Bref* 427.
- Dares-et France Stratégie (2022), « Les métiers en 2030 : quelles perspectives de recrutement en région ? »
- Denave, S. (2006). Les conditions individuelles et collectives des ruptures professionnelles. *Cahiers internationaux de sociologie*, 120, 85-110.
- Dherbécourt C., Jolly C., (2020), « Polarisation du marché du travail : y a-t-il davantage d'emplois peu qualifiés ? » *France Stratégie*, La note d'analyse n° 98.
- Dubois J-M et Melnik-Olive E. (2017), « La formation en entreprise face aux aspirations des salariés », *Céreq Bref* 357.
- Dubost, C. & Tranchant, L. (2019). Changer d'emploi, est-ce changer de position sociale : La structure des classes populaires au prisme des mobilités professionnelles des ouvriers et des

- employés. *Sociétés contemporaines*, 114, 59-88. Ducoudré et al. 2020
- Insee (2018). Activité, emploi et chômage en 2017 et en séries longues. Insee Résultats.
- Insee (2021), « Emploi, chômage, revenus du travail », *Insee Références*, Editions 2021, 217 page.
- Insee (2022), « Une photographie du marché du travail en 2021. L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes », *Insee Première*, n°1896, 4 p.
- Jolly C. et Prouet (2016), L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ?
- Lambert, M., Vero, J. & Zimmermann, B. (2012). Vocational training and professional development: A capability perspective. *International Journal of Training and Development*, 16(3), 164–82.
- Maggi-Germain N. (2018), « L'accompagnement des travailleurs », *Droit Social*, N° 12, 2018,
- Négroni C. et Mazade O (2019), « Entre contrainte et choix, regards sur les reconversions professionnelles subies et les reconversions professionnelles volontaires », Recherche et formation, 90 pp. 87-102.
- Palazzechi Y. (1999), « Promotion sociale et éducation permanente », in Dubar C. & Gadéa C. (éds) *La promotion sociale en France*, Presses Universitaires du Septentrion, pp. 15-30.
- Portella, M. et C. Signoretto (2017). *Qualité de l'emploi et aspirations professionnelles : quels liens avec la mobilité volontaire des jeunes salariés en CDI ?* », *Revue économique*, 2017/2 vol 68.
- Puydebois C. (2018), « La régulation dans le système de formation professionnelle », *Droit Social* 12.
- Schmidt et Gazier 2002
- Salais, R., Villeneuve, R. (dir.) (2006 [2004]). Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe. Paris : Éditions de l'Anact.
- Sen, A (1999). *Development as Freedom*. Oxford: Oxford University Press.
- Sen A.-K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland.
- Sen A.-K. (1992), *Inequality Reexamined*, Oxford, Oxford University Press.
- Sen A. K. (1999), *Éthique et économie*, Paris, PUF, 364 p. Sen A. K. (2000), *Un nouveau modèle économique. Développement, justice et liberté*, Paris, Odile Jacob.
- Sen A.K. (2005), *Rationalité et liberté en économie*, Paris, Odile Jacob. Sen A. K (2006), *La démocratie des autres : pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, Rivages Poche.
- Sen A.-K. (2009), *L'idée de justice*, Paris, Flammarion.
- Tuchszirer, C. (2005). Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? *La Revue de l'Ires*, 47, 157-173.
- Picart C. (2014), Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans, INSEE
- Villevall M-C (1985), *Mutations industrielles et reconversions des salariés*, Lharmatta, 320 p.
- Zimmermann, B. (2017). Entre valorisation de soi et mise à l'épreuve de soi : les dynamiques paradoxales de l'autonomie. *Formation emploi*, 139, 91-104.
- Zimmermann (2018), Sécuriser les parcours par le compte. Formation continue, droits subjectifs et politiques de la singularité, preprint, septembre, 17 pages.
- Zimmermann, B. (2022). Employability and capability-enhancing organizations: A total organizational fact. In F. Noël and G. Schmidt (Ed.), *Employability and Industrial Mutations. Articulating Individual Trajectories and Organizational Projects*. Paris : ISTE Editions.

La recherche conduisant à ces travaux a bénéficié du soutien de l'ANR (ANR-18-CE26-0021) Pour plus d'information, se référer au site du programme de recherche Squapin <https://squapin.hypotheses.org/>

## Chapitre 7. Liberté, Sécurité, Responsabilité. Droit et sécurisation des parcours par la formation

C. Guitton (Céreq-LEST)

# Liberté, sécurité, responsabilité

## Droit et sécurisation des parcours par la formation

Christophe Guitton, Céreq-LEST  
Février 2024

### Introduction

L'objet de ce Bref est d'éclairer un paradoxe : alors que la formation initiale et continue est considérée comme l'instrument d'action publique par excellence en matière de sécurisation des parcours professionnels, elle ne constitue ni un droit ni un devoir pour l'individu mais une responsabilité collective<sup>120</sup>, une obligation nationale<sup>121</sup> à la charge de l'Etat, des régions et des partenaires sociaux. De ce paradoxe apparent découle une série de questions auxquelles le droit apporte des éléments de réponse (Guitton, 2023) : de quelle nature est la responsabilité de l'Etat en matière de formation et quelles en sont les contreparties éventuelles pour les bénéficiaires ? Si la formation n'est pas une obligation, ni même un devoir pour l'individu, jusqu'à quel point ce dernier est-il libre de se former ou non ? Comment faire en sorte que les actifs se forment ? Comment peser sur les comportements de formation, autrement dit comment responsabiliser les individus dans leur rapport à la formation et plus généralement dans la conduite de leur vie professionnelle ? Ces questions sont d'autant plus cruciales que la sécurisation des parcours professionnels par la formation est présentée de longue date comme l'alternative au modèle de la sécurité de l'emploi des Trente Glorieuses. Face à la nécessité de trouver des substituts aux marchés internes traditionnels pour permettre d'articuler flexibilité de l'emploi et sécurisation des parcours professionnels, conformément au référentiel européen de la flexicurité, les débats doctrinaux opposent deux figures de l'Etat social qui proposent des visions très différentes de la liberté et du partage des responsabilités entre l'individu et la collectivité.

**Les marchés transitionnels : « Pas de liberté professionnelle sans responsabilité collective ».**

L'orientation social-démocrate des marchés transitionnels du travail (MTT) postule la responsabilité de l'Etat d'« équiper le marché pour les individus », c'est-à-dire de dépasser la logique des marchés internes par l'encadrement des transitions professionnelles via un ensemble de droits « transitionnels » dont l'objectif est de garantir la liberté professionnelle des personnes. Présentés comme une critique radicale du référentiel européen de la flexicurité et comme un agenda alternatif de construction d'une employabilité collective en Europe (Gazier, 2008), les MTT n'ont pas pour objectif de restaurer la sécurité de l'emploi des Trente Glorieuses mais de sécuriser les parcours professionnels, c'est-à-dire de faire en sorte que les carrières discontinues soient balisées et protégées et que l'emploi soit flexible sans être instable ou précaire. La finalité des MTT est la garantie de la liberté professionnelle entendue comme le droit des travailleurs de changer de situation de travail tout en conservant la maîtrise de leur carrière. Dès lors que l'effectivité de la liberté professionnelle passe par des mobilités choisies, la question de l'encadrement juridique des transitions devient centrale. L'articulation entre droits transitionnels et responsabilité collective repose sur le postulat qu'un droit n'est pas détachable des institutions et procédures qui en garantissent l'effectivité. A l'instar des droits sociaux en matière de reconversion ou de reclassement, le droit à la formation est indissociablement substantiel et procédural au sens où ce droit formel ne devient réel

---

<sup>120</sup> Alinéa 13 du Préambule de la Constitution du 4 octobre 1958 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public, gratuit et laïc à tous les degrés est un devoir de l'Etat ». Le fait que le préambule constitutionnel n'énonce pas de droit individuel à la formation - comme il existe un « droit d'obtenir un emploi », corollaire du « devoir de travailler » (alinéa 5) - ne signifie pas que le législateur ne puisse définir des droits à la formation qui sont en réalité des droits d'accès à la formation, à l'exemple du droit individuel à la formation (DIF) ou du compte personnel de formation (CPF) dont il est question dans ce Bref.

<sup>121</sup> Article L. 6111-1 du code du travail.

qu'assorti d'un ensemble de garanties procédurales publiques, paritaires et privées (organisation de la formation, mutualisation du financement, prise en charge de la rémunération, bilan de compétences, validation des acquis, entretien professionnel, conseil en évolution professionnelle-CEP) qui en permettent la réalisation et dont la mise en œuvre relève d'une responsabilité collective élargie à la pluralité des acteurs du marché du travail et de la formation : Etats, partenaires sociaux, entreprises, collectivités territoriales, organismes consulaires, prestataires de formation, etc. Caractéristique de la logique de régulation conjointe qui sous-tend l'orientation social-démocrate des marchés transitionnels du travail, le droit individuel à la formation (DIF) a été présenté à sa création, en 2004, comme un droit individuel garanti collectivement, fondé sur un principe de coresponsabilité entre l'employeur et le salarié dans l'accès à la formation. En pratique, le DIF n'a pas connu le succès escompté (Descamps, 2012) et a été remplacé par le compte personnel de formation (CPF) en 2014.

### **L'Etat social patrimonial : « Pas de liberté individuelle sans responsabilité personnelle ».**

Une tout autre logique, inspirée par la doctrine européenne de l'Etat social patrimonial, consiste à substituer à la sécurité de l'emploi des marchés internes traditionnels une logique de sécurisation des parcours professionnels par l'employabilité individuelle entendue comme un portefeuille de compétences qu'il revient aux actifs d'entretenir tout au long de leur vie active. Dans cette représentation de la formation comme facteur de développement du capital humain, le rôle de l'Etat est d'« équiper l'individu pour le marché », c'est-à-dire de lui fournir des « capitaux » lui permettant de disposer d'un « patrimoine » qui le constitue en « entrepreneur » de sa propre vie et qu'il peut mobiliser pour mener à bien ses projets et faire face aux aléas de la vie professionnelle (Gautié, 2003). Le déploiement de l'Etat social patrimonial français, à partir du milieu des années 2010, passe par le recours massif au mécanisme du compte, jusque-là cantonné à l'aménagement du temps de travail (compte épargne-temps) avec la création de cinq comptes entre 2013 et 2018 : le compte personnel de prévention de la pénibilité (C3P – renommé compte personnel de prévention, C2P), le compte d'engagement citoyen (CEC), le compte personnel d'activité (CPA), le compte personnel de formation (CPF) et le CPF de transition (qui remplace l'emblématique congé individuel de formation-CIF). Ces comptes ont deux caractéristiques communes. La première est de participer au retour de la prévoyance individuelle dans la protection sociale : exprimés en euros ou en points convertibles en euros, ils permettent à leurs bénéficiaires de se constituer des droits propres sans cotiser au pot commun de la sécurité sociale. La seconde caractéristique des comptes est de placer l'initiative et la liberté de choix de leurs titulaires au centre du processus en substituant aux classiques enjeux d'ouverture et d'accès aux droits sociaux, des enjeux d'alimentation et d'utilisation des comptes, au point que la question de l'accès à la formation tend aujourd'hui à se confondre avec celle de la mobilisation du CPF.

### **La responsabilisation des actifs par l'incitation à la libre consommation de formation**

Mesure emblématique des droits « patrimoniaux », le CPF fait écho à la recommandation récurrente de l'Union européenne et de l'OCDE d'instituer des comptes de formation afin de « mettre l'individu au centre des dispositifs de formation (...) et de développer la responsabilisation individuelle, même pour les publics les moins qualifiés ». Fondé sur le mécanisme du compte personnel, le CPF s'analyse tout à la fois comme un « bien patrimonial », dont le titulaire dispose de la pleine propriété et de la jouissance, un « capital » (alimenté en heures puis en euros), mobilisable par son seul titulaire hors de toute logique de prescription par un tiers, une « application » permettant à tout un chacun de gérer ses droits en ligne et d'accéder à l'information pour se guider dans le maquis de l'offre de formation, un droit « attaché à la personne », transférable et opposable, et un droit « universel », ouvert à l'ensemble des actifs indépendamment de leur statut (salariés, indépendants, professions libérales, demandeurs d'emploi, fonctionnaires). En théorie, l'universalité du CPF permet à l'Etat de s'acquitter de son devoir constitutionnel d'assurer l'égal accès de tous à la formation



et de neutraliser la problématique du non recours, désormais imputable aux seuls individus réputés libres de faire usage ou non de leur compte. En pratique, l'universalité a un coût. A cet égard, le pari du CPF de responsabiliser les actifs par la solvabilisation partielle de la demande de formation, en rupture avec la logique de tiers payant qui présidait jusque-là au financement de la formation professionnelle continue, s'est avéré payant mais risqué. La difficile montée en charge du CPF à partir de 2014 a en effet conduit le gouvernement, dans le cadre de la loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, à opérer sa « démocratisation » (suppression des listes de formations éligibles, monétisation, désintermédiation, financement à guichet ouvert), ce qui a provoqué une accélération du recours au CPF et une explosion des dépenses publiques au cours des années suivantes. A tel point que le CPF, victime de son succès, a fait l'objet d'un débat, au cours de l'été 2023, sur le bien-fondé de l'instauration d'un reste à charge (de l'ordre de 30% du coût de la formation). L'objectif gouvernemental était cette fois moins de responsabiliser les actifs quant aux bienfaits de la formation que de responsabiliser les titulaires de comptes vis-à-vis du coût de la formation, rejoignant en cela la doxa libérale qui envisage la formation comme un investissement personnel et professionnel mesurable à l'aune de la contribution financière des individus. Provisoirement suspendu, le projet de reste à charge interroge néanmoins le bien-fondé d'un modèle de responsabilisation individuelle par l'incitation financière à la libre consommation de formation sur un marché segmenté et formaté (bureautique, langues, permis de conduire, etc.) (Paddeu et Veneau, 2023) que les pouvoirs publics ont entrepris de réguler en instaurant un mécanisme de certification des prestataires de formation (Qualiopi).

### **La responsabilisation des salariés en tension entre pouvoir de direction et liberté professionnelle**

Le choix du mécanisme du compte personnel apparaît contradictoire avec la volonté récurrente des partenaires sociaux et des pouvoirs publics de responsabiliser les salariés en matière de formation. En effet, si un salarié est tenu, sauf exception, d'accepter une formation à l'initiative de l'employeur, il n'a aucune obligation de prendre l'initiative de la formation ou de mobiliser son CPF. L'usage du CPF relevant de la liberté professionnelle du salarié, le non recours n'est pas sanctionnable et ne dédouane pas l'employeur de son obligation d'adaptation des salariés à l'évolution des postes et des emplois (Caillaud, 2023). La liberté d'usage du CPF met en évidence les limites du rapport de subordination en matière de formation : l'employeur ne peut contraindre un salarié à utiliser son CPF pour engager à son initiative une formation à finalité professionnelle, sauf à l'abonder dans une logique de co-investissement. Ainsi, certains accords d'entreprise et de branche prévoient des abondements conventionnels lorsque le CPF est mobilisé par un salarié pour financer une formation décidée conjointement avec l'employeur. Dans la même perspective, la proposition du gouvernement d'instaurer un reste à charge s'accompagnait d'une exonération pour les formations en co-investissement. L'introduction d'une forme d'incitation financière à la co-construction des projets de formation vise à dépasser l'asymétrie du rapport de subordination pour envisager une coresponsabilité employeur-salarié en matière de gestion de l'emploi et des parcours, ce qui était précisément l'objectif du droit individuel à la formation (DIF).

### **La responsabilisation des demandeurs d'emploi rattrapée par la logique des droits et des devoirs**

Contrairement aux salariés, les demandeurs d'emploi peuvent être contraints de mobiliser leur CPF. Une période de chômage n'ouvre pas droit à l'alimentation du CPF mais les droits acquis au cours des périodes d'activité sont maintenus et leur utilisation par le demandeur d'emploi permet de satisfaire à l'obligation de recherche active d'emploi. Si le demandeur d'emploi dispose d'un compte suffisant pour financer la formation, son projet est automatiquement validé et il n'a pas à obtenir l'accord de Pôle emploi (France travail) pour partir en formation. Dans le cas contraire, il peut demander un financement complémentaire, sous réserve de justifier du bien-fondé de la formation choisie au regard de son projet de reclassement. Si la

demande est acceptée, le demandeur d'emploi peut partir en formation ; si elle est refusée, ce dernier se trouve dans la situation de devoir arbitrer entre financer le reste à charge ou renoncer à la formation. Alors que le principe même de la contractualisation avec Pôle emploi (France travail) restreint la liberté de choix des chômeurs en matière de formation, la loi Avenir professionnel de 2018 a franchi un cap supplémentaire en limitant la liberté d'usage du CPF par les demandeurs d'emploi qui acceptent une formation financée par Pôle emploi (France travail), la Région, un opérateur de compétences (OPCO) ou l'Agefiph et qui voient leur CPF débité du montant de la formation, dans la limite des droits acquis. En d'autres termes, le consentement du chômeur à la formation prescrite par un opérateur implique sa contribution financière si bien que la mobilisation du CPF n'est pas une faculté mais une obligation justifiée par le principe de réciprocité des droits et des devoirs qui s'impose à tout chômeur, au nom de l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution (« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »). A ces restrictions d'usage du CPF, sur lesquelles la loi du 18 décembre 2023 *pour le plein emploi* ne revient pas, s'ajoute une propension croissante des pouvoirs publics à utiliser la formation pour orienter les demandeurs d'emploi sur les métiers en tension, que ce soit dans le cadre du plan d'investissement dans les compétences (PIC) ou dans le cadre du CPF de transition (Vero, 2024).

## **Conclusion**

La responsabilité individuelle en matière de formation apparaît tout à la fois encadrée et engagée. Encadrée par les multiples responsabilités collectives à la charge de l'Etat, des Régions, des partenaires sociaux et des entreprises, à l'image du CPF, droit patrimonial par excellence, dont l'usage est encadré par un ensemble de droits transitionnels (obligation patronale d'adaptation, entretien professionnel, bilan de compétences, VAE, CEP, etc.). Mais la responsabilité des individus est également engagée (Guitton, 2024 a). En effet, dès lors qu'un ensemble de droits sociaux et de garanties procédurales sont mis à leur disposition pour faire face aux aléas de la vie professionnelle, les individus sont de plus en plus tenus pour responsables de leur sort et soumis à une « injonction à l'agir individuel » (Berthet, Guitton, Vero, 2024). Dans le champ de la politique de l'emploi, l'accès des demandeurs d'emploi à la formation s'accompagne d'une injonction à mobiliser leur CPF et à accepter les offres d'emploi disponibles, quelle que soit leur qualité, qui fait peser sur les chômeurs la responsabilité première du retour à l'emploi. Dans le champ de la formation en entreprise, l'obligation patronale d'adaptation s'accompagne d'une injonction managériale au développement des compétences par la formation qui fait peser sur les salariés la responsabilité première de leur performance et de leur employabilité. Dans le champ de la formation tout au long de la vie, la création de droits universels à la formation (CPF) et à l'orientation (CEP) s'accompagne d'une injonction sociale à s'en saisir qui fait peser sur les actifs la responsabilité première de la sécurisation des parcours professionnels (Guitton, 2024 b).

## **Bibliographie**

- Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Fondements européens et modèles nationaux de l'injonction à l'agir individuel sur le marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître.
- Caillaud P. (2023), « Initiatives et injonctions juridiques à former les salariés : de régulières réformes négociées soumises au contrôle du juge », in Roupnel-Fuentes M., Heichette S., Glaymann, D (2023), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », Octares, collection Le travail en débats, p. 21-38.
- Descamps R. (2012), « Le DIF : la maturité modeste », Cereq Bref n°299, mai.
- Guitton C. (2023), « L'articulation des droits et des devoirs dans le champ de l'éducation et de la formation. Variations juridiques sur le thème de l'injonction à (se) former », in Roupnel-Fuentes M., Heichette S., Glaymann, D (2023), « L'injonction à se former. Nouvel avatar de l'adaptation des individus au marché ? », Octares, collection Le travail en débats, p. 39-54.
- Gautié J. (2003), « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale », Centre d'Etudes de l'Emploi, Document de travail, n°30, septembre.
- Gazier B. (2008), « Flexicurité et marchés transitionnels du travail : esquisse d'une réflexion normative », Travail et Emploi, n°113, janvier-mars, p. 117-128.
- Guitton C. (2024 a), « De la responsabilité individuelle. Prévention du risque de l'emploi et partage des responsabilités », in Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Fondements européens et modèles nationaux de l'injonction à l'agir individuel sur le marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître.
- Guitton C. (2024 b), « De la responsabilisation individuelle. Instrumentation juridique de l'action publique et régimes de responsabilisation », in Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Fondements européens et modèles nationaux de l'injonction à l'agir individuel sur le marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître.
- Paddeu J. et Veneau P. (2023), « Les mondes pluriels de la formation des demandeurs d'emploi », Céreq Bref n°440.
- Vero J. (2024), « Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : ambivalence d'une ambition à vocation émancipatrice », in Berthet T., Guitton C., Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Fondements européens et modèles nationaux de l'injonction à l'agir individuel sur le marché du travail », Octares, collection LEST, à paraître.

### **Encadré – Présentation de l'ANR SQUAPIN**

L'objectif du projet ANR SQUAPIN, sélectionné par l'Agence nationale de la recherche en 2019, est d'explorer la problématique de la responsabilisation des travailleurs en emploi peu qualifié, en analysant son développement et ses impacts sur l'emploi, le travail et les parcours, notamment pendant la crise sanitaire.

Réunissant une équipe interdisciplinaire et cinq laboratoires de recherche, ce projet croise méthodes quantitative et qualitative pour éclairer la dynamique de l'emploi non qualifié, celle des parcours, le rôle des politiques publiques, des politiques de branche et d'entreprise dans les (im)possibilités de développement professionnel des salariés, avec un focus sur quatre secteurs : l'aide à domicile, le recyclage des déchets, les industries agroalimentaires et le déménagement.

Le projet SQUAPIN adopte une ligne de recherche innovante articulant approche par les capacités, sociologie clinique et approche par les outils de gestion. La démarche associe également l'analyse croisée de secteurs d'activité contrastés, et l'analyse comparative du pouvoir d'agir des salariés en emploi peu qualifié au regard de celui des salariés qualifiés.

L'un des axes de l'ANR SQUAPIN consiste à procéder à l'état des lieux institutionnel et juridique pour mettre à jour les interactions entre les niveaux européen et français dans la genèse conceptuelle, institutionnelle et normative de l'injonction à l'agir individuel en matière d'emploi et de protection sociale, d'une part, de formation et d'accompagnement des mobilités professionnelles, d'autre part.

Plusieurs publications rendent compte des résultats de cet axe de recherche :

- Une revue de littérature : Ahmad Abdoul-Malik (2023) Généalogie de l'injonction à l'agir individuel en matière d'emploi et de formation, Céreq, Working Paper, n°18, Mars, 34 p. <https://www.cereq.fr/injonction-agir-individuel-politique-emploi>
- Le présent Bref présente certains résultats d'une enquête qualitative dont la méthode croise l'analyse documentaire (textes légaux et conventionnels, documentation communautaire, rapports d'expert et programmes nationaux de réforme-PNR) et la réalisation d'entretiens, entre 2022 et 2023, avec une vingtaine d'acteurs impliqués dans la fabrique des politiques de l'emploi et de formation en Europe et en France.
- Dans le prolongement d'un séminaire de recherche tenu au LEST, en décembre 2020, et de l'enquête européenne et nationale, un ouvrage collectif est à paraître en 2024 dans la collection du LEST chez Octares : Berthet T., Guitton C. et Vero J. (dir.) (2024), « Gouverner par l'injonction. Fondements européens et modèles nationaux de l'injonction à l'agir individuel sur le marché du travail ».

## Chapitre 8. Genèse et formalisations contemporaines de l'injonction au travail. Une mise en perspective historique à partir d'une analyse longitudinale du rapport social au travail dans les politiques du droit

C. Guitton (Céreq-LEST)

*Communication présentée aux XXIXèmes journées du longitudinal, 24-25 juin 2024. Genèse et formalisations contemporaines de l'injonction au travail. Crises et transitions : quelles données pour quelles analyses ? Céreq Echanges 23, pp.253-260, 2024, Céreq Echanges, 978-2-11-172454-9. [10.4000/11uu5](#). [halshs-04682485](#)*

# Genèse et formalisations contemporaines de l'injonction au travail

## Une mise en perspective historique à partir d'une analyse longitudinale du rapport social au travail dans les politiques du droit

Christophe Guitton, Céreq-LEST

### Introduction

Le type de rapport que la société entretient avec les sans-emploi est historiquement fondé sur un principe de *normalisation par le travail* qui emprunte selon les époques des formes spécifiques<sup>122</sup> : *l'assignation par le travail* (période prérévolutionnaire), la *correction par le travail* (période prérévolutionnaire et Deuxième République), *l'assistance par le travail* (Troisième République), la *réadaptation par le travail* (entre-deux-guerres et Trente Glorieuses), *l'insertion par le travail* (décennies 1980-2000), *l'activation par le travail* (décennies 2000-2020) et la *sujétion par le travail* (depuis 2023). Ces formalisations historiques du rapport social au travail sont plus cumulatives que successives<sup>123</sup>. Parce qu'il constitue tout à la fois le problème et sa solution, un facteur de lien social et un principe d'ordre (Guitton, 1998), le travail, tel Janus, possède deux visages indissociablement faits d'intégration (assistance, réadaptation, insertion) et de coercition (assignation, correction, activation, sujétion).

---

<sup>122</sup> Cette communication reprend une thèse consacrée à la genèse des politiques d'insertion par le travail (Guitton, 1996) et la prolonge par l'identification de deux formalisations supplémentaires : l'activation par le travail et la sujétion par le travail.

<sup>123</sup> Le survol historique des politiques de normalisation par le travail auquel nous nous livrons ici nécessite de mettre l'accent sur l'orientation dominante de chacune des formalisations successives du rapport social au travail, étant entendu qu'une forme nouvelle n'efface pas les précédentes mais se surajoute, selon un principe de sédimentation qui nécessiterait de prolonger l'approche généalogique par une démarche géologique consistant à mettre en évidence les traces des formalisations anciennes sur les formes contemporaines (Guitton, 1998). Ainsi, par exemple, la distinction entre milieu protégé et milieu ordinaire, opérée par les politiques de réadaptation par le travail des « handicapés » dans les années 1950-1970, a été transposée au bénéfice des chômeurs de longue durée au cours des années 1980-1990, dans le cadre des politiques d'insertion par le travail, avec la multiplication des formules de contrats aidés dans le secteur non marchand (public, parapublic et associatif) et la floraison des structures d'insertion par l'activité économique (SIAE), l'objectif étant, dans les deux cas, de préparer les publics « en difficulté » sur le marché du travail au retour à l'emploi dans les entreprises de droit commun du secteur privé. Pour autant les politiques de réadaptation professionnelle et d'intégration par le travail des personnes en situation de handicap n'ont pas disparu : les structures de travail protégé ont été maintes fois réformées mais toujours confortées et la vocation des entreprises adaptées (EA), qui ont succédé aux ateliers protégés (AP) dans les années 2000, est toujours de préparer les handicapés « légers » à un hypothétique retour en milieu ordinaire de travail.

## 1. L'assignation par le travail

L'histoire du traitement de la pauvreté, du Haut Moyen Age à la Révolution française, est celle d'une tentative de classification. Du pauvre, celui « *qui n'a d'autres moyens pour vivre que son travail* »<sup>124</sup> et dont la situation appelle compassion et charité, sont très tôt distingués le mendiant et le vagabond qui encourent réprobation sociale et sanction pénale. L'évolution se fait en deux temps. Le premier enjeu de différenciation des positions sociales parmi les sans-travail concerne le pauvre et le mendiant. La pauvreté se définit alors moins à partir d'un seuil de revenu que par rapport à un état, le fait de disposer de sa seule capacité de travail pour subsister. Le lien entre pauvreté et perte de travail est donc central : sont considérés comme pauvres ceux qui, au moindre accident, sont menacés par la pauvreté. Cette perception est caractéristique de l'instabilité et de la vulnérabilité dans lesquelles est tenue une fraction importante des classes laborieuses au cours de la période classique. Quant à ceux qui sont tombés dans la pauvreté, ils sont qualifiés d'*indigents*, par opposition aux pauvres, puis de *mendiants*, preuve qu'un consensus social se dégage sur le fait que la ressource normale de ceux qui se trouvent dépourvus de travail est la mendicité. Pourtant, la question des *mendiants valides* va rapidement se poser avec la montée du phénomène de la mendicité urbaine liée à l'essor des villes à partir du XVI<sup>e</sup> siècle. Le second enjeu de distinction concerne le *vagabond*, opposé dès le milieu du XIV<sup>e</sup> siècle à la fois au pauvre laborieux et au mendiant. A l'origine, le vagabond est simplement celui qui n'a pas de domicile, qui est errant, mais, à partir du XVI<sup>e</sup> siècle, il est défini comme celui qui ne possède ni métier ni caution qui réponde de lui. Les éléments constitutifs du délit de vagabondage, soit la triple absence de profession, de domicile et de garant, sont fixés par une ordonnance de François Ier de 1534 et ne varieront qu'à la marge jusqu'à sa suppression récente à l'occasion de la refonte du code pénal de 1992. Du haut Moyen Age à la fin de l'Ancien Régime, la réprobation sociale à l'encontre des vagabonds est à l'origine d'une législation répressive (exécution capitale, bannissement, déportation aux colonies, peine de galère, travail renfermé).

L'enjeu des politiques d'assistance est d'une extrême simplicité dans son énoncé : secourir les invalides, contraindre les valides au travail. Dans leur formulation prérévolutionnaire, les politiques de lutte contre la mendicité et le vagabondage peuvent se lire comme des *politiques d'assignation par le travail* dans la mesure où elles sont moins organisées à partir d'une distinction a priori entre assistance et répression qu'autour de deux principes : la localisation de la mendicité et l'obligation du travail. Le pauvre est doublement assigné dans la mesure où il est tenu d'occuper une *place* au sens à la fois géographique du terme (un domicile) et économique (un emploi). L'exigence d'une domiciliation se traduit par la nécessité, pour bénéficier de secours, de pouvoir faire état d'un rattachement à une communauté locale (paroisse, commune), ce que Castel (1995) dénomme la « *protection rapprochée* ». Le pauvre est littéralement assigné à résidence. Cette désignation impérative d'un espace géographique et social de rattachement ne peut être transgressée par le pauvre sauf à provoquer son exclusion de la communauté et par là même son éviction du corps social : le pauvre sans domicile, le pauvre errant, n'est plus un indigent susceptible d'être secouru mais un vagabond coupable d'un délit. L'assignation spatiale, c'est-à-dire l'exigence sociale d'occuper une place fixe dans l'ordre géographique, s'accompagne d'une injonction tout aussi forte quant à l'inscription, par le travail, dans l'ordre économique. Le fait de ne pas pouvoir justifier de son appartenance à une communauté productive (métier, profession, corporation) situe le pauvre

---

<sup>124</sup> Evêque Camus, *Traité de la pauvreté évangélique*, 1634.

dans un état asocial, contraire à l'ordre public. Dans la société d'Ancien Régime, en effet, entre la mendicité et le vagabondage, entre la mobilité nécessaire à la recherche d'une place et l'errance réprochée, au point de constituer un facteur de présomption du délit de vagabondage, la frontière est particulièrement ténue pour les sans-travail.



## 2. La correction par le travail

Que ce soit sous la Révolution française, l'Empire, la Restauration ou la Deuxième République, le débat sur la question du travail reste imprégné par les représentations antérieures et distingue d'autant plus volontiers entre bons et mauvais pauvres que la frontière demeure par ailleurs floue entre indigents valides et invalides. La difficulté du traitement des pauvres et des mendiants vient en effet en grande partie de ce que l'incapacité de travailler (qui constitue toujours avec la domiciliation le principal critère de définition des ayant-droit à l'assistance) ne recouvre que partiellement la notion d'*invalidité*, elle-même utilisée de manière générique pour qualifier des situations aussi différentes que la vieillesse, la maladie ou l'infirmité. Or l'incapacité de travailler peut également renvoyer à des causes extérieures à l'individu, en particulier le manque d'ouvrage. Le critère du rapport au corps (la capacité de travailler) doit donc être croisé avec un second critère, le rapport au travail (la volonté de travailler) pour permettre un tri effectif des prétendants à l'assistance. Loin de rompre avec les représentations sociales de la pauvreté héritées de l'Ancien Régime, la Révolution française les renforce tout au contraire. L'une des premières manifestations de la rationalité révolutionnaire est la proclamation du devoir d'assistance de la société à l'égard des pauvres. Cette obligation repose sur la reconnaissance du droit de tout homme à la subsistance et à une subsistance qui ne prenne pas la forme d'une aumône, comme c'était le cas dans le régime ancien de la charité. L'accès des indigents au travail devient alors le seul fondement possible de cette nouvelle conception de l'assistance dans laquelle le devoir de travailler fonde le droit à l'assistance, comme le souligne le duc de La Rochefoucauld-Liancourt, membre du Comité de mendicité : « *Si celui qui existe a le droit de dire à la société : Fais-moi vivre, la société a également le droit de lui dire : Donne-moi ton travail* »<sup>125</sup>. La définition d'un droit au secours s'accompagne du renforcement de la distinction entre bons et mauvais pauvres selon le critère du rapport individuel au travail et sa mise en œuvre passe indissociablement par la correctionnalisation du vagabondage et de la mendicité et par l'adoption, à l'encontre des indigents valides, d'une politique de correction par le travail : organisation des secours par le travail (notamment dans le cadre de grands chantiers publics), renforcement des peines de travail forcé à l'encontre des vagabonds et des mendiants.

Les différents régimes immédiatement post révolutionnaires ne reviennent pas sur l'étroite association, et parfois la confusion, entre secours et répression des sans-travail. La question du travail, sous l'Empire, n'est d'ailleurs abordée que sous sa dimension pénale, avec le durcissement de la répression du vagabondage et de la mendicité par le code pénal de 1810. Le projet napoléonien d'*extirpation de la mendicité*, d'essence répressive, repose pourtant sur l'articulation de l'assistance et de la répression : interdiction de la mendicité sur tout le territoire de l'Empire, création dans chaque département d'un *dépôt de mendicité* à vocation d'assistance mais dans lequel le travail est obligatoire, édicton de peines punissant d'emprisonnement le délit de mendicité en cas d'existence d'un dépôt. Ce projet n'aboutira pas en raison de l'impossibilité pratique de généraliser les dépôts de mendicité qui constituent la pierre d'angle du dispositif juridique dès lors que seule leur existence peut justifier l'interdiction de la mendicité. Sous la Deuxième République, en 1848, la question du travail est à nouveau posée comme question de l'assistance, le législateur cherchant à sortir de la problématique des secours en proclamant un droit constitutionnel au travail (Tanghe, 1989). L'échec des *ateliers nationaux*, qui constituent une tentative supplémentaire d'organiser le

---

<sup>125</sup> Rapport à l'Assemblée nationale, 15 juillet 1790.

secours des chômeurs par le travail, montre que le débat est en train de changer de nature : avec l'avènement de la société industrielle et la diffusion des rapports salariaux, la question du droit *du* travail tend à s'imposer sur celle du droit *au* travail, perçu et récusé par la classe ouvrière naissante comme un simple droit au secours par le travail (Noiriel, 1986).

### 3. L'assistance par le travail

La fin du XIX<sup>ème</sup> siècle voit rejaillir l'ancienne question des pauvres héritée de l'Ancien Régime sous la forme rénovée et rationalisée d'une question de l'assistance, au moment où la question du chômage connaît ses premières formulations modernes. C'est une caractéristique forte de cette période que les mécanismes de secours des chômeurs prennent forme en même temps que le système public de secours aux indigents (Topalov, 1994). Dans les deux cas, la figure de l'indigent valide est au cœur des débats. Si la question du secours des indigents invalides ne pose pas de problème théorique et aboutit au vote des grandes lois d'assistance de la Troisième République au bénéfice des malades, des vieillards et des infirmes, il en va différemment des indigents valides. L'émergence d'un statut de l'inaptitude fonde *a contrario* la légitimité de la répression des indigents valides : les vagabonds, les mendiants aptes au travail mais aussi, tant que la définition n'en sera pas stabilisée, les chômeurs. La difficulté de définir le chômage involontaire est telle que toutes les tentatives de dépénalisation du chômage échoueront au cours de cette période en raison de l'impossibilité de répondre à une question pourtant simple dans sa formulation : comment distinguer les « *ouvriers sans travail qui demandent l'aumône pour ne pas mourir de faim et les valides professionnels (vagabonds et mendiants volontaires) qui doivent être rigoureusement poursuivis ?* »<sup>126</sup> En droit, le délit n'est en effet punissable qu'à condition d'être évitable, or le délit n'est évitable pour le chômeur involontaire que s'il trouve du travail, ce qui revient à poser la redoutable question du droit au travail, au risque, pour les parlementaires de la Troisième République, de voir resurgir le spectre de 1848.

Un élément de réponse pratique à cette question théoriquement insoluble aurait pu être emprunté à l'expérience des *sociétés privées d'assistance par le travail* qui subordonnent le versement de secours aux indigents valides à l'exécution d'un travail. Contrairement aux dispositifs publics (ateliers de charité sous Louis XIV et Turgot, chantiers de secours sous la Révolution, ateliers nationaux de 1848), les sociétés privées d'assistance par le travail se définissent comme une branche nouvelle : « *l'assistance par le travail libre* ». Le travail imposé est présenté comme « *la pierre de touche la plus sûre, l'épreuve la plus simple, la plus rapide et la plus concluante pour distinguer l'imposteur qui mendie par paresse et le malheureux qui cherche véritablement du travail sans pouvoir en trouver* »<sup>127</sup>. Pour autant, sauf à rendre obligatoire dans chaque département la création d'un établissement d'assistance par le travail - et au risque de répéter l'échec des dépôts de mendicité napoléoniens - l'Etat n'est pas en mesure de généraliser l'organisation des secours publics aux chômeurs, ce qui signifie l'abandon du projet républicain d'assistance par le travail. La solution viendra d'ailleurs. En 1914, devant la brusque montée du chômage provoquée par l'entrée en guerre, le Gouvernement choisit de mettre en place un Fonds national de chômage destiné à venir en aide aux municipalités en subventionnant les secours versés aux « *ouvriers en chômage* ». La question du statut de l'indigence valide connaît ainsi un début de résolution grâce au rattachement des secours du chômage à l'assistance publique. La multiplication des *fonds municipaux de secours* au cours des années d'après-guerre contribuera à vider la « *question*

---

<sup>126</sup> Félix Voisin, président de la Société générale des prisons, *Note sur la répression du vagabondage et de la mendicité*, 1886.

<sup>127</sup> Conseil supérieur du Travail, *Note sur les sociétés privées d'assistance par le travail*, Paris, Imprimerie nationale, 1895.

*sociale et pénale du chômage* »<sup>128</sup> de l'essentiel de son contenu, en déplaçant son centre de gravité vers l'indemnisation et le placement des chômeurs.

---

<sup>128</sup> Selon l'expression du député Cruppi figurant dans la proposition de loi *relative aux moyens d'assistance et de coercition propres à prévenir ou à réprimer le vagabondage et la mendicité*, Annexe n° 1394, Documents parlementaires, session extraordinaire - séance du 19 décembre 1907.

## 4. La réadaptation par le travail

« Si l'on voulait chercher l'origine d'une organisation rationnelle du travail des malades et des infirmes, c'est sans doute dans la lutte contre la mendicité qu'on la trouverait ». De l'assistance par le travail au travail protégé : l'analyse faite par le docteur Ichok (cité par Ebersold, 1992) pose les bornes des politiques de réadaptation professionnelle des invalides et handicapés. L'aboutissement du processus « *d'invention du chômage* » (Salais, 1986) dans les années 1930 contribue à rendre obsolète le recours à l'assistance par le travail comme pratique généralisée de différenciation des vrais et faux chômeurs qui occultait jusque-là la question de l'accès au travail des infirmes et des invalides. Les lois de 1957 *sur le reclassement des travailleurs handicapés* et de 1975 *en faveur des personnes handicapées* marquent le passage historique de l'infirmité au handicap, lequel n'est plus défini selon une démarche étiologique ou psychologique mais téléologique, par rapport à la question de l'emploi : la définition du travailleur handicapé englobe toute personne « *dont les possibilités d'acquérir ou de conserver un emploi sont effectivement réduites par suite d'une insuffisance ou d'une diminution de ses capacités physiques ou mentales* » (Bloch-Lainé, 1968). Désormais, le handicap ne se confond plus avec sa cause médicale, la déficience, mais avec sa conséquence sociale, l'inadaptation. Le choix de mettre en œuvre les politiques de réadaptation par le travail dans le cadre d'un *secteur de travail protégé* s'inscrit dans l'héritage historique de l'assistance par le travail. Cette filiation se retrouve jusque dans les termes puisque, des deux types de structures de travail protégé, l'une est dénommée *centre d'aide par le travail (CAT)*, l'autre *atelier protégé (AP)*. Les CAT sont définis comme des « *établissements sociaux de travail assurant l'admission des personnes handicapées* » et non l'embauche de salariés handicapés. Subventionnés par le ministère des Affaires sociales, ils ont pour objectif d'offrir aux personnes atteintes de handicaps lourds la possibilité d'effectuer des tâches de production tout en bénéficiant d'un soutien médico-social qui contribue à leur réadaptation fonctionnelle et à leur intégration sociale. A l'inverse, les AP, financés par le ministère du Travail, sont définis comme des « *entreprises assurant une production adaptée et préparant au passage des travailleurs les plus aptes vers le milieu ordinaire* », lesquels ont le statut de salariés et bénéficient d'un régime juridique dérogatoire.

Au milieu des années 1970, la notion d'inadaptation est reprise dans le champ de l'action sociale, en référence à ce que Fourastié (1979) appelle le « *chômage résiduel* » par opposition au « *chômage frictionnel* » et dont il attribue l'une des causes aux situations individuelles d'inadaptation sociale. L'ouverture du secteur de travail protégé aux inadaptés sociaux est rendue possible, au lendemain de la loi de 1975, par la greffe de la notion de handicap, d'origine médicale, sur la notion d'inadaptation, d'origine sociale, et par l'introduction dans le code du travail d'une catégorie juridique originale : le *handicap social*. Les politiques de réadaptation par le travail devaient ainsi permettre la réintégration non seulement des handicapés physiques, sensoriels et mentaux, mais également des handicapés « *sociaux* » que leur « *inadaptation* » maintenait à la périphérie du marché du travail malgré le plein emploi. Cet objectif n'a jamais été atteint, en raison des résistances opposées par les promoteurs historiques de la politique d'intégration des handicapés, mais également du fait de la concomitance entre la loi de 1975 et l'entrée dans la crise de l'emploi. La montée rapide d'un chômage structurel, en invalidant le modèle du plein emploi, contribue à rendre sans objet la distinction entre chômage frictionnel et chômage résiduel et à révéler le caractère factice de l'analogie entre chômage, inadaptation et handicap. Le centre de gravité des politiques

publiques, y compris des politiques d'intégration des travailleurs handicapés, se déplace alors vers la lutte contre le chômage et l'insertion par le travail.

## 5. L'insertion par le travail

Au cours des années 1980, la montée du chômage et de la précarité entraîne la reformulation des questions historiques de l'assistance et du travail : faut-il envisager un revenu minimum garanti pour les personnes sans ressources et comment penser le rapport entre le travail et l'allocation de ce revenu ? Comment organiser le retour à l'emploi, l'accès au travail ou la mise en activité d'un nombre croissant « *d'exclus du marché du travail* » ? La formulation de la question sociale contemporaine - l'insertion par le travail - se situe à l'intersection de cette double interrogation. Dans le champ des politiques sociales, la recrudescence des situations de pauvreté, y compris laborieuse, est à l'origine de la recomposition de l'aide et de l'action sociales : ouverture du secteur protégé à de nouvelles catégories de « *handicapés sociaux* », dont les chômeurs en fin de droit ; multiplication des expériences locales de revenu garanti à l'initiative des communes et des départements avec la décentralisation de l'aide sociale, en 1983 ; instauration des compléments locaux de ressources (CLR), en 1986, destinés aux chômeurs de longue durée non indemnisés en échange de l'accomplissement d'un travail d'intérêt général. Les expériences locales achoppent sur la question de la contrepartie à l'octroi du revenu minimum, certaines collectivités exigeant l'accomplissement d'une activité d'intérêt général, d'autres se contentant d'inscrire l'allocation dans le cadre d'un contrat plus moral que normatif. Fin 1988, l'instauration du RMI généralise le principe du revenu minimum, en rupture avec la notion de revenu de remplacement sur lequel repose l'indemnisation du chômage, et pose, pour la première fois en droit français, le principe de la définition d'un seuil de revenu accessible à tout individu, valide ou invalide, dans l'incapacité de travailler « *en raison de son âge, de son état physique ou mental, ou de la situation de l'économie ou de l'emploi* » (article 1 de la loi du 30 novembre 1988). Le législateur proclame que « *l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté constitue un impératif national* », formule dont la solennité ne doit pas masquer qu'il ne s'agit précisément pas de l'affirmation d'un droit au travail. Dès lors que le législateur ne choisit pas non plus de déconnecter revenu et activité, l'insertion s'inscrit toujours, à la fin des années 1980 comme à chacune des époques précédentes, dans l'espace juridique incertain entre le *droit d'obtenir un emploi* et le *devoir de travailler* qui fonde le pacte républicain depuis la Révolution française.

Dans le champ de la politique de l'emploi apparaît à la même époque un objectif d'*insertion professionnelle* distinct des objectifs existants de reconversion et de formation. Destinées à l'origine aux jeunes rencontrant des « *difficultés d'insertion sociale et professionnelle* » (Schwartz, 1981), les premières politiques d'insertion par le travail jouent sur différents registres : contrats emploi formation (contrat de qualification, contrat d'orientation) ; activités para salariales en entreprise (stages d'initiation à la vie professionnelle-SIVP) ; activités intermédiaires dans le secteur non marchand (travaux d'utilité collective-TUC), exonérations de charges sociales (Exo jeunes). La politique de lutte contre le chômage de longue durée - qui devient l'axe prioritaire de la politique de l'emploi à partir du milieu des années 1980 (Bouillaguet et Guitton, 1992) - ne fait que transposer les mesures jeunes aux chômeurs adultes en substituant au critère de l'âge un critère d'ancienneté de chômage et en réintégrant les mesures jeunes (SIVP, TUC) dans le cadre du contrat de travail (contrats aidés dans le secteur marchand et non marchand). Les politiques d'insertion par le travail s'élargissent

progressivement à de nouvelles catégories de « *personnes sans emploi* » (allocataires du RMI, travailleurs handicapés) et à de nouvelles structures « *d'insertion par l'activité économique* » (chantiers d'insertion, entreprises d'insertion, associations intermédiaires, entreprises de travail temporaire d'insertion) qui préparent les chômeurs de longue durée au retour à l'emploi en milieu ordinaire, conformément à la doctrine de la transition professionnelle héritée du travail protégé des handicapés. Au début des années 1990, toutefois, le consensus autour des politiques d'insertion par le travail se heurte au constat de leur incapacité à stabiliser le chômage et à contenir l'exclusion, au point d'ouvrir un débat sur la création d'un « *secteur d'utilité sociale* » pour les exclus du marché du travail. Débat rendu caduc par la « *révolution silencieuse* » (Daniel, 1998) de la politique de l'emploi qui consacre l'avènement des politiques dites générales de création d'emplois par la réduction du temps de travail (35 heures) et/ou l'allègement du coût du travail (exonérations de charges sur les bas salaires) et le déclin des politiques spécifiques d'insertion par le travail ciblées sur les publics les plus éloignés de l'emploi.

## 6. L'activation par le travail

Cette période marque l'entrée en scène des institutions internationales. Dans son rapport sur l'emploi de 1994, l'OCDE met en place l'opposition - rapidement structurante - entre dépenses passives (préretraites, allocations de chômage, minima sociaux) et dépenses actives (aides à l'embauche, accompagnement à l'emploi, formation, reconversion) et développe le concept d'activation (transfert des dépenses passives vers les dépenses actives). Sous l'influence des travaillistes britanniques, promoteurs de la « *Troisième voie* », l'Union européenne fait sienne la doctrine de l'*Etat social actif* (Veille, Pochet, Cassiers, 2005) qui invite à « *corriger les mécanismes du système de sécurité sociale qui décourage les gens au lieu de les encourager à être actifs* » et plaide pour la responsabilisation des bénéficiaires de l'Etat-providence : « *Pas de droits sans responsabilités* » (Blair et Giddens, 2002). A partir de 1997, la stratégie européenne pour l'emploi (SEE) encourage les politiques actives de l'emploi et les politiques sociales actives dont l'objectif est d'accroître « *la capacité professionnelle* » des chômeurs et assistés sociaux (pilier « Employabilité » de la SEE) et de favoriser leur « *participation au marché du travail* » pour limiter les effets réputés désincitatifs des systèmes de protection sociale et relever les taux d'emploi et d'activité en Europe. En France, se développe la critique libérale de l'Etat-providence bismarckien fondé sur la socialisation des risques et la mutualisation de leur prise en charge dans le cadre d'assurances sociales (retraite, santé, chômage). L'activation à la française vise à substituer à la logique dite passive de l'assurance chômage une logique contractuelle qui subordonne l'indemnisation à des conduites actives de recherche d'emploi.

Le glissement des politiques « *actives* » de l'emploi vers des politiques « *d'activation* » des chômeurs (Eydoux, 2018) s'opère au cours de la décennie 2000. Centrées sur l'offre de travail, les politiques d'activation visent une redéfinition des droits et devoirs des chômeurs pour les responsabiliser, c'est-à-dire peser sur les comportements de recherche d'emploi et favoriser les appariements sur le marché du travail. L'activation est mise en œuvre au fil des réformes du régime d'assurance chômage (RAC) dont la caractéristique est de permettre d'actionner simultanément les leviers monétaires et non monétaires de l'incitation en conjuguant quatre registres : la modulation de l'indemnisation, l'individualisation et la contractualisation de l'accompagnement, le renforcement du contrôle de la recherche d'emploi et le durcissement des sanctions. Simultanément, le remplacement du RMI par le RSA, en 2008, élargit le spectre de l'activation aux politiques sociales. Ces deux générations de minima sociaux ont en commun de constituer des droits-créances « *à des moyens convenables d'existence* », selon la formulation de l'alinéa 13 du Préambule de la Constitution, mais également des incitations à s'engager dans des dispositifs d'insertion par le travail ou de retour à l'emploi. La différence avec le RMI tient au fait que le RSA s'accompagne de mécanismes d'intéressement financier au travail (prime pour l'emploi, prime d'activité) dont l'objectif est de valoriser le travail pour inciter les travailleurs pauvres à préférer l'activité professionnelle aux revenus tirés de l'assistance (« *Making work pay* », OCDE, 1997). Alors que le RMI reposait sur un principe de « *conjonction* » des droits sociaux (droit à une garantie de revenu *et* à une action d'insertion sociale et professionnelle), le revenu de solidarité active (RSA) revient à un principe de « *réciprocité* » des droits et des devoirs, plus conforme à la formulation de l'alinéa 5 du Préambule (« Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi »), en conditionnant le bénéfice de l'allocation à une condition de recherche active d'emploi.



## 7. La sujétion par le travail

Le remplacement de l'ANPE par Pôle emploi, en 2008, institutionnalisait le passage des politiques actives de l'emploi aux politiques d'activation des demandeurs d'emploi. Le remplacement de Pôle emploi par France travail par la loi *pour le plein emploi* du 18 décembre 2023 marque le glissement des politiques d'activation par le travail visant à responsabiliser les chômeurs et les allocataires du RSA dans l'exercice de leur droit au revenu et à l'emploi vers des politiques de sujétion par le travail visant à accélérer leur (re)mise au travail sur les métiers en tension. L'évolution traduit une reformulation de la question du travail qui assimile le plein emploi aux tensions sur le marché du travail (difficultés de recrutement, emplois vacants, offres non satisfaites), renouant en cela avec l'opposition des Trente Glorieuses entre un chômage frictionnel et un chômage résiduel qui ne trouverait plus son origine dans l'inadaptation sociale d'une minorité mais dans la désincitation au travail généralisée résultant de la générosité de l'Etat-providence, accentuée par la « *grande démission* » post-crise sanitaire des années 2019-2020. En écho, la reformulation de la question de l'assistance met l'accent sur le devoir de travailler comme corollaire du droit à l'emploi et sur le nécessaire renforcement de la conditionnalité des droits sociaux. Alors que le bénéficiaire des allocations du régime d'assurance chômage est soumis à une double condition de cotisation<sup>129</sup> et de recherche d'emploi, et l'accès au RSA à une double condition de ressources et de recherche d'emploi, l'innovation de la loi Plein emploi réside dans l'introduction d'une troisième condition « *d'activité* ». L'obligation d'activité, d'une durée hebdomadaire minimale de 15 heures, est présentée comme la contrepartie d'un accompagnement renforcé de la part des structures accompagnatrices des différentes catégories de « *personnes dépourvues d'emploi* » visées par la loi : jeunes suivis par les missions locales, demandeurs d'emploi inscrits à France travail, allocataires du RSA pris en charge par les services sociaux départementaux. L'obligation d'activité renvoie à un large éventail d'options allant des actions de remobilisation et de formation à différentes formes de mise au travail (missions d'utilité sociale, emplois aidés dans le secteur marchand ou non marchand), introduisant ainsi un risque de confusion entre les notions d'activité, d'emploi et de travail, « *si bien que le droit d'obtenir un emploi pourrait se muer discrètement en un droit à l'activité* » (Gardes, 2020).

L'autre risque, dont seule la mise en œuvre de la loi Plein emploi au cours des prochaines années permettra de prendre la mesure, est de voir l'Etat social français basculer dans un régime de *workfare* à l'anglo-saxonne dont la caractéristique est de contraindre les individus à travailler en contrepartie de l'aide sociale et d'imposer ainsi une forme de « *gratuitisation du travail* » des pauvres et des chômeurs (Simonet, 2020). A cet égard, la création de France travail illustre la réorientation en cours de la politique de l'emploi vers une politique de la main d'œuvre dont la priorité est la (re)mise au travail des publics éloignés de l'emploi pour répondre aux besoins de recrutement des entreprises sur fond de retour annoncé au plein emploi. Le *workfare* est-il la condition du retour au plein-emploi ou la perspective du retour au plein-emploi offre-t-elle une justification à l'instauration du *workfare* en France ? Le rapport de préfiguration de France travail et les documents préparatoires de la loi Plein emploi attestent que la réforme poursuit un double objectif de (re)mise au travail accélérée des chômeurs et assistés sociaux et d'orientation contrainte sur les emplois vacants. Le premier objectif passe par la priorité donnée à l'accompagnement professionnel sur l'accompagnement social, désormais « *subsidaire et limité aux publics connaissant des difficultés particulières* ». Le second objectif

---

<sup>129</sup> Supprimée pour les salariés par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

passer par un accompagnement réputé plus efficace parce que plus intensif et plus contraignant, et par la généralisation de l'obligation de recherche d'emploi à l'ensemble des catégories de sans-emploi. Un document préparatoire, consacré à l'impact macroéconomique du contrat unique d'engagement, fait ainsi l'hypothèse que, « *par son effet remobilisateur et l'amélioration des parcours d'accompagnement, la réforme concourra in fine à augmenter le nombre de candidats potentiels pour les entreprises* ». La formulation fait écho à l'analyse d'un sociologue américain pour qui « *le workfare ne sert pas à créer des emplois pour ceux qui n'en n'ont pas mais à créer des travailleurs pour les emplois dont personne ne veut* » (Peck, 2001, cité par Simonet, 2020).

## Conclusion

Alors que les politiques d'insertion par le travail, tout comme les politiques de réadaptation par le travail, reposent sur un principe de « *conjonction* » des droits sociaux (droit au revenu et à l'accompagnement vers l'autonomie sociale et l'insertion professionnelle), les politiques d'activation par le travail renouent avec le principe de « *réciprocité* » des droits et des devoirs formulé par l'alinéa 5 du Préambule de la Constitution française de 1946 (« *Chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi* ») pour responsabiliser les chômeurs et allocataires de minima sociaux dans l'exercice de leur droit à l'emploi et au revenu. Au regard des droits fondamentaux et des principes de justice, la politique de sujétion par le travail inaugurée par la loi du 18 décembre 2023 *pour le plein emploi* marque une double rupture. En premier lieu, elle inverse le schéma constitutionnel de la réciprocité des droits et des devoirs en affirmant la primauté du devoir de travailler sur le droit à l'emploi. En second lieu, en articulant devoir de travailler et orientation sur les métiers en tension, elle rompt avec le principe de la liberté du travail énoncé par le premier alinéa de l'article 23 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH) du 10 décembre 1948 (« *Toute personne a droit au travail, au libre choix de son travail* »).

## Bibliographie

Barbier J.-C. (2011). Activer les pauvres et les chômeurs par l'emploi ? Leçons d'une stratégie de réforme, *Politiques sociales et familiales*, n° 104, juin, 47-65.

Blair T. et Giddens A. (2002). *La Troisième Voie. Le renouveau de la social-démocratie*, traduit de l'anglais par Laurent Bouvet, Paris, Editions du Seuil.

Bloch-Lainé F. (1968). *Etude du problème de l'inadaptation des personnes handicapées*, La Documentation française, Paris, janvier.

Bouillaguet P. et Guitton C. (dir.) (1992). *Le chômage de longue durée : comprendre, agir, évaluer*, Ten-Mire-Syros.

Castel R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale, une chronique du salariat*, Fayard.

Daniel C. (1998). Les politiques de l'emploi : une révolution silencieuse, *Droit social* n°1, 78.

Ebersold S. (1992). *L'invention du handicap : la normalisation de l'infirme*, publications du CTNERHI.

Eydoux A. (2018). Demandeurs d'emploi : du devoir de s'activer au droit à la solidarité et à l'emploi, *Droit social*, 282.

Fourastié J. (1979). *Les trente glorieuses, ou la Révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, collection Pluriel.

Gardes D. (2020). Travail et activité : le sens des mots, *Droit social*, 806.

Guittou C. (1996). *Droit, action publique et travail. Etude juridique des politiques d'insertion par le travail*. Thèse pour le doctorat en Droit de l'Université de Paris-X Nanterre.

Guittou C. (1998). Travail et ordre social. Une étude historique et juridique des politiques d'insertion par le travail, *Travail et Emploi*, n°4(77), 15.

Noiriel G. (1986). *Les ouvriers dans la société française (XIXème-XXème siècle)*, Editions du Seuil, collection Points Histoire.

OCDE, (1994). *Des emplois de qualité pour tous dans un monde du travail en mutation*, Editions OCDE, Paris.

OCDE, (1997). *Etudes économiques de l'OCDE : France 1997*, Editions OCDE, Paris.

Salais R., Baverez N. et Reynaud B. (1986). *L'invention du chômage*, Paris, PUF.

Schwartz B. (1981). *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes*. Rapport au Premier ministre.

Simonet M. (2020). Le *workfare* ou la mise au travail gratuit des allocataires de l'aide sociale, *Regards croisés sur l'économie*, 2020/2 (n°27), Editions La Découverte, 184.

Tanghe F. (1989). *Le droit au travail entre histoire et utopie – 1789, 1848, 1989 : de la répression de la mendicité à l'allocation universelle*, Publication des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles.

Topalov C., (1994). *Naissance du chômeur, 1880-1910*, Paris, Albin-Michel.

Vielle P., Pochet P. et Cassiers I. (dir.) (2005). *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?* Presses inter-universitaires européennes, Bruxelles.