

Mars 2020



Etude sur l'articulation du Fonds social européen avec les politiques publiques de l'emploi

Les objectifs de l'étude et sa méthodologie

Définitions

Il n'existe pas de définition légale de la politique publique de l'emploi. Plusieurs définitions sont utilisées, en voici deux :

- ➔ Le Ministère du Travail présente les politiques publiques en faveur de l'emploi comme étant celles qui « *œuvrent au développement de l'emploi et des compétences afin de favoriser l'accès et le retour à l'emploi des travailleurs (en priorité les plus éloignés du marché du travail), à la sécurisation des parcours professionnels et à la compétitivité des entreprises.* »
- ➔ Les chercheurs Jérôme Gautié et Yannick l'Horty distinguent :
 - Les politiques de l'emploi – au sens restreint des politiques du marché du travail – qui agissent sur les mécanismes généraux de fonctionnement du marché du travail mais aussi sur les individus eux-mêmes, à travers des mesures actives et des mesures passives :
 - Des politiques plus globales ou « structurelles » qui couvrent à la fois des politiques d'action sur l'offre de travail (incitation au retour à l'emploi) et sur la demande (subventions générales aux employeurs).

Les politiques publiques de l'emploi peuvent donc prendre des formes diverses :

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



Dans l'étude, quand nous parlons « Politiques publiques de l'emploi », nous comprenons également ce qui relève plus spécifiquement des politiques publiques de l'insertion.

Cadre européen

Le Fonds social européen est créé dès 1957 pour promouvoir l'emploi et la mobilité des travailleurs, et pour accompagner les mutations industrielles par la reconversion et la formation professionnelle.

- ➔ Le traité d'Amsterdam (1997) définit pour la première fois l'objectif commun aux États membres d'atteindre un « niveau d'emploi élevé ».
- ➔ Aujourd'hui, l'Union européenne a la responsabilité de soutenir et de compléter les actions des États membres dans le domaine de l'emploi, d'encourager la coopération entre eux et de développer une « stratégie coordonnée ».



Les États membres restent seuls responsables de leur politique de l'emploi... mais sous « stratégie coordonnée » de l'Union européenne.

En 2010, **la stratégie Europe 2020 a été adoptée**. Elle comprend plusieurs grands objectifs, dont trois en lien avec les politiques publiques de l'emploi :

- Porter à 75 % le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans d'ici 2020
- Sortir au moins 20 millions de personnes de la pauvreté et de l'exclusion
- Améliorer la qualité et l'efficacité des systèmes d'éducation et de formation

En 2015, l'Union européenne met en place le **Socle européen des droits sociaux** qui sert de fil conducteur à la politique sociale au niveau communautaire.

Il existe d'autres instruments dit « non-contraignants » comme par exemple la **garantie européenne pour la jeunesse (avril 2013)** pour inciter les pays à intervenir sur certains sujets ou en direction de certains publics.

Une étude pour bien comprendre les articulations du Fonds social européen (FSE) avec les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion

Un triple objectif pour cette étude :

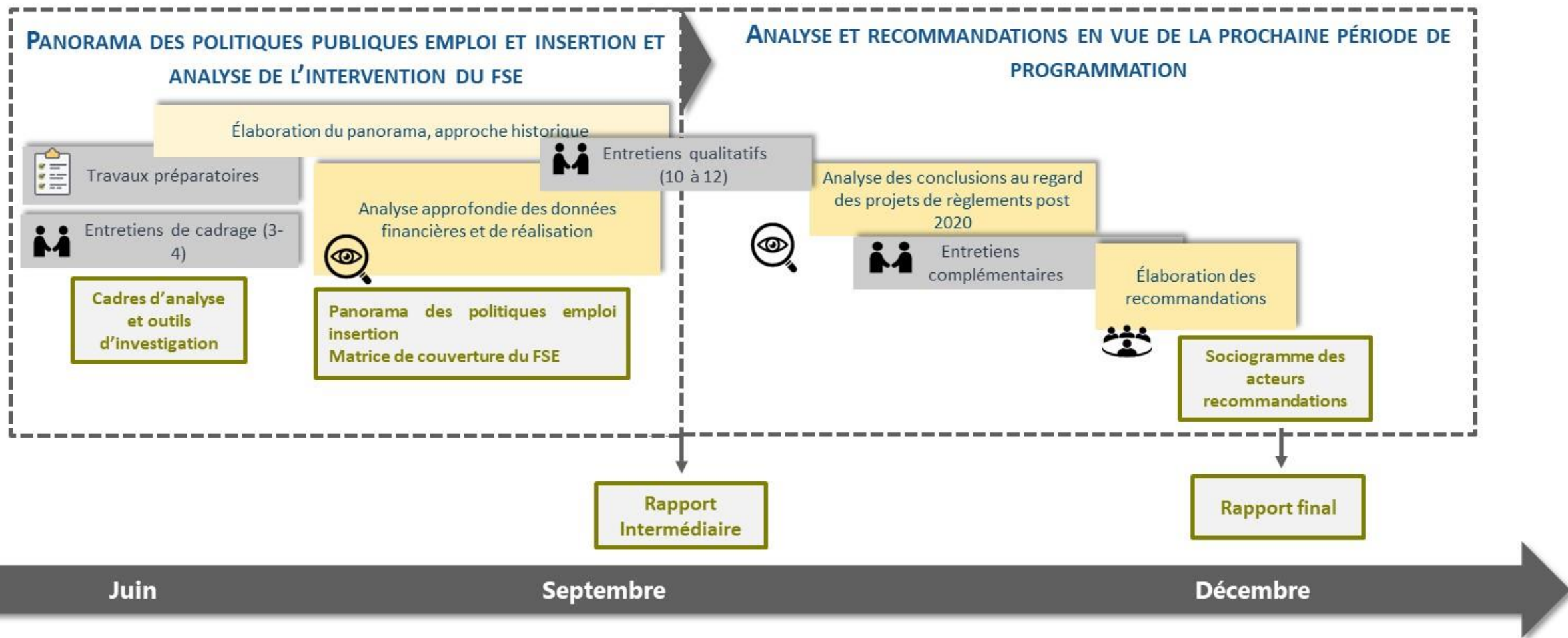
1. Identifier les tendances de fond, les mouvements structurants des politiques de l'emploi et de l'insertion en France tant dans leurs orientations que dans leur système d'acteurs ;
2. Analyser l'articulation entre les politiques Emploi/Insertion et le FSE sur la période 2014-2020 ;
3. Apporter des éléments de préparation de la prochaine période de programmation.



Et à travers cela, comprendre :

- ➔ **Dans quelle mesure le Fonds Social Européen contribue-t-il aux politiques publiques de l'emploi ?**
- ➔ **Quels types de politiques de l'emploi couvre-t-il ?**
- ➔ **Les projets soutenus par le POn 2014-2020 sont-ils spécifiques à certains champs de ces politiques publiques de l'emploi ou, au contraire, couvrent-ils une diversité d'actions ?**
- ➔ **Comment le POn 2014-2020 est-il mobilisé par les acteurs au niveau national et au niveau local ?**
- ➔ **Identifie-t-on des politiques ou dispositifs non-couverts par le FSE ?**

Une méthodologie mêlant un retour académique sur les politiques publiques de l'emploi en France, et des investigations directement liées au FSE en France



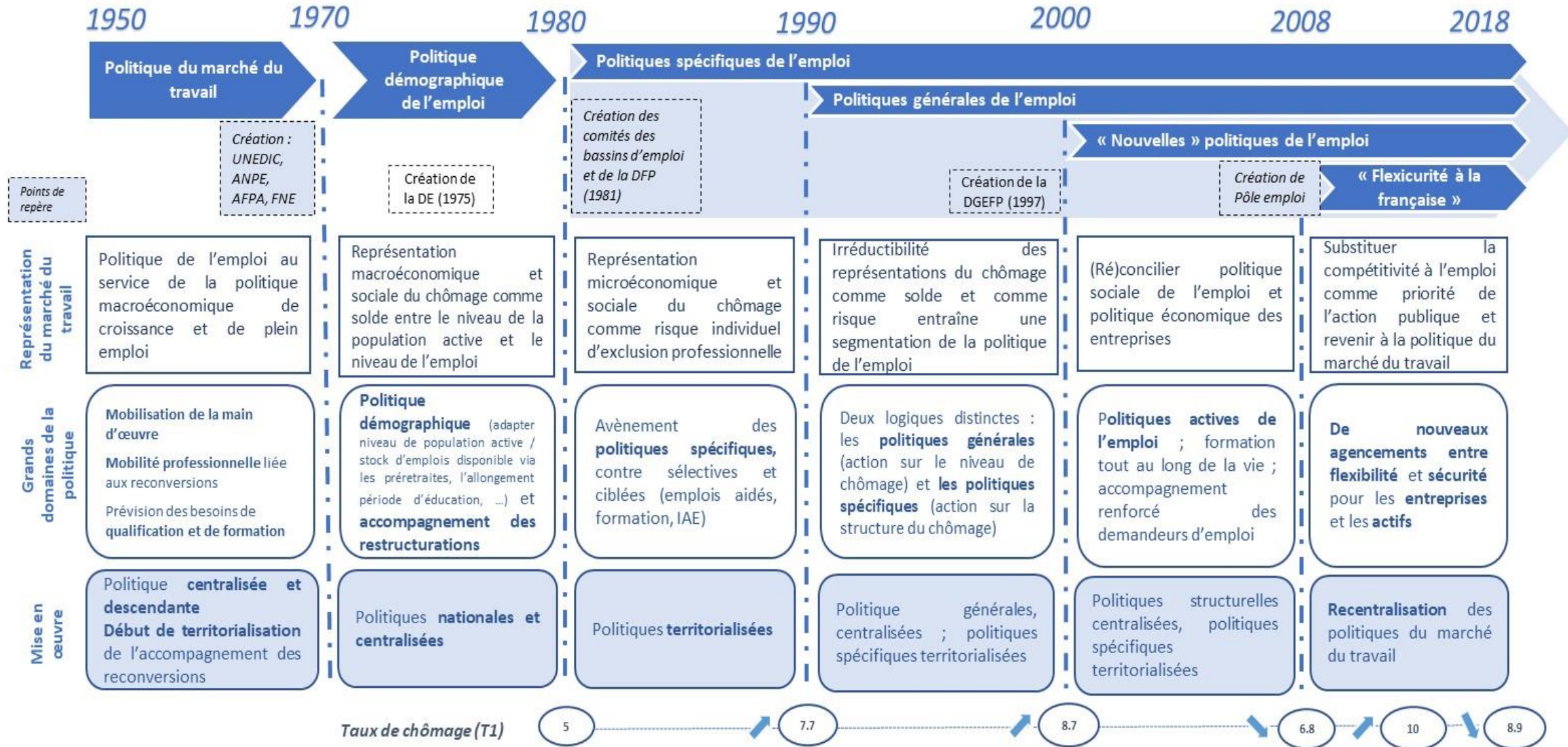
Les résultats de l'étude

Une évolution des politiques publiques de l'emploi en France depuis l'après-guerre, conjuguée à des évolutions des systèmes d'acteurs

Les politiques publiques de l'emploi en France ont fortement évolué depuis le lancement du FSE (*Cf. schéma page suivante*) :

- ➔ **La politique d'après-guerre** était une politique du marché du travail destinée à réduire le chômage frictionnel, à mobiliser la main d'œuvre pour répondre aux besoins de la reconstruction et de la croissance, accompagner les premières restructurations industrielles.
- ➔ Elle a ensuite évolué vers une **politique démographique de l'emploi** (années 1970), des **politiques spécifiques de l'emploi** (années 1980), des **politiques générales de l'emploi** (années 1990), des **politiques visant à (ré)concilier politique sociale de l'emploi et politique économique des entreprises** (années 2000) pour aller vers une « flexicurité à la française » encore en place aujourd'hui.
- ➔ Au tournant des années 2000-2010, les politiques publiques de l'emploi entament une accélération des dynamiques apparues dans les années 2000 qui conduisent aujourd'hui à une « **flexicurité à la française** » se traduisant par un agencement renouvelé entre flexibilité et sécurité :
 - la flexibilité contractuelle pour les entreprises (assouplissement des règles relatives au licenciement, multiplication des contrats courts) se conjuguant avec une sécurisation accrue des relations de travail
 - et la flexibilité plus contrainte pour les salariés et demandeurs d'emploi (précarisation des conditions d'emploi, injonction à la mobilité et à l'employabilité, obligations et contrôle des chômeurs) ayant pour contrepartie la sécurisation des parcours professionnels par la formation, notamment dans le cadre du compte personnel de formation (CPF).

La politique de l'emploi en France depuis 1945



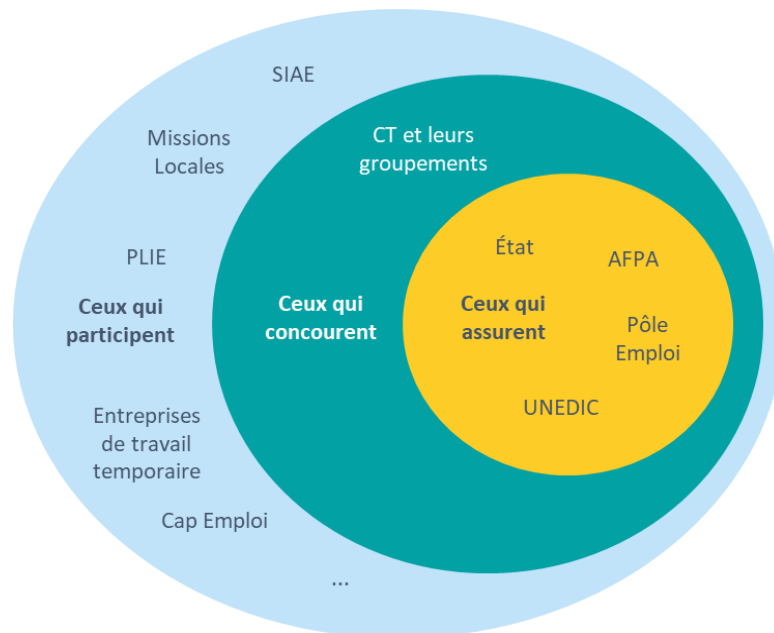
Nota: chaque régime de politique du marché du travail résulte de la conjugaison d'une certaine représentation du fonctionnement du marché du travail et/ou de choix politiques.

Un système d'acteurs au service des politiques de l'emploi

Les politiques publiques de l'emploi sont pensées et mises en œuvre à tous les échelons (national, régional et local) et impliquent un grand nombre d'acteurs :

- aux différents niveaux stratégiques : l'Etat, à la fois par des politiques nationales et par l'appui de politiques locales, les Régions et autres collectivités, Pôle Emploi, les opérateurs de compétences (OPCO) ou encore les opérateurs locaux de l'emploi (PLIE, missions locales...).
- au niveau des opérateurs : structures d'orientation, d'accompagnement, de formation, d'insertion, d'insertion par l'activité économique...

Les acteurs du Service Public de l'Emploi



Au fur et à mesure, de **nombreux acteurs** interviennent pour accompagner et mettre en œuvre les politiques publiques de l'emploi : l'ANPE puis Pôle Emploi, l'AFP, les PLIE, les structures de l'insertion par l'activité économique, les OPCA puis OPCO, le FPSPP puis France Compétences, etc.

Et de **nombreuses réformes** viennent bousculer les politiques publiques elles-mêmes et les systèmes d'acteurs associés, dont deux récemment :

- La réforme de la formation et de l'orientation professionnelles, et de l'apprentissage
- La réforme de l'assurance-chômage

L'évolution du Fonds social européen

Le FSE constitue le principal outil d'investissement européen dans le capital humain et a connu de nombreuses évolutions depuis sa création, tant en termes de priorités que dans sa mise en œuvre.

- Il fait notamment l'objet :
 - d'une stratégie affinée avec une concertation des acteurs impliqués ;
 - d'une structuration autour de priorités ;
 - d'un pilotage de plus en plus fortement par les résultats ;
 - de programmations davantage ciblées et organisées autour d'objectifs communs à l'ensemble des Etats membres, déclinés dans chaque contexte national/territorial.
- **Sur la période de programmation actuelle, 2014-2020, il est mobilisé de manière assez large pour permettre de faire face à la persistance du chômage de longue durée et au faible taux d'emploi des jeunes et des seniors.**

L'enveloppe du FSE est répartie entre 33 Programmes opérationnels (PO) :

- 2,9 Md€ sur le PO national FSE Emploi-Inclusion (48 % de l'enveloppe) géré par l'Etat ;
- 1,9 Md€ répartis entre les 23 PO FEDER-FSE métropolitains et les 3 PO FEDER-FSE dans les DROM (Martinique, Guadeloupe, Guyane), gérés par les Conseils régionaux ;
- 927 M€ répartis entre les 5 PO FSE gérés par l'Etat dans les DROM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte et La Réunion)
- 218 M€ (adossé à 216 M€ de crédits IEJ) dédiés au PO national Initiative pour l'Emploi des Jeunes (IEJ) 2014-2015.

Une imbrication large du FSE avec les politiques publiques de l'emploi

Les politiques de l'emploi et d'insertion s'appuient sur **deux principales composantes** :

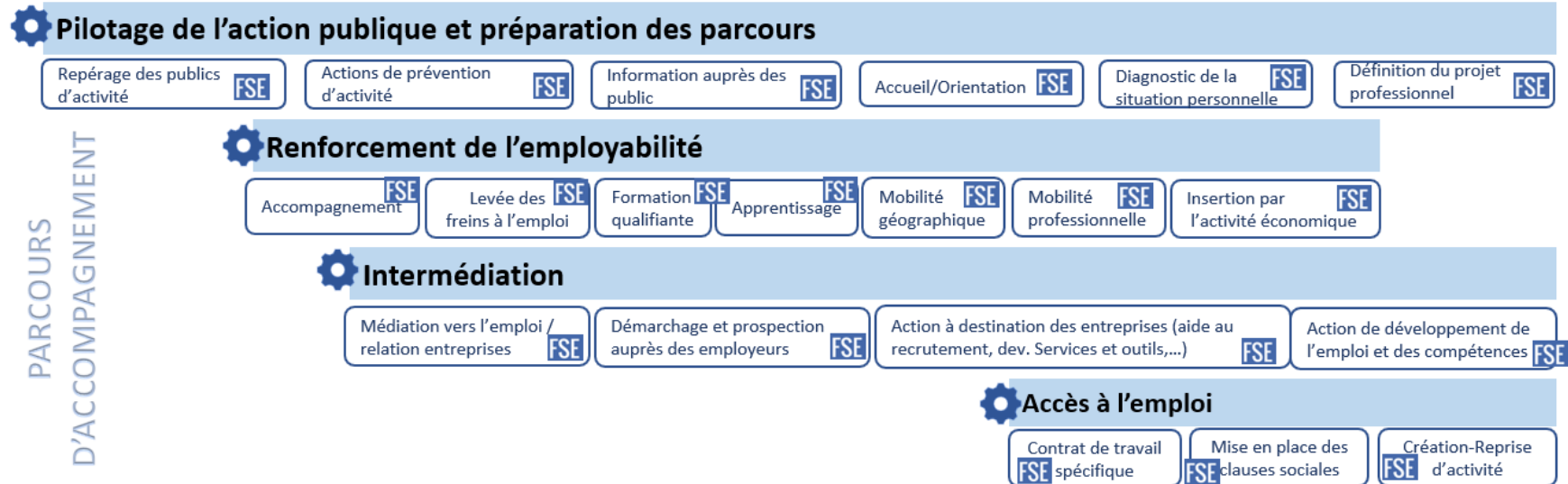
- l'accompagnement de parcours vers et dans l'emploi ;
- et les leviers institutionnels.

Et peuvent être réparties autour de **huit grandes familles d'action**.

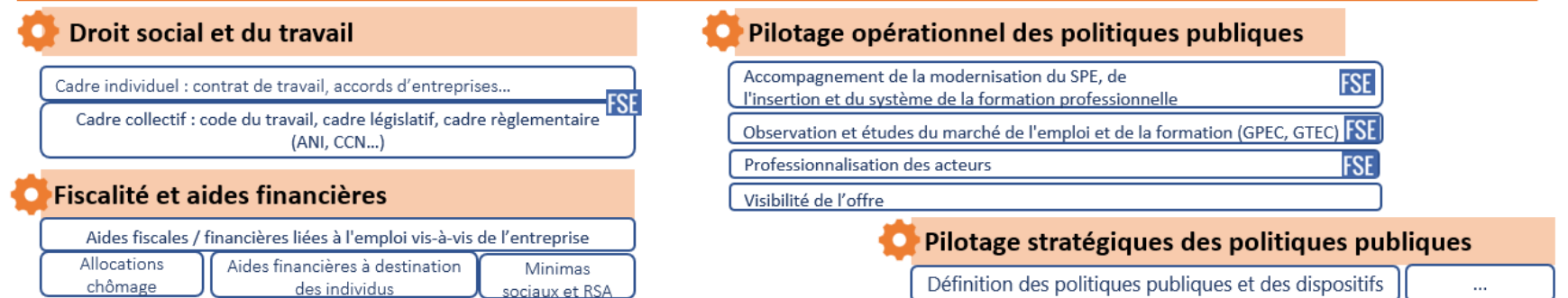
Le FSE intervient sur l'ensemble des champs des politiques, à l'exception de ce qui relève de la fiscalité, des aides financières ou de la définition même de ces politiques (cadre individuel du droit du travail, pilotage stratégique des politiques).

Champs d'intervention des politiques publiques de l'emploi, de l'insertion et de la formation

A - Interventions sur les parcours vers et dans l'emploi



B - Interventions sur les leviers institutionnels



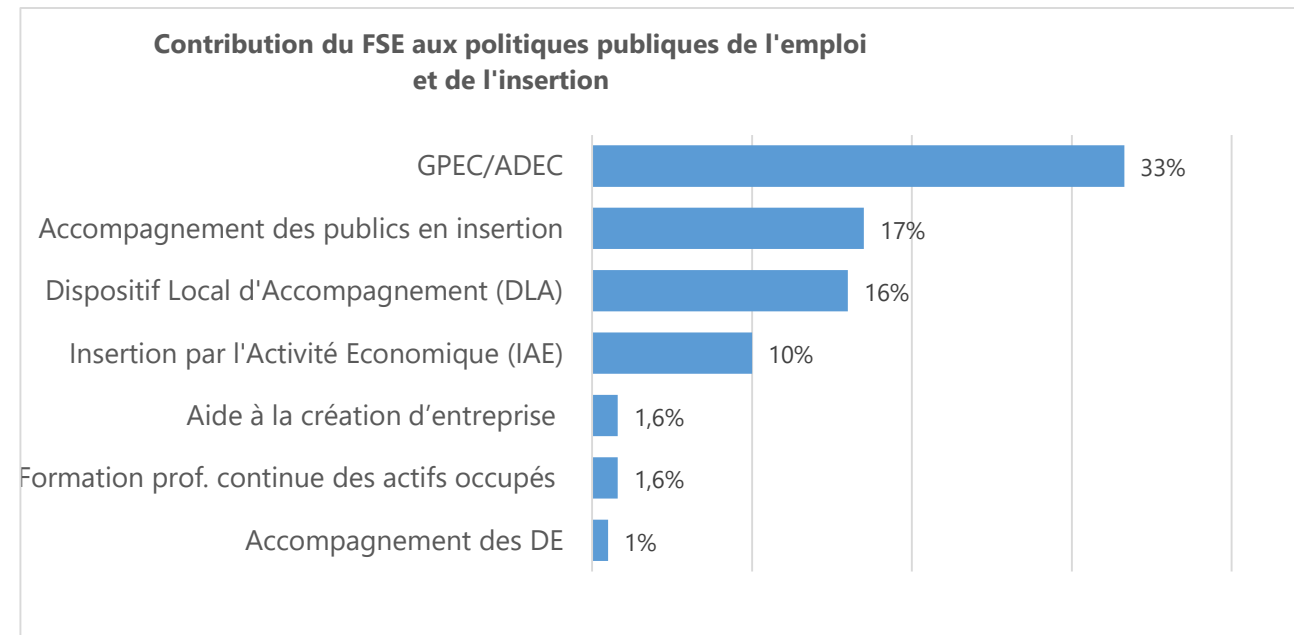
... de façon très structurante sur une partie de ces politiques

Le FSE est néanmoins **mobilisé de manière concentrée** sur certaines thématiques : **les politiques d'inclusion des publics les plus vulnérables, de formation professionnelle et d'intégration durable sur le marché du travail des jeunes.**

Le Programme opérationnel national FSE mobilise en moyenne chaque année plus de 390 M€ de crédits UE dont :

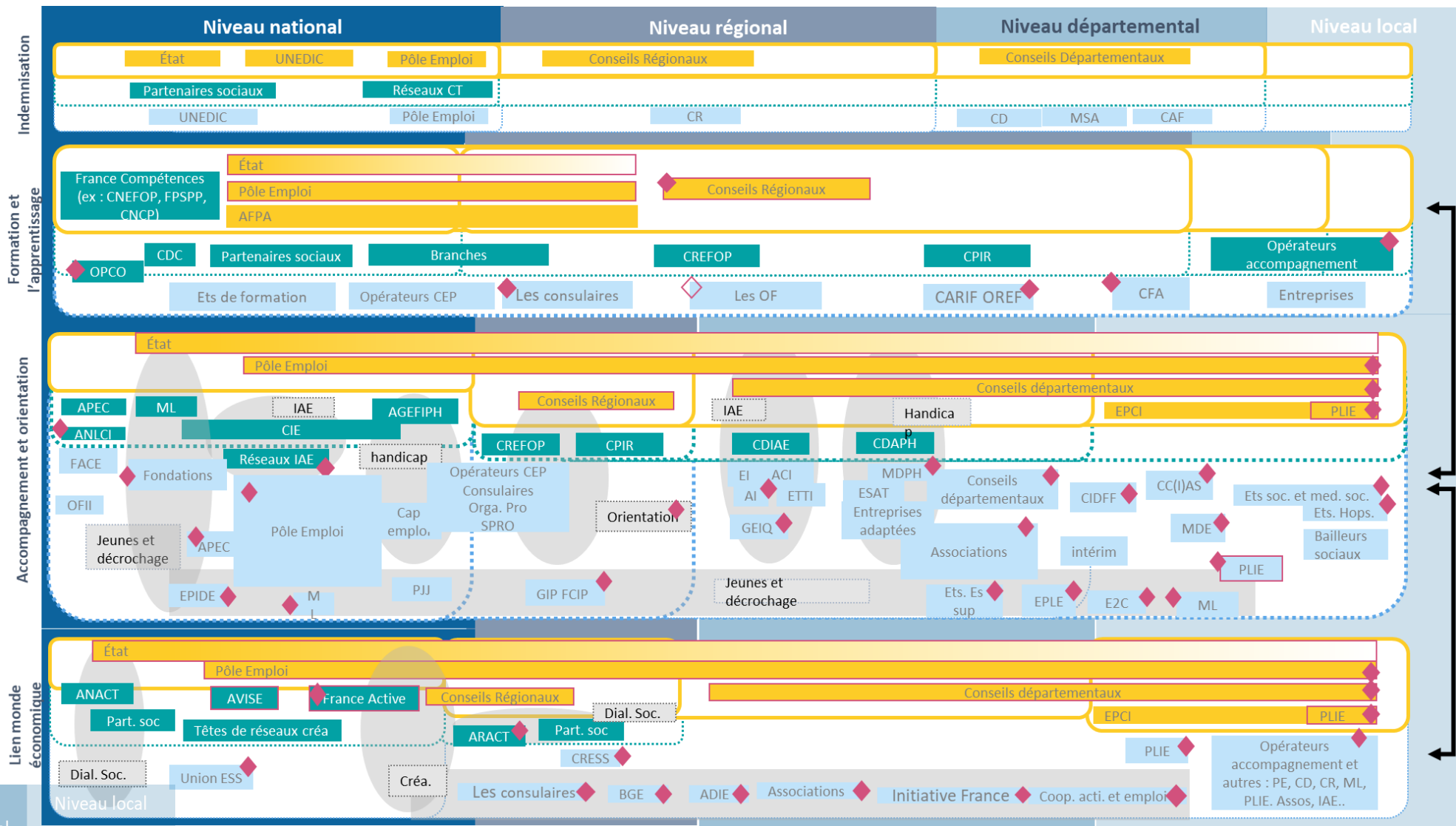
- 270 M€ consacrés au renforcement de l'employabilité des actifs (accompagnement, formation des actifs occupés, IAE),
- 27 M€ en faveur de la modernisation de l'action publique
- 21 M€ pour l'appui aux mutations économiques (GPEC, ADEC),
- 20 M€ consacrés à l'accès à l'emploi (création reprise d'activité, contrat de travail spécifique...),
- 13 M€ consacrés à l'intermédiation (prospection des offres, mobilisation des employeurs...),
- 4,5 M€ en faveur du pilotage de l'action publique **au titre de** l'emploi et de l'insertion (repérage, accueil action de prévention, information auprès des publics).

Le FSE **représente** 1% du budget national des politiques actives de l'emploi et de l'insertion mais contribue à hauteur de 17% aux dépenses nationales en matière d'accompagnement des publics en insertion, 10% en matière d'accompagnement des salariés en IAE, 16% pour les dispositifs locaux d'accompagnement (DLA) et même 33% concernant la gestion prévisionnelle et les actions de développement des emplois et des compétences (GPEC et ADEC).



... et des acteurs

La très grande majorité des acteurs œuvrant en matière de politiques publiques de l'emploi et de l'insertion mobilisent du Fonds social européen (PO nationaux FSE et IEJ et/ou PO régionaux) de façon à soutenir leurs politiques.



Légende

Niveau national Niveau régional Niveau départemental

Composante du SPE

- Ceux qui assurent : ceux qui sont responsables / financent
- Ceux qui concourent : ceux qui sont associés plus ou moins directement
- Ceux qui participent : ceux qui font

Les conclusions de l'étude

Le FSE constitue un vecteur d'influence entre stratégie européenne et politiques publiques d'emploi et d'insertion en France

- **Le Fonds social européen est au service tant de la stratégie européenne que de celle des acteurs des politiques publiques en France :**
 - Il vise l'atteinte des objectifs fixés par la Commission européenne (Stratégie UE 2020, Socle européen des Droits sociaux...)...
 - Tout en tant compte des politiques publiques nationales en réponse à des besoins identifiés au niveau local.
- L'introduction du cadre de performance sur la période 2014-2020 a renforcé le lien entre FSE et mise en œuvre de la stratégie européenne et nationale.

Le niveau d'articulation entre le FSE et les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France peut s'apprécier autour de trois éléments :

- La part des politiques publiques couvertes par le FSE ;
- La valeur ajoutée recherchée par les autorités de gestion et les opérateurs ;
- L'aspect structurant que représente le FSE et la manière dont il est mobilisé.

Ces éléments sont confirmés par l'étude :

- Le FSE apparaît en phase avec l'ensemble des types d'actions relevant des politiques publiques de l'emploi en France et en capacité de les soutenir financièrement, même si la couverture des politiques n'est pas homogène entre ces différentes composantes.
- La presque totalité des acteurs des politiques publiques de l'emploi mobilise du FSE.
- Pour certains acteurs, le FSE apparaît comme une source de financement essentielle et structurante. C'est particulièrement vrai au niveau territorial où la part du FSE dans les budgets des structures peut s'avérer déterminante.

Une réelle valeur ajoutée pour nombre d'acteurs investis dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion

- Les effets recherchés par les acteurs peuvent être différents :
 - un effet volume (plus de publics et/ou de publics qui en ont le plus besoin)
 - un effet exploratoire (nouvelles approches, publics les moins accompagnés...)
 - Etc.
- La mobilisation du FSE permet donc en France de toucher :
 - les publics qui en ont le plus besoin,
 - dans une moindre mesure, les publics qui sont le moins soutenus par ailleurs.Et dans les deux cas, de les soutenir aux différentes étapes de leur parcours.
- Le FSE ne représente qu'un poids relativement faible au regard du budget consacré aux politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France, y compris hors indemnités du chômage, son apport systémique est incontestable.
 - Sur la période 2007-2013, 4,3 Md€ de crédits FSE ont été mobilisés dans le cadre du PO national (hors DOM) pour la réalisation de 63 000 projets (soit 600 M€ par an).
 - Sur la période 2014-2020, l'enveloppe du FSE en France est de 5,6 Md€ à laquelle s'ajoute l'IEJ (945 M€).
- Il vient en appui aux acteurs engagés dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion, sur des critères liés au contenu des programmes et à leurs contraintes/exigences.

Un enjeu dans les années à venir à l'articuler plus fortement aux autres modes de financement disponibles

- Le Fonds social européen est aujourd'hui un outil fort et reconnu au service des politiques publiques en France.
- Cependant, dès lors qu'il est programmé pour sept ans, sa mise en œuvre se révèle parfois difficile compte tenu :
 - des évolutions du contexte socio-économique qui jouent sur les caractéristiques et/ou les besoins des publics ;
 - de l'évolution de certains cofinancements et/ou de certains acteurs ;
 - ou encore de l'apparition de financements « concurrents » dont les conditions de mobilisation sont jugées plus simples.



L'articulation du FSE et des politiques publiques de l'emploi doit donc être réévaluée en permanence pour s'assurer que :

- **le FSE réponde bien aux objectifs qui lui ont été assignés tant au niveau européen que national ;**
- **le FSE soit en cohérence avec les réalités de terrain ;**
- **les nouveaux outils mis en place au service des politiques publiques dans la période, tels que des plans importants d'investissement mais aussi plus classiques (EDEC par exemple), ne viennent pas en concurrence du FSE mais s'appuient sur lui pour un développement efficace.**