

Rapport final



# Etude sur l'articulation du Fonds Social Européen en France avec les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion

Mars 2020



Vos correspondants sur cette mission

Sophie BENZAADOUN, Directrice Amnyos

Tél. : 06 09 24 88 21

E-mail : [sophie.bensaadoun@amnyos.com](mailto:sophie.bensaadoun@amnyos.com)

Jacques CARRILLO, Directeur Edater

Tél. : 04 67 02 29 02

E-mail : [carrillo@edater.com](mailto:carrillo@edater.com)



# Sommaire

## Objectifs et contexte de l'étude 6

1. Le Fonds Social européen, du seul soutien à l'emploi à une approche élargie à la lutte contre l'exclusion 6
2. Les politiques publiques de l'emploi 7
3. Les objectifs de la mission et la méthodologie associée 8

## 1. Les politiques publiques de l'emploi en France 11

- 1.1 Un mouvement de fond depuis l'après-guerre 13
  - 1.1.1 La politique du marché du travail (années 1945-1973) au service d'une politique macroéconomique de croissance et de plein emploi 13
  - 1.1.2 La politique démographique de l'emploi (années 1970) 13
  - 1.1.3 Les politiques spécifiques de l'emploi (années 1980) 13
  - 1.1.4 Les politiques générales de l'emploi (années 1990) 14
  - 1.1.5 Les « nouvelles » politiques de l'emploi (années 2000) 14
- 1.2 Un paysage en pleine mutation : la « flexibilité » à la française (2008-2018) 15
  - 1.2.1 Substituer la compétitivité à l'emploi comme priorité de l'action publique 15
  - 1.2.2 L'instauration de la flexicurité à la française et le retour de la politique du marché du travail 15
  - 1.2.3 Quatre étapes dans l'instauration de la flexicurité « à la française » 16
  - 1.2.4 De nouveaux compromis entre flexibilité et sécurité pour les entreprises comme pour les actifs 17
  - 1.2.5 La flexisécurité à la française : l'Etat de nouveau acteur pivot 17
- 1.3 Les évolutions en cours 18
  - 1.3.1 La réforme de la formation et de l'orientation professionnelles, et de l'apprentissage 18
  - 1.3.2 La réforme de l'assurance chômage 20
  - 1.3.3 De nouvelles approches proposées par les acteurs : l'exemple de Pôle emploi 21
- 1.4 Les acteurs des politiques publiques 23
  - 1.4.1 Le service public de l'emploi au sens strict : cinq missions à destination du public des demandeurs d'emploi 23
  - 1.4.2 Le service public de l'emploi s'inscrit dans l'écosystème plus large des politiques Emploi – Formation – Insertion 25
  - 1.4.3 Un zoom sur l'impact des réformes en cours sur certains acteurs 27
- 1.5 Les politiques publiques de l'emploi réparties en 8 familles d'action 29

## 2. L'influence de la stratégie européenne sur les politiques publiques de l'emploi en France 30

- 2.1 L'emploi, une compétence des Etats membres... 30
- 2.2 ... mais sous « stratégie coordonnée » de l'Union européenne qui in fine influence à différents degrés la politique française 30

2.2.1	La stratégie européenne pour l'emploi (SEE), un mode d'action intergouvernemental	31
2.2.2	La Stratégie de Lisbonne puis la Stratégie Europe 2020	31
2.2.3	Le socle européen des droits sociaux	33
2.2.4	D'autres instruments non-contraignants peuvent également avoir une influence sur les politiques publiques de l'emploi en France	34
<b>3.</b>	<b>Une programmation du FSE en France qui a évolué, en lien avec la stratégie européenne pour l'emploi</b>	<b>35</b>
3.1	Un fonds qui s'est élargi et structuré au fil des programmations	35
3.2	Quelques éléments relatifs aux PO nationaux FSE et IEJ 2014-2020	38
3.3	L'importance du FSE dans les politiques publiques	41
3.3.1	Une capacité du FSE à intervenir sur une grande partie des politiques publiques mises en oeuvre	41
3.3.2	La très grande majorité des acteurs des politiques publiques de l'emploi mobilise le FSE	43
3.3.3	Le FSE permet de toucher un grand nombre de publics	46
3.3.4	Et le FSE est une source de financement à la fois marginale au regard du montant total des dépenses publiques au titre des politiques actives de l'emploi mais significative pour certaines politiques ciblées	48
<b>4.</b>	<b>FSE + 2021-2027, vers un FSE plus social renouvelé</b>	<b>53</b>
4.1	Des enveloppes financières à la baisse, des taux de cofinancement évoluant et une concentration maintenue	55
4.2	Des publics renforcés et des thématiques nouvelles	55
<b>5.</b>	<b>Conclusion</b>	<b>57</b>
5.1	Le FSE constitue un vecteur d'influence entre stratégie européenne et politiques publiques d'emploi et d'insertion en France	57
5.2	Le POn FSE couvre une large part des politiques publiques de l'emploi et des acteurs portant ces politiques	58
5.3	La mobilisation du FSE se révèle structurante ou porteuse d'une réelle valeur ajoutée pour nombre d'acteurs investis dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion	59
5.4	... mais avec un enjeu dans les années à venir à l'articuler plus fortement aux autres modes de financement disponibles	61
<b>6.</b>	<b>Annexe</b>	<b>62</b>
6.1	Présentation de M. Christophe Guitton	62
6.2	Règles d'affectation des opérations du PON FSE dans la typologie des politiques publiques de l'emploi (PPE)	63



# Objectifs et contexte de l'étude

## 1. Le Fonds Social européen, du seul soutien à l'emploi à une approche élargie à la lutte contre l'exclusion

Le Fonds Social Européen (FSE) a été créé en 1957, à la suite de la signature du Traité de Rome et visait initialement **le rapprochement des conditions de travail** et de couverture sociale entre les pays fondateurs dans un contexte de modernisation de l'industrie traditionnelle européenne et de reconversion massive des secteurs minier et sidérurgique. Les décennies suivantes voient d'autres secteurs majeurs de l'industrie européenne entrer en crise (comme le textile par exemple), renforçant la légitimité du FSE pour le soutien **à la mobilité des travailleurs, qu'elle soit professionnelle ou géographique**.

Dans le même temps, et face à l'ampleur des défis en matière d'emploi et de protection sociale auxquels les Etats membres sont confrontés, le FSE se renforce en devenant, aux côtés du FEDER et du FEOGA, un fonds structurel. Il fait dès lors l'objet de programmations pluriannuelles lui permettant d'être réellement intégré aux stratégies nationales en matière d'emploi et de formation.

Outre ce mouvement donnant **une portée stratégique au FSE à l'échelle des politiques nationales**, les orientations européennes lui confèrent à partir du milieu des années 1990 une vocation plus sociale en visant les publics les plus fragiles sur le marché de l'emploi (handicapés, jeunes, femmes, personnes défavorisées...) et donc **un objectif de lutte contre l'exclusion sociale**.

Face au constat des difficultés persistantes, l'usage du FSE s'est élargi, que ce soit en termes de cibles, par exemple les actifs occupés dans les secteurs fragiles, intégrant pleinement la formation et les mesures préventives de la perte d'emploi, ou en termes d'orientations stratégiques, par exemple le soutien à des réformes structurelles telles que la modernisation des services publics de l'emploi.

La programmation actuelle, guidée par la stratégie Europe 2020, apparaît donc comme le fruit de cette évolution en orientant l'action du FSE sur **l'emploi, l'inclusion sociale, l'éducation et la formation**.

### La stratégie UE 2020 vise notamment :

- un taux d'emploi de 75% ;
- l'amélioration du niveau d'éducation ;
- l'abaissement du décrochage scolaire à 9,5% ;
- La réduction du 1/6 du nombre de personnes pauvres ou exclues.

Outil de la mise en œuvre du « Socle Européen des Droits Sociaux »<sup>1</sup>, le FSE +, à travers les projets de règlements confirme cette tendance d'évolution vers un FSE ayant vocation à toucher les personnes les plus fragiles dans une perspective qui n'est plus uniquement l'intégration dans l'emploi. En témoignent un renforcement des orientations 2014-2020 (la sanctuarisation d'une intervention spécifique pour l'emploi des jeunes, l'augmentation de la part des crédits à consacrer à la lutte contre l'exclusion), ainsi que l'élargissement de l'intervention du FSE + à de nouveaux groupes cibles (les ressortissants des pays tiers) et à de nouvelles thématiques (la santé, la lutte contre la privation matérielle) précédemment prises en charge par un fonds dédié.

<sup>1</sup> Le Socle Européen des Droits Sociaux, approuvé le 17 novembre 2017, vise à conférer aux citoyens européens des droits nouveaux et plus efficaces (Cf 2.2.3 de la présente étude)

## 2. Les politiques publiques de l'emploi

Il n'existe pas de définition légale de la politique publique de l'emploi. Plusieurs définitions sont utilisées.

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. »**<sup>2</sup>

Pour les chercheurs Jérôme Gautié et Yannick l'Horty, le terme « Politiques de l'emploi » recouvre « *un vaste ensemble de politiques publiques dont l'objectif est d'améliorer la situation du marché du travail en favorisant la création de nouveaux emplois ou la sauvegarde des emplois existants.* »<sup>3</sup> Ils distinguent les politiques de l'emploi au sens restreint des politiques du marché du travail et les politiques plus globales ou « structurelles » (politiques d'action sur l'offre de travail et la demande de travail) :

- Les politiques du marché du travail n'agissent pas tant sur les mécanismes généraux de fonctionnement du marché du travail que sur les chômeurs eux-mêmes (ou, plus largement, les sans-emploi). Elles s'appuient à la fois sur des mesures actives et des mesures passives :
  - o Les mesures actives regroupent l'ensemble des dispositifs qui visent à réinsérer les chômeurs dans l'emploi : mesures d'accompagnement et d'aide à la recherche d'emploi mises en place par le service public de l'emploi ; mesures ciblées sur des catégories de chômeurs (jeunes, chômeurs de longue durée, etc.) de subvention de l'emploi au sens large (emplois aidés, aussi bien dans le secteur privé que public) ; mesures de formation.
  - o Les mesures dites « passives », ou encore de garantie de revenu, ont pour objectif d'assurer une certaine sécurité de revenu. Elles concernent l'indemnisation du chômage et les dispositifs publics de préretraite.
- Les politiques globales ou structurelles couvrent à la fois :
  - o Les politiques d'action sur l'offre de travail visant l'incitation au retour à l'emploi (l'objectif n'est plus de diminuer le taux de chômage mais bien d'accroître le taux d'emploi). Les incitations peuvent être monétaires (RSA, prime d'activité, durcissement de l'indemnisation du chômage, revalorisation du salaire minimum...) ou non-monétaires (« devoirs et obligations » revenant aux bénéficiaires des indemnités).
  - o Les politiques d'action sur la demande de travail englobent les subventions générales aux employeurs pour soutenir la demande telles les baisses de cotisations sociales et/ou les exonérations fiscales (exemple du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) créé en 2016 sous la forme d'une baisse de l'impôt sur les sociétés et transformé en exonération de cotisations sociales à partir de 2019).

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.

<sup>2</sup> <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi/>

<sup>3</sup> Définition Gautié/l'Horty (in Combemale P. (dir.) (2019), "Les grandes questions économiques et sociales", troisième édition, La Découverte, collection Grands Repères

### 3. Les objectifs de la mission et la méthodologie associée

---

Le FSE intervient sur une majorité des politiques publiques de l'emploi en France, que ce soit au niveau national ou local. Plusieurs questions se posent :

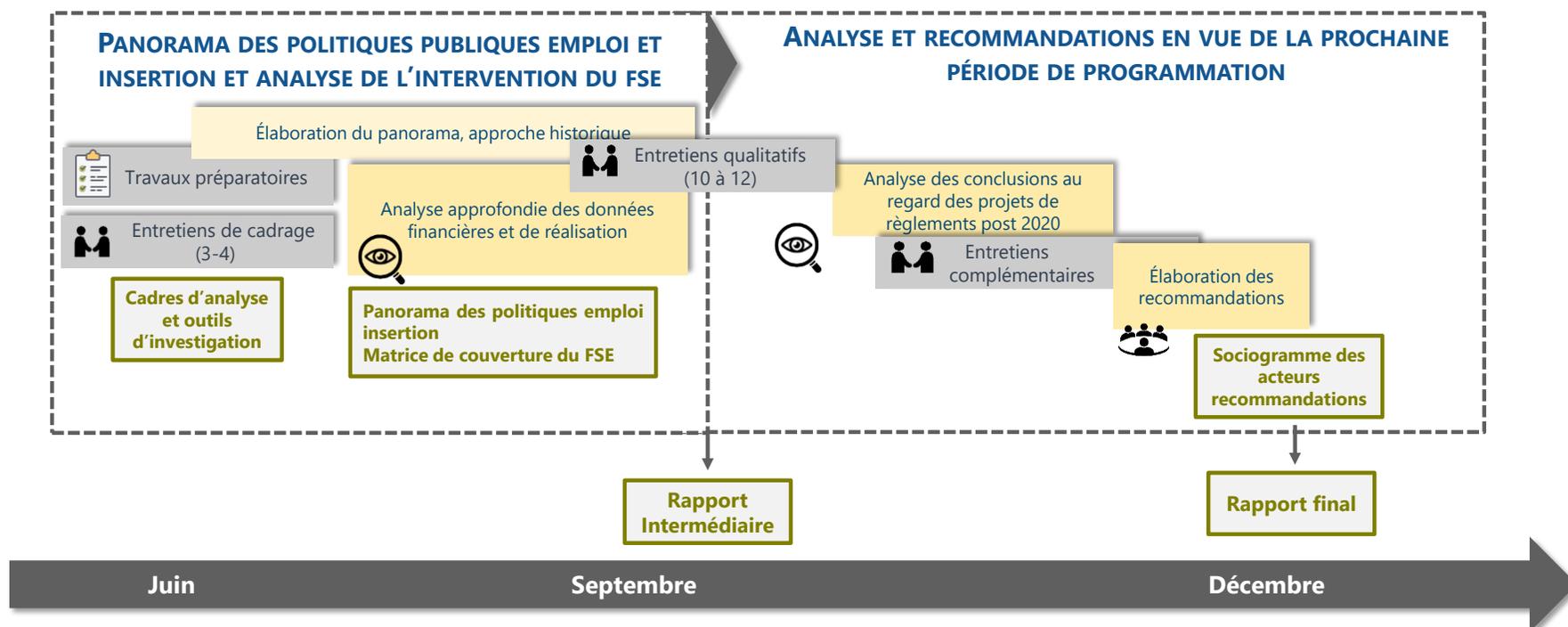
- Dans quelle mesure le Fonds Social Européen contribue-t-il aux politiques publiques de l'emploi ?
- Quels types de politiques de l'emploi couvre-t-il ?
- Les projets soutenus par les Programmes Opérationnels nationaux (POn) FSE et IEJ 2014-2020 sont-ils spécifiques à certains champs de ces politiques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

Ces questions doivent guider la préparation de la période 2021-2027 afin d'améliorer encore les conditions d'articulation entre le FSE+ et les politiques de l'emploi, et ainsi renforcer les effets de ces politiques sur les publics visés par le(s) prochain(s) programme(s).

La présente étude poursuit donc un triple objectif :

- Montrer 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.
- Analyser l'articulation entre les politiques Emploi/Insertion et le FSE sur la période 2014-2020.
- Apporter des éléments de préparation de la prochaine période de programmation.

Le schéma ci-dessous reprend les méthodes déployées pour répondre aux questionnements ainsi que le calendrier de déroulement de la mission.



Pour répondre aux attentes de la mission, le consortium Amnyos/Edater a réalisé les investigations suivantes :

<b>Panorama des politiques publiques et analyse de l'intervention du FSE</b>
Travail préparatoire et <b>Réunion de lancement (12 juin 2019)</b>
<p><b>Revue de littérature</b> sur les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion :</p> <p>Présentation des grandes lignes des politiques publiques Emploi en France,</p> <p>Analyse de l'évolution récente des dispositions législatives et réglementaires (grandes tendances de fond sur les 15-20 dernières années + réformes récentes)</p>
<p><b>Analyse des deux POs pour mesurer la contribution du FSE au soutien de ces politiques publiques sur les bases de données opérations et participants du PO national FSE et du PO IEJ.</b></p>
<p><b>Entretiens qualitatifs</b> avec :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- La DGEFP - Sous-direction Europe et International, Mission Appui au déploiement des programmes</li> <li>- La DGEFP - Sous-direction Europe et International, représentant du volet national</li> <li>- La DGEFP - Pôle Coordination des politiques européennes et internationales</li> <li>- Les représentants des DIRECCTE Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Ile-de-France,</li> <li>- L'Association des Départements de France,</li> <li>- Alliance Ville Emploi (double entretien en septembre puis décembre),</li> <li>- Pôle Emploi - Direction générale double entretien en septembre puis décembre),</li> <li>- L'Union nationale des missions locales,</li> <li>- Le Conseil de l'Inclusion dans l'Emploi (CIE)<sup>4</sup></li> </ul> <p><b>Objectifs :</b> comprendre comment le FSE s'est articulé aux politiques publiques pour atteindre les objectifs fixés dans le PO national et dans le PO IEJ et identifier comment le FSE+ pourra davantage/mieux soutenir ces politiques, y compris lorsqu'elles évoluent en cours de programmation</p>
<p><b>Rapport intermédiaire</b>, présenté lors du <b>Comité d'évaluation du 10 octobre 2019</b></p>
<p><b>Analyse des nouveaux règlements</b> pour le FSE+ et projections des nouveaux thèmes par rapport aux politiques publiques de l'emploi et de l'insertion en France</p>
<p><b>Réalisation d'un sociogramme des acteurs</b></p> <p>Rôle de chacun des acteurs nationaux et locaux / Système d'acteurs impliqués</p>
Travail interne sur les recommandations

<sup>4</sup> Créé en 2019 et remplaçant le CNIAE, Conseil national de l'insertion pour l'activité économique

# 1. Les politiques publiques de l'emploi en France

La présentation qui suit propose un **panorama de l'évolution des politiques françaises de l'emploi** depuis la politique du marché du travail engagée à la Libération jusqu'au développement récent de la flexicurité à la française. Il s'agit de poser un cadre permettant de mieux comprendre la place du FSE dans son contexte.

Elle s'appuie sur une analyse plus détaillée proposée dans un document ad hoc par Christophe Guitton, chercheur au Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq) et au laboratoire d'économie et de sociologie du travail (LEST) basé à Aix-en-Provence, spécialiste des politiques du marché du travail. Cette présentation ne reflète pas nécessairement le point de vue de la DGEFP. Elle ne recherche pas non plus l'exhaustivité mais vise à poser un cadre permettant de mieux comprendre la place du FSE dans ces politiques.

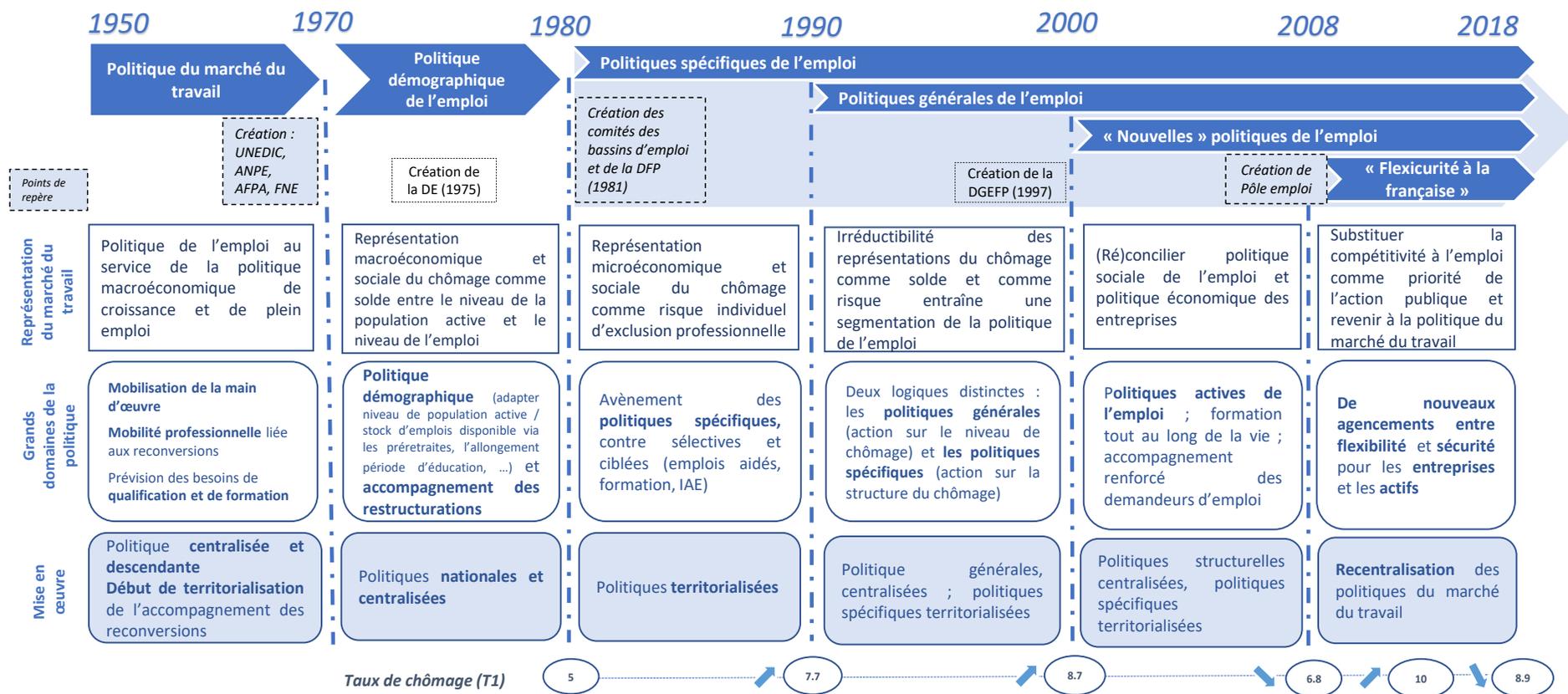
La politique publique de l'emploi a fortement évolué depuis l'après-guerre, période qui installe une **politique du marché du travail** qui ira progressivement, pour tenir compte des évolutions conjoncturelles puis structurelles, **vers une politique de l'emploi** plus étoffée et sous contraintes des grandes évolutions macro-économiques (mondialisation de l'économie, etc.) et institutionnelles (dialogue et programme nationaux de réformes entre Etats membres et l'Union européenne, réforme des organisations, du droit du travail, etc.).

Pour chaque grande période, la présentation distingue :

- le type de **représentation du marché du travail** et les principes qui ont présidé à la mise en œuvre de la politique de l'emploi ou à son inflexion ;
- les **grands domaines d'intervention** de cette politique (orientations, dispositifs, mesures emblématiques, ...) ;
- les **modalités dominantes de mise en œuvre** (centralisée vs décentralisée, top-down vs bottom-up...).

Six grandes périodes structurent l'analyse :

## 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.

5

<sup>5</sup> Les taux de chômage affichés sont issus des données détaillées fournies par l'Insee au 1<sup>er</sup> trimestre de chaque année.

## 1.1 Un mouvement de fond depuis l'après-guerre

---

### 1.1.1 La politique du marché du travail (années 1945-1973) au service d'une politique macroéconomique de croissance et de plein emploi

La politique d'après-guerre est une politique où il revient à l'Etat, dans le cadre de sa politique économique générale, d'assurer le plein emploi (convention keynésienne de plein emploi). L'action du ministère du travail se concentre sur une politique du marché du travail destinée à réduire le chômage frictionnel, mobiliser la main d'œuvre pour répondre aux besoins de la reconstruction et de la croissance, accompagner les premières restructurations industrielles. Les trois domaines de la politique de l'emploi sont alors :

- La mobilisation de la main d'œuvre,
- La mobilité professionnelle liée aux reconversions,
- La prévision des besoins de qualification et de formation.

Les années 60 voient l'apparition de grands acteurs ou dispositifs de la politique publique de l'emploi :

- L'UNEDIC (1958) assure l'indemnisation des chômeurs et l'ANPE (1967) qui assure le placement des demandeurs d'emploi (ces deux organismes fusionneront 40 ans plus tard) ;
- L'AFPA (1966) assure alors la formation des demandeurs d'emploi ;
- Le Fonds national de l'emploi (FNE, 1963) finance la mobilité professionnelle des salariés en reconversion.

### 1.1.2 La politique démographique de l'emploi (années 1970)

La politique de l'emploi du début des années 70, frappée par la crise pétrolière de 1973 et la fin des « trente glorieuses », souligne une représentation macroéconomique et sociale du chômage comme « solde » entre le niveau de la population active d'une part et le niveau de l'emploi d'autre part. Du fait de la récession des années 1974-1975, l'emploi ne croît pas au même rythme que la population active, particulièrement dynamique. En conséquence, l'écart se creuse et le chômage augmente. La création d'emplois dépend alors principalement de la croissance économique sur laquelle la politique de l'emploi n'a que peu d'influence ; l'objectif consiste donc à ajuster le niveau de la population active au stock d'emplois disponibles. On aboutit ainsi à une politique démographique de l'emploi. Un consensus social est établi pour concentrer les emplois disponibles sur la génération des adultes en âge de travailler.

Cette logique amène à une politique qui combine différentes mesures visant à diminuer le nombre de demandeurs d'emploi potentiels :

- hausse d'éducation (élever le niveau de formation initiale des jeunes mais aussi retarder leur entrée sur le marché du travail),
- mesures d'âge (préretraites) permettant de réduire la demande d'emploi,
- politique familiale (limiter la hausse du taux d'activité féminin),
- politique migratoire (encourager les retours au pays d'origine),

Cette politique s'inscrit dans une **action publique nationale et centralisée** caractérisée par une logique de mise en œuvre descendante des politiques (ou « *top-down* ») mais tout de même une amorce de territorialisation de l'action et des acteurs (ANPE, missions locales).

### 1.1.3 Les politiques spécifiques de l'emploi (années 1980)

Les années 80 correspondent à une vision plus microéconomique et sociale du chômage et une approche ayant pour objectif de traiter le « risque » individuel d'exclusion professionnelle.

Ce risque est lié à l'effet de « file d'attente » : les chances de sortie décroissent avec l'ancienneté de chômage (l'ordre d'entrée ne détermine pas le rang de sortie), et apparaît un chômage d'exclusion. En période de reprise économique, le chômage recule mais l'exclusion progresse du fait du cumul de l'effet de file d'attente évoqué précédemment et de l'effet d'appel pour les personnes les plus employables. La politique de l'emploi doit aussi faire face à la montée du chômage de longue durée.

C'est dans ce contexte que l'on assiste à **l'avènement des politiques spécifiques** centrées sur :

- l'accompagnement des restructurations économiques : accompagner les reconversions pour prévenir l'enkystement dans le chômage ;
- l'intervention sur le marché du travail : aménager la file d'attente du chômage par des politiques contra-cycliques ciblées sur les jeunes non qualifiés et les chômeurs de longue durée (contrats aidés, formation, insertion par l'activité économique),
- la promotion de l'emploi : soutenir la création d'activités et/ou de postes d'insertion par le travail (secteur non marchand, secteur de l'IAE).

Cette dynamique s'accompagne d'une territorialisation des politiques spécifiques :

- qui va de pair avec une individualisation (traitement de masse au cas par cas ; adaptation des dispositifs à la diversité des marchés locaux du travail) ;
- qui associe la gestion des mesures par le Service public de l'emploi (SPE) à un niveau global et à un niveau déconcentré.

#### 1.1.4 Les politiques générales de l'emploi (années 1990)

L'irréductibilité des représentations du chômage comme solde et comme risque provoque la segmentation de la politique de l'emploi avec :

- d'une part les *politiques générales* (action sur le *volume* du chômage) : il s'agit ici d'agir sur le chômage comme *solde* par la création et/ou le partage de l'emploi pour « favoriser le contenu en emploi de la croissance » (aménagement-réduction du temps de travail et/ou baisse du coût du travail),
- d'autre part, les *politiques spécifiques* (action sur la *structure* du chômage) : agir sur le chômage comme *risque* en favorisant l'employabilité des chômeurs pour prévenir le chômage de longue durée (contrats aidés, formation, insertion par l'activité économique).

Deux logiques sont alors mises en œuvre :

- les politiques générales : nationales et centralisées,
- les politiques spécifiques, de la déconcentration-globalisation à la territorialisation : régionalisation de la formation et de l'orientation des demandeurs d'emploi, départementalisation des politiques d'insertion sociale et professionnelles des allocataires de minimas sociaux (RMI puis RSA), municipalisation de la gestion locale de l'emploi.

#### 1.1.5 Les « nouvelles » politiques de l'emploi (années 2000)

Les défis de la décennie 2000 amènent les acteurs à (ré)concilier politique sociale de l'emploi et politique économique des entreprises. Il s'agit :

- d'élever les taux d'activité et d'emploi de la population, plutôt que faire baisser le taux de chômage,
- de favoriser la compétitivité des entreprises par des politiques structurelles (réduction du coût du travail, flexibilité quantitative vs qualitative, externe vs interne) pour stimuler la croissance (plutôt que partager l'emploi).

Ils conduisent aussi à **l'intensification des politiques actives de l'emploi** (influence de la stratégie européenne pour l'emploi) *via* :

- un passage de l'assurance chômage à l'assurance emploi (activation des dépenses d'indemnisation du chômage vs activation des chômeurs),
- la promotion de la formation tout au long de la vie (intégration de la formation professionnelle à la politique de l'emploi pour favoriser l'employabilité).

Ainsi, ont été mises en œuvre des nouvelles politiques de l'emploi :

- des politiques structurelles, nationales et centralisées,
- des politiques ciblées : légalisation du SPE, création de Pôle emploi (2008 via la fusion de l'ANPE et du réseau des ASSEDIC), décentralisation de la formation et de l'orientation des demandeurs d'emploi jeunes et adultes.

## 1.2 Un paysage en pleine mutation : la « flexibilité » à la française (2008-2018)

### 1.2.1 Substituer la compétitivité à l'emploi comme priorité de l'action publique

Au tournant des années 2000-2010, les politiques publiques de l'emploi entament une accélération des dynamiques apparues dans les années 2000. On observe tout d'abord un changement de représentation du marché du travail qui passe d'une vision malthusienne comme un *stock* d'emplois à partager (dénonciation des 35h) à une vision schumpetérienne comme un *flux* de destruction-crédation d'emplois. Cette vision introduit fortement la contrainte de *flexibilité* sur un marché du travail schumpetérien (flexibilité contractuelle et organisationnelle) en contrepartie de la définition d'un nouveau compromis sur la *sécurité* des travailleurs (sécurité de l'emploi vs sécurisation des parcours professionnels). L'action publique impose alors un changement de priorités :

- **Emploi versus compétitivité** : il s'agit là de passer de la lutte contre le chômage (politiques générales et spécifiques) au rétablissement des conditions propices au plein emploi : l'activité et la croissance,
- **Agir simultanément sur la compétitivité-prix** (allègements de charges fiscales et sociales) **et sur la compétitivité hors prix** (réforme du marché du travail).

Ce dernier aspect est au cœur de la flexicurité à la française et signe le retour de la politique du marché du travail.

### 1.2.2 L'instauration de la flexicurité à la française et le retour de la politique du marché du travail

Parallèlement se développe la volonté de renforcer la compétitivité hors coût des entreprises par une politique du marché du travail qui poursuit un triple objectif :

- Augmenter le taux d'emploi de la population active (incitations à la reprise et au maintien dans l'emploi),
- Déplacer le centre de gravité de la politique de l'emploi des contrats aidés, jugés peu efficaces au regard de leur coût, vers le renforcement des compétences par la formation (Contrats emplois compétences, compte personnel de formation, Plan d'investissement dans les compétences) pour agir conjointement sur l'employabilité et la productivité des actifs,
- Optimiser l'allocation des ressources en main d'œuvre pour limiter les tensions sur le marché du travail (offres non satisfaites).

Le triangle de la flexicurité « à la française » s'exprime dès la fin des années 2000 avec la mise en place de trois réformes :

- réforme du droit du travail qui vise à favoriser la flexibilité contractuelle des entreprises par l'assouplissement des règles relatives aux licenciements et la multiplication des contrats courts,
- réforme de la formation permettant d'agir sur l'offre et la qualité de la formation pour améliorer conjointement l'employabilité et la productivité individuelle des actifs,
- réforme de l'assurance chômage pour favoriser l'adéquation entre demande et offre de travail par la limitation des conditions d'indemnisation du chômage et le durcissement du contrôle de la recherche d'emploi.

### 1.2.3 Quatre étapes dans l'instauration de la flexicurité « à la française »

Le premier cycle de réformes est engagé entre 2007 et 2009. L'accord national interprofessionnel (ANI) de janvier 2008 et la loi du 25 juin 2008 *sur la modernisation du marché du travail* posent les bases de la flexicurité « à la française » au bénéfice :

- des entreprises, flexibilité contractuelle (rupture conventionnelle, contrat de mission) et déjudiciarisation (limitation des recours aux prud'hommes),
- des salariés, sécurisation des ruptures de contrat (justification de tout licenciement) et des transitions (portabilité du droit individuel à la formation - DIF).

La deuxième réforme se déroule en deux temps en 2013 :

- l'ANI du 11 janvier 2013 *sur la compétitivité et la sécurisation de l'emploi*, repris par la loi du 14 juin 2013 cherche un équilibre entre capacité d'anticipation et d'adaptation des entreprises pour préserver l'activité et l'emploi (accords de maintien de l'emploi, accords de mobilité interne) et affirmation du dialogue social ;
- l'ANI du 14 décembre 2013 *relatif à la formation professionnelle*, repris par la loi du 5 mars 2014, remplace le DIF par le compte personnel de formation (CPF), présenté comme un droit universel, individuel et intégralement transférable au service de la sécurisation des parcours professionnels des actifs dans leur ensemble, salariés et demandeurs d'emploi.

La troisième réforme est le fait de la loi du 8 août 2016 *relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels*, dite loi Travail. Elle réforme en profondeur le droit du travail et la négociation collective.

Le volet « sécurisation » comprend le compte personnel d'activité (CPA), constitué pour l'essentiel du compte personnel de formation (CPF) et la Garantie jeunes qui associe une aide financière à un parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi ou la formation au bénéfice des jeunes en situation de grande précarité.

La quatrième et dernière réforme correspond aux ordonnances du 22 septembre 2017, dites ordonnances *Macron*, prolongées par la loi du 5 septembre 2018 *dite loi Avenir professionnel* : les ordonnances Macron prolongent la réforme du droit du travail et de la négociation collective engagée par la loi Travail ; et la loi Avenir professionnel engage une réforme structurelle des garanties sociales : l'assurance chômage et la formation professionnelle continue.

## 1.2.4 De nouveaux compromis entre flexibilité et sécurité pour les entreprises comme pour les actifs

La flexicurité « à la française » ne se traduit pas par un nouveau compromis global entre flexibilité au bénéfice des entreprises et sécurité au bénéfice des salariés mais par de nouveaux agencements entre flexibilité et sécurité :

- pour les entreprises, la flexibilité contractuelle (assouplissement des règles relatives au licenciement, multiplication des contrats courts) se conjugue avec une sécurisation accrue des relations de travail :
  - déjudiciarisation des rapports de travail par la limitation du recours au juge des prud'hommes et à l'administration de l'emploi,
  - décentralisation de la négociation collective au niveau de l'entreprise,
  - déconflictualisation du dialogue social interne à l'entreprise.
- pour les actifs (salariés et demandeurs d'emploi), la flexibilité est avant tout contrainte (précarisation des conditions d'emploi, injonction à la mobilité et à l'employabilité, obligations et contrôle des chômeurs) et elle trouve une contrepartie (limitée) dans la sécurisation des parcours professionnels par la formation, pour l'essentiel dans le cadre du compte personnel de formation.

## 1.2.5 La flexisécurité à la française : l'Etat de nouveau acteur pivot

La nécessité, au nom de la flexicurité, d'agir conjointement et simultanément sur la demande de travail (flexibilité contractuelle), sur l'offre de travail (formation et mobilité des actifs) et sur le rapprochement offre-demande (suivi, accompagnement, contrôle des chômeurs) conduit l'Etat à rejouer un rôle central dans la politique publique de l'emploi diminuant celui des partenaires sociaux et des collectivités territoriales.

D'une part, au fil des réformes, l'instauration de la flexicurité « à la française » a fait une place de plus en plus limitée à la négociation collective et au dialogue social, les gouvernements successifs préférant intervenir dans le cadre du Parlement (lois, ordonnances) et selon des modalités de concertation avec les partenaires sociaux variables selon les cas. De plus, les réformes de la formation et de l'assurance chômage reviennent sur le principe de la gestion paritaire de ces garanties sociales, au point que certains représentants syndicaux évoquent un « paritarisme d'Etat ».

D'autre part, les collectivités territoriales voient leur place évoluer :

- Les régions voient leurs compétences redéfinies en matière de formation (au profit notamment de France Compétences) et d'apprentissage (au profit des branches professionnelles)
- Les départements voient leurs compétences en matière d'insertion sociale et professionnelle des allocataires de minimas sociaux réinterrogées par l'annonce de la création prochaine du revenu universel d'activité (RUA) et du service public de l'insertion (SPI) dans le cadre d'un plan pauvreté renouvelée à venir.

## 1.3 Les évolutions en cours

---

De nombreuses réformes sont en cours de définition ou de mise en œuvre, dont deux touchent directement les politiques publiques de l'emploi :

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

### 1.3.1 La réforme de la formation et de l'orientation professionnelles, et de l'apprentissage

La loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* s'inscrit dans le prolongement des réformes précédentes (lois du 4 mai 2004, du 24 novembre 2009, du 5 mars 2014 et du 8 août 2016) concernant l'accès des actifs à la formation et à la qualification, avec pour principes conducteurs :

#### - **Des individus toujours plus autonomes dans la construction de leur parcours**

Initiée par la création du droit individuel à la formation (DIF) en 2004, puis du DIF portable en 2009, l'initiative « individuelle » dans l'accès à la formation a réellement pris corps en 2014 avec l'institution du compte personnel de formation (CPF), puis du compte personnel d'activité (CPA). La loi de 2018 confirme cette primauté donnée à l'individu dans la construction de son parcours professionnel à travers la monétisation du CPF, le transfert de la gestion de son financement à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et le lancement, fin novembre 2019, d'un nouveau site et d'une application mobile. Le CPF « rénové » répond ainsi à une logique de « droit de la personne à la formation tout au long de la vie ».

#### - **Un accès facilité à la certification professionnelle**

Le découpage des certifications en « blocs de compétences » initié par la loi du 5 mars 2014 se poursuit avec la réforme de 2018. Celle-ci franchit en effet un nouveau cap, engageant à la fois :

- une réforme du cadre national des certifications professionnelles (en vue de procéder à une harmonisation avec les règles européennes),
- une refonte du Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), dont la gestion est, à cette occasion, transférée de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) à **France Compétences**,
- une révision des conditions, modalités et procédures d'enregistrement dans ce répertoire,
- une amélioration de l'information des usagers par la création d'un nouveau site dédié (<https://www.certificationprofessionnelle.fr/>).

De la même façon, « l'Inventaire de la CNCP » créé par la loi de 2014 pour enregistrer des certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales est abandonné au profit d'un nouveau *Répertoire spécifique des certifications et habilitations (RSCH)* dont l'élaboration et la gestion sont également confiées à France Compétences.

#### - **Vers le développement de la validation des acquis de l'expérience (VAE)**

Les précédentes réformes avaient déjà assoupli les conditions d'accès à la VAE, réduisant notamment de 3 ans à 1 an la durée d'expérience - professionnelle ou extra-professionnelle - requise pour engager cette démarche. Par la suite, la VAE a été rendue éligible au CPF et le découpage des certifications en blocs de compétences (initié dès 2014) devait permettre d'accroître la mobilisation de ce dispositif, en particulier dans le cadre d'une articulation formation / VAE.

La loi de 2018 a supprimé le congé VAE, tel qu'il était précédemment financé par les Fongecif / OPACIF, et, jusqu'à l'ordonnance rectificative du 21 août 2019, elle n'avait pas prévu la possibilité de financer cette démarche dans le cadre de la reconversion ou promotion par alternance (Pro-A).

#### - **Un renforcement du conseil en évolution professionnelle**

Créée par la loi de 2014, cette nouvelle prestation « gratuite et accessible à tous les actifs » n'a pas connu, dans sa première phase de déploiement, le succès escompté. La loi de 2018 entend donc lui donner un nouveau souffle, par une refonte du cahier des charges de la prestation et, pour les actifs occupés du secteur privé, la sélection par France Compétences - sur appel d'offres - de nouveaux opérateurs régionaux.

#### - **Des contrats en alternance harmonisés**

La loi de 2018 met en place le rapprochement du contrat d'apprentissage et du contrat de professionnalisation, donnant lieu à un élargissement des publics éligibles à l'apprentissage, une augmentation des grilles de rémunération des apprentis, un assouplissement des conditions de rupture du contrat ou encore à la modification des conditions d'exercice des fonctions de maître d'apprentissage. La réforme prévoit également des modifications au niveau des acteurs mêmes puisque les centres de formation d'apprentis (CFA) se conforment désormais à l'ensemble des règles applicables aux organismes de formation et les opérateurs de compétences (OPCO) se voient confier la gestion des contrats d'apprentissage.

La réforme de la formation et de l'apprentissage bouleverse les circuits de financement jusqu'alors en vigueur et modifie les logiques d'intervention des opérateurs. La loi entraîne également une remise à plat de la gouvernance de la formation professionnelle et de l'apprentissage, avec en particulier :

- La création des **opérateurs de compétences (OPCO)** : passage de 20 OPCA à 11 OPCO selon une logique de filières économiques cohérentes ;
- L'évolution des missions des **Fongecif** ;
- L'évolution des missions des Régions avec notamment le renforcement de la compétence en matière d'orientation qu'elles exercent dans le cadre du **Service public régional de l'orientation (SPRO)** : missions d'information-orientation en direction de publics scolaires, étudiants et apprentis afin d'assurer un continuum entre l'orientation initiale et l'orientation continue) et dans le même temps la perte de la compétence Apprentissage désormais piloté par les branches professionnelles ;
- Et la création depuis le 1er janvier 2019 de **France compétences**. Cette nouvelle institution se substitue à la fois au FPSPP<sup>6</sup>, au Copanef<sup>7</sup>, au Cnefop<sup>8</sup> et à la CNCP<sup>9</sup>. Elle est notamment chargée de répartir les fonds mutualisés entre les financeurs, de réguler la qualité des actions de formation ainsi que les coûts et règles de prise en charge de l'alternance, de gérer l'actualisation des répertoires des certifications professionnelles et de sélectionner les opérateurs régionaux du CEP<sup>10</sup> pour les actifs occupés, sur la base d'une gouvernance quadripartite.

<sup>6</sup> Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

<sup>7</sup> Comité Paritaire interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation

<sup>8</sup> Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

<sup>9</sup> Commission nationale de la certification professionnelle

<sup>10</sup> Conseil en évolution professionnelle

Concernant la formation des demandeurs d'emploi, un important **Plan d'investissement dans les compétences (PIC)** est déployé par l'État afin de former, sur la période 2018-2022, un million de demandeurs d'emploi peu ou pas qualifiés et un million de jeunes éloignés du marché du travail. Ce plan permet ainsi de financer des appels à projets et des expérimentations destinés à répondre aux besoins de l'économie et à la transformation des compétences. Il est décliné au niveau régional au travers des **Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC)**, prévoyant la mobilisation conjointe de moyens financiers et déterminant la « feuille de route » de la politique régionale Orientation-Emploi-Formation pour les prochaines années.

### 1.3.2 La réforme de l'assurance chômage

Pour la ministre du Travail (dossier de presse, juin 2019), la réforme de l'indemnisation du chômage constitue la « troisième étape de la construction d'un nouveau modèle social pour l'emploi », après les ordonnances Travail de 2017 et la loi Avenir professionnel de 2018.

L'Etat a engagé une transformation de l'assurance chômage, en souhaitant également poursuivre l'évolution de l'accompagnement des chômeurs. Tout comme la réforme de la formation professionnelle, celle-ci s'appuie sur la mobilité professionnelle des individus et sur un rapprochement plus rapide entre employeurs et demandeurs d'emploi. La réforme s'inscrit dans la continuité des précédentes.

Trois principes guident la réforme de l'indemnisation du chômage :

- « *Il ne sera plus possible de gagner plus au chômage qu'en travaillant* » ;
- « *Il faudra davantage travailler pour ouvrir des droits à l'assurance chômage* » ;
- « *Les modalités d'indemnisation du chômage tiendront désormais compte du niveau de revenu des salariés* ».

**Les principales nouveautés en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2019 sont les suivantes :**

- Durée minimale de travail : pour ouvrir droit à indemnisation, il faudra avoir travaillé 130 jours (910 heures, soit 6 mois) sur les 24 derniers mois (contre 4 mois sur les 28 derniers mois jusqu'à présent).
- Rechargement des droits : le seuil minimum est porté à 6 mois (contre 1 mois). Il faudra avoir travaillé 6 mois pour bénéficier du rechargement de ses droits.
- Réduction de l'indemnité en fonction des revenus : les salariés ayant des revenus supérieurs à 4 500 euros bruts par mois subiront une réduction de leur indemnité de 30 % à partir du 7<sup>ème</sup> mois avec un plancher fixé à 2 261 euros nets par mois.
- Démission : les salariés ayant au moins cinq ans d'ancienneté dans leur entreprise pourront bénéficier de l'assurance chômage en cas de démission pour réaliser un projet professionnel.
- Indépendants : les travailleurs indépendants pourront toucher, sous certaines conditions (notamment des revenus antérieurs d'au moins 10 000 euros par an sur les deux années précédentes), une indemnisation de 800 euros par mois pendant 6 mois.

**D'autres mesures viendront les compléter au cours de l'année 2020 :**

- Mise en place, au 1er janvier 2020, d'un accompagnement spécifique pour les nouveaux inscrits à Pôle Emploi mais aussi pour les travailleurs précaires (alternance ou cumul prolongé entre contrats courts et chômage).
- Instauration d'un nouveau mode de calcul des indemnités de chômage calculées, à partir du 1er avril 2020, non plus sur les seuls jours travaillés mais sur le revenu mensuel de travail.
- Formation sur mesure pour les demandeurs d'emploi ayant reçu une proposition d'emploi stable mais devant préalablement mettre à niveau leurs compétences, à compter du 1er janvier 2020.

- Attribution de deux demi-journées d'accompagnement intensif avec Pôle emploi pour tous les demandeurs d'emploi qui le souhaiteront, dans les 4 semaines suivant leur inscription à Pôle emploi.
- Instauration d'un système de bonus-malus pour les entreprises de 11 salariés et plus, pour lutter contre la précarité et l'enchaînement des CDD ou des missions d'intérim, à compter du 1er janvier 2020.
- A compter du 1er janvier 2020 également, dans le cadre de la nouvelle convention tripartite Etat-Unedic-Pôle Emploi, définition d'une nouvelle offre de services de Pôle Emploi, d'une part pour permettre aux demandeurs d'emploi de répondre dans de meilleures conditions aux offres d'emploi déposées, d'autre part pour permettre aux entreprises de répondre plus efficacement et plus rapidement à leurs difficultés de recrutement.

### 1.3.3 De nouvelles approches proposées par les acteurs : l'exemple de Pôle emploi

Les évolutions de l'action publique en faveur de l'emploi durant la période 2010-2018 concernent nombre d'acteurs mentionnés précédemment. Il apparaît intéressant d'illustrer la typologie des actions mises en œuvre en s'appuyant sur quelques exemples. Le cas de Pôle Emploi, acteur clef du Service public de l'emploi en France souligne la diversité des leviers de modernisation et d'adaptation du système d'acteurs. Initiée en 2008 lors de sa création puis consolidée à partir de 2013, la mutation de Pôle emploi (PE) s'est poursuivie dans le cadre du programme 2015-2018 (au titre de la convention tripartite PE/Etat/UNEDIC) et de sa stratégie pluriannuelle 2015-2020.

#### **1 - Un objectif de différenciation et de spécialisation de l'intervention pour tenir compte d'une plus grande variété des besoins**

La mutation engagée par Pôle emploi s'appuie sur un objectif de plus forte prise en compte des spécificités des besoins et situations, qu'il s'agisse de ceux des demandeurs d'emploi ou de ceux des employeurs potentiels. Elle aboutit à des interventions plus fines, une réduction des délais de prise en charge des demandes, un renforcement des diagnostics de situation en amont, tant des demandeurs d'emplois que des employeurs, un suivi et un contrôle renforcé, etc.

#### **2 - Une plus forte participation des parties prenantes de l'action, au premier rang desquelles les agents eux-mêmes**

La transformation aboutit aussi à des changements en termes d'organisation et d'implication des agents qui participent davantage à la définition des modes opératoires tout en restant dans un cadre national stratégique (convention tripartites et stratégie pluriannuelle) via par exemple la participation à des laboratoires d'usages (*living lab*), la participation à la réalisation de tutoriels disponibles sur le site de Pôle emploi, à usage des agents ou des bénéficiaires d'allocation, une spécialisation de certains agents, par exemple aux besoins et stratégies des entreprises.

#### **3 - Des partenariats systématisés et adaptatifs pour mieux répondre aux situations du marché du travail**

La plus forte prise en compte du caractère complexe du système d'emploi et de son évolutivité stimule la dynamique des partenariats publics ou privés.

Pour Pôle emploi, au-delà des partenaires de la convention tripartite (Etat/Pôle Emploi/UNEDIC), on observe la mise en place de partenariats nationaux comme l'accord national avec les Départements de France et la DGEFP (Ministère de l'emploi) de 2014 (actualisé et enrichi en 2017 et 2019), pour la mise en place des binômes d'agents Pôle Emploi/Département en charge de l'accompagnement global et renforcé des personnes éloignées de l'emploi et confrontées à des freins sociaux à l'emploi (temporaires ou ponctuels) mais aussi des partenariats avec de grands employeurs de l'économie marchande.

#### **4 - L'intensification et la généralisation de la digitalisation des services**

La digitalisation des services constitue désormais aussi un levier d'adaptation fort et continu des modes d'intervention des acteurs publics. Dans le cas de Pôle emploi, la digitalisation, démarrée dès 2008, a été accélérée. Elle est polymorphe : services en lignes, dématérialisation des procédures, outils et services de formation (y compris MOOC), guides techniques ou métiers, suivi des parcours, voire expériences d'Intelligence Artificielle et utilisation des algorithmes avancés (Pôle emploi a été lauréat d'un AAP sur ce thème en 2018). Elle est aussi pluri utilisateurs : le site internet de PE et les plateformes associées sont au service des demandeurs d'emploi, des entreprises et employeurs mais aussi au service des agents de Pôle emploi eux-mêmes et des partenaires.

## 1.4 Les acteurs des politiques publiques

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 :

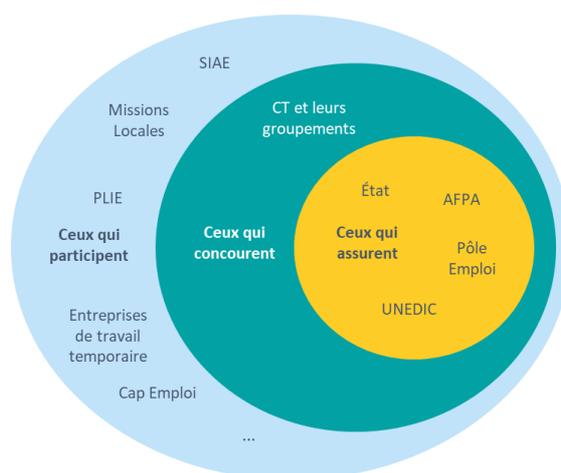
- aux différents niveaux stratégiques : l'Etat, à la fois par des politiques nationales et par l'appui de politiques locales, les Régions et autres collectivités, Pôle Emploi, les opérateurs de compétences (OPCO) ou encore les opérateurs locaux de l'emploi (PLIE, missions locales...).
- au niveau des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

### 1.4.1 Le service public de l'emploi au sens strict : cinq missions à destination du public des demandeurs d'emploi

La notion de Service public de l'emploi (SPE) remonte à une circulaire du ministère du travail de 1984 mais sa codification date de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. Le SPE est structuré autour de cinq activités : **le placement, l'indemnisation, l'insertion, la formation et l'accompagnement des demandeurs d'emploi**. Contribuer à une ou plusieurs de ces missions est impératif pour faire partie du SPE. Le code du travail distingue trois catégories d'acteurs :

- Les acteurs qui **assurent le service public de l'emploi** : ce sont les composantes historiques du SPE (Etat, services déconcentrés du ministère du travail, ANPE/Pôle Emploi, AFPA, Unedic).
- Les acteurs qui **concourent au SPE** : ce sont les collectivités territoriales et leurs groupements, renvoyant à la notion de SPE territorial et local (*cf. infra*).
- Les acteurs qui **participent au SPE** : ce troisième cercle regroupe les acteurs qui assurent l'une ou l'autre des missions du SPE : « Tout organisme public ou privé dont l'objet consiste en la fourniture de services relatifs au placement, à l'insertion, à la formation et à l'accompagnement des demandeurs d'emploi, les structures d'insertion par l'activité économiques (entreprises d'insertion et associations intermédiaires), les entreprises de travail temporaire, ainsi que les agences de placement privé ».

Figure 1 – Sociogramme des acteurs du SPE



### Ce que nous retenons dans le cadre de la présente étude des politiques Emploi-Formation-Insertion

Une définition du SPE basée :

- sur une **approche par les publics** : le SPE regroupe l'ensemble des acteurs qui agissent au bénéfice des **demandeurs d'emploi** ...
- et sur **des thématiques qui dépassent ce seul public** : ainsi « l'indemnisation » concerne également les allocataires des minima sociaux, la formation concerne également les actifs occupés...

Pôle Emploi et l'AFPA présentent la particularité d'être à la fois :

- Des acteurs historiques, dans le cercle des décideurs,
- Et des opérateurs de terrain qui assurent la prise en charge directe des publics.

## Le deuxième cercle : composition du service public de l'emploi dans les territoires

Tableau 1 - Le service public de l'emploi dans les territoires

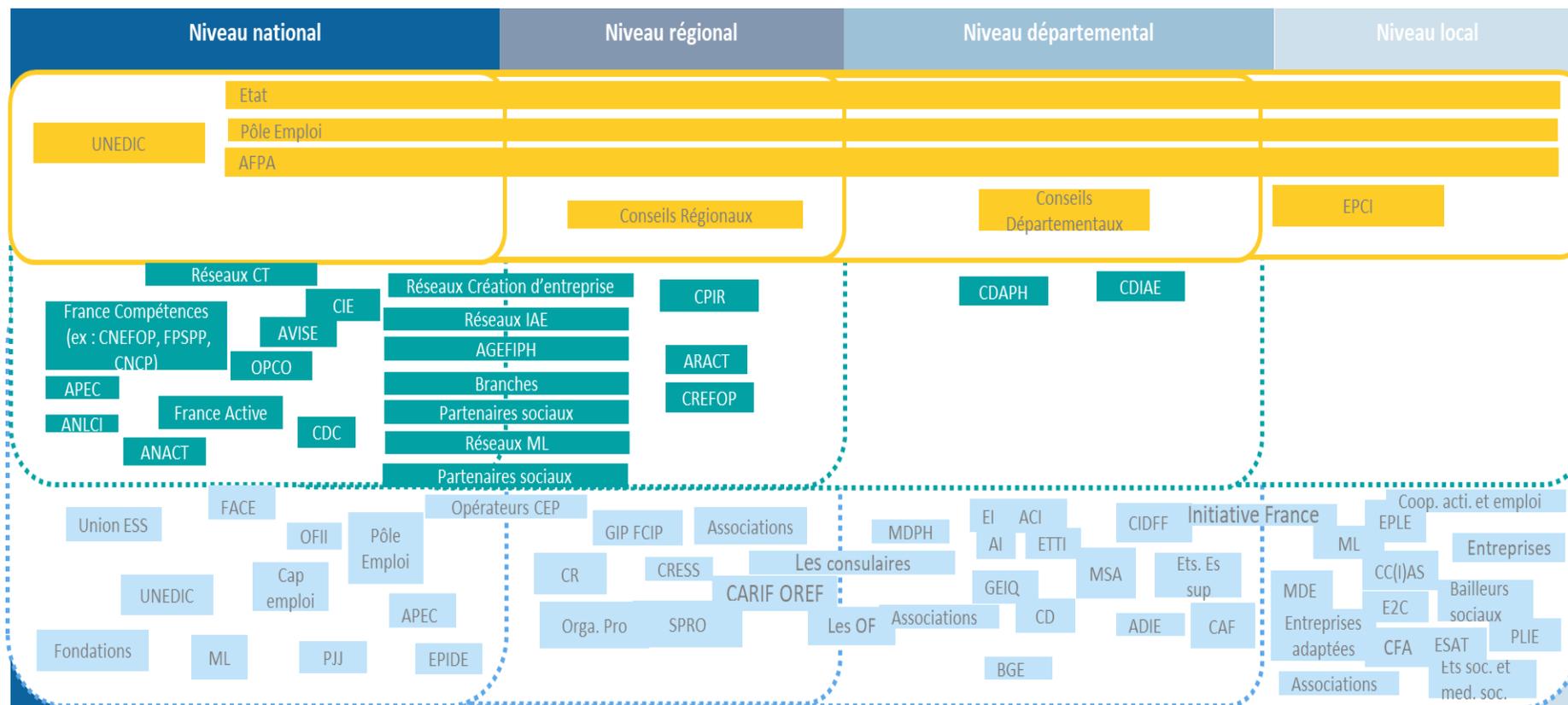
Niveau territorial	Objectifs (et membres) du SPE territorial	Politiques à articuler avec le SPE
Le service public de l'emploi au niveau <b>régional</b> (SPE-R)	Mise en œuvre de la Stratégie régionale pour l'emploi Sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la Région : → DIRECCTE → Représentants régionaux des principaux opérateurs de l'emploi : Pôle Emploi, Missions locales, et Organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés. → Représentants de la Région et des autres collectivités territoriales, de l'Agefiph et des partenaires sociaux, notamment.	Formation et orientation
Le service public de l'emploi au niveau <b>départemental</b> (SPE-D)	Mise en œuvre de la stratégie régionale pour l'emploi.  Il veille à la bonne articulation de la politique de l'Etat avec les politiques menées par les collectivités territoriales dans les champs proches des politiques de l'emploi, en particulier les <b>politiques d'insertion, dont l'insertion par l'activité économique et l'insertion des bénéficiaires du RSA.</b>	Insertion : BRSA et IAE
Le service public de l'emploi de <b>proximité</b>	Assurer la concertation des acteurs territoriaux et soutenir des initiatives locales dans un cadre partenarial au sein de zones spécifiques (zones en difficulté ou territoires de projet) définies dans le cadre de la stratégie régionale pour l'emploi.	Insertion

Source : Instruction du Gouvernement du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du Service Public de l'Emploi (SPE) dans les territoires

En lien avec le **mouvement de décentralisation** des politiques connexes à la politique de l'emploi au sens strict (formation, orientation, insertion) la **territorialisation du SPE inscrit ce dernier dans des écosystèmes spécifiques à des domaines de politiques publiques spécialisées (insertion, IAE ou formation..)** ou à des catégories de publics cibles.

## 1.4.2 Le service public de l'emploi s'inscrit dans l'écosystème plus large des politiques Emploi – Formation – Insertion

Les principaux acteurs des politiques Emploi-Formation-Insertion en fonction de leur niveau territorial préférentiel



Légende et précisions

Les acteurs ont été classés en fonction :

- de leur niveau d'implication en s'inspirant de la classification légale des acteurs selon qu'ils assurent, concourent ou participent au SPE. Les définitions ont été adaptées pour convenir à l'ensemble des écosystèmes spécifiques
- de leur niveau territorial d'intervention préférentiel :
  - Les opérateurs nationaux déployant une offre uniforme sur le territoire se situent au niveau national, ce qui ne signifie pas qu'ils sont absents au local (exemple : Pôle emploi)
  - Pour les niveaux départemental et local, les périmètres d'action des opérateurs participant au SPE sont moins précisément définis qu'au niveau national : il s'agit plus d'un continuum que d'une stricte séparation.

On note à la fois :

- Une multiplicité d'opérateurs et d'acteurs à l'échelle globale des politiques du marché du travail (emploi, formation, insertion),
- Un cercle de décideurs restreint mais dont le nombre s'accroît avec la décentralisation des politiques connexes (formation, orientation, insertion) et la territorialisation des politiques d'emploi.

### 1.4.3 Un zoom sur l'impact des réformes en cours sur certains acteurs

Les évolutions de l'action publique en faveur de l'emploi durant la période 2010-2018 concernent nombre d'acteurs mentionnés précédemment. En voici deux exemples, non exhaustifs.

#### Pôle Emploi

Initiée en 2008 lors de sa création puis consolidée à partir de 2013, la mutation de Pôle emploi, acteur clef du Service public de l'emploi en France, s'est poursuivie dans le cadre du programme 2015-2018 (au titre de la convention tripartite PE/Etat/UNEDIC)<sup>11</sup>.

#### Un travail de prise en compte renforcée de l'évolution de la situation des demandeurs d'emploi

Un accompagnement plus fortement différencié a été mis en place pour tenir compte de l'évolution des situations des publics :

- Accompagnement « renforcé » pour les publics les plus éloignés du marché de l'emploi ;
- Accompagnement « guidé » pour les publics en situation intermédiaire ;
- Accompagnement « suivi » pour les demandeurs d'emploi les plus autonomes.

Cette stratégie et le recrutement de 4 000 agents supplémentaires ont permis d'augmenter significativement le temps d'accompagnement déployé entre 2014 et 2017 mais aussi le nombre de demandeurs d'emplois soutenus au titre de l'accompagnement renforcé (307 000 en 2015, 527 000 en 2017) et une hausse du nombre de retours à l'emploi de près de 15% sur la même période.

Au-delà, le délai de la prise en charge de la personne sollicitant Pôle emploi a été raccourci (temps divisé par 2, 2 mois au lieu de 4 précédemment). De même le travail d'accompagnement des transitions professionnelles a été renforcé en ce qui concerne les étapes d'évaluation des besoins, l'accompagnement intensif et la levée des freins périphériques.

#### Un renforcement des contrôles

Parallèlement, de nouvelles approches du contrôle des chômeurs ont été expérimentées dans quelques régions avant d'être généralisées en 2015 à l'échelle nationale (aujourd'hui, environ 1 200 contrôles par mois).

#### Un travail renouvelé pour répondre aux besoins des entreprises

La spécialisation des conseillers de Pôle emploi constitue un autre levier d'action permettant de renforcer notamment la prise en compte des besoins des entreprises et la médiation nécessaire à la mise en relation entre l'offre et la demande : le nombre d'agents « services aux entreprises » a augmenté de 16% sur la période, l'offre de services a été approfondie (en ce qui concerne l'aide à la rédaction de l'offre, l'aide à la diffusion de l'offre, la présélection de candidats, l'aide à l'entretien d'embauche), de manière différenciée selon les types d'entreprises. Un travail de simplification concernant les formalités avec les entreprises a également été déployé (notamment via la dématérialisation).

#### La digitalisation des services

Pour assumer ses missions en matière d'interface entre l'offre et la demande, un important travail de digitalisation démarré dès 2008 et impliquant les agents de Pôle emploi eux-mêmes, a été accéléré depuis 2015. Cela aboutit à l'agrégation d'offres en ligne via le site pole-emploi.fr, au développement de MOOC et à la constitution de la page « Emploi store » (250 services digitaux et 150 partenaires) ou encore la mise à disposition de guide dématérialisés 100% web.

---

<sup>11</sup> Inspection générale des finances, Évaluation de la convention tripartite 2015-2018 entre l'État, l'Unédic et Pôle emploi, novembre 2018.

### Le recours à l'innovation de services

Pôle emploi a en outre encouragé à l'échelle nationale le recours à l'innovation : le LAB de Pôle emploi à Paris permet d'accueillir et d'intégrer les usagers (agents de Pôle emploi, demandeurs d'emplois, startups, DRH d'entreprises, ...) dans le design ou l'amélioration de services ; l'application Human roads sur les fonctions d'aide à l'orientation et les parcours de professionnalisation en région Provence Alpes Côte d'Azur par exemple.

### **Un renforcement du rôle des branches professionnelles avec l'appui des OPCO**

Depuis la loi Travail du 8 août 2016 et l'ordonnance du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, les branches sont engagées dans un processus de rapprochement. L'objectif est de réduire leur nombre (de 687 branches répertoriées en 2014 à 200 en 2019) pour renforcer leur rôle de régulation économique et sociale en concentrant les ressources conventionnelles sur un nombre restreint de branches au périmètre élargi et aux missions étendues.

Simultanément, la loi Avenir professionnel réforme en profondeur le paysage des organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) sont transformés en 11 opérateurs des compétences (OPCO), investis d'une mission de service public et recentrés sur deux missions principales : le financement des contrats d'apprentissage et de professionnalisation et le conseil aux PME-TPE. La collecte des fonds de la formation est confiée aux URSSAF ou à la Mutualité sociale agricole et leur répartition au nouvel opérateur public France Compétences. Pour atteindre leur objectif dans les délais souhaités, les pouvoirs publics ont imposé aux partenaires sociaux de désigner leur futur opérateur de compétences par accord de branche au plus tard le 31 décembre 2018.

L'objectif affiché de la réforme est de renforcer le rôle des branches, avec l'appui des OPCO, dans plusieurs domaines. Aux trois missions classiquement dévolues aux branches professionnelles (définir par la négociation les garanties applicables aux salariés ; définir par la négociation les thèmes sur lesquels les accords d'entreprise ne peuvent déroger à la loi ou à des accords de branche dans un sens moins favorable aux salariés (à l'exclusion des thèmes pour lesquels la loi prévoit la primauté de l'accord d'entreprise) ; réguler la concurrence entre entreprises d'un même secteur d'activité), la loi Avenir professionnel du 5 septembre 2018 ajoute deux nouvelles missions stratégiques :

- En matière d'**alternance** (contrats d'apprentissage et contrats de professionnalisation).

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

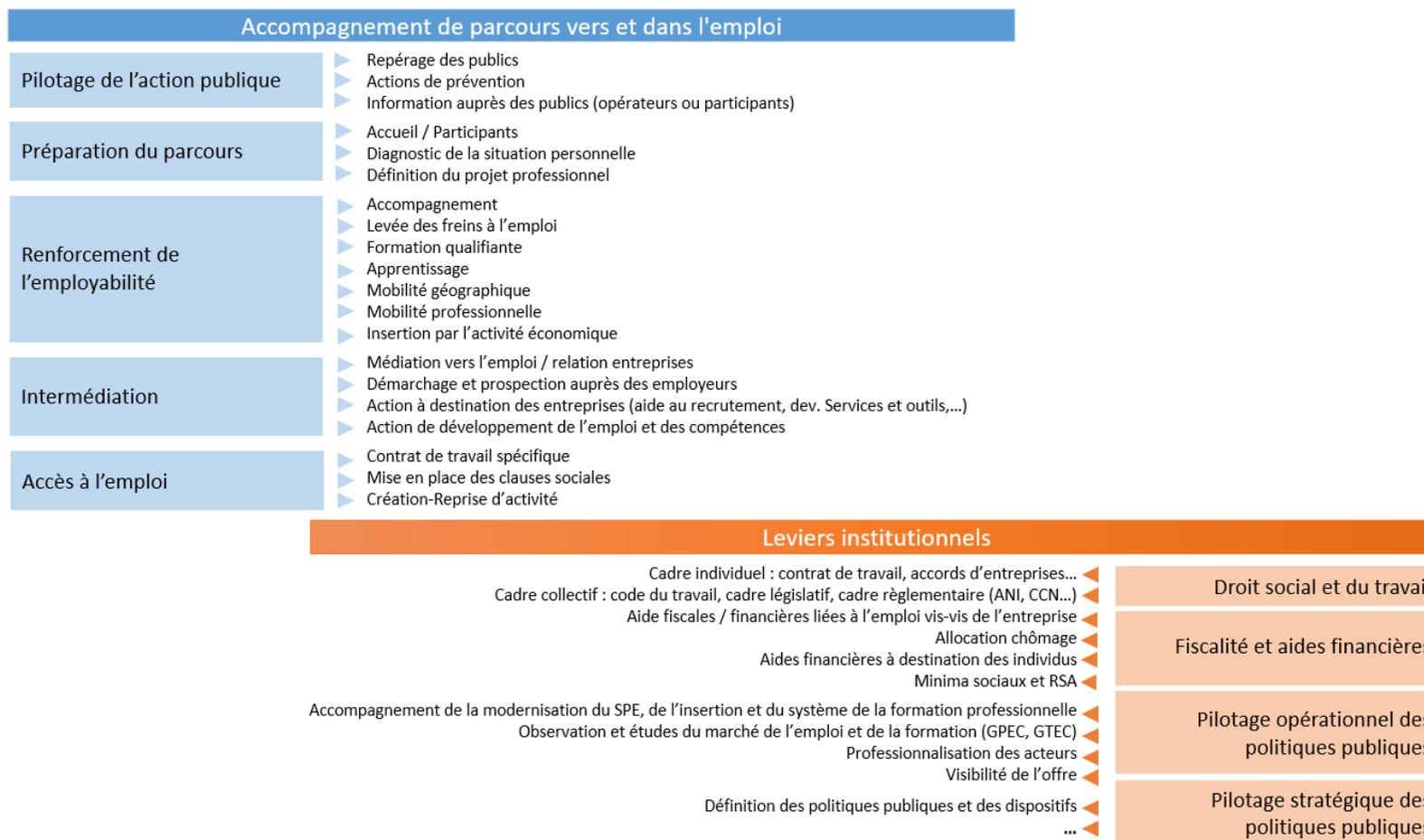
- En matière de **certification**.

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

## 1.5 Les politiques publiques de l'emploi réparties en 8 familles d'action

Schématiquement, les politiques de l'emploi et d'insertion s'appuient sur huit grandes familles d'action rassemblées en deux composantes : l'accompagnement de parcours vers et dans l'emploi d'une part et les leviers institutionnels d'autre part. L'analyse de l'intervention du FSE au sein des politiques publiques de l'emploi se basera, dans le chapitre 2, sur ce référentiel.

### Types d'actions des politiques actives de l'emploi et d'insertion



## 2. L'influence de la stratégie européenne sur les politiques publiques de l'emploi en France

### 2.1 L'emploi, une compétence des Etats membres...

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. Cependant, ce n'est que le traité d'Amsterdam (1997) qui définira un « niveau d'emploi élevé » en tant qu'objectif de l'Union européenne. La promotion de l'emploi est devenue une « question d'intérêt commun » (article 2 du Traité instituant la Communauté Européenne).

#### **Les États membres restent seuls responsables de leur politique de l'emploi.**

L'article 5 du TFUE<sup>12</sup> précise que l'emploi relève d'une compétence de l'Union européenne pour prendre des mesures visant à garantir que les États membres coordonnent leurs politiques. Ainsi, l'Union européenne a la responsabilité de soutenir et de compléter les actions des Etats membres dans ce domaine, d'encourager la coopération entre eux et de développer une « stratégie coordonnée » : la stratégie européenne pour l'emploi (SEE).

#### **Répartition des compétences entre l'Union européenne CE et les Etats membres**

Compétence exclusive → concurrence, politique monétaire ...	Compétence partagée → agriculture, cohésion, énergie ...	Compétence pour appuyer, coordonner ou compléter l'action des États membres → culture, tourisme, santé, éducation, formation professionnelle ...	Compétence pour prendre des mesures visant à garantir que les États membres coordonnent leurs politiques → politique économique, emploi et politiques sociales
---	--	---	---

### 2.2 ... mais sous « stratégie coordonnée » de l'Union européenne qui in fine influence à différents degrés la politique française

Si l'emploi est bien une compétence des Etats membres, le dialogue entre la Commission européenne et chaque Etat, de façon individuelle et collective, fait qu'il y a nécessairement des influences mutuelles. Ainsi, les stratégies européennes présentées ci-après ont toute leur importance dans le paysage des politiques publiques en France.

<sup>12</sup> Le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), aussi appelé Traité de Rome, est l'un des deux traités fondamentaux des institutions politiques de l'Union européenne avec le traité sur l'Union européenne, datant du 25 mars 1957. Modifié en profondeur, il est devenu à la signature du traité de Lisbonne le 13 décembre 2007, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

## 2.2.1 La stratégie européenne pour l'emploi (SEE), un mode d'action intergouvernemental

Issue du sommet extraordinaire du Luxembourg (novembre 1997), la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) définit un objectif partagé de taux d'emploi élevé, qui a été mis au même niveau que les objectifs macroéconomiques de croissance et de stabilité.

La SEE se limite à l'édiction d'orientations générales, appelées « lignes directrices », que les États doivent « prendre en compte » dans l'élaboration de leurs politiques. Elle repose sur la méthode ouverte de coordination (MOC), définie par les articles 125 et 128 du traité instituant la Communauté européenne.

Cette méthode combine différentes étapes : un examen réciproque des **plans nationaux d'action pour l'emploi (PNAE)** au sein du Comité de l'Emploi, et des séances de « revue par les pairs » (avec participation d'experts de différents États membres) portant sur une politique ou une catégorie de mesures.

En 2005, lors de la révision de la Stratégie de Lisbonne, la méthode est révisée avec l'introduction des « **Plans Nationaux de Réforme** » (PNR) pluriannuels (2005-2008 puis 2008-2010), en remplaçant les PNAE, chargés de suivre les lignes directrices pour l'emploi.

**Désormais, la SEE est mise en œuvre dans le cadre du semestre européen selon quatre étapes :**

- **Les lignes directrices pour les politiques de l'emploi** définissant des priorités et objectifs communs proposés par la Commission, convenus par les États membres et adoptés par le Conseil de l'UE.

Les lignes directrices adoptées en 2018 sont de quatre ordres :

- stimuler la demande de main-d'œuvre,
- renforcer l'offre de main-d'œuvre et de compétences
- améliorer le fonctionnement du marché du travail
- garantir l'équité, combattre la pauvreté et promouvoir l'égalité des chances.

- **Le rapport conjoint sur l'emploi (RCE)**, publié par la Commission et adopté par le Conseil de l'UE. Il comprend une analyse de la situation de l'emploi en Europe, de la mise en œuvre des lignes directrices pour les politiques de l'emploi et du tableau de bord d'indicateurs en matière sociale et d'emploi.
- **Les programmes nationaux de réforme (PNR)** sont présentés par les États membres et analysés par la Commission, vérifiant leur conformité à la stratégie Europe 2020.
- Sur la base de l'évaluation des PNR, la Commission européenne publie une série de rapports analysant les politiques économiques de chacun des États membres et formule des **recommandations par pays**.

## 2.2.2 La Stratégie de Lisbonne puis la Stratégie Europe 2020

En 2000, le Conseil européen de Lisbonne décide d'ancrer davantage les politiques de l'emploi avec les politiques de compétitivité et de croissance au niveau de l'Europe. Ainsi, la SEE devient une des composantes de la « **Stratégie de Lisbonne** ». Elle vise à faire de l'Union européenne « l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique au monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale ».

Cinq objectifs quantifiés concernent directement l'emploi :

- L'atteinte d'un taux d'emploi global de 70%
- L'atteinte d'un taux d'emploi des femmes de 60% (et la contribution à la suppression des écarts de rémunération entre les hommes et les femmes)
- L'atteinte d'un taux d'emploi des 55-65 ans de 50%
- La diminution du chômage des jeunes par la réduction de l'écart entre taux de chômage des jeunes et taux de chômage des adultes
- L'accès à la formation tout au long de la vie pour 12,5% de la population des 25-64 ans.

En 2010, la **stratégie Europe 2020** a été adoptée visant « l'emploi et une croissance intelligente, durable et inclusive ». Des outils d'appui à cette stratégie ont été construits avec en premier lieu, la mise en place du **semestre européen** en tant que mécanisme de coordination des politiques économiques et financières. La stratégie compte plusieurs grands objectifs dont plusieurs en lien avec les politiques publiques de l'emploi :

- Marché du travail : porter à 75 % le taux d'emploi des personnes âgées de 20 à 64 ans d'ici 2020
- Inclusion sociale et lutte contre la pauvreté : 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 : ramener le taux de décrochage scolaire à 10 % (contre 15 %) et porter à 40 % au moins (au lieu de 31 %) la proportion de personnes âgées de 30 à 34 ans ayant achevé un cycle de l'enseignement supérieur ou d'un niveau équivalent.

	Objectifs UE 2020	France 2014	France 2016	France 2017	France 2018
Taux d'emploi	75%	69.2%	70%	70,6%	71,3%
Pauvreté et exclusion (en milliers)	- 20 000	389	313	- 422	- 106
Décrochage scolaire	10%	8,8%	8,8%	8,9%	8,9%
Enseignement supérieur ou équivalent	40%	43,7%	43,6%	44,3%	46,2%

Source : Eurostat – données taux d'emploi non disponible avant 2014.

Pour contribuer à l'ensemble des objectifs de la stratégie Europe 2020, 7 initiatives phares ont été mises en place<sup>13</sup>, et notamment :

- La stratégie pour les nouvelles compétences et les nouveaux emplois qui « vise à moderniser les marchés du travail et à permettre aux personnes de développer leurs compétences tout au long de leur vie afin d'améliorer la participation au marché du travail et d'établir une meilleure adéquation entre l'offre et la demande d'emploi, y compris en favorisant la mobilité professionnelle » ;
- Jeunesse en mouvement qui « vise à renforcer la performance des systèmes éducatifs et à faciliter l'entrée des jeunes sur le marché du travail » ;
- La plate-forme européenne contre la pauvreté et l'exclusion sociale qui « vise à garantir une cohésion sociale et territoriale telle que les avantages de la croissance et de l'emploi soient largement partagés et que les personnes en situation de pauvreté et d'exclusion sociale se voient donner les moyens de vivre dans la dignité et de participer activement à la société ».

Le suivi de l'avancement de ces initiatives est examiné dans le cadre du cycle annuel de la gouvernance économique de l'Union : le Semestre européen.

<sup>13</sup> Communication de la Commission : Europe 2020 - Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive (3/03/2010)

### 2.2.3 Le socle européen des droits sociaux

La mise en place d'un socle européen des droits sociaux a été annoncée en septembre 2015. Cette initiative s'inscrit dans le cadre des travaux entrepris par la Commission européenne en vue d'une Union économique et monétaire (UEM) plus approfondie et équitable<sup>14</sup>. Son objectif est de donner aux citoyens des droits nouveaux et plus efficaces. Adopté par le Conseil et le Parlement européen le 17 novembre 2017, il comprend trois grands volets :

- Égalité des chances et accès au marché du travail
- Conditions de travail équitables
- Protection sociale et inclusion sociale

Ces trois volets sont déclinés en 20 principes :

Égalité des chances et accès au marché du travail	Conditions de travail équitables	Protection et insertion sociales
L'éducation, la formation et l'apprentissage tout au long de la vie L'égalité entre les femmes et les hommes L'égalité des chances Le soutien actif à l'emploi	Un emploi sûr et adaptable Les salaires Des informations sur les conditions d'emploi et une protection en cas de licenciement Le dialogue social et la participation des travailleurs L'équilibre entre la vie professionnelle et la vie privée Un environnement de travail sain, sûr et bien adapté et la protection des données	Des services de garde d'enfants et d'aide aux enfants La protection sociale Les prestations de chômage Le revenu minimum Les revenus et pensions de vieillesse Soins de santé L'inclusion des personnes handicapées Les soins de longue durée Le logement et l'aide aux sans-abri L'accès aux services essentiels

#### Ils serviront de fil conducteur à la politique sociale de l'Union européenne.

Dans le prolongement de la méthode ouverte de coordination, le socle est doté d'un système d'évaluation (*social scoreboard*, dont un extrait est présenté ci-après) pour identifier les tendances et performance des Etats membres dans l'application des vingt principes du socle. « **Le socle européen des droits sociaux a pour vocation d'indiquer la direction à suivre afin de renouer avec la convergence socio-économique et d'encourager les réformes au niveau national. Dans cet esprit, un tableau de bord d'indicateurs clés a été élaboré à l'appui dudit socle pour examiner les résultats obtenus par les États membres participants en matière sociale et d'emploi. Cet outil de suivi permettrait en outre l'évaluation comparative des résultats positifs afin d'améliorer la situation générale.** »<sup>15</sup>

#### Extrait du Tableau de bord social : indicateurs clés et indicateurs secondaires

Égalité des chances et accès au marché du travail	
Éducation, compétences et apprentissage tout au long de la vie	Jeunes ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation (Part des jeunes de 18 à 24 ans ayant quitté prématurément le système d'éducation et de formation, par sexe) Eurostat
	Participation des adultes à l'apprentissage (Apprentissage tout au long de la vie – pourcentage des personnes de 25 à 64 ans suivant des études ou une formation, par sexe) Eurostat
	Faiblesse des résultats scolaires (mauvais résultats lors de l'enquête PISA pour les mathématiques – personnes de 15 ans) OCDE
	Taux de réussite dans l'enseignement supérieur, groupe des 30 à 34 ans (Taux de réussite dans l'enseignement supérieur – pourcentage des personnes de 30 à 34 ans ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur, par sexe) Eurostat

Source : Document de travail des services de la Commission - SWD(2017) 200

<sup>14</sup> Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne, 15 juillet 2014, « Un nouvel élan pour l'Europe : Mon programme pour l'emploi, la croissance, l'équité et le changement démocratique »

<sup>15</sup> Document de travail des services de la Commission – tableau de bord – avril 2017

Les indicateurs du socle doivent ainsi permettre des mesures dans le temps, à intervalles réguliers et dans l'espace (régions, pays)<sup>16</sup>. Les résultats et avancées de ce système seront examinés dans le cadre du Semestre européen. Aussi, les travaux du comité de l'emploi ont-ils embarqué ce nouveau tableau de bord axé sur le socle qui sera également inclus dans le rapport annuel conjoint sur l'emploi publié chaque automne, parallèlement à l'examen annuel de la croissance.

**Le socle affirme des principes et des droits mais sa portée reste limitée en l'absence de valeur juridique opposable. Le respect de ce socle relève *in fine* d'une responsabilité partagée entre l'Union européenne, les Etats-membres, les acteurs publics, les partenaires sociaux et autres parties prenantes.** Pour autant, il n'en demeure pas moins que :

- la Commission - dans sa communication d'avril 2017 - indiquait que le socle constituerait « une référence pour la conception du cadre financier pluriannuel » ;
- le FSE+ 2021-2027 est l'outil privilégié de sa mise en œuvre et sera donc pleinement mobilisé sur les objectifs du socle ;
- les principes et droits affirmés dans ce socle constituent une contrainte politique qui influence d'autres politiques européennes.

#### 2.2.4 D'autres instruments non-contraignants peuvent également avoir une influence sur les politiques publiques de l'emploi en France

Certaines initiatives politiques de la Commission peuvent également avoir des impacts sur la politique publique de l'emploi en France. C'est le cas par exemple de :

##### - **La recommandation du Conseil établissant une garantie européenne pour la jeunesse**

La recommandation d'avril 2013 invitait les Etats-membres à « veiller à ce que tous les jeunes de moins de 25 ans se voient proposer un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel ». Cela a donné lieu à la mise en œuvre de la Garantie jeunes en France depuis 2013, avec la mobilisation de l'IEJ par exemple.

##### - **La nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe (établie en juin 2016)**

Cette nouvelle stratégie comporte dix actions qui visent à doter les citoyens de compétences utiles sur le marché du travail, notamment la recommandation du Conseil du 19 décembre 2016 relative à des parcours de renforcement des compétences ou la recommandation du 15 mars 2018 relative à un cadre européen pour un apprentissage efficace et de qualité. Le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) et les dispositions de la loi n°2018-771 du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* rentrent pleinement dans cette stratégie.

L'Union européenne intervient aussi dans certains domaines de manière plus ou moins contraignante (directrices, règlements, décisions). Ces interventions sont envisagées comme une garantie de normes minimales dans l'ensemble des États membres de l'Union, par exemple :

- les conditions de travail : travail à temps partiel, contrats à durée déterminée, heures de travail, emploi des jeunes, information et consultation des travailleurs
- la protection contre toute discrimination fondée sur le sexe, l'origine ethnique, la religion, l'âge, le handicap ou l'orientation sexuelle
- la santé et la sécurité au travail : droits et obligations généraux et spécifiques, équipements de travail, risques spécifiques, tels que substances dangereuses et agents carcinogènes
- la coopération entre les services publics de l'emploi : création du réseau européen des services publics de l'emploi pour une période allant jusqu'au 31 décembre 2020.

<sup>16</sup> Avis du CESE : La construction d'une Europe dotée d'un socle des droits sociaux – décembre 2016

## 3. Une programmation du FSE en France qui a évolué, en lien avec la stratégie européenne pour l'emploi

### 3.1 Un fonds qui s'est élargi et structuré au fil des programmations

Le Fonds social européen est le fonds européen le plus ancien, créé en 1957. Il 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.

Au cours des programmations successives, le FSE, fonds structurel rattaché à la politique de cohésion de l'Union, a fait notamment l'objet :

- d'une stratégie affinée avec une concertation des acteurs impliqués en amont de la définition des programmes opérationnels ;
- d'une structuration affirmée autour de priorités affichées (que ce soit en termes d'objectifs et/ou de publics visés) et pilotée de plus en plus fortement par les résultats.

La définition d'une stratégie européenne de plus en plus affirmée en matière d'emploi a eu pour effet d'avoir des programmations FSE également davantage ciblées et organisées autour d'objectifs communs à l'ensemble des Etats membres, déclinés dans chaque contexte national/territorial.

La période 2007-2013 a notamment marqué un tournant par rapport à la période précédente. Le PO bénéficiait d'une plus forte structuration autour de cinq axes<sup>17</sup>. Les effets attendus des actions couvertes par les trois premiers axes étaient centrés sur des publics prioritaires (actifs occupés, chômeurs, personnes les plus éloignées de l'emploi) tandis que l'axe 4 avait la particularité d'être entièrement dédié à la production d'effets sur les systèmes et les entités. Cette structuration est apparue comme une forte clarification pour les acteurs (gestionnaires et bénéficiaires), permettant de mieux identifier les publics et la nature des problèmes rencontrés.

**Sur la période de programmation actuelle, 2014-2020, le FSE et l'IEJ sont mobilisés en France 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.** Ils ambitionnent de soutenir des actions permettant de :

- réduire les inégalités en matière d'éducation initiale et prévenir le décrochage scolaire ;
- améliorer l'intégration des jeunes sur le marché du travail<sup>18</sup>, notamment via le renforcement de l'apprentissage et des formations professionnelles ;
- assurer un meilleur accès à la formation professionnelle continue de tous en intervenant notamment auprès des demandeurs d'emploi, des personnes les moins qualifiées mais également des salariés des petites et moyennes entreprises ;
- fournir aux travailleurs âgés un accompagnement adapté pour lutter contre le chômage des seniors ;
- assurer que les politiques actives de l'emploi se concentrent sur les plus vulnérables.

L'enveloppe du FSE est répartie entre **33 Programmes opérationnels** :

- 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 DOM (Martinique Guadeloupe, Guyane), gérés par les Conseils régionaux ;
  - 927 M€ répartis entre les 5 PO FSE gérés par l'Etat dans les DOM (Martinique, Guadeloupe, Guyane, Mayotte et La Réunion)
  - 218 M€ (adossé à 216 M€ de crédits IEJ) dédiés au PON IEJ 2014-2015.
- En outre, le programme Europ'Act<sup>19</sup> permet de coordonner l'ensemble des PO français.

<sup>17</sup> Dont l'axe 5 était consacré à l'assistance technique.

<sup>18</sup> A noter que les moins qualifiés sont identifiés comme un public prioritaire.

Pour agir sur l'ensemble de ces champs, la France a positionné les interventions du FSE et de l'IEJ sur quatre des onze objectifs thématiques (OT) proposés par les règlements :

- OT 8 : Promouvoir un emploi durable et de qualité et soutenir la mobilité de la main d'œuvre
- OT 9 : Promouvoir l'inclusion sociale et lutter contre la pauvreté et toute forme de discrimination
- OT 10 : Investir dans l'éducation, la formation et dans la formation professionnelle pour acquérir des compétences et pour l'apprentissage tout au long de la vie
- OT 11 : Renforcer les capacités institutionnelles des autorités publiques et des parties intéressées et l'efficacité de l'administration publique [Uniquement dans les RUP]

Chaque OT couvre une ou plusieurs priorités d'investissement. Sur les 15 priorités d'investissement (PI) ouvertes en France, **les PI 9i et 10iii concentrent 54% des crédits programmés, tous POs confondus**. Si on leur ajoute la PI 8v, ce sont deux tiers des crédits FSE qui sont couverts.

Priorité d'investissement		% FSE	Nb de PO concernés
8i	L'accès à l'emploi pour les demandeurs d'emploi et personnes inactives, notamment CLD et personnes les plus éloignées du marché du travail	6%	6
8ii – IEJ	L'intégration durable sur le marché du travail des jeunes, en particulier ceux qui ne travaillent pas, ne font pas d'études ou ne suivent pas de formation, y compris les jeunes exposés à l'exclusion sociale et ceux issus de groupes marginalisés	18%	20
8iii	L'emploi indépendant, l'entrepreneuriat et la création d'entreprises	4%	12
8v	L'adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs	12%	7
8vi	Le vieillissement actif et en bonne santé	1%	2
8vii	La modernisation des institutions du marché du travail	1%	3
9i	L'inclusion active, y compris en vue de promouvoir l'égalité des chances, la participation active et une meilleure aptitude à l'emploi	29%	5
9ii	L'intégration socio-économique des communautés marginalisées telles que les Roms	0,1%	2
9iii	La lutte contre toutes les formes de discrimination et la promotion de l'égalité des chances	0,1%	1
9iv	L'amélioration de l'accès à des services abordables, durables et de qualité, y compris les soins de santé et les services sociaux d'intérêt général	0,1%	1
9v	La promotion de l'entrepreneuriat social et de l'intégration professionnelle dans les entreprises sociales et la promotion de l'économie sociale et solidaire, afin de faciliter l'accès à l'emploi	0,4%	4
10i	La réduction et la prévention du décrochage scolaire et la promotion de l'égalité d'accès à des programmes de développement pour la petite enfance ainsi qu'à un enseignement primaire et secondaire de qualité	1,9%	6
10ii	L'amélioration de la qualité, de l'efficacité et de l'accès à l'enseignement supérieur et équivalent	0,3%	3
10iii	La meilleure égalité d'accès à l'apprentissage tout au long de la vie pour toutes les catégories d'âges	25 %	28
10iv	L'amélioration de l'utilité des systèmes d'éducation et de formation pour le marché du travail, le passage plus aisé du système éducatif au monde du travail et l'amélioration tant de l'enseignement professionnel et des filières de formation que de leur qualité	1%	4
<b>Total</b>		<b>100%</b>	

Source : Avancement de la programmation FEDER-FSE IEJ au 31/12/2018 – CGET

<sup>19</sup> Le programme Europ'Act 2014-2020 doit notamment permettre de rationaliser et optimiser les interventions et les actions support à destination des autorités de gestion des programmes et de produire les outils d'aide à la décision nécessaires au pilotage de l'Accord de partenariat : animation du Comité État-Régions national et de l'instance nationale de concertation partenariale de l'Accord de Partenariat, système d'information, appui à la gestion et au contrôle, mise en réseaux et animation, formation, valorisation des données, suivi et évaluation, communication...

- 29% de la maquette de crédits FSE/IEJ allouée à la France sont concentrés sur la priorité d'investissement 9i en **faveur de l'inclusion active** et permet un soutien à l'accompagnement socio-professionnel des personnes les plus éloignées de l'emploi (bénéficiaires du RSA, demandeurs d'emploi de longue durée) sous forme de parcours, d'étapes de parcours ou encore de soutien à l'insertion par l'activité économique. La France dépasse ainsi l'exigence réglementaire de concentration thématique à 20%.
- 25% sont concentrés sur la priorité d'investissement 10iii principalement utilisée pour le **soutien à la formation des demandeurs d'emploi**, à l'**apprentissage** et à l'orientation.
- 12% de la maquette sont concentrés à **l'adaptation des entreprises et des travailleurs** (Pi 8v).

Particularité de cette période de programmation, **le public jeune** fait l'objet d'une attention nouvelle de la part de l'Union européenne à la fois dans le cadre du FSE (notamment *via* la **PI 10i** pour la lutte contre le décrochage scolaire), par la mise en place de **l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ)** ou encore par l'accompagnement intensif des jeunes (**PI 8i**), **consacrant ainsi plus d'un milliard d'euros en faveur de l'insertion des jeunes NEETs**<sup>20</sup>. Cette enveloppe a permis de financer des dispositifs tels que la Garantie jeunes, l'Accompagnement intensif des jeunes (AIJ), le Parcours Autonomie ou encore des dispositifs locaux spécifiques.

---

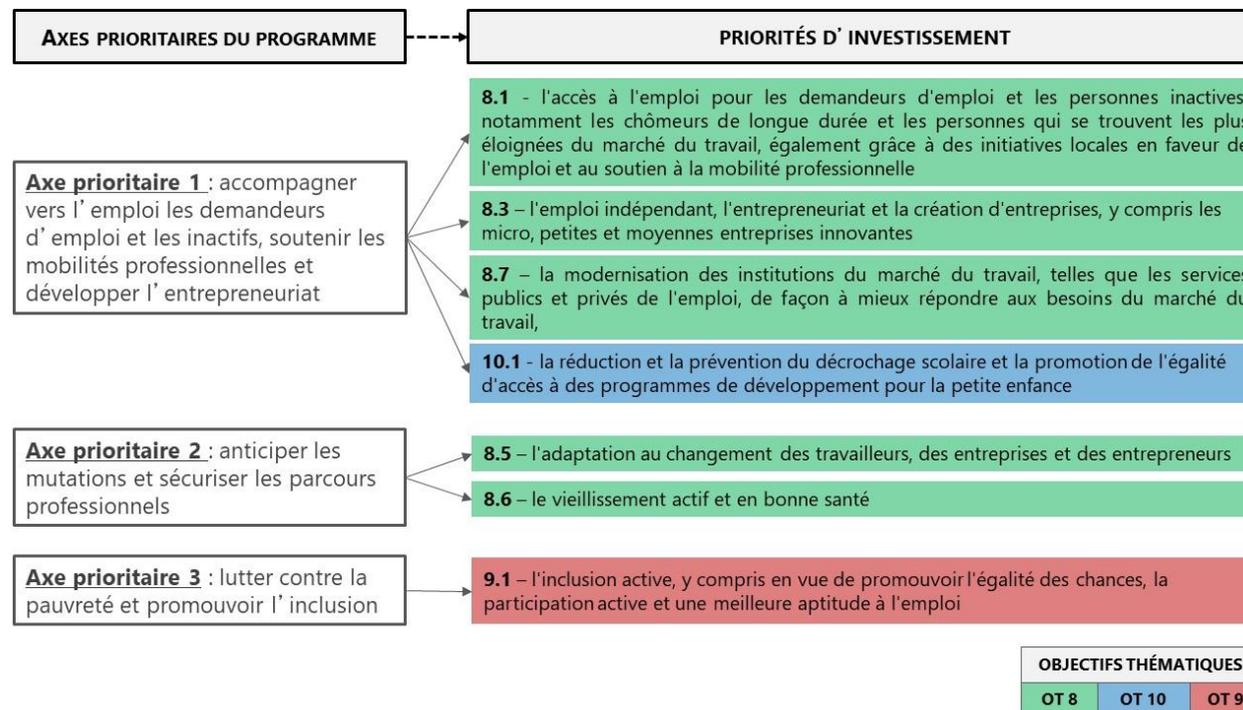
<sup>20</sup> Jeunes ni emploi, ni en formation et ne suivant pas d'enseignement

## 3.2 Quelques éléments relatifs aux PO nationaux FSE et IEJ 2014-2020

Le PO national FSE 2014-2020 est positionné pour relever six défis :

1. **Contribuer à la personnalisation accrue de l'offre de services en direction des demandeurs d'emploi**, particulièrement pour les publics qui en ont le plus besoin via, notamment, des modalités d'intervention spécifiques et des approches innovantes.
2. **Améliorer l'accompagnement des jeunes**, en particulier, ceux qui sont le plus exposés au risque de chômage, pour faciliter leur accès à l'emploi.
3. Développer l'emploi et les compétences pour faire face aux mutations et contribuer à la sécurisation des trajectoires professionnelles.
4. **Promouvoir le vieillissement actif** via le maintien et le retour à l'emploi des seniors
5. **Renforcer l'inclusion active** pour lutter contre la précarité et la pauvreté.
6. Développer les projets d'innovation sociale créateurs d'emplois et de cohésion sociale.

Il est organisé autour de trois axes et s'appuie sur 7 priorités d'investissement :



La Pi 9i (unique Pi de l'axe 3) comptabilise 1,097 Md€ de crédits FSE programmés, soit 52,2% des montants programmés sur la totalité du programme.

Axe	PI	Type d'intervention	Montants FSE programmés (extraction BD subvention au 02/07/2019)	Nombre de participants (RAMO 2018)
Axe 1 - Accompagner vers l'emploi les demandeurs d'emploi et les inactifs, soutenir les mobilités professionnelles et développer l'entrepreneuriat	8.1	Accompagnement	136 351 520 €	313 111
	10.1	Décrochage scolaire	37 451 637 €	47 129
	8.7	Modernisation des structures liées au marché du travail	31 307 613 €	7 346
	8.3	Appui à la création et la reprise d'entreprise	83 663 526 €	66 601
Axe 2 - Anticiper les mutations et sécuriser les parcours professionnels	8.5.1	Gestion emploi et compétences	70 223 517 €	215 363
	8.5.2	Egalité	10 319 592 €	
	8.5.3	Former actifs	203 449 335 €	
	8.5.4	Former licenciés	219 719 715 €	
	8.5.5	Développer compétences adaptées territoires	343 334 €	
	8.6.1	Actions gestion âges	2 896 839 €	17
Axe 3 - Lutter contre la pauvreté et promouvoir l'inclusion	9.1	Parcours individualisé	1 096 927 613 €	1 629 432
	9.2	Mobilisation employeurs	113 163 311 €	
	9.3	coordination / animation	95 261 258 €	

L'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) doit contribuer à la mise en œuvre de la Garantie européenne pour la jeunesse, conformément à la recommandation du Conseil de l'Union européenne du 22 avril 2013. Elle a été mise en œuvre au niveau national *via* un Programme opérationnel distinct couvrant la métropole et les DROM et, au niveau régional, *via* des axes dédiés au sein des Programmes opérationnels régionaux FEDER-FSE.

- Objectif : faciliter l'intégration durable des jeunes les plus en difficulté sur le marché du travail en leur proposant « un emploi de qualité, une formation continue, un apprentissage ou un stage, dans les quatre mois suivant la perte de leur emploi ou leur sortie de l'enseignement formel ».
- Public cible : tous les jeunes âgés de moins de 30 ans sans emploi et ne suivant ni études ni formation (NEET).
- Enveloppe financière : 620 M€ sur 2014-2016 dédiés à la lutte contre le chômage des jeunes (310 M€ d'IEJ adossés à 310 M€ de FSE) et 161 M€ pour 2017-2020.
- Taux de cofinancement : 92 % maximum du coût global du projet (46 % de FSE et 46 % d'IEJ).
- Types d'actions soutenues : le repérage des NEET *via* le renforcement des dispositifs et outils existants ; l'accompagnement personnalisé des NEET dans l'élaboration de leur projet professionnel et l'accès à l'emploi ; l'aide à l'insertion professionnelle *via* des nouvelles possibilités d'immersion en milieu professionnel et en entrepreneuriat ; l'accès en formation certifiante, préqualifiante ou qualifiante, en particulier par une voie de deuxième chance ou par l'apprentissage.

- Territoires éligibles (14 régions et 8 départements) :
  - o Régions : Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bourgogne, Centre, Champagne-Ardenne, Haute-Normandie, Languedoc-Roussillon, Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion.
  - o Départements : Bouches-du-Rhône, Var, Haute-Garonne, Seine-Saint-Denis, Moselle, Meurthe et Moselle, Haute Corse et Corse du sud.
- Lignes de partage : 35 % de l'IEJ gérés par les régions dans le cadre de leur PO interfonds FEDER-FSE (sauf pour la Réunion, Mayotte, la Guyane et les Bouches-du-Rhône) et 65 % gérés par l'Etat (PO national IEJ).

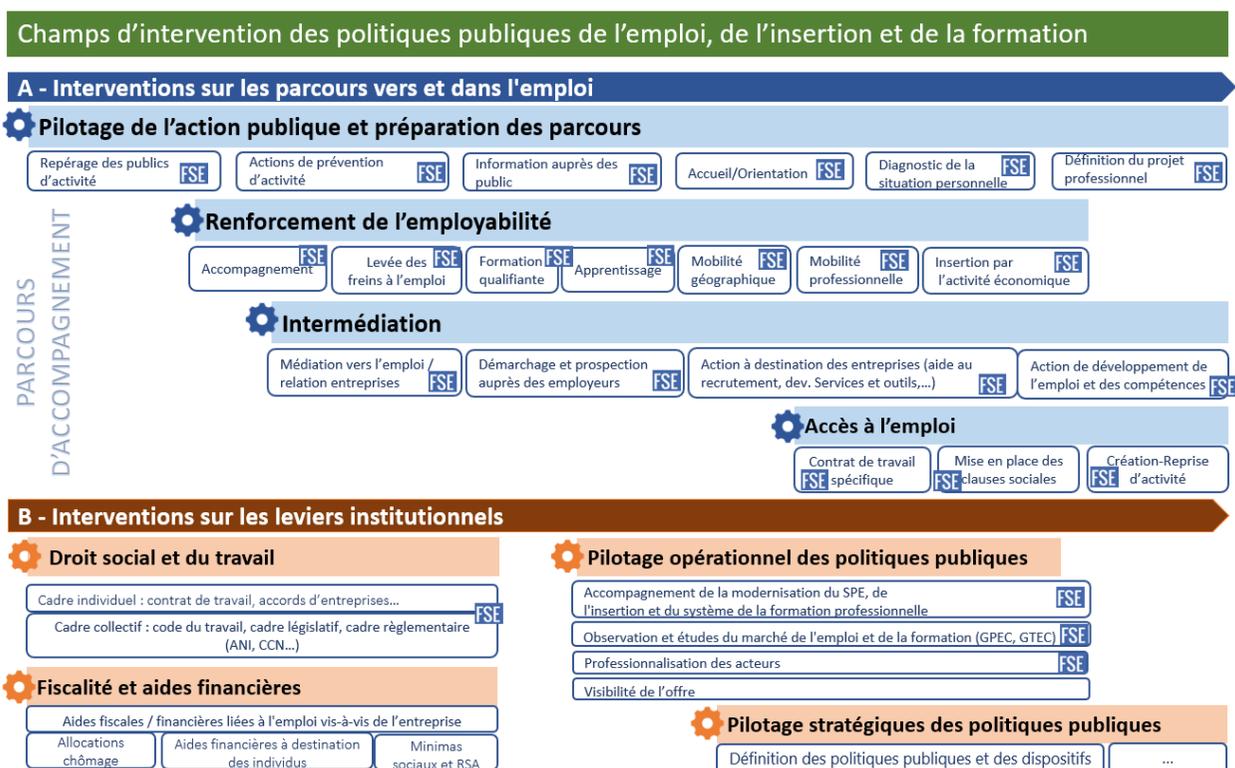
**Le programme opérationnel national pour la mise en œuvre de l'Initiative pour l'emploi des jeunes** (PO IEJ) en métropole et en Outre-Mer a été approuvé par la Commission européenne le 3 juin 2014 et la DGEFP est une autorité de gestion et de certification depuis le 4 décembre 2015. Les actions du PO IEJ s'articulent autour des 3 objectifs du Plan national Garantie pour la jeunesse :

- le repérage des jeunes NEET, via le soutien des dispositifs existants (plateformes de suivi des décrocheurs de l'éducation nationale, service militaire adapté Outre-Mer...) et en s'appuyant sur le service public de l'emploi (notamment Pôle emploi et les missions locales)
- l'accompagnement suivi et personnalisé qui a pour but de faire un bilan de compétences et de fournir l'appui nécessaire à la recherche d'une solution d'emploi, de stage ou de formation, tel que prévue par la Garantie pour la jeunesse
- la facilitation de l'insertion professionnelle qui regroupe la formation qualifiante (jeunes en emploi d'avenir, appui à l'entrepreneuriat, service militaire adapté dans les DOM...) et la mise en situation professionnelle (service civique en alternance, mobilité géographique des apprentis...)

## 3.3 L'importance du FSE dans les politiques publiques

### 3.3.1 Une capacité du FSE à intervenir sur une grande partie des politiques publiques mises en oeuvre

Le Fonds social européen intervient dans la totalité des interventions repérées des politiques publiques de l'emploi en matière d'accompagnement des parcours vers et dans l'emploi (cf. types d'actions catégorie 1 du schéma ci-dessous). Il accompagne plus rarement la modernisation des cadres institutionnels, sauf dans le cas du système d'acteurs. Cela a été un point nouveau de la programmation 2007-2013 avec un axe dédié (Axe 4) repris dans la programmation 2014-2020 mais de façon beaucoup plus limitée que l'accompagnement des publics. A noter que le FSE n'intervient pas du tout dans l'indemnisation des personnes (indemnité chômage, aides financières individuelles...).



Bien que le FSE intervienne sur une grande partie des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion (PPEI)<sup>21</sup>, l'analyse des données de programmation réalisée<sup>22</sup> montre une **concentration des financements** sur les actions de renforcement de l'employabilité qui représentent près de 78% des montants UE programmés au titre du PON. Ces actions sont programmées à 68% au titre de la PI 9.1 (Axe 3) qui couvre l'accompagnement des publics en insertion.

		81	101	87	83	85	86	91	Montant FSE 2014-juillet 2019	
		Accompagnement des demandeurs d'emploi et inactifs	Lutte contre le décrochage scolaire	Modernisation des institutions du marché du travail	Accompagnement des créateurs et repreneurs d'entreprises	Adaptation au changement des travailleurs, des entreprises et des entrepreneurs	Actions de gestion âgés	Accompagnement des publics en insertion/inclusion		
<b>Accompagnement de parcours vers ou dans l'emploi</b>									1 864 503 482 €	
Pilotage de l'action publique et préparation des parcours	Repérage/Accueil/orientation		655 320 €			21 675 €		1 515 120 €	2 192 115 €	27 400 789 €
	Action de prévention	980 950 €	23 161 449 €			182 525 €	492 771 €	18 401 €	24 836 097 €	
	Information auprès des publics							372 577 €	372 577 €	
Renforcement de l'employabilité	Accompagnement de parcours	118 228 627 €	11 021 505 €		3 286 044 €	5 672 159 €		815 180 181 €	953 388 515 €	1 619 165 435 €
	Formation IAE							291 935 590 €	291 935 590 €	
Développement de l'intermédiation	Prospection des offres d'emploi et détection des besoins en main d'œuvre dans les entreprises et appui RH aux entreprises	346 637 €		13 139 427 €		95 872 €		558 857 €	14 140 793 €	109 471 487 €
	Actions de mobilisation des employeurs dans les parcours d'insertion							51 792 503 €	51 792 503 €	
	ADEC	674 662 €		62 158 €		36 300 234 €		6 501 137 €	43 538 190 €	
Accès à l'emploi	Mise en place des clauses sociales							26 869 720 €	26 869 720 €	108 465 772 €
	Contrat de travail spécifique	9 519 567 €		293 766 €		1 106 000 €	171 775 €	1 450 128 €	12 541 236 €	
	Création-Reprise d'activité	1 581 528 €			63 005 248 €	575 167 €		3 892 873 €	69 054 817 €	
<b>Autres leviers de l'action publique (notamment institutionnels)</b>									213 570 213 €	
Appui aux mutations économiques	GPEC			301 696 €		44 686 122 €	1 059 929 €	3 087 062 €	49 134 809 €	49 134 809 €
Accompagnement des structures d'utilité sociale	DLA	838 621 €		279 060 €	11 906 055 €	6 080 190 €		322 635 €	19 426 560 €	19 426 560 €
	Animation et coordination des acteurs	394 956 €	123 292 €	2 620 402 €	219 552 €	3 419 289 €		77 085 255 €	83 862 746 €	145 008 844 €
	Animation et coordination des parcours	792 804 €		93 065 €		301 032 €		8 032 095 €	9 218 996 €	
Modernisation de l'action publiques	Ingénierie	172 296 €	2 490 071 €	13 267 464 €	836 180 €	10 481 297 €	1 172 364 €	11 252 856 €	39 672 528 €	
	Professionalisation des acteurs (conseillers, réseaux)			561 571 €	4 410 448 €			476 805 €	5 448 824 €	
	Evaluation/capitalisation/benchmark			689 003 €		2 620 284 €		3 496 462 €	6 805 749 €	
Droit du travail	Dialogue social et accord d'entreprise	1 506 260 €		372 455 €		1 939 518 €			3 818 233 €	
<b>TOTAL</b>		135 036 909 €	37 451 637 €	31 680 068 €	83 663 526 €	487 322 692 €	2 896 839 €	1 303 840 257 €	2 081 891 928 €	
Par des projets "Mobilité géographique"		6 999 810 €	51 444 €					23 814 100 €	30 865 354 €	

Source : Base de données opérations MDFSE (date d'extraction : 7 juillet 2019), traitement Edater Amnyos

<sup>21</sup> Se référer au schéma page précédente pour plus de détail sur la couverture des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion par le PON FSE. Une pastille « FSE » permet d'identifier les PPEI sur lesquelles le FSE intervient. Le FSE par exemple n'intervient pas en matière d'aide financière et de fiscalité.

<sup>22</sup> L'analyse des données de suivi a permis de classer 99% des opérations (en termes de montants programmés) dans un type d'opérations particulier. A noter que les projets pluriformes (15%) ont été associés au type d'opérations le plus prégnant.

### 3.3.2 La très grande majorité des acteurs des politiques publiques de l'emploi mobilise le FSE

Afin de visualiser les liens entre les acteurs et leur niveau de recours au FSE, un sociogramme des principaux intervenants des politiques de l'emploi et de l'insertion a été construit en fonction de la typologie préalablement établie.

Le Service public de l'emploi (SPE) est l'organisation structurante des politiques publiques de l'emploi. Aussi est-il apparu pertinent de repartir de ses composantes et de les croiser avec la typologie des actions soutenues afin de mettre en lumière les écosystèmes spécifiques.

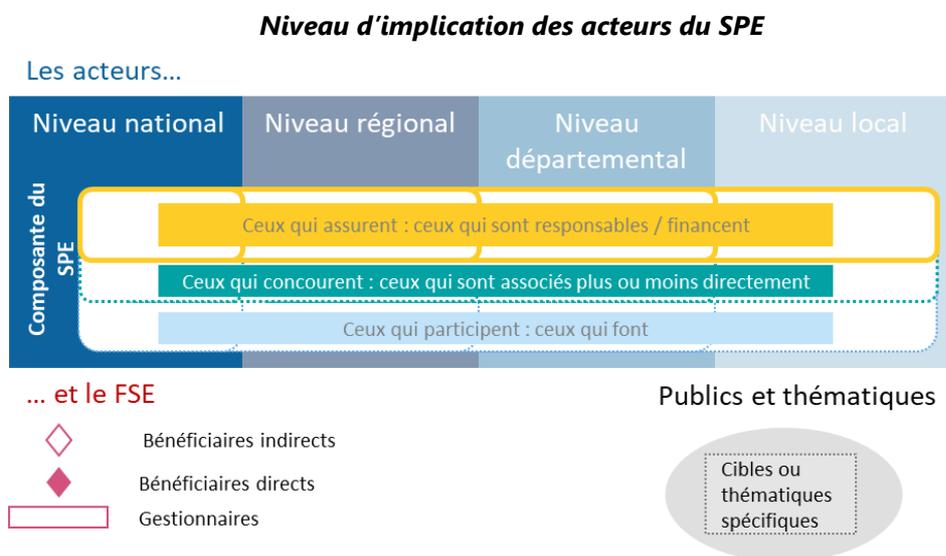
Les différentes composantes/thématiques du SPE présentées sont liées. Elles sont déterminées sur la base à la fois de :

- la loi de cohésion sociale de 2005 qui distingue différentes fonctions au sein du SPE (placement, indemnisation, formation insertion, accompagnement des demandeurs d'emploi).
- la typologie des actions construites dans le cadre de lecture.

Cela a conduit à placer les acteurs autour de **quatre champs d'intervention structurants** : l'indemnisation ; La formation / l'apprentissage ; L'accompagnement / l'orientation ; et le lien avec le monde économique : clauses sociales, médiation, prospection, dialogue social.

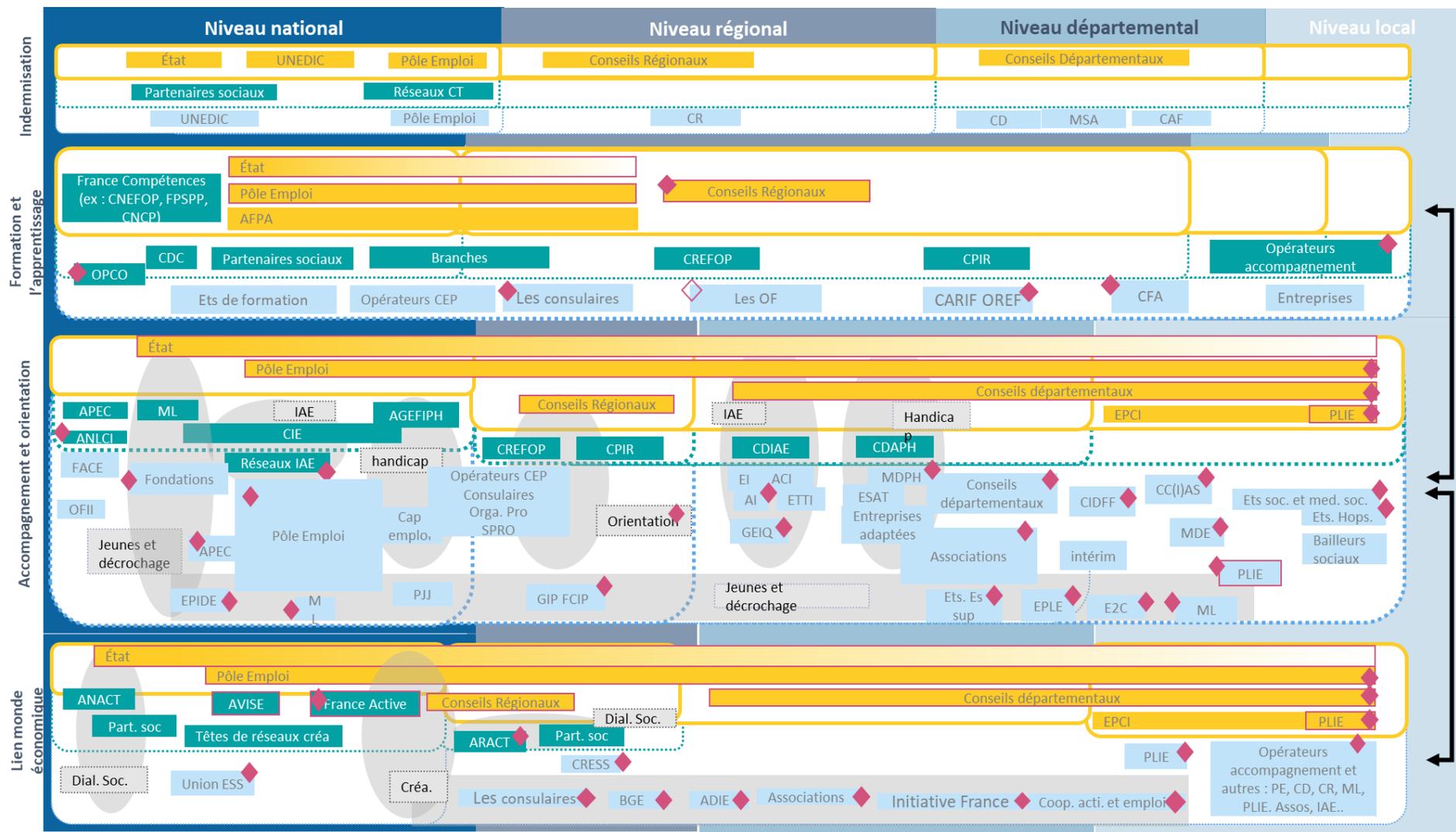
#### Les acteurs ont été classés à la fois en fonction :

- **de leur niveau d'implication**, en s'inspirant de la classification légale des acteurs du SPE (acteurs qui « assurent », « concourent », « participent »). Les définitions ont été adaptées pour convenir à l'ensemble des écosystèmes spécifiques.



#### - de leur niveau territorial d'intervention préférentiel :

- Les opérateurs nationaux déployant une offre uniforme sur le territoire sont au niveau national, ce qui ne signifie pas qu'ils sont absents du niveau local (ex : Pôle emploi).
- Pour certaines thématiques, des limites territoriales ont été gommées. Cela est le cas par exemple entre les niveaux local et départemental pour l'accompagnement. Ce choix est motivé par la difficulté, sur la base des données disponibles et en fonction des configurations locales, d'identifier un modèle unique.



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 leur(s) politique(s) en matière d'emploi et d'insertion qu'il s'agisse :

- des acteurs de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage ;
- des acteurs de l'orientation professionnelle et de la lutte contre le décrochage scolaire ;
- du service public de l'emploi et de ses partenaires ;
- ou encore des acteurs de l'insertion sociale et professionnelle.

Le FSE est géré à la fois par les décideurs, à tous les niveaux territoriaux, et les acteurs associés pour les écosystèmes spécifiques (Avisé pour l'ESS, France Active pour la création d'entreprises...) ce qui - sans être une condition suffisante - constitue un élément facilitant pour la bonne articulation de l'usage du FSE avec les politiques publiques nationales.

### 3.3.3 Le FSE permet de toucher un grand nombre de publics

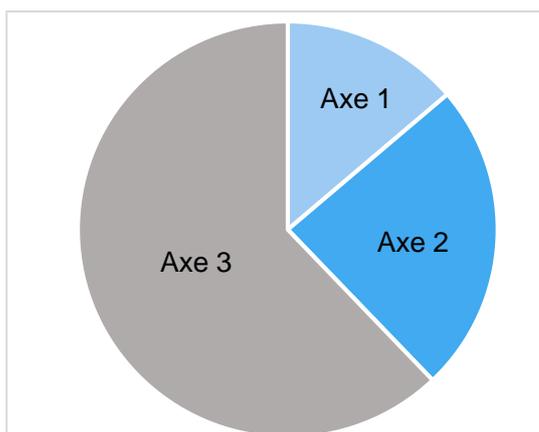
Au 02/07/2019, près de 2,3 millions de **participants ont été accompagnés dans le cadre des actions cofinancées au titre du PO national FSE** depuis le début de la programmation 2014-2020 et plus de 2 Md€ de crédits FSE ont été programmés.

#### Montants FSE (part UE) programmés au 2/07/2019, par axe du POn FSE

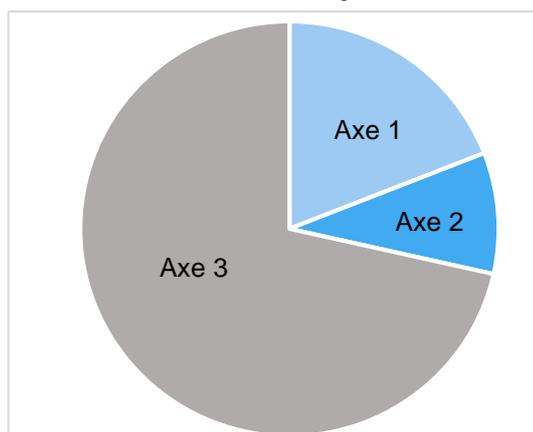
	Montants UE programmés	Nombre de participants
Axe 1	288 774 297 €	434 187
Axe 2	506 952 332 €	215 380
Axe 3	1 305 352 182 €	1 629 432
	<b>2 101 078 811 €</b>	<b>2 278 999</b>

L'axe 3 du PO national est celui dont le poids est le plus important, tant en montants financiers (62%) qu'en nombre de participants (72%).

#### Montants UE programmés, par axe



#### Nombre de participants des actions cofinancées, par axe

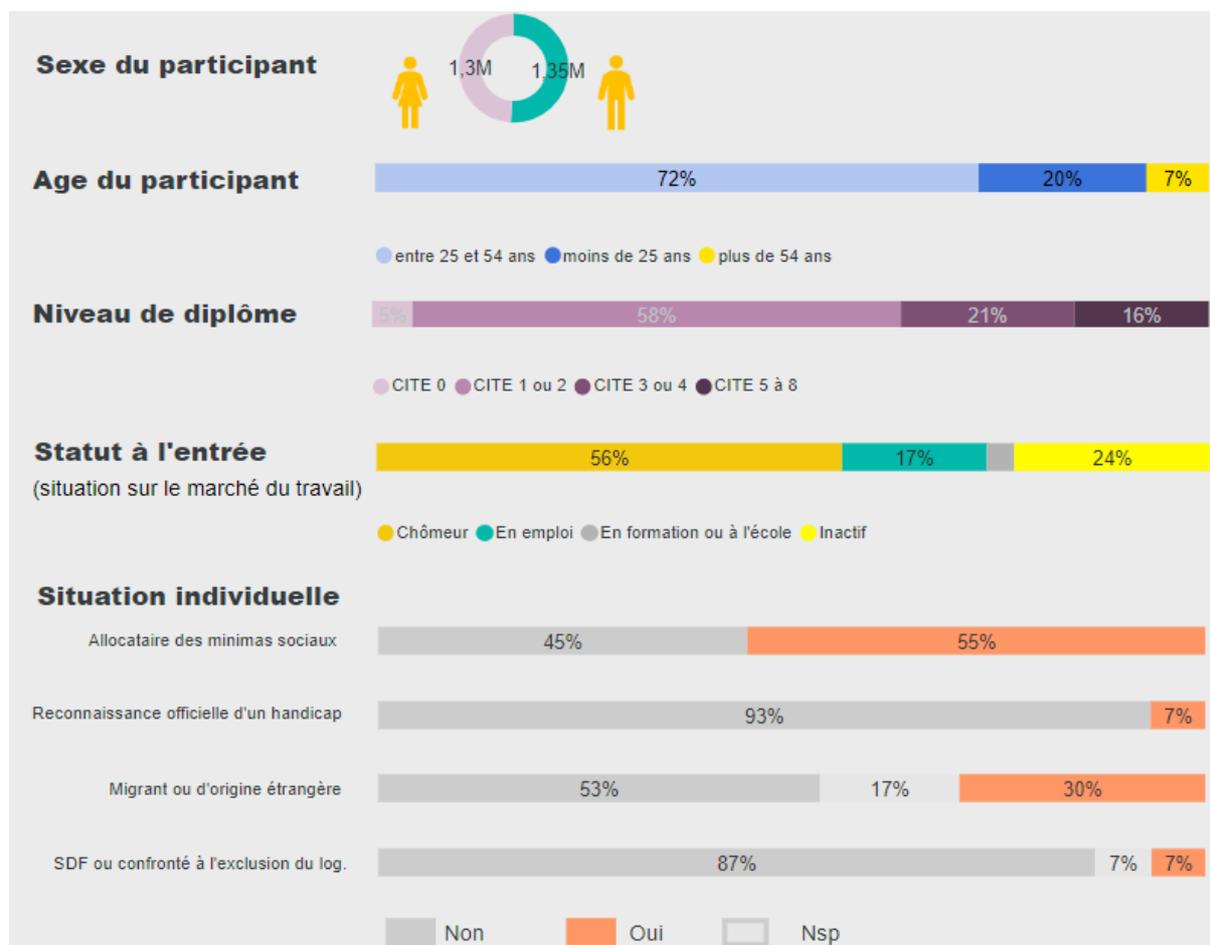


#### Le PON FSE touche un public éloigné de l'emploi

80% des personnes physiques accompagnées sont chômeurs (56%) ou inactifs (24%). 63% des participants ont un niveau de diplôme inférieur au niveau CITE 2 et 55% sont allocataires des minima sociaux.

La tranche d'âge des 25-54 ans représente 72% des participants, les moins de 25 ans 20% des participants et les seniors (plus de 54 ans) seulement 7%.

### Profil des participants du PON FSE



Source : Base de données opérations MDFSE (date d'extraction : fin octobre 2019), traitement Edater Amnyos

Il serait intéressant de comparer le profil des participants selon qu'ils bénéficient d'une opération cofinancée FSE ou d'un dispositif public de droit commun, mais ce travail est difficile sans des investigations plus poussées des bases de données. Cependant, une première analyse comparée du taux de couverture des personnes en difficulté d'insertion par le PON FSE a été esquissée sur la population des chômeurs et sur les publics en insertion.

#### Le PON FSE touche 10% de la population au chômage et un public de demandeurs d'emploi plus précarisé sur le marché du travail que la moyenne métropolitaine

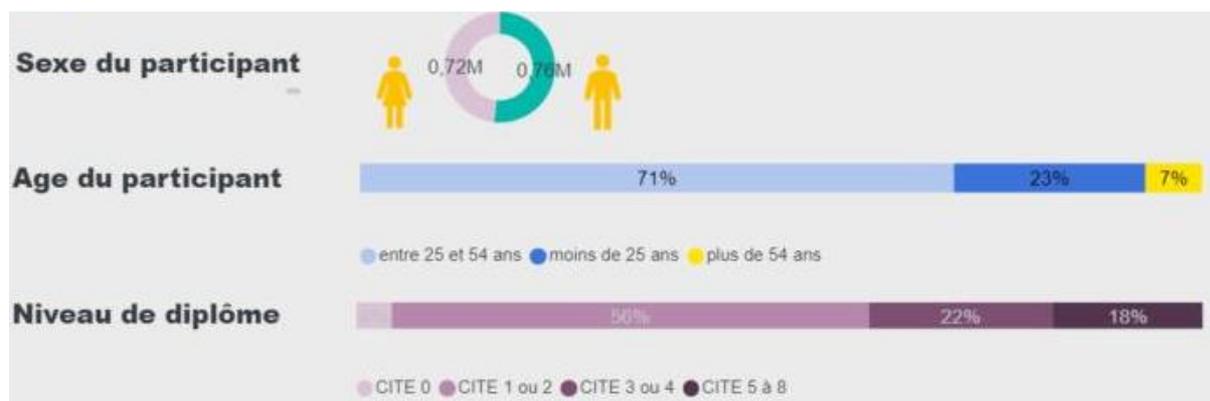
En date du 30/10/2019, le PON FSE 14-20 a accompagné 1 479 482 chômeurs, soit environ 300 000 par an, ce qui représente en 2017, 10% de la population des 15 ans et plus au chômage<sup>23</sup>.

Parmi les personnes physiques en situation de demande d'emploi, on observe une sous-représentation des seniors accompagnés au titre du PON FSE (7% contre 14% au niveau métropolitain, soit - 7 points de %) et une nette surreprésentation et des bas niveaux de formation comparativement aux moyennes métropolitaines de la DEFM<sup>24</sup> (60 % contre 29,8%, soit +30 points de %). La proportion de femmes accompagnées par le FSE est légèrement plus élevée (48,6% contre 46,2% au niveau métropolitain).

#### Profil des participants chômeurs du PON FSE

<sup>23</sup> Statistique de l'Insee, Enquête emploi de 2017

<sup>24</sup> Demande d'emploi en fin de mois



Source : Base de données opérations MDFSE (date d'extraction : fin octobre 2019), traitement Edater Amnyos

### Le PON FSE touche 35% des publics en insertion

L'évaluation de l'axe 3 du PON FSE a mis en exergue un taux de couverture significatif des publics en insertion par les opérations cofinancées au titre de l'axe 3 du PON FSE qui représente 72% des participants du programme. En effet, sur la période 2015-2017, le volume annuel moyen de participants entrant dans une opération soutenue au titre de l'axe 3 s'élève à **405 000** dont près de 300 000 allocataires de minima sociaux (RSA principalement).

En 2016 en métropole, on dénombre 2,08 millions d'allocataires du RSA et de l'ASS. Parmi les 1,7 million de bénéficiaires du RSA, 83% sont orientés vers un parcours d'insertion et parmi eux, 61% soit 850 000 personnes sont suivies dans le cadre d'un parcours d'insertion professionnelle ou socioprofessionnelle (les autres étant suivis dans le cadre d'un parcours d'accompagnement dit « social »). Les 300 000 participants bénéficiaires de minima sociaux qui entrent en moyenne chaque année dans une opération soutenue par le FSE au titre de l'axe 3 représentent 14% de l'ensemble des allocataires de l'ASS et du RSA, et 18% des allocataires du RSA. Si l'on ne tient compte que des allocataires du RSA suivis dans le cadre d'un parcours d'insertion (socio)professionnelle, le taux de couverture s'élève à 35%.

### 3.3.4 Et le FSE est une source de financement à la fois marginale au regard du montant total des dépenses publiques au titre des politiques actives de l'emploi mais significative pour certaines politiques ciblées

#### Méthode d'analyse :

Les politiques actives de l'emploi et de l'insertion est un domaine composite, à la croisée des champs de l'action sociale et de celui de l'accès à l'emploi. En l'absence de données budgétaires unifiées sur ce périmètre, l'analyse du taux de couverture du FSE dans l'ensemble des dépenses de la nation a reposé sur les données EFOP consolidées par le Cnefop et la DARES couvrant l'ensemble des dépenses nationales et régionales en 2015 pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles.

Cet exercice s'est appuyé sur des travaux existants, notamment ceux de la DARES et des bilans et analyses effectués préalablement par les Cnefop. Il est toutefois novateur car il réunit les champs de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle et donc reste perfectible.

Ont été exclues du périmètre de dépenses, les indemnités du chômage (allocations et rémunérations, incitations financières à l'emploi).

Les dépenses EFOP<sup>25</sup> couvre l'ensemble des interventions publiques au sens large sur le marché du travail. Il englobe les actions financées par l'État, les collectivités locales, les administrations de sécurité sociale ainsi que les dépenses des entreprises lorsqu'elles sont intermédiaires. Sont exclues les dépenses directes des entreprises, les dépenses des ménages et les dépenses de la fonction publique en matière de formation professionnelle continue. Les mesures générales d'exonération ne sont pas retenues dans le périmètre.

<sup>25</sup> Pour plus d'information, se conférer au rapport sur les dépenses Emploi, Formation et Orientation professionnelles disponible [en ligne](#).

**En 2015**, les dépenses nationales et régionales pour l'emploi, la formation et l'orientation professionnelle s'élevaient à 96,5 Md€, la moitié (48 Md€) au titre d'indemnités chômage, ce qui permet ainsi d'estimer **les dépenses liées aux politiques actives de l'emploi et de l'insertion à 48,5 Md€**. Ces dépenses couvrent les politiques d'emploi (emplois aidés et mesures en faveur de certains secteurs ou zones géographiques), l'accueil, l'information, l'orientation et l'accompagnement, l'aide au recrutement des entreprises, la formation professionnelle initiale, la formation professionnelle continue (pour les personnes en recherche d'emploi et les jeunes en insertion et pour les actifs occupés) et l'alternance.

**Dépenses des politiques actives de l'emploi, de l'insertion et de la formation  
(estimation EFOP 2015), par type d'action**

Dépenses Epop 2015 - Catégories utilisées dans les fiches	96 665 231 984 €
Emplois aidés	7 706 162 170 €
Mesures en faveur de certains secteurs ou certaines zones géographiques	8 452 530 674 €
Mesures aux entreprises en faveur de l'emploi dans certains secteurs	62 477 316 €
L'accueil, information, orientation, accompagnement	4 810 979 761 €
L'aide au recrutement des entreprises	653 927 189 €
Dépenses de structure des opérateurs et autres dépenses non ventilables par dispositifs	725 511 413 €
Formation professionnelle initiale (hors alternance)	10 574 564 667 €
La formation professionnelle continue des PRE (hors alternance)	5 279 455 163 €
La formation professionnelle continue pour les actifs occupés	3 935 195 575 €
La formation professionnelle continue - dépenses d'investissement et de qualité	46 019 998 €
Alternance	6 399 099 662 €
L'indemnisation du chômage - Allocations et rémunérations, incitations financières à l'e	48 081 785 713 €

Le montant annuel moyen des crédits UE-FSE programmés au titre du POn FSE (donc hors PO FSE des Régions) sur la période 2015-2018 s'élève quant à lui à **392 M€ par an, soit 1% du budget national des politiques actives de l'emploi et de l'insertion**.

## Montants FSE mobilisés par type d'actions, en moyenne par an

		Montant FSE moyen annuel*	Taux de contribution du PON FSE aux dépenses de la nation**
<b>Accompagnement de parcours vers ou dans l'emploi</b>			
Pilotage de l'action publique et préparation des parcours	Repérage/Accueil/orientation	0,48M	
	Action de prévention	3,87M	
	Information auprès des publics	0,09M	
Renforcement de l'employabilité	Accompagnement de parcours	184,95M	17% des publics en insertion (axe 3) 1% des demandeurs d'emploi (PI 8.1 Axe 1)
	Formation des actifs occupés	65,22M	1,6%
	IAE	52,72M	10%
Développement de l'intermédiation	Prospection des offres d'emploi et détection des besoins en main d'œuvre dans les entreprises et appui RH aux entreprises	1,16M	
	Actions de mobilisation des employeurs dans les parcours d'insertion	11,51M	
Accès à l'emploi	Mise en place des clauses sociales	5,31M	
	Contrat de travail spécifique	2,96M	
	Création-Reprise d'activité	11,97M	1,6%
<b>Autres leviers de l'action publique (notamment institutionnels)</b>			
Appui aux mutations économiques	GPEC / ADEC	20,79M	33%
Accompagnement des structures d'utilité sociale	DLA	3,63M	16%
	Animation et coordination des acteurs	16,93M	
	Animation et coordination des parcours	1,88M	
Modernisation de l'action publiques	Ingénierie	6,07M	
	Professionalisation des acteurs (conseillers, réseaux)	0,95M	
	Evaluation/capitalisation/benchmark	0,73M	
Droit du travail	Dialogue social et accord d'entreprise	0,45M	
	<b>TOTAL</b>	<b>391,67M</b>	

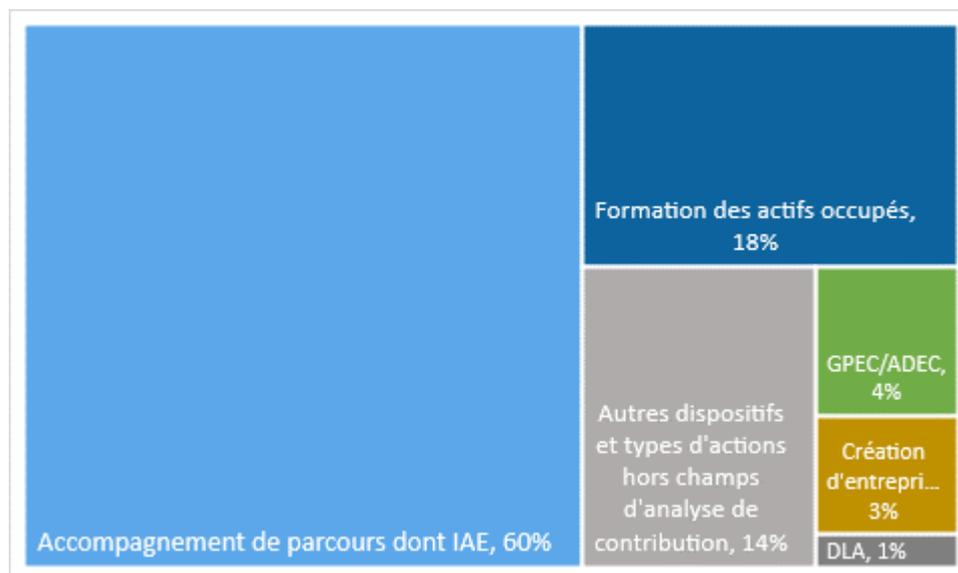
\*Montant FSE moyen annuel calculé sur la période de programmation 2015 – 2018

\*\*En fonction des types d'intervention, l'année de référence pour les dépenses nationales retenues n'est pas identique (DLA : 2016, Accompagnement de parcours des publics en insertion : 2017, autres types d'actions : 2015)

L'analyse des données EFOP dans le cadre de la présente évaluation ainsi que les travaux réalisés dans le cadre de l'évaluation de l'axe 3 du PON FSE permettent de rendre compte du poids du FSE dans les dépenses de la nation à l'échelle des types d'intervention (cf. tableau précédent).

La contribution du PON FSE aux dépenses de la nation a pu être quantifiée pour les types d'intervention figurant dans le graphique ci-dessous, qui couvrent 86% des montants UE du PON (en gris la part des types d'intervention qui n'ont pas fait l'objet d'une mise en perspective avec les dépenses nationales) :

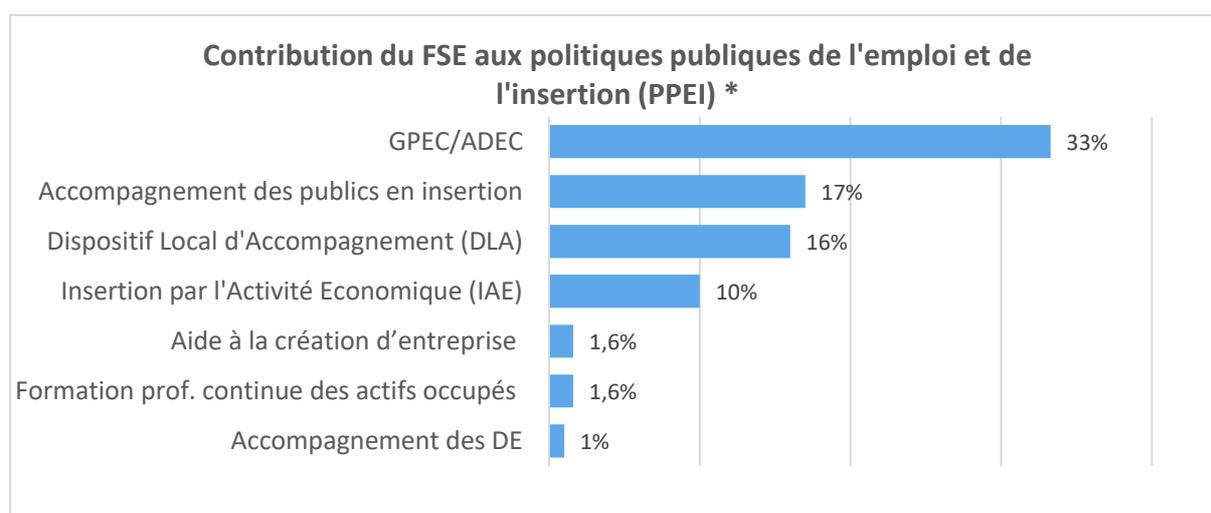
### Ventilation des montants UE du PON FSE par type d'intervention



**Le FSE a un poids significatif au titre :**

- **de l'accompagnement des publics en insertion** qui couvre l'ensemble des opérations cofinancées au titre de l'axe 3 (17%)
- **du Dispositif local d'accompagnement** (DLA) cofinancés par le FSE à travers différentes priorités du PON, (16%)
- **de la GPEC et de l'ADEC cofinancées** par le FSE principalement à travers la PI 8.5 de l'axe 2 (33%)

On note en revanche une contribution beaucoup plus faible dans l'accompagnement des demandeurs d'emploi et l'aide à la création et la reprise d'entreprises cofinancés au titre de l'axe 1 ainsi que dans la formation professionnelle des actifs occupés (PI 8.5 Axe 2).



\* valorisation graphique restreinte aux PPEI pour lesquelles la mise en perspective des données de suivi MDFSE et des données administratives est possible

**Le FSE contribue à hauteur de 17% aux dépenses nationales en matière d'accompagnement des publics en insertion et à hauteur de 10% en matière d'accompagnement des salariés en IAE (PI 9.1 Axe 3).**

**Les crédits nationaux dédiés à l'accompagnement des publics en insertion en métropole ont été estimés à 1,34 Md€ pour l'année 2017 (tableau ci-après).**

*Principaux postes de dépenses dédiés à l'insertion des publics éloignés de l'emploi*

*(Hors allocation et aide au poste)*

	<b>En M€</b>
Dépenses liées à l'accompagnement des publics en insertion en 2015-2016 en métropole	<b>1 344</b>
<i>Dépenses d'insertion des départements pour les alloc. du RSA (incluant IAE et soutien aux Plie)</i>	765
<i>Crédits mobilisés par les Plie (hors département)</i>	38
<i>Dépenses d'accompagnement des salariés en SIAE (État, bloc communal et régions) BOP 102</i>	527
<i>Dépenses relatives à l'accompagnement Global</i>	29
<i>Programme inclusion sociale : ESS et autres expérimentations (BOP 304)</i>	5

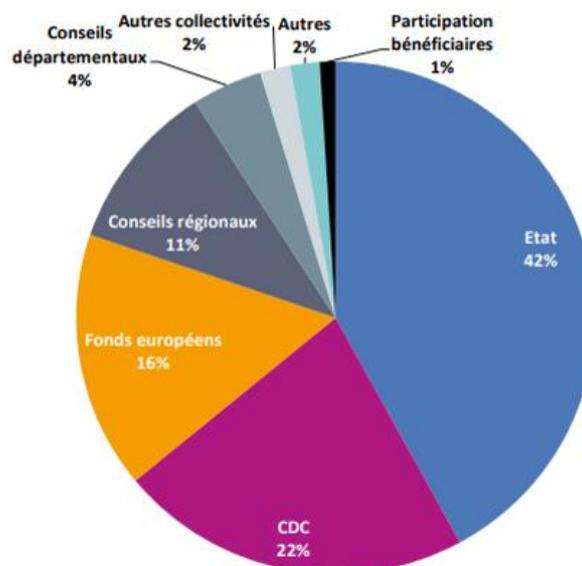
Source : DRESS – dépenses d'action sociale, rapport d'activité des Plie AVE 2017, ASP, rapport Cour des comptes sur le financement de l'IAE

Le montant annuel moyen des crédits UE-FSE programmés sur l'axe 3 s'élève à **230 M€ par an, ce qui représente 17% de l'enveloppe des crédits nationaux**. Le volet « accompagnement » des salariés en IAE (État, bloc communal et régions hors département) représente **527 M€<sup>26</sup>**, hors montants dédiés aux aides au poste de 830 M€. Le montant annuel moyen des crédits FSE programmés au titre de l'accompagnement des salariés en IAE sur l'axe 3 s'élève quant à lui à **53 M€ par an, soit 10% de l'enveloppe des crédits nationaux**.

**Le FSE contribue à hauteur de 16% au budget engagé au titre du Dispositif local d'accompagnement**

Le PON FSE intervient également dans le financement du Dispositif local d'accompagnement (DLA) qui a pour objectif de soutenir les structures d'utilité sociale de l'Économie sociale et solidaire (ESS), créatrices d'emploi, dans leur démarche de développement et de consolidation.

**Le FSE contribue à hauteur de 16% du budget engagé sur l'année 2016** qui s'élève à 27,3 Md€<sup>27</sup>.



**A l'inverse, le poids du FSE paraît faible au regard des dépenses de la nation au titre de l'accompagnement des demandeurs d'emploi (PI 8.1 Axe 1), de l'aide à la création d'entreprise (PI 8.3 Axe 1) et de la formation professionnelle continue des actifs occupés (PI 8.5 Axe 2)**

La base de données EFOP recense **2,4 Md€ de dépenses allouées à l'accompagnement des demandeurs d'emploi en 2015 en France**. Le PON FSE intervient dans ce financement au titre de la PI 8.1 de l'axe 1. **Le montant annuel moyen des crédits UE-FSE programmés à ce titre s'élève à 24 M€ par an, soit 1% de l'enveloppe des crédits nationaux**.

Le poids du FSE dans les dépenses totales au titre de l'aide à la création d'entreprise est également très faible : 12 M€ de crédit FSE moyen annuel pour 738 M€ de dépenses nationales, soit 1,6%. Le poids du FSE dans les dépenses dans la formation professionnelle des actifs occupés (PI 8.5 Axe 2) est similaire : 62,9 M€ de crédits FSE moyen annuel pour 3,7 Md€ de dépenses nationales.

<sup>26</sup> L'insertion des chômeurs par l'activité économique, Cour des comptes, 2019

<sup>27</sup> [https://www.info-dla.fr/wp-content/uploads/2017/09/DLA\\_20170322\\_DLA2016\\_diff-web\\_v2.0.pdf](https://www.info-dla.fr/wp-content/uploads/2017/09/DLA_20170322_DLA2016_diff-web_v2.0.pdf)

## 4. FSE + 2021-2027, vers un FSE plus social renouvelé

Le 2 mai 2018, la Commission européenne a adopté une proposition relative au prochain cadre financier pluriannuel 2021-2027<sup>28</sup>. Cette proposition a été accompagnée de la publication des projets de règlements relatifs à la politique de cohésion pour la période 2021-2027. La future politique de cohésion s'articule autour de **cinq objectifs stratégiques** :

1. Une Europe plus intelligente (transformation innovante et intelligente de l'économie)
2. Une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone (y compris la transition énergétique, l'économie circulaire, l'adaptation au changement climatique et la gestion des risques)
3. Une Europe plus connectée (mobilité et connectivité TIC)
4. Une Europe plus sociale (le socle européen des droits sociaux)
5. Une Europe plus proche des citoyens (développement durable des zones urbaines, rurales et côtières et initiatives locales)

Concernant l'objectif « Une Europe plus sociale » (OSt 4), la Commission s'engage dans une évolution importante du Fonds social européen, en proposant un FSE+, premier instrument de l'Union européenne pour investir dans le capital humain et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux. Ce fonds regroupe :

- L'actuel Fonds social européen (FSE) ;
- L'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) ;
- Le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ;
- Le programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) ;
- Et le programme d'action de l'Union dans le domaine de la santé (le programme «Santé»).

La proposition réglementaire inscrit comme objectif pour le FSE+ « d'aider les États membres à atteindre des niveaux d'emploi élevés, à assurer une protection sociale équitable et à disposer d'une main-d'œuvre qualifiée et résiliente préparée au monde du travail futur, conformément aux principes énoncés dans le socle européen des droits sociaux, proclamé par le Parlement européen, le Conseil et la Commission le 17 novembre 2017 ».

---

<sup>28</sup> Référence, COM(2018)322 final du 2.5.2018.

Le FSE+ soutient la réalisation de **11 objectifs spécifiques (OSp)** dans les domaines de l'emploi, de l'éducation, de l'inclusion sociale et de la santé :

Code	Libellé
I	Améliorer l' <b>accès à l'emploi</b> de tous les demandeurs d'emploi, notamment des jeunes et des chômeurs de longue durée, et des personnes inactives, promouvoir l'emploi indépendant et l'économie sociale et solidaire
II	Moderniser les <b>institutions et services du marché du travail</b> pour qu'ils jaugent et anticipent les besoins de compétences et apportent en temps opportun, une assistance et un soutien adaptés face aux enjeux de l'adéquation aux besoins du marché du travail, des transitions et de la mobilité
III	Promouvoir la <b>participation des femmes au marché du travail</b> , un meilleur équilibre entre travail et vie privée, y compris l'accès à des services de garde d'enfants, un environnement de travail sain, bien adapté et équipé contre les risques pour la santé, l'adaptation
IV	Améliorer la qualité, l'efficacité des <b>systèmes d'éducation et de formation</b> ainsi que leur adéquation au marché du travail, pour favoriser l'acquisition de compétences clés dont les compétences numériques
V	Promouvoir l' <b>égalité d'accès et la participation aboutie à une éducation ou formation inclusive et de qualité</b> , en particulier pour les groupes défavorisés, de l'éducation et l'accueil des jeunes enfants à l'éducation et la formation des adultes en passant par l'enseignement général et l'enseignement et la formation professionnels et par l'enseignement supérieur, et faciliter la mobilité à des fins d'apprentissage pour tous
VI	Promouvoir l' <b>apprentissage tout au long de la vie</b> , notamment les possibilités de perfectionnement professionnel et de requalification flexibles pour tous en tenant compte des compétences numériques, mieux anticiper les changements et les nouvelles exigences en matière de compétences fondées sur les besoins du marché du travail, faciliter les transitions professionnelles et promouvoir la mobilité professionnelle
VII	Favoriser l' <b>inclusion active</b> afin de promouvoir l'égalité des chances et la participation active, et améliorer l'aptitude à occuper un emploi
VIII	Promouvoir l' <b>intégration socio-économique des ressortissants de pays tiers et des communautés marginalisées</b> telles que les Roms
IX	Améliorer l' <b>égalité d'accès en temps utile à des services abordables, durables et de qualité</b> ; moderniser les systèmes de protection sociale, y compris en promouvant l'accès à la protection sociale; améliorer l'accessibilité, l'efficacité et la résilience des systèmes de soins de santé et des services de soins de longue durée
X	Promouvoir l' <b>intégration sociale des personnes exposées au risque de pauvreté ou d'exclusion sociale</b> , y compris les plus démunis et les enfants
XI	Lutter contre la <b>privation matérielle</b> en apportant une aide alimentaire et/ou une assistance matérielle aux personnes les plus démunies, y compris en prenant des mesures d'accompagnement.

## 4.1 Des enveloppes financières à la baisse, des taux de cofinancement évoluant et une concentration maintenue

À l'échelle européenne, le budget alloué à la politique de cohésion pour la période 2021-2027 est en baisse d'environ 7%. L'enveloppe attribuée à la France s'élève à 16 milliards (prix 2018) / 18 milliards (prix courants). Comme pour la période 2014-2020, l'éligibilité géographique aux fonds européens est déterminée à l'échelle NUTS 2, celle des anciennes régions administratives. Les Régions sont classées en fonction de leur PIB en trois catégories : moins développées, en transition et plus développées qui détermine ensuite le taux de cofinancement maximum du FSE+.

La Commission propose à nouveau une intervention « fléchée » du FSE+. Cette concentration recherchée fait écho à l'articulation avec les recommandations de la Commission dans le cadre du Semestre européen.

### Obligations de concentration financière proposées pour le FSE+

Obligations FSE 14-20	Proposition CE FSE+	Modifications votées par le Parlement européen
20% (min) des ressources en faveur des priorités relevant de l'inclusion sociale (OT 9)	25% (au moins) des ressources pour l'inclusion sociale au sens large (OS 7 à 11), dont 2% pour l'aide aux plus démunis (OS 11)	27% (au moins) pour l'inclusion sociale + 3% sur l'aide aux plus démunis (OS 11)
80, 70 ou 60% (selon catégories de régions) des ressources sur 5 des 20 priorités d'investissement listées.	<ul style="list-style-type: none"> <li>10% minimum pour l'emploi des jeunes (pour les seuls Etats-membres ou dont le taux de NEET dépasse la moyenne UE fin 2019)</li> <li>15 % minimum obligatoire pour les RUP</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>15% minimum pour l'emploi des jeunes (pour les seuls états-membres dont le taux de NEET de l'état dépasse moyenne UE fin 2019)</li> <li>3% pour les états-membres sous la moyenne du taux de NEET</li> </ul>
Dotations spécifiques IEF complétées de 50% de crédits FSE, sur l'emploi des jeunes	Les cofinancements dérogatoires au titre de l'innovation (jusqu'à 95%) ne peuvent pas dépasser 5% des crédits	<ul style="list-style-type: none"> <li>5 % minimum pour le financement de la <b>garantie européenne pour l'enfance</b></li> <li>2% minimum pour le <b>renforcement des capacités des partenaires sociaux et de la société civile</b></li> </ul>

Le Conseil n'a pas apporté de modification par rapport aux propositions de la Commission

25 à 35-40% fléchés

40 à 50-55% fléchés

## 4.2 Des publics renforcés et des thématiques nouvelles

### Un effort sur les publics les plus éloignés à la fois de l'emploi et de l'intégration sociale...

Un soutien du FSE+ est réservé prioritairement en faveur du public jeune, notamment via l'objectif spécifique 1 qui fait l'objet d'une obligation de concentration thématique (10% des crédits et 15% dans les RUP) lorsque le taux de NEETs de 15 à 29 ans dépasse la moyenne UE en septembre 2019. Le FSE+ favorisera l'emploi des jeunes, la transition enseignement/monde du travail, la réinsertion en formation, l'éducation de la seconde chance et les dispositifs de garantie pour la jeunesse. Les ressortissants des pays tiers deviennent un public cible du FSE+ ce qui pose la question de l'articulation avec le Fonds Asile et Migration (FAM).

### Des thématiques nouvelles ou renforcées

L'inclusion est renforcée non seulement par une augmentation de la concentration thématique sur ce sujet, qui devrait passer de 20% à 25% des crédits pour les OS viii à xi mais aussi *via* l'apparition d'un objectif spécifique dédié à l'intégration sociale (OS x avec des personnes très exposées au risque de pauvreté dont les plus démunis et enfants) sans mention d'insertion professionnelle ou socio-économique et bien distinct de l'inclusion active. La Commission engage le FSE+ sur un soutien explicite aux compétences clés et numériques (OS iv), en particulier pour les actifs.

Le FSE+ s'ouvre au public des jeunes enfants (systèmes d'éducation et intégration sociale), véritable nouveauté de cette période 2021-2027. La garantie européenne pour l'enfance vulnérable ne constitue pas un objectif stratégique pour le FSE+. En revanche, le Parlement européen a demandé à ce qu'elle constitue une priorité transversale, dotée d'une concentration financière de 5% du programme.

La Commission réaffirme la prise en compte de l'innovation et l'expérimentation sociales par une priorité transversale dédiée et une majoration d'intervention du financement FSE+, avec une définition dans la proposition règlementaire. Sur la programmation 14-20, cette thématique était prise en compte de manière transversale, faisant l'objet d'une section particulière pour chaque axe prioritaire. La Commission européenne impose désormais que chaque Etat membre consacre un axe prioritaire à cette thématique (dans la limite de 5% de l'enveloppe) qui pourra être cofinancée à hauteur de 95%. Cette priorité et notamment sa mise en œuvre interroge : concilier le risque « d'échec » avec les règles de gestion du FSE+.

Enfin, le FSE+ pourrait être mobilisé pour contribuer aux autres objectifs stratégiques de la politique de cohésion, et en particulier :

- Une Europe plus intelligente : développement des compétences nécessaires pour la spécialisation intelligente et pour les technologies clés, formation des chercheurs, esprit d'entreprise, mise en réseau et partenariat pour la formation professionnelle...
- Une Europe plus verte et à faibles émissions de carbone : adaptation des compétences et des qualifications, perfectionnement professionnel (environnement, climat, énergie, bio-économie).

**Les projets de règlement réaffirment le nécessaire lien avec le Semestre européen. Ainsi, les recommandations par pays pour 2019 incluent un volet sur la manière dont les FESI ont vocation à contribuer au déploiement de préconisations de l'Union européenne à destination des États membres<sup>29</sup>.** L'articulation entre les défis recensés dans le cadre du Semestre européen et le financement de la politique de cohésion repose sur 2 axes : d'une part, l'analyse politique en tant que guide des investissements des fonds et, d'autre part, des investissements des fonds en tant que producteurs de résultats.

---

<sup>29</sup> Source : « Semestre européen 2019 : évaluation des progrès accomplis dans les réformes structurelles, la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques, et résultats des bilans approfondis au titre du règlement (UE 1176/2011, Annexe D – Orientations en matière d'investissement sur le financement de la politique de cohésion 2021-2017 pour la France) ».

## 5. Conclusion

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

La présente étude confirme l'imbrication forte du Fonds social européen avec les politiques françaises de l'emploi et plus généralement, l'influence communautaire sur ces politiques. En effet, les approches européennes et françaises ont beaucoup évolué, depuis la création du FSE en 1957, dans un jeu d'interactions complexes mais aussi dans un système de dialogue régulier et renforcé.

De fait, il existe une influence des stratégies européennes sur les champs de l'emploi et de l'insertion en France, à travers les grandes orientations stratégiques élaborées au niveau communautaire. C'est le cas de la Stratégie de Lisbonne ou plus récemment du Socle européen des Droits sociaux. Ceci est encore plus marquant pour l'Initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) qui a eu un effet très structurant dans la mise en place des politiques publiques en faveur de ce public. Si les jeunes faisaient déjà partie à part entière des publics ciblés par les politiques publiques françaises, l'IEJ a obligé – et ce, dans un temps très court – les acteurs des politiques publiques de concentrer leurs actions pour répondre à une obligation de la Commission européenne.

Ainsi, pour Christophe Guitton « l'influence communautaire sur la politique de l'emploi en France est perceptible à un triple niveau »<sup>30</sup> :

- D'abord, sur l'évolution des paradigmes de l'action publique (activation, inclusion sociale, *long life learning*, flexicurité). Cette influence peut être mutuelle et s'opère principalement dans les échanges en continu entre d'une part la Commission européenne et l'Etat (en tant qu'Etat membre), et d'autre part, entre l'Etat et l'ensemble des acteurs du SPE en France.
- Sur le changement d'orientation économique de la politique française de l'emploi (priorité à la compétitivité des entreprises et aux politiques de soutien de l'offre de travail).
- Et sur l'inflexion des principes généraux de la politique de l'emploi (formation tout au long de la vie, activation, individualisation, territorialisation).

**Le Fonds social européen est alors au service tant de la stratégie européenne que de celle des acteurs des politiques publiques en France.** Il est un outil qui couvre à la fois :

- l'atteinte des objectifs fixés par la Commission européenne, que ce soit dans le cadre de la Stratégie européenne pour l'Emploi, de la Stratégie de Lisbonne ou plus récemment de la Stratégie UE 2020 puis pour la mise en œuvre du Socle européen des Droits sociaux. L'introduction du cadre de performance sur la période 2014-2020, avec des attentes en termes de résultats eux-mêmes corrélés à une « réserve financière de performance », a renforcé le lien entre FSE et mise en œuvre de la stratégie.
- la prise en compte des politiques publiques nationales qui elles-mêmes répondent à des besoins identifiés dans des contextes propres à chaque programme opérationnel.

Le niveau d'articulation entre le Fonds social européen en France et les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion peut s'apprécier autour de trois éléments : La part des politiques publiques couvertes par le FSE ; la valeur ajoutée recherchée et l'aspect structurant que représente le FSE et la manière dont le FSE est mobilisé.

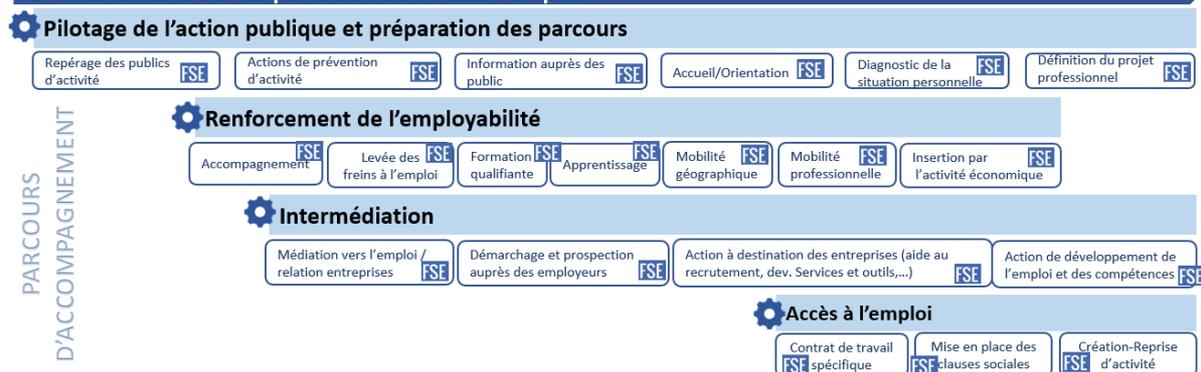
<sup>30</sup> Cf. note complète du panorama proposé par Christophe Guitton, décembre 2019

## 5.2 Le POn FSE couvre une large part des politiques publiques de l'emploi et des acteurs portant ces politiques

La typologie des actions relevant des politiques publiques de l'emploi montre l'ensemble des champs d'intervention des politiques publiques, 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...), qui peut être potentiellement financé par le Fonds social européen. Celui-ci est en pleine cohérence avec le déploiement des politiques françaises.

### 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



**Le Fonds social européen 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.** Toutefois, les travaux montrent que la programmation est très concentrée sur quelques thématiques : l'inclusion des publics les plus vulnérables, la formation professionnelle et l'intégration durable sur le marché du travail des jeunes. La couverture des politiques n'est donc pas homogène entre ces différentes composantes.

Au sein de la chaîne de valeur de la politique publique de l'emploi et de l'insertion, le POn FSE consacre en moyenne chaque année (sur la période 2014-2018) plus de 390 M€ de crédits UE dont (de l'amont à l'aval) :

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

Mais aussi :

- 21 M€ pour l'appui aux mutations économiques (GPEC, ADEC),
- 4 M€ en faveur des DLA,
- 27 M€ en faveur de la modernisation de l'action publique et 0,5 M€ en faveur du dialogue social et des accords d'entreprises.

### 5.3 La mobilisation du FSE se révèle structurante ou porteuse d'une réelle valeur ajoutée pour nombre d'acteurs investis dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion

La représentation visuelle du recours au FSE (Cf. *sociogramme des acteurs*) confirme la capacité de soutien à l'ensemble de l'écosystème. Elle met toutefois en exergue un risque de dispersion des crédits et de diminution corrélative de la valeur ajoutée du FSE lorsqu'il n'est pas mobilisé de manière massive et concentrée sur quelques enjeux socio-économiques précis, ou s'il n'est pas dédié à des interventions alternatives, différenciatrices ou exploratoires ayant vocation à stimuler les politiques de droit commun.

Les effets recherchés par les acteurs peuvent être différents :

- un effet volume et/ou d'approfondissement pour pouvoir toucher davantage de publics et/ou davantage de publics qui en ont le plus besoin
- un effet exploratoire pour développer de nouvelles approches ou toucher des publics qui sont moins accompagnés par les actions traditionnelles des acteurs du SPE. C'est par exemple un des effets recherchés de l'IEJ pour toucher les personnes dites « invisibles » parmi les NEETs.

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. Au total, on dénombre d'ores et déjà plus de 2,3 millions de participants à une action (d'accompagnement vers l'emploi, de formation, d'insertion, etc.) depuis le début du programme 2014-2020.

Même si 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€), soit environ 920 M€ par an. En juillet 2018, 2,6 Md€ de crédits FSE étaient d'ores et déjà engagés, soit 49% de la programmation FSE.

La presque totalité des acteurs, décideurs ou opérateurs, des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion mobilise le Fonds social européen (PO nationaux FSE et IEJ et/ou PO régionaux). Pour certains de ces 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.

#### **Extrait des entretiens qualitatifs**

Pour certains acteurs, le FSE est structurant tant dans sa dimension budgétaire (à titre d'exemple, environ 17% du budget des maisons de l'emploi et 45% du budget des PLIE est assuré par le financement FSE) que dans l'approche qu'il incite à adopter (de par la stratégie définie et/ou dans les publics visés).

C'est le cas des PLIE, dont les responsables rappellent souvent que, sans le Fonds social européen, leurs structures n'auraient pas vu le jour et surtout n'auraient pas pu développer porter l'offre de services qu'elles déploient aujourd'hui. C'est aussi le cas de Pôle emploi qui confirme le rôle du FSE comme relais des objectifs de la stratégie européenne de l'emploi et du plan de réforme des services publics de l'emploi en Europe (modernisation, adaptation, réactivité, digitalisation, etc.). Grâce notamment au FSE, Pôle emploi va engager la mise en œuvre de ces priorités dans le cadre des nouvelles contractualisations nationales (redéfinition de l'offre de services en direction des employeurs et des entreprises...).

Les Départements, les structures de l'IAE ou encore les Missions locales voient dans le FSE une vraie opportunité de déployer de nouveaux projets et/ou de consolider leurs offres de services vis-à-vis de publics particulièrement vulnérables, même si les situations sont variables d'un département à l'autre, d'une structure à l'autre, et si le poids du FSE dans leur financement peut varier fortement.

Le FSE vient donc en appui aux acteurs engagés dans les politiques publiques de l'emploi et de l'insertion mais sur des critères spécifiques (liés au contenu même du PO et à ses contraintes/exigences propres).

**Extrait de l'étude « Le concept de valeur ajoutée appliqué aux financements européens et particulièrement au FSE - Note d'analyse théorique », conduite par Marjorie Jouen et Eulalia Rubio, Institut Jacques Delors et Yusuf Kocoglu, Université de Toulon et Laboratoire d'Economie appliquée au développement, dans le cadre des travaux portés par le consortium Amnyos-Edater pour le compte de la DGEFP, 2018**

« En France, l'administration nationale, les régions, les départements et, dans une moindre mesure les partenaires sociaux, les entreprises privées ou d'économie sociale et solidaire, ainsi que les organisations issues de la société civile ont une pratique ancienne du FSE. Sa valeur ajoutée ne peut être appréciée de manière similaire à celle d'un Etat membre récent ou qui se trouve dans une situation socio-économique critique ou en convergence. **Pour autant, un regard porté sur le passé montre que l'usage du FSE pour soutenir certaines actions innovantes, pour amplifier des mutations sociales, pour aider certaines catégories de population ou lutter contre certains maux sociaux mal identifiés précédemment, a transformé certaines de nos politiques sociales nationales au moins aussi profondément que l'ont fait certaines lois.** A titre d'exemples, l'égalité hommes-femmes, le décrochage scolaire, le vieillissement actif et les politiques actives de l'emploi (au-delà de l'indemnisation) pourraient être cités. »

« Pour l'avenir, sans méconnaître les autres, il paraît pertinent de se concentrer sur les 3 effets de portée, de rôle et de soutien aux réformes dont il est raisonnable d'attendre un impact pour la France, sa politique d'emploi et ses politiques sociales. Pour montrer qu'il y a un intérêt à maintenir une intervention substantielle du FSE dans les Etats membres et dans les régions, il faut pouvoir établir que celui-ci, au travers des nouvelles priorités de l'Union au-delà de 2020, est susceptible :

- **d'orienter** les politiques nationales vers des objectifs et priorités politiques fixés au niveau de l'UE
- **d'encourager** des approches innovantes et expérimentales
- **de soutenir** l'adoption de réformes structurelles. »

Les porteurs de projet qui mobilisent le FSE 2014-2020 sont pour la plupart habitués au FSE et/ou suffisamment structurés pour mobiliser un fonds exigeant aux plans administratif, financier et de l'ingénierie en général. Cette « fidélisation » est une garantie de mobilisation et de programmation car les porteurs de projet ont consolidé, au fil des générations de programme, leur organisation, leur process internes et leur méthode d'intervention, tout en innovant/faisant évoluer leurs pratiques et leurs approches.

Rétrospectivement, on observe d'ailleurs que la mobilisation du FSE pour soutenir des actions en faveur de publics spécifiques ou répondant à des problématiques particulièrement prégnantes au moment où le programme se déroule (niveau de chômage, secteurs particulièrement touchés, dimension numérique...) a transformé les approches des acteurs concernés. C'est le cas de l'accompagnement des jeunes avec un accent particulièrement fort sur la programmation FSE/IEJ 2014-2020 mais aussi de l'accompagnement des publics particulièrement vulnérables (Axe 3 de l'actuel POn FSE).

## 5.4 ... mais avec 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 des politiques publiques en France. Toutefois, la « fidélisation » des bénéficiaires du FSE peut également conduire à une forme de « normalisation » du recours au FSE pour certains types d'acteurs et d'opérations, au risque d'isoler le Fonds social européen par rapport aux évolutions constatées au cours de la période de programmation.

En effet, dès lors que le FSE en tant que fonds structurel est décidé pour une période de sept ans, la mise en œuvre d'une partie des programmes se révèle parfois difficile compte tenu :

- du niveau élevé des exigences de gestion attendues (éligibilité des dépenses, obligations d'avance des dépenses, niveau de détail des contrôles, ...)
- 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 (la dernière série de réformes montre à la fois la nécessité mais aussi la complexité de faire évoluer le FSE dans le paysage des politiques auquel il est adossé) ;
- ou encore de l'apparition de financements « concurrents » plus faciles à mobiliser comme par exemple la Garantie jeunes, l'IEJ ou les financements du PIC.

Le FSE est définitivement un outil au service des politiques publiques de l'emploi et de l'insertion. Leur articulation doit toutefois être réévaluée en permanence pour s'assurer que :

1. le FSE réponde bien aux objectifs qui lui ont été assignés tant au niveau européen que national ;
2. le FSE soit en cohérence avec les réalités de terrain ;
3. 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.

## 6. Annexe

### 6.1 Présentation de M. Christophe Guitton

---

Juriste de formation (thèse en droit social sur les politiques d'insertion professionnelle, soutenue en 1996 à l'Université de Paris-X Nanterre), Christophe Guitton est spécialiste de l'analyse des politiques du marché du travail.

Ses domaines de recherche portent, d'une part, sur les politiques publiques dans le champ des relations entre éducation, formation, insertion et emploi, d'autre part sur les politiques de gestion des ressources humaines, de formation et de professionnalisation des entreprises.

En poste au ministère du Travail (MIRE puis mission Synthèse de la Délégation à l'emploi) entre 1986 et 1996, puis au Céreq (chef du département Travail, Emploi, Professionnalisation puis responsable du réseau des Centres associés régionaux) entre 1997 et 2016, Christophe Guitton travaille depuis 2017 au Laboratoire d'Economie et de Sociologie du Travail (LEST), basé à Aix-en-Provence.

Professeur associé à Paris-X Nanterre entre 1998 et 2008, il a dirigé le master professionnel « Droit social et gestion des ressources humaines ». Ses publications portent, entre autres, sur l'analyse des effets - au croisement du droit du travail, des sciences politiques et de l'économie - de l'action publique sur le marché du travail (politiques de l'emploi, politiques de formation, politiques d'insertion, flexicurité à la française).

Il prépare une habilitation à diriger des recherches (HDR) sur la thématique suivante : « L'Etat social face au risque de l'emploi – Droit, action publique et politiques du marché du travail en France, de la Libération à nos jours ».

***Sa note complète sur le panorama des politiques publiques de l'emploi en France figure dans un document ad hoc.***

## 6.2 Règles d'affectation des opérations du PON FSE dans la typologie des politiques publiques de l'emploi (PPE)

### Une classification des projets dépendante des données de suivi disponibles

L'expertise des données de suivi MDFSE s'est concentrée sur l'analyse des variables suivantes dans l'ordre indiqué : (1) typage de dispositif, (2) typage d'action et (3) libellé d'opération. L'objectif était de taguer les projets en fonction de la typologie des PPE conçue dans le cadre de cette mission. Les données renseignées dans la colonne « typage de dispositif » ont été analysées en priorité. Le typage des dispositifs a permis d'identifier notamment les types d'opérations suivants :

- Les actions de développement de l'emploi et des compétences (ADEC)
- Les actions de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC)
- Les actions d'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (Accre) et les opérations qui s'inscrivent dans le nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise (Nacre)
- Les opérations relevant du Dispositif Local d'Accompagnement
- Les opérations relevant de l'insertion par l'activité économique en identifiant les structures porteuses telles que les Association intermédiaire (AI) les entreprises de travail temporaire d'insertion (ETTI) et les entreprises d'insertion (EI)
- Ateliers et chantiers d'insertion (ACI)
- Les contrats spécifiques : Contrat d'autonomie / Contrat de génération / Contrat de professionnalisation / Contrat de sécurisation professionnelle (CSP) / Contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)/ Emplois d'avenir
- Le droit individuel à la formation (DIF)
- Parrainage
- Périodes de professionnalisation
- Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE)
- Préparation opérationnelle à l'emploi collective – POEC
- Service civique
- ...Validation des acquis de l'expérience (VAE)

Dans un second temps, le typage d'action a été mobilisé pour poursuivre le classement des projets, notamment ceux classés dans une catégorie « autre » dans le typage de dispositif. Le typage des actions est renseigné de manière relativement hétérogène et a nécessité un travail de consolidation/regroupement. Les typologies renseignées sont présentées ci-après :

- Aides aux structures
- Action de prévention
- Action de sensibilisation
- Ingénierie
- Acquisition des savoirs de base
- Action de médiation à l'emploi
- Action de redynamisation
- Aides individuelles
- Aide à la mobilité / Mobilité géographique
- Aide au recrutement des entreprises / Appui-conseil GPEC/RH / Appui RH
- Augmenter le nombre de jeunes à l'emploi et développer la relation entreprise
- Accompagnement
- Capitalisation
- Création d'activité
- Clauses sociales
- Clause d'insertion
- développement de services digitaux / Développement de Services Informatiques Innovants
- Développement de réseaux professionnels
- Dialogue social
- Etapes de parcours / Garde d'enfant / Levée des freins / remobilisation / ...
- Etudes et statistiques
- Expérimentation
- Fédération, mutualisation
- Animation et coordination
- Formation
- Immersion professionnelle
- Insertion
- Benchmark
- Mise en situation de travail
- Mobilisation des employeurs et des entreprises
- Prospection d'entreprise
- Repérage / Orientation : Lutte contre l'illettrisme
- Insertion par l'activité économique

### Des projets « pluriformes » associés au type d'opération le plus prégnant

A noter que l'analyse du classement des projets par « type d'action » montre que 15% des projets sont pluriformes (ex : « insertion Animation et coordination et Accompagnement » ou Insertion Animation Formation » ou « Formation Ingénierie Animation et coordination »). Les montants UE associés à ces projets pluriformes ont été comptabilisés au titre du type d'opération le plus prégnant, à l'aide d'une recherche textuelle par mots clés dans les « libellés d'opérations ».

*In fine*, l'expertise des données de suivi a permis de classer 99% des opérations (en termes de montants programmés) dans un type d'opérations particulier. Une catégorie « autre » est introduite dans la typologie des actions et l'intitulé d'opération ne permet pas de manière suffisamment fiable d'associer ces opérations à une typologie de politique publique.

### La capitalisation des évaluations de l'axe 3 et de la PI 8.7

La classification de niveau 1 des opérations de l'axe 3 réalisée dans le cadre de l'évaluation de l'axe 3 a été utilisée pour contrôle de cohérence mais également pour définir précisément le périmètre des opérations relevant de l'insertion par l'activité économique qui nécessitait de croiser les données disponibles quant au type de dispositif (champ renseigné dans MaDémarcheFSE et qui précise pour les SIAE le type de structure, avec les bases de conventionnement IAE transmises par la DGEFP sur la base des numéros SIRET des porteurs de projets. Ce croisement avait été effectué au titre de l'évaluation de l'axe 3. La typologie des opérations de la PI 8.7, conçue au titre de l'évaluation spécifique de cette priorité d'investissement, a également été mobilisée pour classer les opérations de cette priorité au regard de la typologie des politiques publiques de l'emploi définie dans le cadre de cette étude.

### Le contrôle de cohérence basée sur les Objectifs Spécifiques (OS) de rattachement

Un contrôle de cohérence a été effectué en fonction de l'OS de rattachement des opérations.