



RÉPUBLIQUE  
FRANÇAISE

*Liberté  
Égalité  
Fraternité*

# Céreq WORKING PAPER

18  
2023

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

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

DOCUMENT DE TRAVAIL

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

Abdoul-Malik Ahmad  
LEST/CNRS



## Sommaire

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

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

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

## Introduction

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

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

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

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

## 1.1. La perspective libérale

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

## 1.2. La responsabilisation selon les sociaux-démocrates

### 1.2.1. Fondation Jean Jaurès

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### 1.2.2. Terra Nova

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

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



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

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

Dispositifs proposés :

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

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

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

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

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

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



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

### 2.1. Au niveau européen

#### 2.1.1. La stratégie de Lisbonne

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

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

#### 2.1.2. La Commission européenne

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

## Conclusion

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

## Bibliographie <sup>60</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### Institut Montaigne

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

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

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

### Fondation Jean Jaurès

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

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

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

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

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

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

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

## Terra Nova

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

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

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

## Institut Veblen

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

## Commission européenne

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

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

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

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

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

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

## OCDE

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



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

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

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

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

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

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

## France Stratégie

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Programme national de réforme et activation

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

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

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

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

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

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



# Céreq

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

**DEPUIS 1971**

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

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

 **+ d'infos**  
et tous les travaux

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



 **+ de 600 publications**  
Accessibles librement