

Bruno Lamotte, Cécile Massit¹

La territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en France face à la crise : flexicurité ou sécurisation des parcours professionnels ?

XIII^e rencontre des économistes de langue néo-latine ; « Les politiques pour la sortie de crise : une comparaison Europe méditerranéenne et Amérique latine », Thème 2 : Travail et productivité.

Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, Coimbra, 21-22 octobre 2011

Codes JEL : H7 relations état collectivités territoriales ; J2 Offre de travail, capital humain et détermination des emplois ; J5 relations de travail, syndicats et négociation collective.

Depuis une vingtaine d'années en France la territorialisation est un axe essentiel des politiques de la formation professionnelle et de l'emploi. Elle doit permettre par des mécanismes de déconcentration ou de décentralisation une meilleure réponse aux problèmes du chômage de masse qui s'est installé durablement dans l'économie française. L'ensemble des partenaires sociaux et des acteurs du service public de l'emploi y contribue. La crise de l'emploi de 2009 accentue et infléchit cette logique. Nous souhaitons montrer que la notion de flexicurité promue par l'Union Européenne a pu servir de cadre général à ces stratégies avant 2009 ; après ce moment les partenaires sociaux ont préféré plus nettement se placer dans une logique de sécurité des parcours professionnels notamment dans leur action territoriale en région Rhône-Alpes (Lamotte, Massit 2010).

On constate ainsi l'existence d'un ensemble de stratégies de territorialisation : la stratégie de pôle emploi rencontre d'autres stratégies de territorialisation (partenaires sociaux, Etat, ...) dont la plus marquante est celle des régions et de la région Rhône-Alpes en l'occurrence. Il y a ainsi un environnement favorable mais mouvant et incertain pour les stratégies de territorialisation en France.

Un mot clé de ces stratégies est la recherche de l'opérationnalité dans le domaine de la gestion du marché du travail et de la formation. L'opérationnalité dans le domaine de la stratégie de territorialisation paraît devoir être soumise à la pratique et au jugement au fil de l'eau de ces pratiques. Nous essayons de dresser un tableau d'ensemble des stratégies de territorialisation et des conceptions de l'opérationnalité : la prégnance de la notion de sécurisation des parcours professionnels ressort nettement selon nous.

1. Pôle emploi : L'opérationnalité des partenariats territoriaux et son évaluation

Le rapport Vanlerberghe (2010) définit dans le service public de l'emploi le concept d'action territorialisée dans le domaine de l'appariement de l'offre et de la demande d'emploi. Dans cette approche le partenariat est une notion floue, englobant une variété de situations allant de

¹ Centre de Recherche en Economie de Grenoble Université Pierre Mendès France.

collaborations étroites, très opérationnelles, à des relations purement institutionnelles contribuant davantage à la construction de l'image des structures qu'à des réalisations concrètes. La notion d'opérationnalité est appréciée au regard de la capacité du partenariat à produire de l'efficacité et un service plus lisible de meilleure qualité pour les demandeurs d'emploi comme pour les employeurs. Le rapport retient six domaines d'intervention pour les partenariats noués par pôle emploi. L'intermédiation et l'indemnisation sont les deux cœurs de métier de l'établissement. L'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi prend une nouvelle dimension dans l'établissement avec le transfert de cette activité et des personnels de l'AFPA effective au 1er avril 2010. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi devient un domaine d'intervention clé où Pôle emploi cumule désormais les rôles de prescripteur et d'acheteur. L'insertion est plus fortement ancrée dans les missions de l'établissement du fait de l'instauration du RSA en 2009 qui implique que Pôle emploi s'ouvre plus à des personnes en difficulté qu'auparavant. Enfin le développement économique est un domaine auquel Pôle emploi apporte des contributions à travers l'accompagnement des politiques des Conseils régionaux et la réponse aux besoins des employeurs.

Pôle emploi peut avoir trois types de rôle :

- Pivot : L'acteur pivot est au cœur de l'écosystème de ce domaine et, à ce titre, au cœur des relations entre les structures partenaires. Cela implique une responsabilité au regard du bon fonctionnement de l'écosystème : il doit structurer les interactions entre les acteurs du domaine.
- Structurant : Il favorise la collaboration entre les acteurs et a un rôle moteur dans le fonctionnement de l'écosystème, du fait de sa forte capacité à agir dans le domaine visé
- Contributeur : Bien qu'il ne s'agisse que d'une contribution, la charge générée peut être importante au regard du caractère peu central de l'objectif pour la structure intéressée.

Selon ces concepts, son rôle est plutôt structurant ou pivot au sujet de l'intermédiation et de l'indemnisation, plutôt contributeur dans les autres domaines d'action. Pôle emploi définit le territoire comme un espace d'action. Il n'y a pas un territoire mais des territoires, dont le périmètre est variable en fonction du projet considéré. En effet, il s'agit de considérer les territoires non comme des lieux d'administration (région, département, etc.) mais comme des lieux de projets, ce qui implique de les redécouper à l'aune des initiatives locales. L'efficacité des partenariats doit être jugée au cas par cas en fonction des logiques de développement des territoires : la stratégie de territorialisation doit comporter un dispositif d'évaluation de son impact réel en termes de service rendu. Une stratégie de territorialisation réussie devra permettre de définir les partenariats à développer à tous les échelons et les articulations à mettre en place avec les stratégies des territoires afin d'améliorer le service aux demandeurs d'emploi et aux employeurs. Pôle emploi trouve dans cette stratégie une cohérence avec le programme français du FSE.

2. Le programme opérationnel national du FSE 2007-2013 : compétitivité régionale et emploi : territorialisation d'une stratégie de flexicurité tempérée

On le sait, la stratégie européenne pour l'emploi place au centre des interventions une action territorialisée dans le domaine de l'emploi et de la formation et accorde une priorité de

principe aux orientations retenues par les partenaires sociaux dans les différents pays. Pour cette raison le programme opérationnel national français est fortement déconcentré- mais pas décentralisé- depuis 2006. Plus de 85 % des montants FSE sont gérés par les préfets de région. Cela accompagne une territorialisation croissante des politiques de l'emploi et l'extension des compétences des collectivités territoriales. Depuis 2004 les Conseils régionaux ont la responsabilité de la définition et de la mise en œuvre de la politique régionale d'apprentissage des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi. Les plans régionaux puis les Contrats de Plan Etat Région de développement des formations professionnelles (CPRDF) contribuent à définir les actions de formation professionnelle à destination des jeunes et des adultes. Depuis 2005 les Conseils généraux avec l'extension des compétences sociales des départements jouent un rôle essentiel en matière d'insertion. Les communes, ou leur regroupement sont également impliqués dans la mise en œuvre des politiques de retour à l'emploi.

Déconcentration et décentralisation sont donc conjuguées pour décliner quatre principes d'intervention dont le centre, en tout cas financier, est de renforcer la cohésion sociale pour les personnes les plus éloignées de l'emploi en croisant une approche territoriale notamment dans les zones urbaines sensibles et les démarches de mise en réseau pour l'emploi telles que les Plie (Programmes locaux d'insertion par l'économie). Viennent ensuite les actions de prévention du chômage de longue durée. Les actions d'adaptation des travailleurs et des entreprises aux mutations économiques notamment par le développement des compétences et de la formation professionnelle, de sécurisation des trajectoires professionnelles reçoivent également un soutien marqué dans le programme national. Une part significative est consacrée aux actions d'investissement dans le capital humain et d'ingénierie sociale visant à améliorer les systèmes de formation en développant le dialogue social dans les territoires.

Le programme opérationnel national constitue certes un ensemble vaste et complexe. Les axes de travail sont cependant orientés fortement par la ligne directrice 17 de la stratégie européenne de Lisbonne renouvelée en 2005 qui dans l'objectif d'attirer plus de personnes sur le marché de l'emploi propose d'appliquer des politiques de l'emploi visant au plein emploi, à améliorer la qualité et la productivité du travail et à renforcer la cohésion sociale et territoriale. La ligne directrice 21 qui vise à favoriser la flexibilité et la sécurité de l'emploi en réduisant la segmentation du marché du travail en tenant compte du rôle des partenaires sociaux est au cœur de l'axe Adaptation aux mutations.

3. Les débats sur la territorialisation des partenaires sociaux : territorialiser sans excès pour sécuriser les parcours professionnels

Une déclaration commune des partenaires sociaux en avril 2008 instaure un espace de travail spécifique aux territoires. Le rapport de J.L.Walter (2009) pour le CESE synthétise les propositions des partenaires sociaux français, autour de la question de savoir qu'est ce qui entraîne le développement du Dialogue Social Territorial (DST) depuis le début des années quatre vingt dix en Europe ? On retient en général plusieurs facteurs explicatifs qui additionnent la décentralisation, les initiatives des acteurs locaux, les logiques sociales européennes et le besoin de renforcer la sécurité des parcours professionnels.

Le rapport Walter (2009) fournit des éléments plus développés sur la place du dialogue social territorial. Une définition du dialogue social territorial est proposée : c'est l'ensemble des instances d'échanges, de consultations, de concertation voire de négociation (négociation collective entre partenaires sociaux et autres formes de négociations entre différents acteurs) pouvant aboutir à des engagements contractuels au niveau d'un territoire donné au sein duquel les partenaires sociaux sont parties prenante, et pouvant comprendre aussi les pouvoirs publics et les associations.

Le rapport distingue trois cercles dans le dialogue social. Le premier cercle inclut la négociation des partenaires sociaux dans les entreprises, les branches (niveau normatif). Il associe le plus souvent dans les territoires (départements, bassins d'emploi etc.) les organisations syndicales et patronales sans implication directe de l'Etat. Les concertations et négociations collectives débouchent sur des accords concernant les conditions de travail, les salaires et les questions liées à l'emploi en général. Le second cercle inclut la négociation sur les thèmes précédents et s'élargit à celui du développement économique. Ce type de dialogue social territorial intéresse directement les pouvoirs publics en plus des partenaires sociaux évoqués ci-dessus : services déconcentrés de l'Etat et collectivités territoriales. Les associations destinées à améliorer les stratégies locales sur l'emploi, la formation et le développement économique participent également aux consultations, aux concertations et aux engagements contractuels de ce nouvel espace de dialogue social. Enfin, le « dialogue social élargi » s'étend bien au-delà des questions de travail, d'emploi et de développement économique. Il traite aussi des questions sociales et sociétales. A travers plusieurs formes de dialogue (consultations, concertations, engagements contractuels), ce troisième cercle permet d'aborder toutes les questions d'intérêt commun en lien indirect avec les thèmes du travail et de l'emploi en associant largement la société civile, notamment les représentants des familles, des usagers et des consommateurs. Les associations, le Conseil économique et social régional y prennent une place importante.

Le rapport évoque deux facteurs expliquant le développement de ces formes de dialogue, « *la volonté propre des acteurs territoriaux, au travers de multiples initiatives d'actions locales, et une série d'évolutions renforçant à la fois le territoire et le dialogue social territorial* » (p. 9).

En France les partenaires sociaux abordent la question prudemment. La position commune du 9 avril 2008 sur la représentativité, le développement du dialogue social et le financement du Syndicalisme ouvre en France de façon explicite une problématique de structuration du dialogue social dans les territoires, partagée par les signataires de la position (CFDT et CGT du côté des salariés, MEDEF et CGPME du côté des organisations patronales). L'article 14 exprime « *La volonté des interlocuteurs sociaux d'élargir le dialogue social doit également trouver une traduction concrète au niveau territorial interprofessionnel. Ce dialogue social interprofessionnel territorial, qui ne saurait avoir de capacité normative, doit être l'occasion, à l'initiative des interlocuteurs concernés, d'échanges et de débats réguliers sur le développement local dans sa dimension sociale et économique.* »

Plusieurs propositions visent à structurer ce dialogue : élaborer un accord interprofessionnel national qui définit le champ d'action et la responsabilité des acteurs, instaurer un acteur qui

impulse sur le territoire, qui capitalise, qui évalue les politiques en matière d'emploi et de formation professionnelle. Cet acteur pourrait être le Conseil économique et social régional ce qui éviterait de créer une nouvelle instance dans un paysage qu'on sait déjà encombré (Blassel et Jacquier 1997).

Une grande partie de la discussion des partenaires sociaux porte sur le problème de la normativité du dialogue social territorial. Les partenaires sociaux ont des raisons de craindre une fragmentation du paysage conventionnel qui fragiliserait les conventions collectives en les territorialisant plus nettement. Cette normativité leur pose problème pour des raisons mises en évidence par Jobert (2008) ; il n'en va pas de même pour une normativité caractérisant des dispositions extérieures aux conventions collectives, dispositions concernant la formation professionnelle sur un territoire, l'orientation, les clusters, pôles de compétitivité, etc... Ce type de disposition est susceptible de se développer.

L'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels y conduit de façon explicite. Il formalise une préférence française pour la sécurisation des parcours professionnels par rapport à une notion de flexicurité. Il sert de socle à la loi N° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie. Ses objectifs sont déclinés dans le préambule de l'accord :

- La formation tout au long de la vie professionnelle contribue à renforcer la compétitivité et la capacité de développement des entreprises et constitue un élément déterminant de la sécurisation des parcours professionnels et de la promotion sociale des salariés.
- La mobilisation de l'ensemble des actions de formation doit contribuer à permettre à chaque salarié de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle ou d'obtenir une nouvelle qualification dans le cadre d'une reconversion
- Au niveau interprofessionnel territorial, l'accord doit favoriser la recherche de modalités de mise en œuvre des politiques adaptées aux spécificités territoriales et en aucun cas l'élaboration de nouvelles normes.

4. Les régions de France : confier aux régions la responsabilité et le pilotage d'un service public de l'emploi et de la formation

Le positionnement dans des partenariats territoriaux dépendra d'une série de choix à opérer après 2012. Les changements pourront être substantiels si les réformes s'appuient sur la volonté exprimée par l'association des régions de France dans la presse en 2011.

Dans le domaine emploi formation des changements majeurs sont envisagés : Il reviendrait à l'Etat de définir les règles en matière d'indemnisation du chômage et de droits à la formation en concertation avec les partenaires sociaux responsables de l'assurance-chômage. La région aurait la responsabilité du réseau des acteurs de la formation tout au long de la vie et de

l'accompagnement vers l'emploi. Elle assurerait la responsabilité et le pilotage des services publics d'accueil et d'accompagnement des personnes à la recherche d'un emploi comme des employeurs envisageant des recrutements

Les régions demandent l'instauration d'un véritable service public régional de l'orientation, de la formation et de l'emploi. Elles demandent à se voir attribuer la compétence «orientation», et la maîtrise de la carte des formations techniques et professionnelles, y compris l'enseignement agricole. Ainsi, les Régions seraient en charge de l'insertion et de la réinsertion des demandeurs d'emploi, l'indemnisation du chômage restant une compétence nationale de Pôle Emploi et des partenaires sociaux. Parallèlement les Régions devraient pouvoir gérer les Fonds structurels européens (comme en Allemagne, Italie ou Espagne).

Actuellement le programme des grands partis politiques pour l'élection de 2012 ne relaie pas de façon opérationnelle ces propositions de régions de France. En revanche le programme du parti socialiste annonce une convergence de principe sur la notion de sécurité sociale professionnelle théorisée par la CGT qui elle-même implique un développement du dialogue social territorial. Dans ce programme l'idée d'une véritable progression tout au long de la vie est reprise. L'analyse est que le modèle classique des salariés accomplissant toute leur carrière dans la même entreprise est terminé. L'employeur formait, cotisait pour la maladie et la retraite. On rentrait à l'usine à la sortie d'une formation de base, on y faisait carrière jusqu'à la retraite. Le salarié sait aujourd'hui qu'il changera d'entreprise, qu'il fera peut-être plusieurs métiers. Cette mobilité peut être l'opportunité de carrières professionnelles plus riches si un effort de sécurisation est entrepris. L'objectif est de permettre de reprendre des études interrompues prématurément, de rebondir pendant les périodes de chômage par la formation, et de garantir à chacun une réelle progression professionnelle.

On le voit, le programme adhère aux orientations des partenaires sociaux concrétisées dans l'accord de 2009 sur l'essentiel et temporise sur le terrain de la stratégie de territorialisation occupé par les régions de France. En France, il est peu probable que l'Etat renonce à sa compétence nationale sur l'emploi en 2012.

5. La relance des Contrats territoriaux emploi formation(CTEF) par le Conseil régional Rhône-Alpes en 2011

La territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation est mise en pratique en région Rhône Alpes par la réforme des contrats territoriaux emploi formation qui prend en compte une critique récurrente portant sur les défauts d'opérationnalité constatés à plusieurs reprises dans l'organisation mise en place en 2005.

Le Conseil régional a décidé en février 2011 de poursuivre l'action engagée visant à la territorialisation des politiques de formation professionnelle de la Région en s'inscrivant dans le cadre du Service public régional de formation (SPRF) mis en place en 2009. Le SPRF a pour objectif, en complémentarité du Service public de l'emploi et du Service public de l'éducation, la mise en place des conditions d'accès à un premier niveau de qualification ouvrant sur l'emploi durable et l'exercice du droit à la formation tout au long de la vie. Le Pôle Rhône-Alpes de l'Orientation (PRAO) et le Plan Régional Développement des Formations (PRDF) en constituent les principaux appuis. Dans les territoires il s'agit de développer l'accès à l'information sur les emplois et la formation, de mettre à disposition une ingénierie de parcours pour permettre à toute personne de recevoir un conseil approfondi et d'être accompagné dans son parcours vers l'emploi.

Dans le cadre d'un renforcement de l'articulation des politiques du champ de l'emploi et du champ de l'économie, l'objectif de la nouvelle génération des CTEF est de développer une vision unifiée économie, emploi, formation en déployant dans les départements des conférences économie, emploi, formation composées des élus régionaux et locaux, de l'Etat, des partenaires sociaux, chargées de partager un diagnostic, anticiper les évolutions, définir des orientations de travail. Une articulation étroite sera recherchée avec les instances existantes initiées par l'Etat et le service public de l'emploi, concrétisée par des conventions de coopération.

Le Conseil régional Rhône Alpes conserve toutefois son approche propre des territoires en constituant des conférences locales économie, emploi, formation composées des acteurs économie emploi formation de la Zone territoriale emploi-formation, chargées de partager de l'information, porter des avis sur les orientations stratégiques, faire émerger des projets collectifs.

Le projet est de réformer les instances de gouvernance des contrats territoriaux emploi-formation en constituant deux instances :

- des comités stratégiques du territoire pour l'emploi et la formation co-présidé par l'élu régional « pilote » du CTEF et un représentant de l'Etat à l'échelle de chaque Zone territoriale emploi formation, chargés sur la base d'un diagnostic partagé de définir des orientations de travail communes.

- des comités techniques opérationnels chargés de piloter les travaux du CTEF (diagnostics, plan d'actions), piloter l'enveloppe financière régionale, mobiliser des outils régionaux en complémentarité avec les moyens des autres partenaires. Le comité technique se réunira régulièrement et se composera de l'ensemble des acteurs concernés, très diversifiés en France.

6. La conciliation actuelle des positions de l'Etat et de la région en Rhône-Alpes

Dans un contexte de divergence politique entre les exécutifs des régions françaises et l'Etat, amplifié par le caractère évolutif de la place du dialogue social territorial, l'entente sur les stratégies de territorialisation et les réponses à la montée du chômage de 2009 est malaisé à établir.

Un protocole d'accord cadre Etat-Région-partenaires sociaux fournit en 2011 un cadre de travail. Pour l'essentiel, le préambule tente de mettre au clair et de rendre compatibles les approches de l'Etat et de la région quant aux stratégies de territorialisation : « *Le territoire infra-départemental, proche des entreprises et des actifs, est le lieu de mise en œuvre opérationnelle de la plupart des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle en lien avec le développement économique.* » La référence aux CTEF instaurés en 2005 et aux 27 ZTEF structurant Rhône-Alpes du point de vue du conseil régional et aux pratiques ordinaires de structuration de l'espace public en départements, préfectures et sous préfectures est explicite.

Cependant l'Etat souhaite renforcer l'action concertée et opérationnelle en faveur de l'emploi, de la formation et du développement économique dans le cadre notamment des services publics de l'emploi départementaux présidés par les préfets de département. Au plan local dans le cadre des directives définies par le préfet de département et en fonction de l'opérationnalité des partenariats, il souhaite aussi concentrer son action infra départementale dans une instance resserrée.

En pratique 3 instances de coordination apparaissent dans cet accord :

- Un comité stratégique du territoire pour l'emploi et la formation (Instance politique du CTEF) : élu régional pilote, sous préfet, représentant du conseil général...
- Un Service public de l'emploi départemental : programmation opérationnelle, pilotage des politiques de l'Etat : directeur départemental de la DIRECCTE, pôle emploi, représentant du conseil régional. Une articulation sera recherchée avec la mise en place des conférences départementales initiées par la région.
- Un Comité technique opérationnel dans les CTEF.

On peut regretter la complexité de cette architecture. Ce serait négliger le contexte et le fait que les acteurs majeurs se sont entendus et ont échangé leur vision sur le sujet, rendant possible de ce fait même des partenariats locaux souvent tiraillés par des enjeux qui leur échappent.

Un accord de coopération entre l'Etat, la région Rhône-Alpes, pôle emploi est issu de la même logique en 2011. Il annonce un développement accentué des partenariats en région Rhône-Alpes dans deux domaines :

- Concourir à la sécurisation des parcours des demandeurs d'emploi : concrètement il s'agit de favoriser la mobilité professionnelle, renforcer le lien entre emploi et orientation/formation, assurer une prise en charge effective et cohérente des demandeurs d'emploi les plus en difficulté, accompagner les jeunes vers l'emploi et mieux accompagner les créateurs d'entreprise ;
- Renforcer les liens de Pôle Emploi avec les employeurs et augmenter durablement le nombre et la qualité des retours à l'emploi, en travaillant avec un plus grand nombre d'employeurs, favorisant les logiques de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences territorialisées.

Un projet d'accord régional sur la sécurisation des parcours professionnels et l'utilisation de moyens financiers nationaux (Fonds Paritaire de Sécurisation des parcours professionnels est en préparation. Un historique peut en être fait ainsi :

Le rapport conclusif régional des Etats Généraux de l'Industrie en 2010 retient le principe d'un accord régional emploi-formation pour la mise en œuvre des préconisations en matière d'emploi et de formation. Le Président du Conseil Régional a affirmé à plusieurs reprises son accord pour une telle initiative, au point que la signature de l'accord a été annoncée à tort dans la presse spécialisée.

Les organisations patronales ont après bien des hésitations décidé de s'engager dans la discussion à l'automne 2010. La discussion a abouti à un texte commun aux partenaires sociaux le 13 janvier 2011, encore en cours de signature à ce jour. Le texte décline l'Accord National Interprofessionnel sur la formation professionnelle et la sécurisation des parcours professionnels de 2009. Il propose à l'initiative du comité régional CGT de mobiliser les moyens de la formation professionnelle (FPSPP : Fonds Paritaire de sécurisation des parcours professionnels) au niveau régional et de définir des objectifs partagés. Le texte engage l'ensemble des acteurs de Rhône-Alpes sur des objectifs partagés :

- Développement du tissu industriel (référence aux Etats Généraux de l'Industrie) ;

- Prise en compte de l'accompagnement des salariés dans les mutations économiques et sociales ;
- Développement d'emplois dans les secteurs en développement ;
- Insertion des personnes éloignées de l'emploi.

Le texte réaffirme l'engagement vers la sécurisation des parcours professionnels, vers une coordination des actions au plan régional comme dans les bassins d'emploi. On peut faire l'hypothèse que la régionalisation des moyens du Fonds va au-delà des intentions de l'Etat dans ce domaine, créant une difficulté au moins provisoire. La territorialisation des politiques de l'emploi et de la formation rencontre des limites pour les partenaires sociaux comme pour l'Etat. Il faut mieux les cerner.

7. Conclusion : la territorialisation de l'action dans le domaine emploi formation va se développer, elle aura pour objectif la sécurisation des parcours professionnels

Plaçons-nous dans un souci de prospective : dans trois ans, qu'appellera-t-on opérationnalité dans les politiques de l'emploi ? Sur le fond deux conceptions sont à l'œuvre. Une conception « restreinte » de l'opérationnalité simplifie l'approche en considérant que le cœur du fonctionnement du marché du travail local c'est l'intermédiation, l'indemnisation restant de toute façon tributaire d'accords nationaux. L'opérationnalité dans cette conception restreinte c'est de collecter plus d'offres d'emploi et de les mettre efficacement en rapport avec les demandes. Des partenariats s'imposeront alors de toute façon dans les territoires pour atteindre cet objectif

Une conception « intégrée » de l'opérationnalité fonctionne à partir d'un rapprochement plus substantiel des domaines qui ne sont pas au cœur de l'appariement de l'offre et de la demande orientation, formation professionnelle des demandeurs d'emploi, insertion, voire développement économique. L'opérationnalité dans ce domaine c'est de contribuer à la sécurisation des parcours professionnels dans des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle plus articulées entre elles. Les partenaires sociaux pousseront dans ce sens, les régions et les conseils généraux seront certainement favorables. Le Conseil économique social et environnemental dans son avis de mai 2011 sur le service public de l'emploi, (D. Jamme rapporteur) ne dit pas autre chose : l'amélioration de la qualité du service public de l'emploi passe actuellement par l'accentuation de l'effort de formation professionnelle des demandeurs d'emploi et une territorialisation accentuée de l'action dans des partenariats renforcés.

Au fond le débat français a permis aux partenaires sociaux d'entraîner l'Etat et les régions dans une approche assez critique sur le thème de la flexicurité prônée en Europe jusqu'en 2009. La tentative européenne de rendre compte de l'ensemble des dispositifs en termes de processus d'échange sur la flexicurité est en effet l'objet de plusieurs critiques qui instaurent un doute sur la doctrine à mettre en œuvre. Nous pouvons mettre en avant quatre remarques :

- Première remarque, la crise de l'emploi en 2008 et en 2009 a conduit à des remises en question du modèle européen de flexicurité. Erhel (2010) relève ainsi dans sa présentation de l'évolution des politiques de l'emploi que les pays comme l'Allemagne qui ont choisi de protéger l'emploi existant par des dispositifs de chômage partiel ont obtenu de bien meilleurs résultats que les pays les plus en avance dans la mise en place de modèles flexibles et théoriquement mieux protégés. Le

Danemark par exemple est conduit à une révision drastique de son régime d'assurance-chômage et des protections proposées aux demandeurs d'emploi. Gazier 2009 analyse la crise de 2008-2009 comme un échec de ce modèle de flexicurité et annonce une évolution des préoccupations vers la mise en place de marchés transitionnels mieux organisés. Par exemple, en France la mise en place et le développement de dispositifs comme les Contrats de Transition Professionnelle ou les Conventions de Reclassement Personnalisés privilégient un renforcement de l'accompagnement dans la transition professionnelle assez symptomatique d'une évolution des conceptions (Bobbio et alii, 2009). Il y a ainsi actuellement une sorte de doute doctrinal sur ce que peut contenir en général la flexicurité européenne.

- Deuxième remarque, Grimault (2008) souligne à juste titre que les partenaires sociaux français sont toujours assez mal à l'aise avec le type de logique « néo-corporatiste » sous entendu par la notion de flexicurité. Ce type de logique développe l'idée d'un accord à froid sur ce que sont supposés souhaiter les employeurs, plus de flexibilité, et ce que sont censés souhaiter les employés, plus de sécurité, le tout orchestré par des pouvoirs publics à caractère bienveillant si ce n'est omniscient. Selon le schéma « néo-corporatiste » les pouvoirs publics y gagnent un relai efficace dans le déploiement de leurs politiques publiques et les partenaires sociaux y gagnent en reconnaissance et en influence institutionnelle. Le développement des thématiques françaises de « sécurité sociale professionnelle » ou de « sécurisation des parcours professionnels » marquent des nuances et des réserves par rapport à ce schéma qui ont une justification et traduisent une approche « à la française » relativement différente. En particulier les partenaires sociaux français restent très attentifs sur l'engagement effectif des pouvoirs publics dans des politiques publiques donnant un sens aux évolutions économiques en cours. Ils ne se satisfont pas de l'existence supposée d'un arbitre impartial mais sollicitent des engagements effectifs de politique industrielle et de développement des territoires.
- Troisième remarque le type de compromis social contenu dans l'idée de flexicurité n'est pas dépourvu d'ambiguïté et d'ambivalences. A plusieurs reprises Gautié (notamment 2006) a souligné que les réussites en matière de flexicurité venaient de pays dans lesquels des diagnostics étaient partagés et l'objectif à atteindre était relativement clair, ce qui n'est pas acquis en France au-delà d'un consensus relativement surprenant et superficiel qu'on a pu constater sur le thème de la sécurité sociale professionnelle, terme repris à la fois à la CGT et dans les analyses proposées par Cahuc et Kramarz (2004) sans qu'il y ait, tant s'en faut, une problématique partagée. Plus récemment Lavialle (2010) opère une mise en ordre très utile des débats en soulignant la dualité des textes sur la flexicurité, pour certains de nature nettement axés sur la responsabilité individuelle face au chômage et pour d'autres sur la nécessité de supports collectifs dans l'accompagnement des transitions vers l'emploi.
- Quatrième remarque enfin, les partenaires sociaux lient étroitement la question de la sécurisation des parcours et l'émergence d'un mode de développement souhaitable de

l'économie. Le préambule de l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels constitue à ce sujet un point de repère essentiel parce qu'il déclenche une série de modifications législatives et conventionnelles (Luttringer et Willems, 2009), ébauche une approche susceptible d'être déclinée dans les régions et de constituer un cadre pour les expérimentations. Les partenaires sociaux ébauchent dans l'accord un échange entre compétitivité des entreprises et sécurité des salariés qui les situent sur un référentiel d'action qui leur est propre et interpellent clairement les pouvoirs publics à ce sujet « Elle nécessite un investissement de la Nation auquel les partenaires sociaux contribuent par la définition d'objectifs clairs, des financements appropriés et la mise en œuvre de dispositifs qu'ils créent, gèrent et adaptent aux évolutions des métiers et des secteurs d'activité ainsi qu'aux besoins et aux aspirations des salariés et des entreprises. »

Ces observations convergent vers la construction progressive d'un référentiel d'action propre à la sécurisation des parcours professionnels à partir d'une critique raisonnée de la flexicurité européenne. Cette critique est à l'œuvre chez les partenaires sociaux français depuis 2009 (Dupuch, Fitte, 2009, Freyssinet 2010 et plusieurs autres références déjà citées).

Le dialogue social territorial contribue à cette émergence depuis 2008 et 2009. Si les acteurs dans les territoires voient assez bien quelles sont les priorités et les réponses possibles à des problèmes concrets d'insécurité sur le marché du travail, il subsiste un problème de concept avec la notion de sécurité des parcours professionnels : quel contenu effectif d'une action collective plus générale et compatible avec d'autres pratiques en Europe ?

Références

- Blassel H., Jacquier (1997), « La représentation territoriale », *Revue de l'IREs*, pp. 89-115.
- Bobbio M. et alii, 2009, Les parcours d'accompagnement vers l'emploi des salariés licenciés pour motif économique, Premières informations N° 43.2, DARES, Octobre.
- Cahuc P., Kramarz F. (2004) : *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, Rapport au ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie et au ministre de l'Emploi, du Travail et de la Cohésion sociale.
- Dupuch S., Fitte C. (2009), « Au-delà de la flexicurité : la création de nouveaux droits pour les salariés », *Revue de l'IREs*, n° 63, Numéro spécial « Flexicurité, sécurisation des parcours professionnels et protection sociale », avril, pp. 176-183.
- Ehrel C., 2010, Les politiques de l'emploi en Europe : Le modèle de l'activation et de la flexicurité face à la crise, *Documents de travail du centre d'économie de la Sorbonne*, N° 2010.2.
- Freyssinet J., 2010, Les négociations collectives et les politiques publiques face aux «conséquences sociales » de la crise économique, *Revue de l'OFCE* n°115, octobre.
- Gazier B. (2009), « La crise a-t-elle rendu la flexicurité obsolète ? » *Cahiers français* n° 353, pp. 83-87.
- Gautier J. (2006), « Flexibilité et/ou sécurité : la France en quête d'un modèle », *Cahiers français*, n° 330, janvier-février, pp. 91-95.

Guillemin F., (Rapporteur) 2009, Les pôles de compétitivité et les établissements d'enseignement supérieur en Rhône-Alpes : l'enjeu formation, CESER, contribution N° 2009-15.

Grimault S., (2008), « Sécurisation des parcours professionnels et flexicurité : analyse comparative des positions syndicales », *Travail et emploi*, n° 113, janvier-mars, pp. 75-90.

Jamme D. 2011, *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations*, rapport du CESE

Jobert A. (2008), *Les nouveaux cadres du dialogue social territorial. Europe et territoires*, Peter Lang, Berne, 267 p.

Lamotte B., Massit C., (2010), *Pour une sécurité professionnelle, Nouveaux dialogues nouveaux espaces*, L'Harmattan.

Lavialle C., 2010, *Les projets de « flexi-sécurité »: capitalisme « idéal » vs « capitalisme raisonnable » ?* Colloque "Vers un capitalisme raisonnable? La régulation économique selon JR Commons", Université Laval de Québec

Luttringer J.M., Willems J.P., 2010, La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, *Droit social N°4*, Avril.

Van Lerberghe R.M., 2010, « *Pour une dynamique territoriale de l'emploi Stratégie de territorialisation de Pôle emploi : concourir à sécuriser les parcours et renforcer les liens avec les employeurs pour accroître durablement le nombre de placements* », *Rapport Pôle Emploi*

Walter, J.-L. (2009), « Réalité et avenir du dialogue social territorial », *Rapport du Conseil Economique, Social et Environnemental*, juillet, 172 p.