

# Les négociations collectives et les politiques publiques face aux « conséquences sociales » de la crise économique

---

**Jacques Freyssinet**  
Professeur émérite Paris I

*Une critique souvent adressée au système français de négociation collective est qu'il répondrait à une logique de protection des droits des insiders et laisserait à l'État la charge de la gestion sociale des outsiders. La récession économique qui éclate en 2008 constitue une expérience significative puisque le partage des responsabilités est remis en question sous l'impact d'un choc brutal. Même si l'on acceptait le dualisme insiders/outsideurs à titre de première approximation, l'expérience des années 2008 et 2009 ne validerait pas l'hypothèse d'un partage des tâches entre « partenaires sociaux » et État. Dans presque tous les domaines, les dossiers sont négociés « à trois » et les financements sont combinés. Plus que l'hypothèse d'un partage hiérarchisé des publics, c'est celle d'un tripartisme masqué que nous retiendrons. De ce fait, le degré de complexité et d'irrationalité des modes d'intervention et de financement s'est sensiblement accru. Aujourd'hui, chacune des fonctions est partagée entre les différents acteurs avec des cofinancements multiformes. Ce système fractionné est soumis à des logiques parfois contradictoires qui sont définies par des acteurs faiblement coordonnés. Les frontières entre dispositifs sont arbitraires et instables. Les droits et statuts des personnes couvertes (ou non couvertes) sont hétérogènes et se révèlent incompatibles avec une gestion maîtrisée des transitions professionnelles. On mesure l'ampleur des lacunes, des gaspillages d'efforts et de ressources, ainsi que des inégalités injustifiées qui résultent de cet empilement d'initiatives disparates.*

[jacques.freyssinet@cee-recherche.fr](mailto:jacques.freyssinet@cee-recherche.fr)

**Mots clés :** Syndicats. Négociation collective, Politiques publiques.

## Introduction

### Problématique

Une critique souvent adressée au système français de négociation collective est qu'il répondrait à une logique de protection des droits des *insiders* et laisserait à l'État la charge de la gestion sociale des *outsiders*. Cette thèse a notamment été défendue à propos de l'indemnisation chômage à partir de l'ANI<sup>1</sup> du 24 février 1984 qui instaurait une dualité entre le régime paritaire d'assurance et le régime public de solidarité<sup>2</sup>. Elle a trouvé une seconde illustration à propos de la formation professionnelle continue. Les dispositifs nés de la négociation collective y ont longtemps bénéficié aux seuls salariés (et spécialement aux travailleurs qualifiés des grandes entreprises), tandis que les chômeurs étaient renvoyés à des dispositifs publics. Plus largement, une position constamment tenue par le patronat et souvent reprise par les syndicats affirme la légitimité et la nécessité d'un partage des responsabilités entre d'une part, les fonctions qui relèvent d'un financement assis sur la masse salariale et de normes fixées par la négociation collective et, d'autre part, celles qui doivent reposer sur un financement et une gestion par l'État. Une manifestation récente en est apparue dans le débat relatif à la responsabilité de prise en charge des chômeurs en fin de droits.

On peut s'interroger sur les fondements théoriques de ce découpage dont on observe qu'il est aussi instable dans le temps que variable selon les pays. Cependant, quel que soit son caractère arbitraire, les acteurs politiques et sociaux semblent en accepter le principe et ne débattre que du tracé de la frontière. Sous cet aspect, il est instructif d'observer les moments où le partage des responsabilités est remis en question sous l'impact de chocs exogènes à la sphère de régulation sociale : les décisions prises par les différents acteurs révèlent alors la conception qu'ils ont de leurs responsabilités respectives, ainsi que la fonction de préférence implicite qui commande la répartition de leurs ressources. La récession économique qui éclate en 2008 constitue un exemple significatif du fait de la brutalité et de l'ampleur de son impact.

### Contexte

Au troisième trimestre 2008, les acteurs politiques et sociaux prennent tardivement conscience de la gravité de la crise économique. Parallèlement aux mesures de sauvetage du système financier, puis de relance économique, des dispositifs de gestion sociale sont mobilisés. Leur mise en œuvre est conditionnée, infléchie et parfois ralentie, d'une part, par les modes spécifiques de production des

---

1. Accord national interprofessionnel.

2. Avant 1958, l'indemnisation du chômage reposait sur le seul régime de l'aide publique. L'ANI du 31 décembre 1958 y avait ajouté un régime complémentaire d'assurance. La loi du 16 janvier 1979 avait opéré la fusion des deux régimes (Daniel, Tuchsirer, 1999).

normes et des instruments d'action en matière d'emploi, d'autre part, par l'effet d'inertie résultant des choix de la période antérieure.

La régulation de l'emploi s'opère en France depuis une quarantaine d'années par l'intermédiaire d'une imbrication de plus en plus complexe et multiforme de l'action publique et de la négociation collective (Freyssinet, 2010). Tantôt, l'État contraint les acteurs sociaux à la négociation. Tantôt, il les y incite et s'engage par avance, plus ou moins clairement, à en valider les résultats. Tantôt encore, les acteurs sociaux prennent l'initiative d'une négociation pour prévenir une intervention de l'État ou tenter d'en infléchir le contenu. Souvent, les interactions sont moins asymétriques : une négociation entamée voit sa conclusion suspendue à des engagements qu'acceptera de prendre l'État ; une négociation bloquée reprend sous la menace d'une intervention publique... La loi de modernisation du dialogue social du 31 janvier 2007 définit pour la première fois une procédure d'articulation entre la production des normes légales et celle des normes négociées au niveau interprofessionnel. Si elle introduit un certain degré de transparence, elle ne peut faire oublier que les accords interprofessionnels sur l'emploi sont toujours, dans une mesure variable, les conséquence d'arrangements tripartites partiellement consensuels et partiellement conflictuels, partiellement explicités et partiellement masqués.

La nature des compromis est étroitement dépendante de la conjoncture du marché du travail. L'expérience de la période qui va de l'été 2008 et à l'été 2010 confirme ce constat tiré d'une longue histoire. Dans la période qui précède la crise économique, la phase de forte réduction du taux de chômage a fait sentir ses effets.

- En premier lieu, elle a permis au gouvernement d'accélérer la réduction du volume d'emplois aidés, notamment non marchands, au profit de mesures générales censées stimuler la demande de travail (telles les exonérations de charges sociales patronales), puis l'offre de travail (tels les avantages fiscaux et sociaux aux salariés pour les heures supplémentaires). La récession éclate alors que cette politique est en pleine action.
- En second lieu, l'hypothèse de difficultés croissantes de recrutement et à terme le risque de pénuries de main-d'œuvre qualifiée a déterminé la stratégie patronale lors de la négociation de l'ANI sur la modernisation du marché du travail du 11 janvier 2008. Le développement des mécanismes de mobilité interne et externe en échange de contreparties sur la sécurisation des parcours professionnels a été au centre du compromis. (Fabre, Lefresne, Tuchsirer, 2008 ; Freyssinet, 2007). Les négociations interprofessionnelles qui s'engagent à l'automne 2008 doivent mettre en œuvre les orientations définies dans l'accord du 11 janvier ; les négociateurs sont pris à contre-pied par le renversement de la conjoncture.

## Méthode

Compte tenu de leur interdépendance, il serait absurde de dissocier l'analyse des mesures décidées par l'État de celles qui ont été négociées au niveau interprofessionnel entre patronat et syndicats. De plus, il est difficile dans le second cas de distinguer, fin 2008 et début 2009, entre ce qui relève de la mise en œuvre de l'ANI du 11 janvier 2008 et ce qui traduit une réaction immédiate à la dégradation du marché du travail. Enfin, il est malaisé de tenter de distinguer selon les objets ou champs d'intervention tant les chevauchements sont nombreux. C'est cependant cette dernière option qui est retenue ici sur la base de l'observation des processus de prise de décision. Selon ce critère, quatre « blocs » peuvent être distingués : la gestion sociale du chômage, la formation professionnelle continue, les emplois aidés, enfin, la question logiquement transversale, mais dans les faits largement autonomisée, de l'insertion des jeunes. Pour terminer, nous traiterons de la création d'un instrument global et présenté comme transitoire pour gérer les aspects sociaux de la crise : le Fonds d'investissement social (FISO).

L'analyse qui est proposée porte sur le mode de production des normes et des dispositifs ainsi que sur leur contenu. Les difficultés ne doivent pas être sous-estimées.

- Nous ne disposons que d'une période d'observation relativement brève (deux ans) au cours de laquelle s'imbriquent la poursuite par inertie d'évolutions antérieures et l'émergence progressive d'orientations nouvelles. Les enseignements esquissés ont un caractère provisoire.
- L'appréciation des normes et dispositifs ne peut se limiter à l'examen de leur contenu. Elle exige une évaluation de leur effectivité. Un travail délicat d'interprétation des données statistiques doit fournir des éléments de diagnostic sur l'impact respectif des dispositifs publics et des dispositifs négociés à l'égard des différentes catégories du salariat. L'annexe IV de cet article, rédigée par Olivier Marchand et Claude Minni fournit ces éléments.
- L'effet des dispositifs nationaux est partiellement déterminé par les stratégies ou comportements des acteurs décentralisés, en particulier les branches, les territoires et les entreprises. Ce serait l'objet d'une autre étude pour laquelle, à ce jour, très peu d'informations sont disponibles<sup>3</sup>.

## 1. Le chômage

La gestion de l'accroissement brutal du chômage crée un chantier où l'on voit de manière typique s'imbriquer la mise en œuvre de mesures prises dans un contexte d'avant crise et l'adjonction de dispositions adoptées dans l'urgence et souvent présentées comme temporaires. Les changements concernent principalement l'accompagnement des chômeurs, l'indemnisation du chômage *stricto sensu*, les reclassements après licenciements économiques et le chômage partiel.

---

3. Voir cependant sur ce point l'annexe 1.

### 1.1. L'accompagnement des chômeurs

Dans ce premier domaine, l'initiative revient totalement au gouvernement (Rousseau, 2009) ; elle est antérieure à l'éclatement de la crise.

La loi du 13 janvier 2008 impose la fusion de l'ANPE et des Assédic. Elle implique le transfert au futur Pôle emploi de la quasi-totalité des mesures d'accompagnement des demandeurs d'emploi, désormais partiellement financées par un transfert forfaitaire des ressources de l'Unédic<sup>4</sup>. Une conséquence majeure en est la disparition de certains dispositifs jusqu'alors réservés aux seuls bénéficiaires de l'assurance. Tous les demandeurs d'emploi ont désormais les mêmes droits dans ces domaines, ce qui constitue un facteur positif de réduction des inégalités.

La loi du 1<sup>er</sup> août 2008 introduit la notion d'offre raisonnable d'emploi qui permet un durcissement du contrôle de la disponibilité des demandeurs d'emploi. Formellement, cette mesure est postérieure à la récession, mais elle avait été annoncée par le gouvernement dès le 6 mai lors d'une réunion tripartite. Elle reflétait alors une logique antérieure à l'éclatement de la crise. L'impact de cette dernière devrait normalement se traduire par une réduction des radiations pour refus d'offre, conséquence logique du reflux des offres « raisonnables » disponibles. L'effet initialement redouté de radiation d'une fraction des demandeurs d'emploi ne serait, de ce fait, pas observé, au moins dans l'immédiat<sup>5</sup>.

Les changements intervenus dans les dispositifs d'accompagnement des demandeurs d'emploi ont donc tendu à réduire les inégalités dont étaient victimes les chômeurs non couverts par le régime d'assurance. Il faut y ajouter le fait que le passage du RMI au RSA (*infra* point 1.2b) devrait entraîner une inscription plus large des bénéficiaires de ce minimum social comme demandeurs d'emploi, donc leur accès à l'offre des prestations d'accompagnement.

L'impact de la crise se manifeste d'une autre manière. Il naît de l'engorgement de *Pôle emploi* et de la baisse de qualité de l'accompagnement qui en résulte et qui risque de frapper plus fortement les demandeurs d'emploi les plus en difficulté.

### 1.2. L'indemnisation du chômage

Longtemps limité au domaine de l'assurance chômage, le débat sur l'indemnisation s'élargit, fin 2009, aux responsabilités de l'État du fait de l'acuité du problème des « fins de droits ».

#### a) Assurance chômage

L'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail se limitait à l'énoncé de quelques principes (simplifier des filières, accorder des indemnités améliorées mais plus courtes, éviter que le régime des activités réduites ne se

4. À l'exception de mesures d'importance limitée (voir Annexe 2).

5. Selon *Pôle emploi*, le nombre des personnes radiées pour refus d'offre raisonnable d'emploi se compterait en dizaines.

transforme en revenu de complément...). Il renvoyait à la négociation spécifique qu'il programmait sur ces thèmes. Celle-ci s'est déroulée dans un tout autre contexte entre le 15 octobre et le 23 décembre 2008. Sous le seul aspect qui nous intéresse ici, celui de l'impact sur les inégalités, ses résultats sont complexes.

- L'introduction d'une filière unique avec une durée d'indemnisation égale jour pour jour à la durée de cotisation (entre un plancher et un plafond) est acceptée dans son principe par toutes les organisations, à l'exception de la CGT<sup>6</sup>. Les discussions portent sur la durée de la période de référence<sup>7</sup> et sur le coefficient de proportionnalité<sup>8</sup>. Le passage de filières discontinues à un principe unique engendre, pour les catégories qui se situaient au voisinage des frontières des anciennes filières, des effets d'allongement ou de restriction des droits à indemnisation. L'effet négatif se concentre sur certaines catégories qui bénéficiaient de durées d'indemnisation relativement longues<sup>9</sup>. C'est l'un des principaux arguments avancés par les quatre syndicats qui refusent de signer l'accord.
- La réduction de six à quatre mois de la durée minimum de cotisation pour ouvrir droit à prestations constitue une indiscutable avancée au bénéfice des travailleurs les plus précaires.
- La prime forfaitaire pour les jeunes non indemnisés, prévue par l'article 3 de l'ANI du 11 janvier, disparaît. Le patronat avait proposé dans la négociation plusieurs versions d'une prime remboursable qui aurait été versée aux jeunes ayant travaillé cinq, puis quatre mois. Lorsqu'il accepte la réduction à quatre mois de la durée minimum d'affiliation pour l'ensemble des chômeurs, il retire du projet d'accord la prime forfaitaire pour les jeunes<sup>10</sup>.
- Pour les activités réduites ou occasionnelles, le patronat abandonne ses propositions initiales visant à restreindre les possibilités d'accès à l'indemnisation. Un groupe de travail sera créé pour étudier la question<sup>11</sup>.
- En ce qui concerne le chômage saisonnier, les dispositions restrictives introduites par l'ANI de 2005 sont supprimées<sup>12</sup>.

---

6. La CGT propose l'introduction de deux filières. La première, réservée aux salariés précaires (moins de 12 mois d'affiliation au cours des 60 derniers mois), appliquerait le principe un jour de cotisation = un jour d'indemnisation. La seconde assurerait cinq ans d'indemnisation aux chômeurs ayant cotisé douze mois d'affiliée. Un fort dualisme serait ainsi créé au sein du régime puisque le douzième mois d'affiliation pourrait apporter quatre années d'indemnisation additionnelle.

7. Finalement fixée à 28 mois (ou 36 mois pour les salariés de 50 ans et plus).

8. Le patronat proposait 4 jours d'indemnisation pour 5 jours de cotisation.

9. Une controverse éclate sur le nombre de chômeurs dont les droits seront réduits. Ils sont potentiellement concentrés dans les filières 3 et 4. Pour la filière 3 (moins de 50 ans, au moins 16 mois d'affiliation dans les 26 derniers mois), le droit était de 23 mois ; seront perdants tous ceux dont la durée d'affiliation sera inférieure à 23 mois dans les 28 derniers mois. Pour la filière 4 (plus de 50 ans, au moins 27 mois d'affiliation dans les 36 derniers mois), le droit était de 36 mois ; seront perdants ceux qui auront plus de 27 mois mais moins de 36 mois d'affiliation dans les 36 derniers mois.

10. Formellement, cette position est en contradiction avec la rédaction de l'article 3.d de l'ANI du 11 janvier : « Il est instauré pour les jeunes de moins de 25 ans, involontairement privés d'emploi et ne remplissant pas les conditions de durée d'activité antérieure ouvrant l'accès aux allocations du régime d'assurance chômage, une prime forfaitaire servie par celui-ci » (Souligné par nous).

11. Il ne semble pas avoir été mis en œuvre.

12. Cet accord limitait à trois le nombre de périodes successives de versement des allocations ; il était donc sur le point de commencer à faire effet.

— Notons enfin que, conformément à sa position de principe inchangée, le patronat rejette d'entrée une nouvelle fois la proposition faite par la CGT, la CGT-FO et la CFTC d'introduire une sur-cotisation sur le travail précaire. Il s'agit pour ces organisations d'en pénaliser, donc d'en décourager l'usage. La CFDT ne s'associe pas à cette demande en considérant qu'elle pénaliserait les sous-traitants au bénéfice des grandes entreprises qui transfèrent sur eux la gestion de la précarité.

Sans porter ici un jugement d'ensemble sur l'ANI du 23 décembre 2008<sup>13</sup>, soulignons que, du point de vue des droits à l'assurance, il va dans le sens d'une réduction des inégalités entre travailleurs stables et travailleurs précaires puisque, dans le cadre d'un taux de cotisation inchangé<sup>14</sup>, il réduit les droits d'une fraction des salariés relativement stables au bénéfice des précaires et des saisonniers<sup>15</sup>.

Les interventions ultérieures du gouvernement renforcent cette tendance.

— Dans le cadre de la procédure de l'agrément, il est conduit à reconnaître la validité de l'argument d'illégalité avancé par la CGT-FO contre la disposition restrictive concernant les réinscriptions de travailleurs précaires<sup>16</sup>. Le seuil minimum de 4 mois de cotisation pourra donc redonner des droits à indemnisation sans contrainte additionnelle.

— À la suite du sommet social du 18 février 2009, le gouvernement crée pour une période de 12 mois une prime de 500 euros pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé entre deux et quatre mois dans les 28 mois précédant leur entrée au chômage. Sans être limitée aux jeunes, cette mesure a de fait pour objet de compenser le non respect dans l'ANI du 23 décembre 2008 de l'engagement qui avait été pris à leur égard dans l'ANI du 11 janvier 2008<sup>17</sup>.

#### b) Minima sociaux

Si l'intervention du gouvernement est déterminante quant à la mise en œuvre de l'ANI sur l'assurance chômage, il n'apporte, en revanche, aucune amélioration dans le régime de solidarité malgré les demandes de revalorisation présentées par les acteurs sociaux, en particulier dans le cadre de l'ANI du 8 juillet 2009 sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi »<sup>18</sup>. Un changement majeur est intervenu dans un autre domaine avec la création du RSA qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2009 et qui constitue *de facto* un nouveau régime d'indemnisation du chômage et du sous-emploi<sup>19</sup>.

13. Signé, du côté syndical, par la seule CFDT.

14. Et dont la réduction au 1<sup>er</sup> juillet 2009 a même été un moment envisagée.

15. Ce qui explique la critique de certains syndicats sur le thème : « *Il ne faut pas déshabiller Pierre pour habiller Paul* ».

16. Afin d'apaiser les craintes de la CGPME, qui redoutait une ruée des étudiants additionnant des petits boulots de vacances, l'ANI prévoyait qu'en cas d'indemnisation sur la base de quatre mois, une réouverture des droits dans les douze mois suivants exigerait une nouvelle durée d'affiliation préalable d'au minimum six mois.

17. Pour des raisons diverses, l'impact de cette mesure sera très faible. Au total, 40 000 primes auraient été versées entre le 1<sup>er</sup> avril 2009 et le 31 mars 2010.

18. Accord signé par toutes les organisations sauf la CGT.

19. Même s'il jouait déjà partiellement ce rôle, l'accès au RMI n'était soumis (théoriquement) qu'à l'obligation de signature d'un contrat d'insertion ; l'inscription à l'ANPE ne constituait qu'une option.

Ici encore, nous ne sommes pas en présence d'une initiative conçue pour faire face à la crise. Centré sur l'incitation à la reprise d'emploi, le RSA s'insère dans le cadre prégnant des politiques d'activation des chômeurs et des inactifs. En 2007 et début 2008, ces politiques répondent aux craintes relatives à des difficultés croissantes de recrutement, voire à des pénuries de main-d'œuvre à moyen terme. Si la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008 intervient après l'éclatement de la crise, c'est pour généraliser sans en modifier le principe un dispositif instauré en août 2007 à titre expérimental par la loi TEPA. Une innovation essentielle du RSA, relativement aux minima sociaux auxquels il se substitue, est de poser le principe que ses bénéficiaires sont soumis à l'obligation de recherche d'emploi<sup>20</sup>. Le rapport intermédiaire du comité d'évaluation du RSA<sup>21</sup> esquisse un inventaire des questions posées par la transformation du contexte, en particulier par le fait que, conçu pour renforcer l'incitation à la reprise d'emploi, le RSA a vu paradoxalement sa partie « socle » se développer initialement aux dépens de sa partie « chapeau ».

### c) Chômeurs en fin de droits

La question des responsabilités respectives des différents mécanismes d'indemnisation est une nouvelle fois posée à propos du problème des chômeurs en fin de droits. Il convient de l'examiner en détail puisqu'il s'agit d'une illustration typique des débats sur le partage des responsabilités entre État et partenaires sociaux<sup>22</sup>.

À l'origine, l'assurance chômage créée par l'ANI du 31 décembre 1958 s'inspire de l'expérience des systèmes de retraite. Le régime paritaire constitue un régime complémentaire de l'aide publique aux chômeurs ; les signataires de l'ANI revendiquent simultanément la généralisation de cette dernière<sup>23</sup>. En 1978, une première crise financière de l'assurance chômage aboutit à la loi du 16 janvier 1979 qui unifie les deux régimes, public et paritaire, et en confie la gestion à l'UNEDIC. En 1982, une seconde crise financière conduit, après diverses péripéties, à la création en 1984 d'un système dualiste dans lequel ceux des chômeurs qui sont indemnisés relèvent soit du régime paritaire d'assurance, soit à défaut du régime public de solidarité. Le patronat a imposé cette conception contre la position initialement unanime des organisations syndicales. Selon lui, il existerait deux types de chômage. Le premier correspondrait aux restructurations et aux mobilités indispensables au bon fonctionnement du marché du travail ; il relèverait d'un financement par cotisations sur une assiette salariale et d'une gestion paritaire. Le second résulterait d'un déficit global d'emplois et des phénomènes de

---

20. Cette obligation devient, dans le régime « chapeau », celle de rechercher un autre emploi dès lors que le revenu de l'emploi occupé est inférieur à un minimum fixé par décret (500 euros selon le décret du 15 avril 2009). Dans le régime « socle », l'obligation de recherche d'emploi n'est suspendue qu'à titre exceptionnel et temporaire en cas de difficultés sociales majeures (Rousseau, 2009).

21. *aef.info*, Dépêche n° 125015, 23/12/09.

22. Nous n'évoquons pas ici la controverse prolongée sur l'évaluation du nombre prévisible de chômeurs en fin de droits sans autres ressources.

23. Ce qu'ils n'obtiendront qu'en 1967.



marginalisation ou d'exclusion du marché du travail qui en résultent ; il relèverait de la solidarité nationale et d'une prise en charge par l'État. On peut se demander si progressivement les organisations syndicales ne se sont pas ralliées, avec des formulations différentes, à cette thèse du partage des responsabilités.

La perspective de l'épuisement des droits à l'assurance pour plus d'un million de chômeurs au cours de l'année 2010 relance le débat. Depuis 1984, l'accès au régime dit de solidarité a été durci avec, en particulier, l'exigence de cinq années d'emploi au cours des dix dernières années. De nombreux sortants de l'assurance ne bénéficient donc pas de l'allocation dite de solidarité<sup>24</sup>.

L'ANI du 8 juillet 2009 sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi » avait prévu la création d'un groupe de travail sur les fins de droits dans le cadre de la deuxième phase de la négociation qui était programmée pour s'ouvrir à la rentrée. En pratique, le sujet ne sera véritablement abordé que les 5 et 12 février 2010, à la veille d'un sommet social convoqué à l'Élysée. Aucun accord ne se dégage alors, sauf pour prolonger d'un an la CRP et pour envisager un renforcement du suivi des chômeurs dans les mois qui précèdent leur arrivée en fin de droits.

- Le MEDEF affirme d'abord, par la bouche de Laurence Parisot, que le problème des fins de droits est « *de la compétence exclusive du gouvernement* »<sup>25</sup>. Après le sommet social du 15 février, il réclame des analyses statistiques plus approfondies et accepte le principe d'un financement partagé entre l'État et l'Unédic, mais refuse l'allongement des droits à l'assurance.
- La CGPME propose un an d'exonération des charges sociales patronales pour l'embauche de chômeurs en fin de droits.
- La CGT demande la prolongation des droits à l'assurance, l'accès à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) de tous les chômeurs sans revenu, la prolongation en 2010 de l'allocation équivalent retraite (AER) et de l'allocation de fin de formation (AFF)<sup>26</sup>. Le financement serait assuré par une sur-cotisation patronale sur les emplois précaires et l'abandon du bouclier fiscal.
- La CGT-FO demande une « bonification » des droits à l'assurance, l'élargissement de l'accès à l'ASS avec revalorisation de celle-ci, ainsi que le maintien de l'AER au minimum pour 2010.
- La CFDT refuse l'allongement des droits à l'assurance pour ne pas mettre en cause l'ANI du 23 décembre 2008 qu'elle a été seule à signer du côté syndical. Elle demande l'assouplissement des conditions d'accès à l'ASS et l'amélioration des droits qui s'y rattachent, la pérennisation de l'AER, l'accès au RSA des jeunes de moins de 25 ans sortant de l'assurance sans pouvoir accéder à l'ASS. Le financement serait assuré par suppression du bouclier fiscal et la création d'une

24. Selon les calculs de *Pôle emploi*, seuls 17 % des sortants de l'assurance bénéficieraient de la solidarité.

25. Conférence de presse du 19 janvier 2010.

26. En fait, il s'agit de l'Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF) créée en avril 2009 par le gouvernement pour se substituer à l'AFF qu'il avait décidé de supprimer avant l'éclatement de la crise.

tranche supplémentaire de l'impôt qui porterait sur les hauts revenus. L'État assumerait donc la totalité de la responsabilité<sup>27</sup>.

- La CFTC propose, outre l'assouplissement temporaire des conditions d'accès à l'ASS et la pérennisation de l'AER, l'offre aux chômeurs en fin de droits d'une formation qualifiante dans le cadre d'une CRP ou d'un CTP aménagé avec maintien de l'indemnisation (*infra* point 3). Elle se prononce pour un cofinancement assuré par l'Unédic, l'État, les collectivités territoriales et les fonds de la formation.

Le gouvernement, par la bouche de Laurent Wauquiez, secrétaire d'État à l'Emploi, estime d'abord que « l'indemnisation des chômeurs relève avant tout de la responsabilité des partenaires sociaux »<sup>28</sup>. Les organisations patronales et syndicales n'ayant pu se mettre d'accord sur une position commune avant le sommet social du 15 avril, Nicolas Sarkozy peut à cette occasion se borner à renvoyer à l'établissement d'un diagnostic partagé, selon lui encore non réalisé. Il exclut la création d'une nouvelle allocation d'assistance et donne la priorité à la formation rémunérée ou, à défaut, à une allocation avec contrepartie d'activité. Sans plus de précision, il évoque le principe d'un financement commun. Enfin, il donne un accord de principe pour le maintien de l'AER en 2010.

Dans le cadre de la négociation sur la gestion sociale des conséquences de la crise sur l'emploi (2<sup>e</sup> phase), les organisations patronales et syndicales estiment, après une séance tenue le 20 février, être arrivées au terme de leurs discussions et demandent une réunion tripartite. Au cours de cette dernière séance, les divergences se sont précisées. Le patronat n'accepte qu'une participation temporaire et ciblée de l'Unédic ; elle se situerait dans le cadre de formations ou de contrats aidés, en priorité pour les chômeurs de longue durée (CLD). De leur côté, les syndicats refusent :

- le financement par l'Unédic des contrats aidés, qu'ils estiment relever de la responsabilité de l'État ;
- la limitation du dispositif aux seuls CLD, ce qui impliquerait l'exclusion des salariés jeunes et/ou précaires ;
- l'exonération des charges sociales patronales en cas d'embauche d'un chômeur en fin de droits.

Cependant toutes les organisations acceptent le principe d'un cofinancement des mesures par l'État et l'Unédic (voire le FPSPP<sup>29</sup>).

Après plusieurs réunions tripartites stériles, un accord est enfin trouvé le 15 avril entre l'État, les organisations patronales et syndicales, à l'exclusion de la CGT, sur un « Plan de rebond vers l'emploi » susceptible de couvrir 345 000 chômeurs en fin

---

27. Cependant, la CFDT ne s'oppose pas à ce que l'Unédic contribue de façon transitoire au financement de ces mesures (par exemple, pour le renforcement de l'accompagnement), comme elle le fait pour l'APLD (activité partielle de longue durée).

28. Entretien accordé au *Parisien*, mardi 19 janvier 2010.

29. Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (*infra* point 2.2).

de droits. Le compromis élimine les sources principales de conflit entre les trois parties.

- Les contrats aidés sont inclus dans le plan, comme le souhaitait le patronat, mais sont totalement à la charge de l'État, pour tenir compte des objections syndicales<sup>30</sup>.
- Des formations nouvelles, au nombre de 45 000, sont financées par les fonds paritaires : FPSPP pour les frais pédagogiques, Unédic pour la rémunération. Il s'y ajoute par redéploiement 25 000 formations proposées par Pôle emploi<sup>31</sup>.
- L'APEC<sup>32</sup> finance, par prélèvement sur ses réserves, 15 000 accompagnements renforcés de cadres.
- L'État et l'Unédic financent à parts égales une « aide exceptionnelle de retour à l'emploi » d'une durée de 6 mois et de même niveau que l'ASS. Elle est destinée aux chômeurs qui n'auront pu bénéficier des mesures précédentes, mais qui ne les auront pas refusées<sup>33</sup>. On trouve là une réponse temporaire et conditionnelle aux demandes syndicales d'assouplissement des conditions d'accès à l'ASS.

Au total, sur 755 millions d'euros de dépenses nouvelles (en incluant l'APEC), 62 % proviennent de ressources paritaires. En l'occurrence, il n'est donc pas possible d'estimer que les acteurs sociaux aient renvoyé sur l'État la responsabilité de la gestion des *outsiders*. Comme c'est le cas pour le FPSPP, une partie significative des ressources paritaires est affectée aux catégories les plus en difficulté sur le marché du travail. Il est, à l'évidence, impossible d'apprécier dans quelle mesure cette orientation résulte de la volonté des acteurs sociaux ou de la pression exercée sur eux par l'État.

### 1.3. La gestion sociale des restructurations (CRP, CTP)

Les deux principaux dispositifs de gestion socialisée des restructurations<sup>34</sup> connaissent des évolutions différentes : l'indemnisation est améliorée pour les CRP (convention de reclassement personnalisé), tandis le champ géographique est élargi pour les CTP (contrat de transition professionnelle).

a) Les CRP n'étaient pas évoquées par l'ANI du 11 janvier 2008 parmi les négociations à venir qu'il programmait. C'est l'éclatement de la crise qui conduit les négociateurs de l'ANI sur l'assurance chômage à y inclure ce dossier. Les syndicats demandent d'une part, un alignement de la durée et du niveau de l'indemnisation sur ceux des CTP<sup>35</sup>, d'autre part, des possibilités d'admission en CRP au terme d'un emploi précaire (CDD et intérim) ou après un licenciement non économique.

30. 50 000 CIE (contrats initiative emploi) nouveaux et 120 000 CAE (contrats d'accompagnement dans l'emploi) par redéploiement.

31. Par ailleurs, le gouvernement a annoncé qu'il solliciterait les régions pour 20 000 formations additionnelles. Les conseils régionaux, qui ont été totalement écartés des négociations, ont fait savoir qu'ils poursuivraient leur propre politique en lien direct avec les autres acteurs régionaux.

32. Association pour l'emploi des cadres.

33. Ce dernier point est la cause principale du refus de signature de la CGT.

34. Pour une présentation d'ensemble : Bobbio, 2009.

35. Soit 80 % du salaire de référence pendant un an.

Ils obtiennent des satisfactions partielles sur le premier point : la durée maximale est portée de 8 à 12 mois ; l'allocation est portée à 80 % du salaire brut pendant 8 mois, puis 70 % pendant 4 mois au lieu de 80 % pendant 3 mois, puis 70 % pendant 5 mois. En revanche, ils n'obtiennent rien sur le second point, ce qui a pour conséquence de renforcer les inégalités de droits entre titulaires de CDI et salariés en emploi précaire en cas de restructurations. Par ailleurs, la question de l'amélioration de l'accompagnement est renvoyée à la responsabilité de Pôle emploi. Sur ces bases, toutes les organisations syndicales signent l'ANI du 23 décembre 2008 « portant reconduction du dispositif des CRP ».

L'ANI du 8 juillet 2009 sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi » étend aux 12 mois de la durée des CRP le taux d'indemnisation de 80 % du salaire brut (environ 100 % du salaire net).

b) Les CTP relèvent de la seule responsabilité de l'État. L'impact de la crise se traduit par des adjonctions successives sur la liste des zones géographiques couvertes par le dispositif : aux 7 zones où avait été expérimenté le dispositif depuis 2006 s'en ajoutent d'autres par étapes en 2009 et 2010<sup>36</sup>, tandis que le dispositif est prolongé pour les licenciements prononcés jusqu'au 1<sup>er</sup> décembre 2010. Il n'y a, en revanche, pas de modification des prestations d'accompagnement qui sont désormais assurées par Pôle emploi et non plus par une filiale de l'AFPA.

Dans l'ANI du 8 juillet 2009 sur « la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi », les signataires demandent à l'État d'ouvrir, à titre expérimental, l'accès au dispositif d'accompagnement du CTP « aux anciens titulaires de CDD ou de contrats d'intérim bénéficiant des allocations du régime d'assurance chômage » (article 16). Si l'État a donné une réponse de principe positive, des expérimentations n'ont été lancées qu'à l'été 2010 et à très petite échelle<sup>37</sup>. Notons qu'avec le nouveau mode de calcul de la durée d'indemnisation (un jour indemnisé pour un jour cotisé, avec un minimum de quatre mois), une large partie des travailleurs précaires ne pourrait bénéficier que très brièvement de cette extension. Rappelons aussi que lors des négociations de fin 2008, le patronat avait refusé aux syndicats l'extension de la CRP aux travailleurs précaires.

\* \* \*

Le cas des CRP et des CTP est emblématique de l'ambiguïté d'une réflexion en termes d'*insiders* et d'*outsiders*. Les victimes de licenciements économiques sont aujourd'hui majoritairement des hommes travaillant à temps plein dans l'industrie et ayant une ancienneté élevée. Dans la problématique traditionnelle, ils sont typiquement des *insiders* ou encore des membres de marchés du travail internes. En revanche, ce sont eux qui ont les durées de chômage les plus élevées et les plus forts risques de déclassement en cas de retour à l'emploi. Faut-il ranger les CRP et les CTP parmi les mesures typiques d'un traitement privilégié des *insiders*? Ne

---

36. Le nombre de bassins concernés doit atteindre 40 d'ici la fin 2010.

37. 900 personnes au total dans six bassins d'emploi.

constituent-ils pas plutôt des dispositifs ciblés sur des catégories particulièrement menacées d'exclusion ?

Dans ce domaine, le partage des responsabilités entre État et partenaires sociaux est surprenant. L'Unédic prend en charge un régime qui ne s'applique qu'aux salariés des entreprises de moins de 1 000 salariés tandis que, d'une part, les plus grandes entreprises assument elles-mêmes le financement des mesures de conversion (principalement, par le congé de reclassement) et que, d'autre part, l'État assure avec le CTP<sup>38</sup> un accompagnement plus favorable que celui du CRP dans des bassins d'emploi où la reconversion professionnelle est jugée particulièrement difficile<sup>39</sup>. Le croisement de critères relatifs à la nature juridique du licenciement, à la taille de l'entreprise et à la situation du bassin d'emploi détermine le découpage des frontières entre dispositifs et le partage des responsabilités entre acteurs<sup>40</sup>. Il est difficile de trouver une justification aux inégalités qui en résultent.

#### 1.4. Le chômage partiel (ou activité partielle)

Un dispositif qui semblait en voie d'extinction progressive se voit soudain accorder une importance majeure tant par la politique publique que par la négociation collective, les deux modes d'intervention étant étroitement imbriqués.

a) L'ANI du 11 janvier 2008 ignore la question du chômage partiel. La négociation sur ce sujet naît dans l'urgence, fin 2008, sous la pression des pouvoirs publics. Rapidement, un accord interprofessionnel est signé sous condition d'un accroissement de la contribution financière de l'État. Celui-ci donne aussitôt une réponse positive.

- L'avenant du 15 décembre 2008 porte de 50 à 60 % du salaire brut (environ 75 % du salaire net) le taux d'indemnisation du chômage partiel, avec un minimum horaire passant de 4,42 à 6,84 euros. Il est accompagné d'une lettre adressée par les signataires aux pouvoirs publics demandant que le dispositif soit ouvert à tous les salariés<sup>41</sup>.
- L'État porte de 600 à 800 heures (par exception, 1000 heures dans certaines branches) la durée maximale annuelle de recours au temps partiel. Il accroît de 1,20 euro sa subvention horaire. La durée maximale du « chômage partiel total »

38. Y compris, à titre exceptionnel, pour des entreprises de plus de 1 000 salariés.

39. Le niveau d'indemnisation est le même dans les deux dispositifs depuis la signature de l'avenant du 11 septembre 2009 pour les CRP ; auparavant, il était plus favorable pour les CTP. À la différence des CTP, l'accès à l'indemnisation spécifique des CRP exige deux ans d'ancienneté dans l'emploi ; à défaut, la personne peut utiliser les droits à indemnisation acquis au titre de l'assurance chômage. Sous cet aspect, la restriction de la CRP aux *insiders* est explicite. Le rapport présenté en octobre 2009 par Philippe Dole (IGAS) met en évidence une meilleure organisation du suivi dans le cadre des CTP relativement aux CRP (Dole, 2009). En mai 2010, les effectifs estimés étaient de l'ordre de 80 000 pour la CRP et de 15 000 pour le CRP.

40. Le rapport de la « mission parlementaire d'information sur la flexicurité à la française » (rapport Morange) préconise, en avril 2010, « la généralisation du CTP sur tout le territoire à l'ensemble des personnes licenciées pour motif économique actuellement éligible ». Le deuxième rapport de Philippe Dole (IGAS) sur les CRP et CTP préconise la négociation d'« un cadre juridique unifié fusionnant CTP et CRP » (Dole, 2010).

41. Alors qu'en étaient exclus les salariés dont le salaire hebdomadaire habituel était inférieur à 18 fois le SMIC horaire.

(fermeture temporaire d'un établissement) est portée de quatre à six semaines. L'indemnisation est ouverte à tous les salariés.

Sur cette base, l'avenant est signé par sept organisations<sup>42</sup>.

b) Lors du sommet social du 18 février 2009, Nicolas Sarkozy propose que des conventions entre l'État et les branches ou les entreprises permettent de porter de 60 à 75 % du salaire brut (environ 90 % du salaire net) l'indemnisation du chômage partiel. L'Unédic contribuera au financement tandis que la formation professionnelle accompagnera les phases de chômage partiel. Après négociations entre l'État et l'Unédic, il est créé pour l'année 2009 un régime nouveau dit d'activité partielle de longue durée (APLD). En échange d'une subvention majorée provenant dans une première phase de l'État, ensuite de l'Unédic, l'entreprise s'engage à faire bénéficier le salarié d'un entretien de professionnalisation et du maintien de son emploi pendant une durée double de celle de la convention. Le Bureau de l'Unédic approuve la convention avec l'État à l'unanimité (sauf l'abstention de la CFE-CGC) le 15 avril 2009<sup>43</sup>.

Notons que le régime de l'APLD s'efforce de stimuler l'usage du temps non travaillé au bénéfice de la formation. Dans la convention qu'elle signe, l'entreprise s'engage à « proposer un entretien individuel sur les actions de formation et de bilan susceptibles d'être engagées pendant la période d'APLD ». Sous cet aspect, l'expérience semble décevante<sup>44</sup>. L'horizon de prévision généralement très court des entreprises qui anticipent un recours aux activités réduites semble peu compatible avec les délais nécessaires pour construire et réaliser une action de formation<sup>45</sup>.

c) L'ANI du 8 juillet 2009 concernant « la gestion des conséquences de la crise économique sur l'emploi » consacre l'un de ses titres au chômage partiel. Il s'agit principalement de demandes adressées par les signataires aux pouvoirs publics :

- porter le contingent annuel à 1 000 heures pour l'ensemble des branches ;
- permettre l'accès à l'indemnisation « individuellement, par roulement et de façon identique » pour des salariés exerçant la même activité ;
- aménager les contreparties exigées en cas de conventions APLD lorsqu'un accord collectif prévoit l'utilisation du temps libre pour la formation ou pour des tâches de tutorat.

---

42. La CGT reconnaît l'amélioration de l'indemnisation, mais la juge insuffisante. De plus, comme d'autres syndicats, elle aurait souhaité un contrôle pour éviter les effets d'aubaine au bénéfice de certaines entreprises. Elle refuse de signer.

Du côté patronal, la CGPME, qui n'était pas signataire de l'accord fondateur du 23 février 1968, conditionne son ralliement à l'obtention d'une aide additionnelle du gouvernement aux PME. Son exigence ayant été satisfaite (subvention portée de 1,20 à 1,40 euro pour les entreprises de 250 salariés et moins), elle adhère à l'ANI de 1968 et signe l'avenant.

43. Le 4 décembre 2009, l'Unédic a reconduit le financement pour l'année 2010.

44. Pour un premier bilan global : Biehler, 2010.

45. Cependant, la convention État-FPSPP prévoit, pour l'année 2010, 190 millions d'euros pour la formation des salariés en activité partielle.

Le gouvernement donne rapidement satisfaction sur le premier point. La seconde demande est prise en compte grâce à une disposition insérée dans la loi du 25 novembre 2009 sur la formation professionnelle.

Un ANI du 2 octobre 2009, préparé par un groupe de travail paritaire issu de la négociation précédente, introduit deux améliorations mineures au régime du chômage partiel : l'harmonisation de l'assiette de calcul de l'indemnisation avec celle, plus favorable, de l'APLD et la prise en compte du chômage partiel dans le calcul des congés payés. L'accord est signé par toutes les organisations patronales et syndicales.

\* \* \*

Par nature, l'indemnisation du chômage partiel est réservée aux *insiders*. Cependant, son développement, depuis la fin de 2008, a surtout résulté de l'accroissement des financements publics, même si l'apparition d'une contribution de l'Unédic pour l'APLD introduit un changement qualitatif notable. Nous sommes dans un domaine de quasi consensus tripartite ; les désaccords éventuels ne portent, dans le cas de la CGT, que sur l'insuffisance des dispositions adoptées.

## 2. La formation professionnelle

La formation professionnelle continue constitue, à première vue, une illustration typique du partage des tâches entre la négociation collective qui prend en charge les *insiders*, en l'occurrence les salariés, et d'autre part, les pouvoirs publics (État et régions) qui assurent la formation des chômeurs. Même si cette vision est simpliste<sup>46</sup>, elle traduit bien la logique fondatrice du système français de formation professionnelle continue. Plusieurs changements profonds ont été décidés ou amorcés dans ce domaine juste avant l'éclatement de la crise. La nouvelle conjoncture a accéléré ou infléchi certaines évolutions. Le partage des responsabilités est devenu de ce fait plus complexe.

### 2.1. L'arrière-plan

Si l'on néglige pour l'instant l'insertion des jeunes (*infra* point 4), les ANI sur la formation professionnelle continue n'ont traité que tardivement et marginalement du cas des chômeurs. Leur prise en charge n'est rendue possible qu'après l'ouverture aux demandeurs d'emploi adultes des contrats de qualification, puis des contrats de professionnalisation<sup>47</sup>. Aucune allocation spécifique de ressources ni aucun objectif

46. En premier lieu, la formation continue des agents des fonctions publiques est assurée par les pouvoirs publics en tant qu'employeur. En second lieu, les formations d'insertion professionnelle des jeunes relèvent, dans une large mesure, de dispositifs négociés. Pour une présentation d'ensemble : Mainaud, 2009.

47. Lors de sa création par l'accord du 20 septembre 2003 (Accord sur la formation tout au long de la vie professionnelle), le contrat de professionnalisation est présenté comme plus accessible ou plus adaptable aux publics les plus en difficulté parce qu'il est moins exigeant en matière d'accès à une qualification que l'ancien contrat de qualification.



chiffré n'est associé à ces mesures. En revanche, l'Unédic avait créé et financé dès 1961 des Allocations de formation pour les chômeurs indemnisés. L'histoire de l'intervention du régime d'assurance chômage en matière de formation est complexe. À la veille de la loi du 13 janvier 2008, les Assédic finançaient deux types de prestations : en premier lieu, des actions de formation ayant fait l'objet d'un agrément ou de la signature d'une convention, en second lieu, des formations préalables à l'embauche proposées aux employeurs ayant déposé une offre d'emploi à l'ANPE. Seuls les chômeurs bénéficiant de l'assurance chômage étaient concernés. Une division des tâches s'opérait donc entre les deux régimes paritaires. Quant à la formation continue des salariés peu qualifiés, elle ne bénéficiait d'aucune mesure spécifique avant l'ANI du 20 septembre 2003 qui crée les périodes de professionnalisation<sup>48</sup>.

La négociation de l'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail est l'occasion de reposer l'ensemble du problème. Il contient les engagements suivants :

- « Afin de favoriser l'accès au marché de l'emploi des salariés les moins qualifiés ou dont la formation est inadaptée ou qui accèdent le moins souvent à une formation qualifiante, le déploiement des dispositifs prévus par l'ANI du 5 décembre 2003 doit être accéléré et amplifié » (article 7).
- « Des moyens spécifiques seront mis en place pour assurer la qualification ou la requalification des salariés et des demandeurs d'emploi notamment ceux les plus éloignés de l'emploi (indemnisés ou non) dont le déficit de formation fragilise leur entrée, leur maintien, leur évolution ou leur retour dans un emploi » (article 15).

Ces éléments prouvent que le problème n'était pas ignoré des partenaires sociaux. Cependant, l'ANI ne fait pas figurer la formation professionnelle continue dans le programme des négociations interprofessionnelles qu'il établit. Seul est prévu pour 2009 le bilan de la mise en œuvre de l'ANI du 20 septembre 2003, tel que le prévoyait cet accord. Il n'est, de ce fait, pas aisé de mesurer, dans les négociations qui s'ouvrent en septembre 2009, le poids respectif de la volonté autonome des acteurs sociaux et de la pression des pouvoirs publics.

- Dès le 18 septembre 2007, le Président de la République affirme que « *notre système de formation professionnelle (...) est à bout de souffle* » et annonce que le gouvernement va engager une réforme « *au cours des toutes prochaines semaines* »<sup>49</sup>.
- Le 16 mai 2008, il assigne trois objectifs à la réforme de la formation professionnelle, dont le premier est ainsi formulé : « *Utiliser les fonds de manière plus juste et plus efficace* ».

---

48. On peut aussi considérer que le droit individuel à la formation, introduit par le même accord, crée une opportunité et une stimulation pour les salariés peu qualifiés, bien qu'il ne constitue pas une mesure ciblée. Cependant, l'enveloppe de 20 heures par an (même cumulable sur 6 ans) n'offre guère la perspective de formations qualifiantes.

49. Discours au 40<sup>e</sup> anniversaire de l'Association des journalistes de l'information sociale.



- Le 17 juin, le secrétaire d'État en charge de l'Emploi, Laurent Wauquiez, évoque la possibilité d'une loi-cadre préalable à la négociation.
- Le « document d'orientation » envoyé par le gouvernement aux négociateurs, conformément aux termes de la loi du 31 janvier 2007<sup>50</sup>, fixe quatre priorités, parmi lesquelles : « rendre le système plus juste ».
- À la veille de la séance de négociation prévue pour être la dernière<sup>51</sup>, Christine Lagarde et Laurent Wauquiez publient un texte où ils énoncent les cinq objectifs du « projet de loi que présentera le gouvernement au début de l'année 2009 »<sup>52</sup>. Le premier objectif est : « mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés ». Les auteurs se bornent à souhaiter que ce projet de loi puisse s'appuyer sur un accord des partenaires sociaux.

L'interaction est donc permanente entre la négociation interprofessionnelle et les pressions répétées et menaçantes émanant des pouvoirs publics. Les négociateurs apparaissent simultanément :

- au départ, porteurs d'une volonté de résoudre la question de l'accès à la formation des travailleurs (salariés et demandeurs d'emploi) faiblement qualifiés ;
- ensuite, convaincus que la réponse qu'ils apporteront sera une condition pour que la loi à venir respecte les termes de l'accord ;
- enfin, inquiets de voir l'État récupérer par ce biais une fraction des fonds mutualisés de la formation professionnelle afin de financer une politique dont ils estiment qu'elle relève de sa responsabilité.

## 2.2. L'accord et la loi

L'ANI du 7 janvier 2009<sup>53</sup> est signé par toutes les organisations patronales et syndicales. Il couvre de multiples domaines et notre analyse ne porte que sur un aspect partiel, celui qui concerne les salariés et demandeurs d'emploi peu qualifiés.

Dans ce domaine, en application de l'article 15 de l'ANI du 11 janvier 2008, les signataires conviennent d'amplifier les actions au bénéfice de ceux des salariés et demandeurs d'emploi qui sont handicapés par un « déficit de formation ». Les outils d'intervention mis en œuvre sont constitués par les instruments déjà existants, en particulier l'ouverture des contrats de professionnalisation aux « publics les plus éloignés de l'emploi ». Il s'y ajoute pour les demandeurs d'emploi un dispositif nouveau, la « préparation opérationnelle à l'emploi » (POE) issue d'une proposition de la CGPME. La POE consiste en une action de formation d'au maximum 400

50. Loi de modernisation du dialogue social.

51. Fixée au 21 décembre, cette séance n'est finalement pas la dernière ; d'ultimes discussions se déroulent les 6 et 7 janvier 2009.

52. *Les Echos*, 19/12/2008.

53. « Accord sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels ». Voir notamment : Luttringer, Willems, 2010b.

heures destinée à fournir « un socle de compétences professionnelles » nécessaire pour satisfaire une offre d'emploi déposée auprès de Pôle emploi. On y reconnaît l'un des nombreux avatars qu'ont connus les « stages de mise à niveau » créés par l'État dès la fin des années 1970.

L'innovation majeure se situe dans le domaine du financement avec la transformation du Fonds unique de péréquation (FUP) en Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). Le nouveau Fonds, outre les attributions de l'ancien (péréquation financière entre les OPCA et les OPACIF), est chargé de financer la réalisation des objectifs que fixe l'accord : « *former chaque année 500 000 salariés supplémentaires parmi les moins qualifiés et 200 000 demandeurs d'emploi de plus qu'aujourd'hui* » (ANI, Préambule du titre 2). Ses ressources proviennent d'une fraction des contributions légales que versent les entreprises aussi bien pour le plan de formation et la professionnalisation que pour le Congé individuel de formation (CIF)<sup>54</sup>. Le pourcentage est fixé chaque année par le CPNFP<sup>55</sup> ; il ne peut dépasser 13 % de ces contributions. Des ressources importantes peuvent ainsi être dégagées pour « la qualification et la requalification » des salariés et demandeurs d'emploi désignés par l'article 15 précité, mais l'accord ne fixe qu'un plafond sans garantir de minimum<sup>56</sup>. Le taux des obligations légales des entreprises reste inchangé ; l'effort se réalise donc par réallocation de ressources au profit des salariés et demandeurs d'emploi souffrant d'un déficit de formation. Comme pour l'assurance chômage, la négociation collective introduit un effort redistributif dans le cadre d'un taux de contribution globalement inchangé.

Enfin, s'agissant de la formation initiale différée, qui concerne en priorité les salariés n'ayant pas obtenu en formation initiale une qualification professionnelle reconnue, les rédacteurs du projet innovent peu. L'article 18 reprend presque mot pour mot l'article 12 de l'ANI de 2003<sup>57</sup>. La difficulté cruciale est celle du financement. Si les signataires confirment la possibilité d'une prise en charge par les OPACIF<sup>58</sup> du coût des actions d'accompagnement, de bilan de compétences et de VAE<sup>59</sup>, ils renouvellent leur demande à l'État pour qu'il assure le financement d'une année de formation. Présentée en 2003, la demande était restée sans écho ; elle est formulée dans les mêmes termes en 2009.

---

54. L'acceptation de cet effort financier est liée à la volonté que les instances paritaires contrôlent directement l'utilisation de leurs ressources. Les cofinancements jugés nécessaires s'organiseront dans le cadre de conventions avec les différents partenaires possibles dans « le respect du champ de compétences » de chacun.

55. Comité paritaire national pour la formation professionnelle.

56. Jusqu'à l'avant-dernière version du projet d'accord, il était prévu un pourcentage fixé annuellement en fonction de la situation conjoncturelle entre un minimum (5 %) et un maximum (12 %). Le taux minimum a disparu du texte final.

57. La seule différence notable porte sur la définition des bénéficiaires potentiels. L'ANI de 2003 désignait « *les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur* » ; celui de 2008 est plus restrictif : « *avant le premier cycle de l'enseignement supérieur* ». On peut interpréter ce changement soit comme une réduction des ambitions, soit comme une volonté de ciblage sur ceux qui sont les plus menacés d'exclusion du marché du travail.

58. Organisme paritaire collecteur agréé du CIF.

59. Validation des acquis de l'expérience.

À l'exclusion de ce dernier point, et malgré de nombreuses passes d'armes au cours du processus législatif, le texte final de la loi <sup>60</sup> respecte, sauf quelques exceptions non négligeables, les termes de l'accord dans les domaines qui nous intéressent.

- La préparation opérationnelle à l'emploi, absente des premières versions, est finalement introduite dans la loi conformément aux termes de l'ANI.
  - Le FPSPP est l'objet d'un double débat.
- Un premier « document de travail » gouvernemental le transforme en « fonds national ». La composition de son conseil d'administration est fixée par décret. Sur ce point lourdement conflictuel, les signataires de l'accord obtiennent le respect de ses termes dans le texte final de la loi.
- Le même document de travail est muet sur le plafond des contributions au Fonds. En revanche, il prévoit que ses ressources sont affectées « dans les conditions fixées par une convention cadre entre le Fonds national et l'État » <sup>61</sup>. Le texte final de la loi réintroduit le plafond de contribution qui figure dans l'ANI (13 %) ; il y ajoute un minimum (5 %) qui avait disparu de la version finale de l'ANI alors que les syndicats le réclamaient. Le taux de contribution sera fixé chaque année par arrêté interministériel après consultation des partenaires sociaux. L'affectation des ressources est déterminée par un accord entre les partenaires sociaux. La « déclinaison » de cet accord donne lieu à une convention cadre signée entre l'État et le Fonds. Même si la signification juridique de la notion de « déclinaison » reste mystérieuse, il est clair qu'elle traduit la volonté de l'État de dire son mot sur l'utilisation des ressources du FPSPP dont, par ailleurs, il déterminera le montant (*infra* point 5).
- La demande adressée à l'État de financer une année de formation initiale différée pour les personnes non ou faiblement diplômées se heurte au même silence que celle qui avait été formulée dans l'ANI de 2003. Dans le « document d'orientation » de juillet 2008, le gouvernement suggérerait, pour « établir les conditions d'un droit à la formation différée », de dégager des moyens sur les crédits affectés à la professionnalisation. Nous trouvons là un nouvel exemple de débat sur le partage des responsabilités dans la prise en charge de catégories défavorisées. Dans ce cas, le refus de l'État est renouvelé.

\* \* \*

Incontestablement, la situation des salariés et des demandeurs d'emploi les plus défavorisés dans l'accès à la formation professionnelle a été l'un des enjeux majeurs de la négociation de l'accord et de la préparation de la loi (Ferracci, 2010). La création du FPSPP fournit les moyens d'un effort permanent, quoique d'ampleur

60. Loi du 24 novembre 2008 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

61. Les inquiétudes des signataires de l'accord quant à une mainmise de l'État sur les ressources du Fonds sont alimentées par les débats qui, dans le même temps, accompagnent la création du FISO (*infra* point 5).

variable, en direction de cette catégorie. Le mode de financement du Fonds, avec un niveau global inchangé des taux de contribution obligatoire des employeurs, implique une réallocation d'une fraction des ressources mutualisées aux dépens des modes d'usage antérieurs<sup>62</sup>.

Quant à l'ampleur et à l'efficacité de ce redéploiement, elles requièrent des appréciations complexes (Mériaux, 2009 ; Marx, 2010).

- La faiblesse des offres d'emploi disponibles et l'incertitude sur les conditions d'une éventuelle reprise économique devraient conduire logiquement à amplifier l'effort en faveur de formations portant sur des compétences de base et des compétences transversales pour les demandeurs d'emploi comme pour les salariés menacés de licenciement ou victimes du chômage partiel. Il semble que la priorité demeure en fait accordée aux formations courtes supposées répondre à des emplois existants.
- Les salariés intérimaires ou en CDD n'ont bénéficié d'aucun dispositif ciblé alors qu'ils ont été les principales victimes des suppressions d'emplois. À ce jour, les formations en situation d'activité partielle ne concernent que des effectifs minuscules.
- Dénoncés à de multiples reprises, les dysfonctionnements liés à l'empilement des dispositifs et la multiplicité d'intervenants faiblement coordonnés n'ont été que faiblement réduits par la création du FISO (*infra* point 5).

Le redéploiement de la formation professionnelle continue au bénéfice des salariés et demandeurs d'emploi les plus en difficulté et dotés des statuts les plus précaires est certes un objectif unanimement accepté, mais sa mise en œuvre n'est qu'embryonnaire.

### 3. Les emplois aidés

Ce domaine relève de la seule décision des pouvoirs publics et constitue, au moins dans son principe, un instrument typique d'action en direction des *outsiders*, surtout s'il s'agit d'emplois non marchands. L'impact de la crise se traduit principalement par une relance budgétaire des contrats aidés existants et par la création de nouvelles aides à l'embauche. L'introduction du contrat unique d'insertion est plus une modeste mesure de rationalisation qu'un instrument d'action contre la crise.

---

62. La loi laisse aux accords de branche la liberté de répartir le prélèvement total entre les différentes contributions obligatoires : CIF, DIF, plan de formation, professionnalisation. Les accords conclus à ce jour minimisent les prélèvements sur les plans de formation. Ce sont donc les autres rubriques qui sont principalement affectées, en particulier les périodes et contrats de professionnalisation qui, en principe, sont destinés aux travailleurs les moins qualifiés (Luttringer, Willems, 2010a). Le calcul restera à faire de l'apport additionnel net du FPSPP aux publics « handicapés par un déficit de formation ». Il est clair que la négociation collective de branche a eu pour effet de réduire l'ampleur de l'impact sur les *insiders*.

### 3.1. Une relance budgétaire

Depuis 2002, les gouvernements successifs avaient mené une politique tendancielle de réduction du volume des emplois aidés. Cette volonté était confirmée par la loi de finances pour 2008 qui marquait un nouveau recul associé à des prévisions optimistes sur l'évolution de l'emploi et du chômage. Le projet de loi de finances pour 2009, présenté en septembre 2008, se bornait à renouveler le financement de 230 000 emplois aidés non marchands déjà prévus en 2008<sup>63</sup>.

Le changement de cap est annoncé par le discours du Président de la République à Reithel, le 28 octobre 2008, dans le cadre du plan d'action pour l'emploi qui constitue la troisième étape du plan de lutte contre la crise. Le nombre d'emplois aidés non marchands dans le projet de loi de finances pour 2009 est augmenté de 100 000 pour atteindre 330 000. Le chiffre est porté à 360 000 dans la loi de finances pour 2010. Malgré les justifications emberlificotées qui sont données, il s'agit bien d'un retour en arrière, mais il est partiel puisqu'on reste loin des maxima antérieurs. Il est présenté comme provisoire parce que lié à la conjoncture.

En 2009, des taux exceptionnels de prise en charge par l'État auraient permis la prescription de 380 000 contrats marchands et de plus de 100 000 contrats marchands, mais on ne dispose pas d'informations détaillées sur les caractéristiques des bénéficiaires, sauf sur la part des jeunes<sup>64</sup>.

### 3.2. Les aides à l'embauche

La principale mesure nouvelle est l'aide aux entreprises de moins de 10 salariés pour toute embauche nouvelle (mesure dite « zéro charge »). Annoncée le 4 décembre 2008 dans le cadre du plan de relance de l'économie, elle est mise en œuvre par un décret du 19 décembre. C'est une aide dégressive entre 1 et 1,6 SMIC pendant douze mois ; les conditions d'accès sont très larges (par exemple, il suffit d'un CDD d'au moins un mois). Le double ciblage (moins de 10 salariés, moins de 1,6 SMIC) oriente vers des emplois plus facilement accessibles à des publics en difficulté<sup>65</sup>. La nature de l'aide laissait prévoir qu'elle serait largement utilisée avec des effets d'aubaine massifs<sup>66</sup>. Inclues dans le plan de relance de l'économie, ces mesures ont une durée d'application limitée.

Dans la même logique se rangent les aides à l'embauche des jeunes en contrat d'alternance (*infra* point 4.1).

### 3.3. Le contrat unique d'insertion

En application de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, qui généralise le RSA, un décret du 25 novembre 2009 crée à dater du 1<sup>er</sup> janvier 2010 le contrat unique d'insertion

63. Alors qu'une enveloppe complémentaire de 60 000 contrats avait été introduite pour le 2<sup>e</sup> semestre 2008.

64. Ils représentent 25 % des contrats non marchands et 50 % des contrats marchands.

65. Les jeunes représenteraient 2/3 des embauches et les demandeurs d'emploi 40 %.

66. Le niveau cumulé d'un million d'entrées a été atteint en avril 2010.

(CUI). Recommandée par la Cour des comptes, cette mesure ne constitue qu'une demi simplification. En effet, deux modalités du contrat unique subsistent, respectivement pour le secteur non marchand (Contrat d'accompagnement dans l'emploi-CAE) et le secteur marchand (Contrat initiative emploi-CIE). Leurs modalités d'utilisation sont assouplies. Les contrats réservés aux titulaires de minima sociaux, respectivement le contrat d'avenir (CAV) pour le secteur non marchand et le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) pour le secteur marchand, sont supprimés. Leurs anciens bénéficiaires ont accès aux deux modalités du CUI.

#### 4. L'insertion des jeunes

Les trois aspects analysés jusqu'ici correspondent à des rubriques classiques de la politique de l'emploi : chômage, formation professionnelle, emplois aidés. Les jeunes constituent une population qui est concernée par les dispositifs mis en œuvre dans ces trois domaines. Ils ont de plus fait l'objet de mesures complémentaires spécifiques. L'une des raisons en est la surréaction de l'emploi des jeunes au cycle économique, tant sous l'aspect du taux d'emploi ou de chômage que du point de vue des risques de déqualification ou déclassement (Fondeur, Minni, 2006). La création de dispositifs ciblés sur les jeunes a résulté le plus souvent de l'initiative des pouvoirs publics, depuis les plans Barre dès la fin des années 1970 jusqu'aux « emplois jeunes » de 1997. Cependant, les formations en alternance sont nées et ont évolué dans le cadre de négociations interprofessionnelles, depuis l'accord du 26 octobre 1983 qui crée les contrats de qualification, les contrats d'adaptation et les stages d'initiation à la vie professionnelle jusqu'aux contrats de professionnalisation de l'ANI du 20 septembre 2003.

La crise de 2008 semble en ce domaine caractérisée par l'effacement de la négociation collective qui laisse aux pouvoirs publics la pleine responsabilité du dossier.

- Comme nous l'avons vu (*supra* point 1.2), l'ANI du 23 décembre 2008 sur l'assurance chômage ne donne pas suite à l'article 3 de l'ANI du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Cet article prévoyait une prime forfaitaire pour les jeunes demandeurs d'emploi non indemnisés.
- L'ANI du 7 janvier 2009 sur la formation professionnelle ne contient aucune disposition spécifique aux jeunes puisque le contrat de professionnalisation concerne, depuis 2003, l'ensemble des « publics les plus éloignés de l'emploi » sans que l'âge soit pris en considération<sup>67</sup>.

---

67. Cependant, dans les faits, le contrat de professionnalisation reste un dispositif essentiellement dédié aux jeunes ; le nombre annuel des contrats « adultes » est en 2009 de l'ordre de 3 000.

L'initiative revient à l'État<sup>68</sup>. La réflexion est menée au sein de la « commission sur la politique de la jeunesse » qui est installée en mars 2009 par Martin Hirsch et qui présente en juillet un *Livre vert* réunissant 57 propositions (Commission, 2009). En parallèle, les choix politiques sont adoptés en deux étapes principales.

#### 4.1. Le plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes

Présenté par le Président de la République le 24 avril 2009, le plan d'urgence mobilise 1,3 million d'euros<sup>69</sup> dont l'essentiel va à des incitations financières aux entreprises.

- La priorité est donnée au renforcement des formations en alternance avec, pour la période qui va du 1<sup>er</sup> juin 2009 au 1<sup>er</sup> juin 2010, l'objectif de 320 000 entrées en contrats d'apprentissage et 170 000 entrées en contrats de professionnalisation. Dans ce but, de nouvelles exonérations de charges sociales et des primes à l'embauche sont introduites<sup>70</sup>.
- 80 000 contrats aidés supplémentaires sont créés : 50 000 CIE marchands et 30 000 CAE non marchands.
- Pour la rentrée 2009, 50 000 contrats d'accompagnement formation sont créés pour les jeunes inscrits à Pôle emploi ou dans une Mission locale.
- Une prime de 3 000 euros est attribuée en cas d'embauche en CDI d'anciens stagiaires.

Les organisations patronales se félicitent du contenu du plan. Les organisations syndicales ont des appréciations différenciées, mais soulignent toutes que le principal du financement va aux entreprises.

#### 4.2. Le plan « Agir pour la jeunesse »

C'est à nouveau le Président de la République qui présente, le 29 septembre 2009, un ensemble de mesures partiellement inspirées par le *Livre vert*. Il comporte quatre annonces principales.

- Le RSA est étendu aux jeunes de moins de 25 ans sous condition qu'ils aient été en emploi pendant deux ans (ou 3 214 heures) au cours des trois dernières années<sup>71</sup>.

68. Ainsi qu'aux régions, mais l'information est lacunaire sur les initiatives diversifiées qu'elles ont prises depuis 2008.

69. 584 M€ en 2009 et 702 M€ en 2010 provenant du FISO (*infra* point 5).

70. Principalement :

- la prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation (1 000 ou 2 000 € selon son niveau de diplôme),
- la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 50 salariés (1 800 €),
- le dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti dans les entreprises de plus de 10 salariés.

Ces mesures ont été prolongées jusqu'au 31 décembre 2010.

71. Alors que le gouvernement annonçait au départ que 160 000 jeunes seraient « concernés à terme », il juge aujourd'hui cette cible « inatteignable ». Les estimations non officielles parlent désormais de quelques dizaines de milliers de jeunes.

- Un service public de l'orientation est créé. Les dispositions de mise en œuvre seront insérées dans la future loi sur la formation professionnelle.
- Il est reconnu un droit à l'emploi ou à la formation pour les 16-18 ans avec divers dispositifs pour assurer le suivi des « décrocheurs » du système scolaire.
- Le Président demande aux partenaires sociaux d'engager une négociation sur la création d'une procédure de pré-recrutement par les entreprises. Celles-ci financeraient les études de jeunes en échange d'un engagement de travail pris par ceux-ci pour une durée limitée. Il semble que ce soit le seul point sur lequel ait été envisagée une intervention de la négociation collective pour des mesures concernant les jeunes. À ce jour, cette initiative est restée sans réponse.

Le problème de l'emploi des jeunes constitue un domaine où organisations patronales et syndicales ont fait connaître leurs besoins ou leurs revendications aux pouvoirs publics, mais n'ont pris aucune initiative autonome. La pleine responsabilité de ces derniers semble avoir été implicitement admise.

## 5. Le FISO, le FUP et le FPSPP

Dès l'origine, une imbrication ambiguë est créée entre le pilotage des ressources publiques et des ressources paritaires face aux conséquences sociales de la crise. Les ressources mobilisées durablement par la négociation collective pour la formation des moins qualifiés (FUP, puis FPSPP) semblent devoir être intégrées dans le programme d'urgence que lancent les pouvoirs publics avec un contenu plus diversifié.

- Rappelons que l'ANI du 7 janvier 2009, qui ne sera validé par la loi qu'en novembre 2009, prévoit la mise en place du FPSPP en 2010. Compte tenu de l'urgence des besoins engendrés par la crise, les signataires de l'ANI décident d'utiliser dès 2009 une partie des ressources du FUP<sup>72</sup> pour remplir immédiatement les missions attribuées dans l'avenir au FPSPP. Rapidement s'amorce la négociation d'une convention-cadre avec l'État, celui-ci abondant de 160 millions d'euros<sup>73</sup> les 200 millions provenant des ressources du FUP. Trois catégories prioritaires sont définies : les salariés les plus exposés à la perte de leur emploi, les salariés en chômage partiel, les demandeurs d'emploi qui ont besoin d'une formation pour favoriser leur retour rapide à l'emploi. La convention est signée le 21 avril 2009 ; son préambule précise qu'elle a vocation « à participer aux objectifs du FISO ».
- En effet, dans l'intervalle, le Président de la République, évoquant une demande de la CFDT<sup>74</sup>, a annoncé lors de la « conférence sociale » du 18 février 2009 la

---

72. Le Fonds unique de péréquation (FUP) n'avait jusqu'alors pour fonction que la péréquation financière entre les OPCA et les OPACIF.

73. Dont 80 millions d'euros prélevés sur des crédits du FSE (Fonds social européen).

74. La CFDT demandait la création d'un fonds d'investissement social doté de 5 à 10 milliards d'euros qui offrirait des formations qualifiantes aux salariés sans emploi ou en sous-emploi. Son financement aurait été assuré par l'abandon de la loi TEPA.



création, pour une durée de deux ans, d'un Fonds d'investissement social (FISO) doté de 2,5 à 3 Md€ dont l'État assurerait la moitié du financement<sup>75</sup>, le solde provenant des ressources de la formation professionnelle et de l'assurance chômage. Certes, il est affirmé que chaque partie conserve « son autonomie de décision et de gestion », mais une cellule de pilotage tripartite « fixe les objectifs », puis « est chargée d'animer le fonds et d'évaluer les actions menées et les dispositifs gérés »<sup>76</sup>. Patronat et syndicats craignent une nouvelle tentative de mainmise de l'État sur les ressources paritaires. Le FISO est installé le 10 avril 2009, mais il faut attendre le 2 juin pour qu'un accord soit trouvé sur les critères de soutien des projets<sup>77</sup>.

- En novembre, le CPNFP<sup>78</sup> propose de fixer à son maximum (13 %) la contribution au FPSPP pour sa première année de fonctionnement en 2010 et rappelle l'engagement de l'État à apporter un cofinancement. En décembre, le projet de décret régissant le FPSPP est objet de conflit : les signataires de l'ANI sont unanimes à y voir une tentative de reprise en main de la gestion du Fonds par l'État<sup>79</sup>. Un ANI du 12 janvier 2010 fixe l'affectation des ressources du Fonds et la liste des publics prioritaires.
- En parallèle s'amorce la difficile négociation de la convention-cadre État-FPSPP. Elle est finalement mise au point le 15 mars au terme d'un nouvel affrontement qui porte sur le degré de contrôle que l'État peut exercer tant pour l'identification des publics que pour l'affectation des ressources du FPSPP aux différents postes de dépenses. L'annexe financière prévoit 1,06 milliard d'euros de dépenses en 2010. Si 380 millions sont consacrés à la poursuite de la mission de péréquation entre les OPCA qu'assurait jusqu'alors le FUP, le solde, soit 670 millions va à la mission de « qualification et requalification des salariés et demandeurs d'emploi ». Les ressources globales proviennent pour 830 millions d'euros des cotisations des entreprises, pour 150 millions du FSE et seulement pour 80 millions de l'État. Ce sont donc bien, pour l'essentiel, les ressources paritaires qui alimentent les actions en faveur des salariés et demandeurs d'emploi handicapés par l'insuffisance ou l'inadaptation de leurs qualifications<sup>80</sup>.

\* \* \*

75. Sur les 1,5 milliard d'apport de l'État, seuls 800 millions correspondent à des crédits nouveaux.

76. FISO, Document constitutif.

77. Six objectifs sont retenus :

- soutien aux salariés et aux demandeurs d'emploi exposés à la crise (activité partielle, prime de 500 €...),
- appui à la reconversion des salariés licenciés économiques (CTP, CRP...),
- formation des demandeurs d'emploi (dont l'AFDEF – Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation - se substituant à l'AFF – Allocation de fin de formation),
- appui aux démarches territoriales et sectorielles de gestion de la crise,
- politiques en direction des jeunes (contrats de professionnalisation et d'apprentissage, CIE, CAE...),
- soutien à la création d'emploi (ateliers et chantiers d'insertion...).

78. Comité paritaire national pour la formation professionnelle.

79. Le décret n'est finalement adopté que le 19 février 2010.

80. Un nouvel épisode du conflit sur le partage des pouvoirs et des ressources a été amorcé en juillet dernier lorsque le gouvernement a fait connaître, à la grande colère des partenaires sociaux, son intention de ponctionner une fraction des excédents du FPSPP pour financer ses propres dépenses dans le domaine de la formation professionnelle.

L'histoire enchevêtrée du FUP, du FISO et du FPSPP fait émerger une nouvelle géographie des populations prioritaires de la politique de l'emploi et de la formation. Elles regroupent les salariés et demandeurs d'emploi faiblement qualifiés, les salariés directement menacés de perte d'emploi et les chômeurs partiels. Cet ensemble est sécant relativement à la division classique entre *insiders* et *outsiders*. Il fait l'objet d'une définition conjointe des priorités et d'une mobilisation conjointe des ressources publiques et paritaires, soit dans le cadre des conventions FUP – État ou FPSPP – État, soit dans le cadre du FISO. Sans pouvoir présumer du caractère durable de cette orientation, soulignons qu'elle rompt avec la logique traditionnelle d'un partage des publics. À l'opposé, les titulaires d'emplois précaires, malgré quelques progrès à la marge, restent dans une large mesure écartés des principaux dispositifs, publics ou conventionnels, qui interviennent en cas de perte d'emploi. Il resterait à apprécier dans quelle mesure les régions, ou plus largement les acteurs territoriaux, assurent à cet égard un rôle partiel de substitution. Seuls des fragments d'information sont disponibles ; ils ne permettent pas de dégager des résultats généralisables.

### Quelques enseignements

1. L'examen des diagnostics et des dispositifs adoptés face à la crise de l'emploi conduit une nouvelle fois à mettre en cause la pertinence des analyses dualistes du marché du travail, par exemple, l'opposition entre *insiders* et *outsiders* ou celle entre marché primaire et marché secondaire. Ces problématiques reposent sur une double hypothèse :

- celle d'une forte homogénéité intragroupe s'opposant à une forte hétérogénéité intergroupe,
- celle d'une faible mobilité entre les deux groupes.

Si la profondeur de la segmentation des marchés du travail est indiscutable à la lumière de multiples indicateurs, on voit mal où faire passer la frontière qui séparerait deux catégories bien caractérisées. En particulier, la distinction entre CDI et contrats temporaires n'apparaît plus pertinente<sup>81</sup>. De plus, la mobilité, positive ou négative, est devenue intense entre les segments, tandis que les risques de chômage ne s'opposent pas de façon simple<sup>82</sup>.

---

81. Rappelons que :

- feu les CNE (Contrat nouvelle embauche) et CPE (Contrat première embauche) étaient des CDI ;
- les temps partiels très courts à horaires instables (type caissières de grandes surfaces) sont généralement des CDI ;
- dans la phase finale de la négociation de l'accord du 11 janvier 2008, l'ensemble des syndicats sont tombés d'accord pour exiger que le nouveau contrat à objet défini soit un CDD alors que le patronat demandait un CDI.

82. Rappelons que :

- les ouvriers de l'industrie victimes de licenciements économiques avec une forte ancienneté étaient typiquement des *insiders* alors qu'ils courent le plus grand risque de chômage de longue durée ou de reclassement avec déclassement dans un segment inférieur du marché du travail ;
- que les intérimaires sont, de loin, les premières victimes de la crise, mais qu'ils sont les premiers à profiter de la reprise, contrairement à ce qu'enseigne la théorie *insiders-outsiders*.

2. Même si l'on acceptait ce dualisme à titre de première approximation grossière, l'expérience des années 2008 et 2009 ne validerait pas l'hypothèse selon laquelle les « partenaires sociaux » négocieraient des mesures réservées aux *insiders* et abandonneraient les *outsiders* à la responsabilité des pouvoirs publics. Par exemple, l'État a fortement mis l'accent sur le chômage partiel (ou l'activité partielle) qui est typiquement réservé aux *insiders*. À l'opposé, alors que la formation professionnelle continue avait depuis son origine favorisé les *insiders*, les fonds paritaires interprofessionnels (FUP, puis FPSP) sont depuis 2009 ciblés sur les chômeurs ou les salariés menacés du fait de leur faible qualification.

En pratique, dans presque tous les domaines, les dossiers se sont négociés « à trois » et les financements sont combinés. Le cas des chômeurs en fin de droits en fournit une illustration typique. Plus que l'hypothèse d'un partage hiérarchisé des publics, c'est celle d'un tripartisme masqué que nous retiendrons. Bien entendu, ceci laisse entière la question de la fonction de préférence implicite de chacun des acteurs et de leur influence respective dans la définition des compromis finalement adoptés.

3. Gérard Cornilleau et Mireille Elbaum ont montré que la conjonction en 2008 et 2009 de réformes institutionnelles majeures (la création de Pôle emploi, la renégociation de l'assurance chômage, la généralisation du RSA...) et d'une dégradation profonde de la situation de l'emploi créait un contexte qui à la fois favorisait et exigeait une remise à plat globale des dispositifs de prise en charge des personnes privées d'emploi ou situées aux marges du marché du travail (Cornilleau, Elbaum, 2009).

Non seulement, l'occasion a été manquée, mais le degré de complexité et d'irrationalité des modes d'intervention et de financement s'est sensiblement accru. Aujourd'hui chacune des fonctions est partagée entre les différents acteurs avec des cofinancements multiformes<sup>83</sup>. Ce système fractionné est soumis à des logiques parfois contradictoires qui sont définies par des acteurs faiblement coordonnés. Les frontières entre dispositifs sont arbitraires et instables. Les droits et statuts des personnes couvertes (ou non couvertes) sont hétérogènes et se révèlent incompatibles avec une gestion maîtrisée des transitions professionnelles. On mesure l'ampleur des lacunes, des gaspillages d'efforts et de ressources, ainsi que des inégalités injustifiées qui résultent de cet empilement d'initiatives disparates.

### Références bibliographiques

Alpha, 2009, *Crise et pauvreté : une analyse sectorielle qualitative*, Groupe Alpha, Centre d'études prospectives, octobre.

Biehler Marc (Rapporteur), 2010, *Rapport du groupe de travail « activité partielle de longue durée »*, Cellule de pilotage du FISO, février.

---

83. Voir annexe II.

- Bobbio Myriam, 2009, « Les dispositifs publics d'accompagnement des licenciements en 2008 », *Premières synthèses*, n° 48-2.
- Commission sur la politique de la jeunesse, 2009, *Livre vert*, Haut commissaire à la jeunesse, La Documentation française, juillet.
- COE (Conseil d'orientation pour l'emploi), 2010, *Mutations économiques, reclassement, revitalisation*, Rapport, 6 juillet.
- Cornilleau Gérard, Elbaum Mireille, 2009, « Indemnisation du chômage : une occasion manquée face à la crise ? », *Lettre de l'OFCE*, n° 307.
- Daniel Christine, Tuchszirer Carole, 1999, *L'État face aux chômeurs. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours*, Paris, Flammarion.
- Dole Philippe, 2009, *Rapport relatif à la mise en œuvre de l'accompagnement vers l'emploi des licenciés pour motif économique par le CTP et la CRP*, Comité de pilotage national du CTP et de la CRP, octobre.
- Dole Philippe, 2010, *Le CTP et la CRP : évaluation d'une approche systémique de l'accompagnement pour le retour durable à l'emploi des personnes licenciées pour motif économique*, Comité de pilotage national du CTP et de la CRP, juillet.
- Fabre Alexandre, Lefresne Florence, Tuchszirer Carole, 2008, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail. Une tentative d'évaluation », *Revue de l'OFCE*, n° 107, p.5-28
- Ferracci Pierre, 2010, « Le FPSP sera un test difficile et salutaire entre l'État et les partenaires sociaux », *aef.info*, Document n° 2728, 3 février.
- Fondeur Yannick, Minni Claude, 2006, « L'accès des jeunes à l'emploi », INSEE, *Données sociales*, p.283-291.
- Freyssinet Jacques, 2007, « L'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail : un avenir incertain », *La revue de l'IRES*, n° 54, p.3-40.
- Freyssinet Jacques, 2010, *Négocier l'emploi. Cinquante ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Paris, Liaisons sociales.
- Luttringer Jean-Marie, Willems Jean-Pierre, 2010a, « La loi du 24 novembre 2009 : quel impact sur les financements paritaires ? », *aef.info*, Document n° 2735, 5 février.
- Luttringer Jean-Marie, Willems Jean-Pierre, 2010b, « La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle », *Droit social*, n° 4, p.417-423.
- Mainaud Thierry, 2009, « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2007 », *Premières synthèses*, n° 49.2.
- Marx Jean-Marie (Rapport du groupe de travail présidé par), 2010, *La formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Fonds d'investissement social, janvier.
- Mériaux Olivier, 2009, « La mobilisation dans l'urgence de la formation permettra-t-elle de répondre aux effets de la crise ? », *aef.info*, Dépêche n° 110751, 13 mars.
- Présidence de la République, 2010, *Réunion de bilan d'étape avec les partenaires sociaux*, 10 mai.
- Rousseau Yves, 2009, « Le suivi du chômage et des personnes tenues de rechercher un emploi après les lois de 2008 », *Droit social*, n° 11, p.1101-1113.

## ANNEXE I

### Les pratiques décentralisées

L'effectivité des normes et dispositifs publics ou interprofessionnels est fonction de l'usage qu'en font les acteurs aux niveaux inférieurs, notamment les branches, les régions et territoires, les entreprises. L'information dans ce domaine reste, à ce jour, partielle et disparate. Une contribution significative sur les comportements des entreprises a été apportée par le rapport établi par le groupe Alpha à la demande de l'ONPES (Alpha, 2009).

L'étude, non représentative, est réalisée sur dix cas d'entreprises appartenant à quatre secteurs contrastés (BTP, automobile, grande distribution alimentaire, logistique). Elle est complétée par l'expérience d'un cabinet de reclassement.

Face aux réductions de niveaux d'activité, un schéma dominant se dégage. Selon la gravité de la situation, il peut comprendre trois étapes successives :

- recours à la flexibilité externe : intérim, CDD, rapatriement de prestations extériorisées...
- recours à la flexibilité interne : réduction des heures supplémentaires, modulation du temps de travail, chômage partiel, congés payés imposés, envois en formation, mobilité entre les sites...
- réduction de l'emploi interne : mobilité intragroupe, départs volontaires, PSE...

Ce n'est que dans les cas d'urgence que les trois registres sont mobilisés simultanément. Le fait que les deux premiers types de mesures sont souvent aujourd'hui épuisés contraindrait dans l'avenir à un recours plus généralisé au troisième en l'absence de reprise confirmée.

Du côté du reclassement, le rapport souligne la dégradation qualitative des offres d'emploi aussi bien en termes de précarité que de niveau de salaire. Elle est accompagnée d'un accroissement de la sélectivité à l'embauche, donc de risques accrus de déclassement ou d'exclusion.

Les auteurs voient dans ces résultats une illustration de la dualisation du marché du travail. La diversité des instruments mobilisés par les entreprises et de leurs conséquences sur l'emploi ou sur le salaire des catégories concernées ainsi que la variété des trajectoires en cas de recherche de reclassement rendraient peut-être plus pertinente une interprétation en termes de segmentation croissante<sup>84</sup>.

---

84. Par exemple, ce sont les ouvriers des grandes entreprises industrielles qui sont les plus menacés soit de déclassement vers des emplois précaires de services aux personnes, soit de chômage d'exclusion en cas de refus de leur part de conditions d'emploi et de travail dégradées.

## ANNEXE II

### Fonctions, institutions et financements

#### L'Unédic

Le régime d'assurance chômage avait à l'origine pour fonction d'assurer aux salariés de l'industrie et du commerce privés d'emploi (donc à l'exclusion du chômage partiel) une indemnisation complémentaire à l'aide publique. Ultérieurement, le régime a décidé de financer des mesures de politique active de l'emploi. Cette tendance a connu son apogée avec le PARE (ANI du 1<sup>er</sup> janvier 2001) avant d'être, en principe, brutalement stoppée par la fusion ANPE-Assédic : l'Unédic verse désormais à Pôle emploi une contribution globale au titre des mesures de politique active.

Cependant, la situation est moins simple qu'il n'y paraît.

- Dans le cadre de l'ANI du 23 décembre 2008, l'Unédic conserve trois dispositifs supposés exercer un effet d'activation :
  - l'indemnisation des activités occasionnelles et réduites concerne des personnes qui ont été en emploi (constamment ou à certains moments) durant la période indemnisée ;
  - l'aide différentielle de reclassement pour les allocataires de plus de 50 ans ou indemnisés depuis plus de 12 mois bénéficie à des salariés en emploi ;
  - l'aide à la création ou à la reprise d'entreprise bénéficie à des titulaires d'emplois non salariés.
- L'Unédic finance, avec une contribution de l'État, les CRP dont les titulaires ont le statut de stagiaires de la formation professionnelle
- Depuis avril 2009, l'Unédic a accepté de contribuer au financement de l'APLD, c'est-à-dire d'un complément de revenus versé à des salariés en activité partielle.
- Le 15 avril 2010, il a été convenu que l'Unédic contribuerait pour moitié au financement de l'aide exceptionnelle de retour à l'emploi, aide qui est destinée à ceux qui ont épuisé leurs droits à l'assurance chômage.

#### La formation professionnelle continue

L'ANI du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 règlent les dépenses de formation professionnelle continue que les entreprises doivent engager au bénéfice de leurs salariés. Les fonds mutualisés créés ultérieurement ne dérogent pas à ce principe :

- le congé individuel de formation (1982) bénéficie à des salariés d'une entreprise adhérente au fonds paritaire ; ces salariés ont droit au retour dans l'entreprise au terme de leur congé ;

- les formations en alternance de jeunes (1983) et, plus tard, d'adultes (2003) se font dans le cadre de contrats de travail de type particulier signés par une entreprise adhérente au fonds paritaire<sup>85</sup>.

Il faut attendre l'ANI du 7 janvier 2009 et la loi du 24 novembre 2009 pour qu'une partie significative des ressources versées par les entreprises aux fonds paritaires soit affectée à des non salariés :

- soit, pour le financement de formations au bénéfice des chômeurs qui souffrent d'un handicap en matière de formation ;
- soit, pour le financement de « préparations opérationnelles à l'emploi » (POE) qui correspondent à des offres d'emploi déposées à Pôle emploi.

Plus récemment, le FUP, puis le FPSPP ont été sollicités pour diverses tâches de financement :

- pour les CRP et les CTP,
- dans le cadre des activités partielles,
- au bénéfice des chômeurs en fin de droits,
- pour moitié, dans l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF).

\* \* \*

On n'observe donc ni un clair partage des publics, ni un clair partage des fonctions entre les pouvoirs publics et les fonds gérés paritairement. Rappelons que du côté des pouvoirs publics, le partage des responsabilités est conflictuel entre État et conseils généraux en matière de RSA, tandis qu'il demeure instable entre État et conseils régionaux tant en matière de formation continue qu'en matière de politique active de l'emploi où les régions multiplient les initiatives.

---

85. Une exception temporaire a existé dans le cas des « stages d'initiation à la vie professionnelle » qui donnaient seulement le statut de stagiaire de la formation professionnelle.

## ANNEXE III

### Chronologie des principaux textes

#### 2008

- 11 janvier - ANI sur la modernisation du marché du travail
- 13 février - Loi sur la réforme du service public de l'emploi
- 1<sup>er</sup> août - Loi sur l'offre raisonnable d'emploi
- 28 octobre - Discours du président de la République à Rethel: plan d'action pour l'emploi comme troisième étape du plan de lutte contre la crise
- 14 novembre - ANI sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC)
- 1<sup>er</sup> décembre - Loi généralisant le Revenu de solidarité active (RSA)
- 15 décembre - Avenant à l'ANI du 21 février 1968 sur l'indemnisation du chômage partiel
- 19 décembre 2008 - Décret créant une aide à l'embauche pour les TPE
- 23 décembre - ANI relatif à l'indemnisation du chômage
- 23 décembre - ANI portant reconduction du dispositif des conventions de reclassement personnalisé (CRP)

#### 2009

- 7 janvier - ANI sur la formation tout au long de la vie professionnelle
- 26 et 29 janvier - Arrêté et décret sur l'indemnisation du chômage partiel
- 18 février - Sommet social tripartite à l'Élysée
- 27 mars - Décret instituant la prime exceptionnelle de 500€ pour certains salariés privés d'emploi
- 30 mars - Arrêté d'agrément de la convention relative à l'indemnisation du chômage
- 10 avril - Installation du Fonds d'investissement social (FISO)
- 21 avril - Signature de l'accord FUP - État
- 22 avril - Décret créant l'Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)
- 24 avril - Plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes
- 29 avril - Décret relatif à l'activité partielle de longue durée (APLD)
- 1<sup>er</sup> juillet - Réunion tripartite à l'Élysée



- 8 juillet - ANI relatif à la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi
- 11 septembre - Avenant relatif à la CRP (amélioration de l'indemnisation)
- 29 septembre - Plan « Agir pour la jeunesse »
- 2 octobre - ANI relatif au chômage partiel (amélioration des bases de calcul de l'indemnisation)
- 24 novembre - Loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie
- 25 novembre - Décret relatif au contrat unique d'insertion
- 30 décembre 2009 - Décret sur les contrats de transition professionnelle (CTP) : prolongation et extension

## **2010**

- 12 janvier - ANI portant sur l'affectation des ressources du FPSPP
- 15 février - Sommet social
- 19 février - Décret relatif au FPSPP
- 15 mars - Convention-cadre État / FPSPP
- 15 avril - « Plan de rebond vers l'emploi » (chômeurs en fin de droits)
- 10 mai - Sommet social
- 25 août – Décret instaurant l'extension du RSA aux moins de 25 ans

## ANNEXE IV

### La politique de l'emploi dans la crise

Olivier Marchand, Claude Minni, statisticiens économistes

Fournir des éléments statistiques de diagnostic sur l'impact respectif des dispositifs, publics ou négociés, mis en place récemment pour répondre aux conséquences de la crise, en distinguant les différentes catégories de salariés, n'est pas aisé. De fait, l'information disponible est très variable selon le type de mesures étudiées : chômage, formation professionnelle, emplois aidés, insertion des jeunes. Cette insuffisance de résultats statistiques d'évaluation tient à plusieurs facteurs : absence de chiffres, difficultés méthodologiques, manque de recul temporel... Ainsi les statistiques concernant le formation des chômeurs pour l'année 2009, élaborées par Pôle Emploi ne sont pas encore disponibles ce qui empêche toute analyse de la formation professionnelle dans la crise. Enfin, des évaluations ont été parfois réalisées mais non rendues publiques.

D'un point de vue plus général, selon le récent rapport de la Cour des comptes sur la mise en œuvre de plan de relance de l'économie française, « le dispositif de pilotage retenu a privilégié l'efficacité d'exécution sur le système d'informations ». Ce rapport souligne les faiblesses du dispositif de suivi des effets du plan de relance avec des objectifs et indicateurs de performance partiels et peu instructifs en terme d'impact, voire inexistant. Il mentionne également la difficulté de l'évaluation macro-économique, citant notamment le cas de l'aide à l'embauche dans les TPE, mesure pour laquelle « l'impact sur l'emploi est très difficile à estimer, dans un contexte de forte baisse des effectifs, particulièrement dans les petites entreprises ».

#### I. Le chômage

##### I. a. L'accompagnement des chômeurs

La plupart des informations sur ce sujet relèvent de Pôle emploi. Concernant l'accompagnement des chômeurs, le nombre moyen de demandeurs d'emploi suivis par conseiller est connu mensuellement. Il n'a cessé de s'élever avec l'afflux de nouveaux demandeurs : fin août 2010, un conseiller suivait en moyenne 103 demandeurs d'emploi, contre 95 fin janvier 2010, 92 fin août 2009 et 85 fin janvier 2009. Plus de 6 000 conseillers suivaient plus de 130 demandeurs d'emploi en août 2010. La situation est très variable suivant les régions, le nombre de demandeurs d'emploi par conseiller étant de l'ordre de 50 en Corse, en Martinique et en Guadeloupe, tandis qu'il dépasse les 120 en Franche-Comté et dans le Nord-Pas de Calais. On ne dispose pas de données plus fines que ce ratio général, qui tend à montrer que les bénéfices concernant la qualité de l'accompagnement des chômeurs attendus par la fusion des services de l'ANPE et de l'Unédic ont été largement contrebalancés par les conséquences de l'engorgement des services de Pôle emploi lié à l'afflux des nouveaux demandeurs.

Par ailleurs, Pôle emploi n'a rien publié au sujet de l'impact du passage du RMI au RSA sur le volume des inscriptions. Il n'existe pas non plus de séries concernant le nombre de personnes radiées pour refus d'offre raisonnable d'emploi, ni d'études sur les conséquences de la création d'une filière d'indemnisation unique par l'accord de fin 2008 en termes d'effets sur les inégalités entre demandeurs d'emploi. Par contre, le nombre de personnes concernées par la prime mensuelle de 500 euros pour 12 mois, introduite à la suite du sommet social de février 2009 pour les demandeurs d'emploi ayant travaillé entre deux et quatre mois dans les 28 mois précédant leur entrée au chômage, a pu être estimée à environ 50 000 d'avril à juillet 2010.

### ***1. b. Chômeurs en fin de droits***

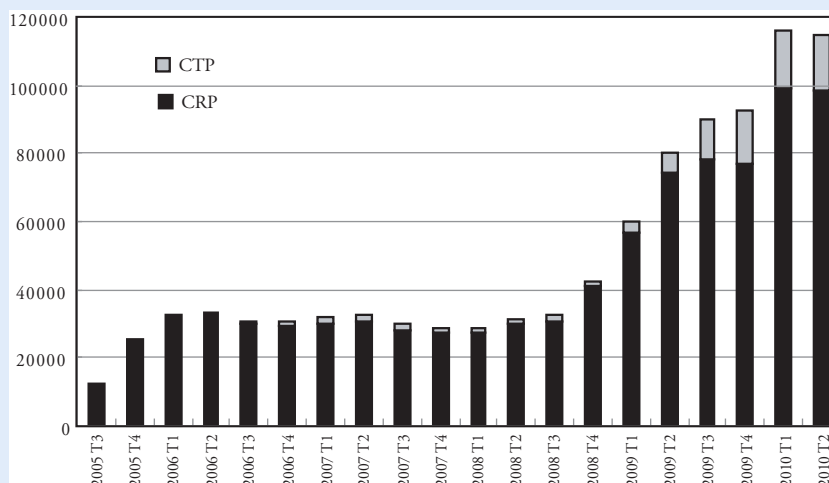
Sur le sujet des chômeurs en fin de droits, Pôle Emploi a publié une courte étude : sous l'hypothèse d'une croissance de 1,3 % du PIB en 2010 qui s'accompagnerait d'une hausse du nombre de demandeurs d'emploi de 102 000 en glissement annuel, le nombre de sorties du régime d'assurance chômage pour fin d'indemnisation de personnes inscrites précédemment en catégories A, B ou C a été estimé à 1 million pour l'ensemble de l'année 2010 (au cours de la dernière décennie le maximum observé a été d'environ 850 000, en 2005 et 2009). Ce chiffre très élevé est le résultat de la forte augmentation du nombre d'entrées en chômage en 2009, mais aussi des nouvelles règles d'indemnisation qui ont permis à de nouveaux chômeurs d'être pris en charge avec une indemnisation prenant fin en 2010. Sur la base des situations observées par le passé, la situation des personnes arrivées en fin de droit en 2010 se répartirait ainsi dans les six mois qui suivent la fin des droits : 200 000 pourraient percevoir une indemnisation au titre de l'ASS, l'AER ou l'AFDEF ; 220 000 pourraient bénéficier du RSA ; 100 000 seraient inscrits et de nouveau indemnisés après s'être ouvert des droits ; 90 000 sortiraient des listes suite à une reprise d'activité. Resteraient alors environ 400 000 personnes sans indemnisation, ni activité.

### ***1. c. La gestion sociale des restructurations (CTP, CRP)***

Le nombre de bénéficiaires d'une mesure de reclassement des salariés suite à un licenciement économique, convention de reclassement personnalisé (CRP) ou contrat de transition professionnelle (CTP), a rapidement progressé avec la crise. De 2006 à la fin du 3<sup>e</sup> trimestre 2008, le nombre de personnes concernées était stable, aux environs de 30 000. De fin 2008 à début 2009, les effectifs présents dans ces mesures ont presque triplé et, à la fin du 1<sup>er</sup> semestre 2010, 115 000 personnes sont concernées (99 000 en CRP et 16 000 en CTP) (graphique).

Fin 2009, six bénéficiaires sur dix d'une CRP ou d'un CTP sont des hommes ; 22 % ont 50 ans ou plus, soit l'équivalent de leur poids dans l'emploi. Alors que moins de six salariés sur dix sont employés ou ouvriers, c'est le cas de plus de sept bénéficiaires d'une CRP ou d'un CTP.

**Graphique : Évolution des stocks de bénéficiaires de CRP et CTP**



Champ : France métropolitaine.  
Source : Pôle emploi, Dares.

La crise ayant touché en premier lieu les hommes, leur proportion dans les mesures de reclassement suite à un licenciement économique est passé de cinq à six sur dix de la fin 2007 à la fin 2009. Par contre les répartitions selon l'âge et la catégorie socio-professionnelle ont été peu modifiées par la crise (tableau A1).

**Tableau A1. Évolution des stocks de bénéficiaires de CRP et CTP**

Répartitions en %

	Fin 2007	Fin 2008	Fin 2009		
	Ensemble	Ensemble	Ensemble	dont CRP	dont CTP
Ensemble	28 720	42 640	92 610	77 210	15 400
Sexe					
Hommes	49	52	60	59	63
Femmes	51	48	40	41	37
Age					
Moins de 25 ans	6	7	6	6	7
Entre 25 et 49 ans	74	73	72	71	72
50 ans ou plus	20	20	22	22	21
Qualification					
Ouvriers et employés non qualifiés	15	15	16	15	22
Ouvriers et employés qualifiés	58	59	56	56	57
Professions intermédiaires	13	14	14	14	13
Cadres	14	12	14	15	8

Champ : France métropolitaine.  
Source : Pôle emploi, Dares.

### ***I. d. L'activité partielle***

S'agissant de l'activité partielle (appelé aussi chômage partiel ou technique), le montant remboursé aux entreprises, publié dans les rapports budgétaires, est de l'ordre de 300 millions en 2009. Avec un taux de prise en charge forfaitaire de l'État de 3,5 euros par heure, cette somme représente l'équivalent de 50 000 emplois à plein temps. Selon les estimations du ministère de l'Emploi, chaque épisode d'activité partielle dure en moyenne huit semaines par salarié concerné avec une réduction de la durée hebdomadaire de travail d'environ un tiers, et de 50 à 60 % des épisodes d'activité partielle correspondent à des salariés distincts. Sur cette base, le nombre de salariés au moins une fois en activité partielle en 2009 est estimé entre 430 000 et 510 000, et le nombre de personnes en situation de chômage partiel ou technique au cours d'une semaine moyenne de l'année aux environs de 130 000. Ce dernier chiffre est estimé à 190 000 par l'enquête Emploi selon les déclarations des individus, mais un certain nombre de salariés ayant connu une réduction de la durée du travail spécifique à leur entreprise sans lien avec les dispositifs d'activité partielle déclarent être au chômage partiel ou technique à l'enquête.

## **II. Les emplois aidés**

Le volume des emplois aidés a régulièrement baissé de 2000 à 2008 puis s'est stabilisé en 2009 (1,2 millions). Fin 2009, on comptait un million de bénéficiaires d'un contrat marchand aidé, dont 607 000 contrats en alternance, 98 000 contrats aidés (CIE, RMA ET SEJE) et 298 000 emplois correspondant à d'autres exonérations (Insertion par l'activité économique, ACCRE et Accompagnement des restructurations). Le nombre de bénéficiaires d'un contrat non marchand aidé (CAE, CAV, emplois jeunes) s'élevait à 242 000 à la même date (tableau A2).

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2010, le Contrat Unique d'Insertion a été créé. Dans le secteur non marchand, il prend la forme du Contrat d'accompagnement vers l'emploi (CUI-CAE), tandis que le Contrat d'avenir (CAV) est abrogé.

Avec la crise, les moyens affectés à ces dispositifs ont été amplifiés par rapport à 2008, d'abord par le plan d'action pour l'emploi annoncé en octobre 2008, puis par le plan d'action en faveur des jeunes de la mi 2009 avec une enveloppe spécifique dégagée en juin pour 30 000 « CAE passerelle », contrats d'une durée d'au moins un an destinés aux jeunes embauchés par des collectivités territoriales ou des associations, avec l'objectif de faciliter leur passage du secteur non marchand vers le secteur marchand.

Il y a eu 358 000 entrées en contrats aidés non marchands sur l'ensemble de l'année 2009 (260 000 conventions de CAE et 98 000 de contrats d'avenir), soit 82 000 de plus qu'en 2008. Au cours du premier semestre 2010, les entrées ont de nouveau progressé : 184 000 conventions de Contrat unique d'insertion ont été signées, soit 37 000 de plus que le nombre d'entrées en CAE et CAV au cours des six premiers mois de 2009.

**Tableau A2. Évolution des entrées et du nombre de bénéficiaires d'un emploi aidé**

En milliers, données cvs pour le nombre de bénéficiaires

	Entrées			Nombre de bénéficiaires en fin d'année		
	2007	2008	2009	2007	2008	2009
Emploi marchand aidé	786	716	726	1 135	1 052	1 003
dont contrats aidés du secteur marchand hors alternance	161	62	117	225	125	98
dont contrats en alternance	439	468	425	619	633	607
Emploi non marchand aidé	364	276	358	248	184	242
Emploi aidé total	1 151	992	1 084	1 383	1 236	1 245

*Champ* : France métropolitaine.

*Note* : L'emploi marchand aidé comprend les contrats aidés du secteur marchand hors alternance (contrat initiative emploi (CIE), contrat insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) et soutien à l'emploi des jeunes en entreprise (SEJE)), les contrats en alternance (contrat de professionnalisation et contrat d'apprentissage), les autres exonérations (dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), zones de redynamisation urbaine (ZRU), zones franches urbaines (ZFU)), l'insertion par l'activité économique, l'aide aux chômeurs créateurs ou repreneurs d'entreprise (ACCRE) et l'accompagnement des restructurations (allocation temporaire dégressive, congés de conversion, préretraite progressive).

L'emploi non marchand aidé correspond aux contrats aidés du secteur non marchand (contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), contrat d'avenir (CAV), emplois jeunes, contrat emploi consolidé (CEC)).

Les entrées correspondent aux entrées totales (entrées initiales + reconductions de contrats).

*Source* : ASP (Agence des services et de paiement), traitement Dares.

Ce volume plus important d'entrées en contrats aidés non marchand n'a que très partiellement compensé les destructions d'emplois dans les secteurs concurrentiels. L'emploi aidé dans le secteur non marchand a ainsi augmenté de 60 000 postes en 2009 après deux années de recul, puis de nouveau augmenté de près de 30 000 au cours du premier semestre 2010.

Pour ce qui est des contrats aidés du secteur marchand, l'effet sur l'emploi, en tenant compte des effets d'aubaine et de substitution, est beaucoup plus limité. D'ailleurs, le nombre de bénéficiaires a baissé au cours de l'année 2009 (- 49 000), comme cela avait déjà été le cas en 2008. La hausse du nombre de bénéficiaires d'un Contrat initiative emploi (CIE, devenu en 2010 CUI-CIE), + 33 000 en un an, n'a pas compensé la baisse du nombre de bénéficiaires d'un Contrat en alternance (- 26 000) et d'un Contrat jeune en entreprise (- 55 000), mesure en voie d'extinction car supprimée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008. En janvier 2010, le Contrat unique d'insertion s'est substitué au CIE et au CI-RMA en prenant la forme du CIE (CUI-CIE). Au cours du premier semestre 2010, l'augmentation du nombre de titulaires d'un CIE ou d'un CUI-CIE a accéléré (+ 44 000 en un semestre), alors que le nombre de personnes en alternance reculait de 24 000, tandis que les derniers titulaires d'un Contrat jeune en entreprise sortaient de la mesure (- 4 000).

On ne dispose pour l'instant pas d'informations détaillées sur les emplois aidés par catégories de publics pour la période la plus récente, sauf pour les jeunes (voir

infra). Dans le secteur non marchand, les seniors (50 ans ou plus) représentent 20 % des embauches en 2009, proportion stable par rapport à 2008.

### III. L'insertion des jeunes

#### III. a. Le plan d'urgence en faveur de l'emploi des jeunes

La DARES met en ligne sur le site du ministère du Travail (rubrique jeunes et politiques de l'emploi) des données sur les flux d'entrée et les stocks de jeunes de 16 à 25 ans dans les différentes mesures de politique de l'emploi (alternance, emplois marchands et emplois non marchands). Dans le secteur non marchand, on compte un quart de jeunes de moins de 26 ans dans les embauches en 2009, proportion en augmentation de + 4 points par rapport à 2008, en lien avec la mise en place des « CAE passerelle » et le poids accru des embauches en CAE. Ces dernières augmentent beaucoup plus que celles en CAV et la part des jeunes y est nettement plus élevée (32 % contre 6 %). Avec l'alternance, les jeunes sont très majoritaires dans les contrats aidés du secteur marchand. Toutefois, entre fin 2008 et fin 2009, leur part parmi les nouveaux bénéficiaires de ces contrats diminue de 86 % à 84 % en raison de la diminution du poids de l'alternance, peu dynamique en début d'année. Hors alternance, les jeunes sont proportionnellement deux fois plus nombreux qu'en 2008 dans les entrées en contrat aidé marchand (44 % contre 22 %) du fait de l'enveloppe supplémentaire débloquée pour les CIE jeunes.

Avec les nouvelles exonérations de charges sociales et l'introduction de primes à l'embauche, le plan d'avril 2009 se fixait pour objectif 320 000 entrées en contrats d'apprentissage et 170 000 entrées en contrat de professionnalisation de juin 2009 à mai 2010. De juillet 2009 à juin 2010 il a été dénombré 285 000 entrées en apprentissage et 120 000 entrées de jeunes de moins de 26 ans en contrat de professionnalisation.

Les entrées en contrat d'apprentissage ont été proches en 2009 et au premier semestre 2010 de celles de 2008 et, fin juin 2010, l'effectif d'apprentis est le même qu'un an auparavant (405 000). Au second semestre 2009, les entrées de jeunes en contrats de professionnalisation se sont situées au même niveau qu'au second semestre 2008, tandis qu'au cours des premiers semestres 2009 et 2010 il y a eu le même nombre d'entrées, en retrait par rapport à 2008. Au total, on comptait 152 000 jeunes de 16 à 25 ans en contrat de professionnalisation fin juin 2010, soit 18 000 de moins qu'un an auparavant. L'évolution des stocks pour les jeunes non qualifiés, ceux de niveau Vbis et VI, est conforme à l'évolution générale, à la fois pour les contrats d'apprentissage et de professionnalisation.

Pour les autres contrats aidés à destination des jeunes l'objectif était de 80 000 contrats supplémentaires : 50 000 marchands (CUI-CIE) et 30 000 non marchands (CUI-CAE). L'augmentation des entrées dans ces deux types de contrats a été importante. Au premier semestre 2009, les entrées étaient déjà plus nombreuses qu'au cours des six premiers mois de 2008. Au cours de l'année 2009, le

nombre d'entrées en CIE (respectivement CAE) a augmenté de 37 000 (respectivement 33 000) par rapport à 2008, puis au cours du premier semestre 2010 l'augmentation a été 41 000 (respectivement 30 000) par rapport au premier semestre 2009. Au total, le nombre des jeunes en CIE et en CAE a augmenté respectivement de 61 000 et 40 000 au cours de l'année 2009, la progression ayant été importante à la fois pour les jeunes non qualifiés et les autres.

Compte tenu de l'extinction du contrat jeunes en entreprise, l'effectif total du nombre de jeunes en emploi aidé a augmenté de 50 000 de juin 2009 à juin 2010.

On ne dispose pas de chiffres concernant les contrats d'accompagnement formation pour les jeunes inscrits à pôle Emploi ou dans les missions locales.

### ***III. b. Le plan agir pour la jeunesse***

Le RSA a été étendu à partir de l'été 2010 aux jeunes de moins de 25 ans, mais sous la condition très restrictive qu'ils aient été en emploi pendant l'équivalent de deux ans à plein temps au cours des trois dernières années. Alors que le gouvernement avait évoqué un chiffre de 160 000 jeunes concernés à terme chaque année pour un coût de 250 millions d'euros par an, seuls 20 millions ont été budgétés pour les trois derniers mois de 2010, correspondant à 15 000 jeunes en année pleine, soit dix fois moins que le chiffre initialement avancé.