



4.I - Politique de l'emploi et du travail

1. Définition de la variable

Objet d'un développement continu depuis le début des années soixante-dix, la politique de l'emploi a pour principale fonction de corriger les effets provoqués par le fonctionnement « spontané » du marché du travail, dans un état donné du droit et de l'économie. Elle vise deux objectifs généraux, plus ou moins difficiles à concilier :

- d'une part, diminuer le niveau global du chômage en favorisant la création d'emplois supplémentaires et de formes nouvelles d'activités (création nette d'emploi), en sus de ceux qui seraient spontanément créés par les employeurs ;
- d'autre part, redistribuer les chances d'accès à l'emploi en permettant le retour ou le maintien au travail des personnes présentant *a priori* le plus fort risque de se retrouver durablement au chômage ou dans une situation sociale difficile.

En vertu de l'approche comptable en usage au sein de l'administration, le périmètre de la politique de l'emploi est défini, de fait, par les moyens spécifiques dont elle est dotée : service public de l'emploi et mesures inscrites sur les lignes budgétaires de la « dépenses actives » pour l'emploi. Depuis 1973, les flux financiers mobilisés dans sa mise en œuvre sont recensés dans un compte public spécifique (Dépense pour l'emploi (DPE), anciennement le compte de l'emploi et de la formation professionnelle) établi annuellement par la DARES ; ce compte faisant office d'outil global d'évaluation administrative et financière de l'efficacité de cette politique¹.

Traditionnellement, on distingue en effet au sein de la DPE les dépenses qualifiées de « passives », dont l'objet est de procurer des revenus de remplacement à des actifs privés d'emploi (indemnisation du chômage) ou d'inciter au retrait d'activité (retraites anticipées), de celles dites « actives », ventilées en cinq grandes rubriques : *maintien de l'emploi* : (indemnisation du chômage partiel, du chômage temporaire, ateliers de travail protégé des handicapés), *promotion de l'emploi et des créations d'emplois* (exonérations et primes à l'embauche, programmes de créations d'emplois dans le secteur public et non-marchand, aide aux chômeurs créateurs d'entreprises, primes régionales et d'aménagement du territoire, primes et subventions à l'emploi des handicapés), *incitation à l'activité* (primes de mobilité, aides à l'installation (agriculture), garantie de ressources et prêts à l'installation des travailleurs handicapés), *formation professionnelle* (formation destinée aux demandeurs d'emploi et aux jeunes, formation continue destinée aux actifs occupés financée par les entreprises), *perfectionnement du fonctionnement du marché du travail* (budget de fonctionnement et d'équipement de l'ANPE, aides à la recherche d'emploi). C'est la partie active de ces dépenses qui, par convention, définit généralement le cadre de la politique publique de l'emploi.

¹ Cette définition comptable, focalisée sur les seules mesures d'aide à l'emploi, correspond à une conception restrictive du champ réel de l'intervention publique en faveur de l'emploi. Elle n'intègre pas, notamment, les mesures macroéconomiques de soutien à la croissance économique inscrites dans une finalité de défense de l'emploi, les aides sectorielles, régionales ou aux entreprises en difficulté ne reposant pas sur un critère explicite de création ou de maintien de l'emploi.

2. Déterminants de la variable et indicateurs pertinents pour les décrire

Déterminants de la variable

- Conjoncture économique et sociale
- Contraintes et arbitrages gouvernementaux en matière de finances publiques
- Évolution du chômage et de sa composition, évolution structurelle de la population active
- Ampleur des corrections à apporter au fonctionnement du marché du travail
- Écarts entre formation initiale et besoins de qualifications des entreprises (relation formation-emploi)
- Évolution des pratiques des employeurs
- Effet des dispositifs déjà existants sur le comportement des acteurs économiques

Indicateurs utiles pour décrire la variable

- Tableau de bord de la politique de l'emploi (Ministère du travail, DARES)
- Dépense pour l'emploi (DARES)
- Indicateurs conjoncturels du marché du travail (ANPE)
- Lois quinquennales relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle
- Plan national d'action pour l'emploi (PNAE)
- Stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

3. Rétrospective sur les 20 dernières années

Si la genèse de l'intervention de l'Etat dans le fonctionnement du marché du travail trouve des racines anciennes, on peut situer approximativement l'avènement de la politique d'emploi contemporaine au début des années soixante-dix et plus spécialement au contexte de crise qui a succédé au premier choc pétrolier. Ce domaine d'intervention a connu un développement croissant au cours des trois dernières décennies, à mesure qu'experts et politiques ont pris conscience du caractère structurel de la montée du chômage de masse et de l'inefficacité des instruments classiques de régulation macroéconomique à en endiguer les causes et les effets. À partir des années 1976-1977, qui marquent l'abandon du credo d'un retour au plein emploi, la politique de l'emploi va progressivement occuper le champ laissé par le déplacement des instruments d'intervention macroéconomique vers des objectifs de politique monétaire. Elle devient alors un instrument majeur de l'« État-providence » garant de la cohésion sociale.

Par-delà les inflexions conjoncturelles, les changements d'orientation et de méthode gouvernementales, l'évolution de la politique de l'emploi s'est traduite par une multiplication et une relative complexification des dispositifs de traitement du chômage et de soutien de l'emploi. Schématiquement, cette évolution s'est caractérisée par un déploiement des interventions étatiques autour de cinq grands axes :

- multiplication des mesures visant des « publics » spécifiques (jeunes, chômeurs de longue durée, personnes handicapées...);
- flexibilisation de la gestion de la main-d'œuvre (développement des formes particulières d'emploi, ARTT);
- mesures générales d'abaissement du coût du travail pour les bas salaires;
- mesures en faveur du développement des « gisements d'emploi »;
- modernisation du service public de l'emploi;

À ces différents axes directement inscrits dans le cadre des dépenses « actives » pour l'emploi et par conséquent de la politique de l'emploi au sens strict, il convient d'ajouter deux autres axes, considérés comme « hors-cadre » puisque renvoyant aux « dépenses passives », mais qui n'en constituent pas moins des éléments déterminants entourant sa mise en œuvre :

- réformes du régime d'assurance-chômage;
- réduction de la population active.

4. Etat actuel et bilan des avantages et des inconvénients de la situation française

Les différentes évaluations consacrées à la politique de l'emploi esquissent, par-delà les effets conjoncturels de telle ou telle mesure, un bilan assez mitigé concernant l'efficacité structurelle de la politique de l'emploi et du travail menée au cours des deux dernières décennies.

En 2000, la DARES estimait l'impact des politiques de l'emploi à 500.000 chômeurs de moins depuis le premier choc pétrolier. Toutefois, elle note qu'en l'absence de toute politique de l'emploi, le chômage eut certes été plus élevé, mais le PIB et l'emploi aussi. C'est donc une toute autre dynamique économique et sociale qu'aurait connue la France. Les effets bénéfiques des politiques de l'emploi sur le chômage se paient finalement par des effets adverses sur la croissance et l'emploi, résultant de la hausse continue des prélèvements obligatoires nécessaires pour financer les interventions publiques. Au demeurant :

- Le chômage n'a cessé d'augmenter en France depuis 30 ans, en dépit des mesures prises, avec pour seules inflexions en plus ou en moins les variations du chômage conjoncturel
- Le nombre d'emplois non aidés a sensiblement diminué depuis le début des années 1970, l'augmentation de l'emploi total étant exclusivement le fait des emplois aidés.

Dans ces deux constats, certains voient une preuve de la nécessité des politiques d'aide à l'emploi mises en œuvre : sans elles, le chômage aurait augmenté plus encore. D'autres au contraire y perçoivent le signe de leur inefficacité, voire de leur effet néfaste : ainsi, par exemple, la croissance de l'emploi aidé, avec le surcroît de prélèvements qu'impose son financement, ne se serait-elle pas faite au détriment de l'emploi non aidé, aboutissant à une mise sous dépendance progressive du marché du travail ? En outre, l'interventionnisme juridique de l'Etat en faveur de la flexibilisation du fonctionnement du marché du travail, s'est traduit par une instrumentalisation croissante du droit du travail au service de la rationalité économique, avec pour conséquences un développement sans précédent des formes particulières d'emploi (emplois atypiques : CDD, intérim, temps partiel), de la précarité pour une frange de plus en plus large de la population active et le développement d'un « second marché du travail » (dualisme) fortement déréglé : multiplication des mesures dérogatoires, remise en cause de fait du SMIC par la multiplication des subventions à l'emploi, temps partiel imposé...

L'allongement de la scolarité et la multiplication des dispositifs d'incitation au retrait d'activité pour les salariés de 55 ans ou plus (voire 50 ans) ont entraîné une réduction tendancielle de la durée de la vie active, une mise à l'écart d'une frange croissante de la population en âge de travailler, qui notamment rend problématique la pérennisation des régimes de protection sociale (retraite, assurance maladie) dans un contexte de vieillissement tendanciel de la population.

Le développement des mesures « par public » pose non seulement un problème de définition de ces catégories, mais aussi celui de la stigmatisation de ces catégories sociales et de leur dévalorisation sur le plan professionnel. Certains dénoncent par ailleurs les « effets d'aubaine » que représentent nombres de mesures d'aide à l'emploi pour des employeurs, dont un grand nombre auraient de toute façon embauché sans leur existence. Enfin, la multiplication des dispositifs, des acteurs impliqués dans leur mise en œuvre et des effets de discrimination vis-à-vis des publics concernés sont aussi considérés comme porteurs d'effets de brouillage dommageables au fonctionnement du marché du travail.

5. Prospective : hypothèses d'évolution sur les 20 prochaines années

L'évolution de la politique de l'emploi est à réinscrire dans le cadre de l'évolution du contexte économique, social et politique national, européen et mondial. À minima, deux éléments paraissent aujourd'hui de nature à peser fortement sur les orientations de la politique de l'emploi française au cours des vingt prochaines années :

- l'évolution de la démographie,
- la construction européenne et l'évolution de la politique européenne dans le domaine de l'emploi et du travail.

Essoufflement de la croissance de la population active

Du fait de son vieillissement démographique, la France, comme ses voisins européens, va devoir faire face à l'essoufflement de la croissance de sa population active dans les années à venir, voire à une diminution. Les projections réalisées par l'INSEE à partir des tendances passées en matière de fécondité, de mortalité, de migrations et de comportements d'activité, et dans l'hypothèse d'un contexte économique et institutionnel stable, montrent qu'un retournement progressif à la baisse de la population active interviendrait autour de 2006-2008, suite au départ à la retraite des générations du baby-boom d'après guerre. Avec un effectif plafond de 27 millions d'actifs à cette date, la croissance de la population active ne reposerait plus que sur l'augmentation prévisible de l'activité des plus âgés, le développement de l'activité féminine ne dégagant que peu de marges de progression. Au-delà, les ressources en main-d'œuvre pourraient être durablement inférieures au niveau actuel, retrouvant à l'horizon 2050 celui atteint il y a 20 ans. Une inflexion à la hausse des variables démographiques les plus importantes dans l'évolution de cette population comme le taux de fécondité ou le solde migratoire pourraient avoir des conséquences importantes. L'impact d'une remontée de la fécondité ne jouerait néanmoins qu'à long terme. Face à d'éventuelles pénuries de main-d'œuvre, une remontée de l'âge effectif de cessation d'activité aurait l'impact le plus considérable. Selon le scénario tendanciel, le nombre d'actifs de moins de 55 ans devrait diminuer tout au long du prochain demi-siècle. L'effectif des actifs plus âgés continuerait par contre à augmenter jusque vers la fin des années 2020. De ce fait, la composition de la population active se modifierait au cours des années à venir. Le poids des actifs de 55 ans et plus, actuellement de l'ordre de 10 %, devrait augmenter au cours des prochaines décennies pour rejoindre rapidement 12 % (dès 2006-2008) et jusqu'à 14 % à la fin des années 2020, avant d'osciller ensuite entre 13 et 14 %. Parallèlement, le poids des actifs de moins de 25 ans, d'ores et déjà légèrement inférieur à celui des 55 ans et plus (respectivement 9 % contre 10 %) devrait diminuer encore quelque peu pour se rapprocher de 8 %, après avoir culminé à 20 % à la fin des années 1960 (une proportion exceptionnelle, résultant largement de l'effet du baby-boom). Par ailleurs, après avoir augmenté de près de 10 points depuis la fin des années 1960, la part des femmes au sein de la population active devrait se stabiliser rapidement entre 46 et 47 %. Enfin, au cours des prochaines décennies, le rapport entre actifs et inactifs de 60 ans et plus devrait chuter progressivement de 2,2 en 2002 à 1,5 en 2020, et pourrait continuer à diminuer par la suite.

Les premiers pas de la stratégie européenne pour l'emploi (SEE)

Dans le prolongement de l'introduction du titre sur l'emploi dans le traité d'Amsterdam, le sommet sur l'emploi de Luxembourg de novembre 1997 a lancé la stratégie européenne pour l'emploi. Cette initiative est née de la reconnaissance par les chefs d'État et de gouvernement de la nécessité d'agir collectivement au niveau de l'UE. Si le traité d'Amsterdam ne change pas le principe fondamental selon lequel les États membres ont la compétence des politiques de l'emploi, il confie aux institutions européennes, au Conseil et à la Commission, un rôle beaucoup plus important, de nouvelles missions et davantage d'outils de mise en œuvre, tout en intégrant plus étroitement le Parlement européen dans le processus de décision. Les responsabilités des partenaires sociaux et leurs possibilités de contribuer à la définition des politiques sont également reconnues par l'introduction du protocole social dans le traité.

Considéré désormais comme une "question d'intérêt commun", l'objectif d'atteindre un niveau élevé d'emploi a été affirmé comme l'un des objectifs clés de l'Union européenne, au même titre que les objectifs macro-économiques de croissance et de stabilité. Les États membres se sont engagés à coordonner et à harmoniser leurs politiques de l'emploi au niveau communautaire, dans la mesure où les politiques du marché du travail mises en œuvre dans un État membre influencent inévitablement les paramètres de la politique de l'emploi des autres États membres. Ces derniers ont notamment l'obligation de développer une stratégie coordonnée pour l'emploi, notamment en vue de promouvoir une main-d'œuvre qualifiée, possédant un haut niveau de formation et adaptable, ainsi que des marchés du travail plus réactifs aux changements économiques. De même, les politiques mises en œuvre au niveau communautaire doivent être dorénavant considérées du point de vue de leur impact sur l'emploi. Une procédure de surveillance multilatérale a été instituée, qui conduit la Commission et le

Conseil à examiner chaque année les politiques de l'emploi de chacun des États membres. Sur cette base, des lignes directrices pour l'emploi (à l'instar de la politique économique) sont adoptées, les États membre devant chaque année dans ce cadre, un plan d'action national pour l'emploi (PNAE annuels depuis 1997). L'évaluation de leurs résultats par la Commission et le Conseil donne lieu à l'énoncé de recommandations. Des structures institutionnelles permanentes ont par ailleurs été mises en place (Comité de l'emploi), de manière à permettre un débat ouvert, permanent et transparent sur l'emploi et sur les autres questions de politiques structurelles au niveau européen. Ces structures ont pour mission l'analyse, la recherche, l'échange des meilleures pratiques et la promotion de mesures d'incitation pour l'emploi, ainsi que pour toute autre initiative de la Commission au niveau européen dans ce domaine. Enfin, les décisions pourront être prises à la majorité qualifiée, ce qui empêche un pays de bloquer des décisions ou recommandations qui peuvent être nécessaires pour l'Europe et ses citoyens dans leur ensemble.

Selon l'évaluation du PNAE français de 2002, la France a toujours un taux d'emploi général relativement bas et un taux d'emploi des travailleurs âgés très bas (un des plus bas de l'UE). Dans le contexte du vieillissement de la population, le défi à relever consiste dès lors à encourager la participation de la population active, en particulier des travailleurs âgés. Malgré la mise en oeuvre de politiques actives et préventives, le niveau du chômage structurel reste élevé, surtout dans certaines régions du pays, et il subsiste une inadéquation entre l'offre et la demande de main-d'œuvre, ce qui pose des problèmes de recrutement dans certains secteurs. Dans ce contexte, le nombre de jeunes quittant l'école sans qualification pose un gros problème. Enfin, malgré sa capacité à jouer un rôle important dans plusieurs domaines, le dialogue social connaît certaines faiblesses. La France est donc invitée à :

- appliquer et étoffer les mesures de prévention du chômage en renforçant l'approche individualisée en faveur des chômeurs et en garantissant des incitations efficaces à la recherche d'un emploi (renforcement des exigences) et la coordination entre les différents services de l'emploi.
- appliquer une stratégie globale d'éducation et de formation tout au long de la vie qui tienne compte des besoins de formation initiale et favorise l'accès des travailleurs peu qualifiés à la formation, en particulier dans les PME.
- mener une politique cohérente visant à accroître sensiblement la participation des travailleurs âgés au marché du travail, notamment en offrant des incitations à la prolongation de la vie active, en facilitant l'accès à la formation et en réformant les régimes de retraite anticipée.
- stimuler et renforcer le dialogue social, notamment pour résoudre les questions liées au vieillissement actif et à l'éducation et à la formation tout au long de la vie.

Dans ce contexte, quelles hypothèses sont envisageables pour l'avenir de la politique de l'emploi et du travail. L'exposé s'appuie ici sur le travail de prospective réalisé en la matière par la commission Boissonnat du CGP, qui a esquissé quatre scénarios à l'horizon 2015-2020.

1^{ère} hypothèse : accompagnement court-termiste du chômage et poursuite de la déréglementation du droit du travail

L'Etat, à travers sa politique de l'emploi et du travail, a de plus en plus de difficulté à assurer sa mission de maintien de la cohésion sociale. Devant le coût toujours croissant du chômage, la contrainte budgétaire, les taux d'intérêt, la croissance lente et les choix difficiles en matière de fiscalité, l'État privilégie les remèdes de court terme : il accompagne et régleme pour déréglementer. L'accompagnement reste le palliatif n° 1 aux urgences de la lutte contre le chômage. La politique de l'emploi continue de mobiliser d'importantes ressources et demeure l'une des priorités de l'intervention publique, mais elle est essentiellement conçue pour atténuer les effets destructeurs de la pénurie pour les plus exposés, dont le nombre reste très élevé. Elle se traduit par la poursuite de l'empilement des statuts dérogatoires au droit du travail, du déploiement de dispositifs de substitution à l'emploi salarié « normal » peu considérés et peu rémunérés. La déréglementation du contrat de travail classique constitue l'intervention principale de l'Etat en matière d'emploi (dérogations au SMIC, assouplissement des règles d'embauche et de licenciement, subvention à l'emploi de catégories spécifiques...).

Sur la durée, l'État ne s'engage pas davantage. La demande de formation est toujours très forte. Mais le coût du chômage et la contrainte budgétaire interdisent de poursuivre l'effort engagé à la fin du XXe siècle en faveur de la formation secondaire, supérieure et continue. La part de la dépense d'éducation qui reste à la charge des familles s'accroît régulièrement et là aussi le dualisme se renforce. Le système éducatif se polarise en deux filières, l'une d'excellence et très sélective, l'autre plus ouverte mais choisie par défaut. L'offre privée se renforce, la course aux diplômes sans garantie de déboucher sur l'emploi se poursuit pour le plus grand nombre. La formation tout au long de la vie et la sécurisation des trajectoires professionnelles restent l'apanage des salariés les mieux lotis. Dans une société travaillée par de fortes tensions pour l'accès à l'emploi et la préservation des positions, la question scolaire et universitaire risque fort de constituer à nouveau le catalyseur de la contestation.

Le chômage toujours massif, les salaires stagnants, la protection sociale en baisse, les échecs de la politique de formation conduisent ainsi la France au bord de la rupture avec une remise en cause radicale des institutions et des valeurs de la République conduisant à de profonds revirements politiques : dénonciation des engagements européens, protectionnisme national, réglementation autoritaire du travail... Soit au contraire c'est le sursaut, le renouvellement longtemps ajourné des relations de travail et des rapports sociaux, des relations entre l'État et la société civile et la réaffirmation des valeurs démocratiques.

2^e hypothèse : une politique d'emploi réduite à une solidarité minimale

L'État s'est replié sur ses fonctions régaliennes et désinvesti dans le domaine de l'emploi et du travail, pour ne conserver qu'une mission de protection des plus démunis. L'État garde à sa charge, outre le financement d'un revenu minimum garanti, les politiques sociales de base et les dispositifs d'accueil des populations exclues de l'emploi. La déréglementation ayant joué à plein, il ne subsiste qu'un droit du travail minimum réduit à quelques grands principes en matière de conditions de travail, d'hygiène et de sécurité, un socle de protection sociale obligatoire pour partie financée par l'impôt, ainsi qu'une convention chômage qui se résume au revenu minimum garanti. Pour le reste, salaires, temps de travail, avantages sociaux divers, tout est déterminé par le contrat de travail individuel négocié directement avec l'employeur, sans garanties collectives.

Les instruments et les institutions du travail se sont transformés en instruments entièrement au service de l'entreprise. Le droit du travail sert désormais à adapter seulement le système d'emploi aux contraintes de l'entreprise et de ses marchés. Il est devenu « flux tendu » et « juste à temps ». La notion de collectif de travail a perdu de son sens face à l'individualisation des contrats de travail. L'attribution d'avantages autrefois garantis par l'État ou la négociation collective, est désormais laissée à la discrétion des entreprises. Le chômage baisse, mais la pauvreté, la précarité et les inégalités sociales s'accroissent fortement.

La créativité et la productivité restent les variables centrales de la production et de l'échange des richesses, les grandes entreprises assurent désormais intégralement la formation de leurs salariés (formation professionnelle et en alternance, continue ou de reconversion) qu'elles gèrent comme un capital stratégique, l'État n'assurant plus que le système de formation initiale. Pour les salariés des entreprises « dominées », sous-traitantes ou indépendantes, l'emploi n'est pas garanti, les salaires peu élevés ou fluctuants, la protection sociale inégale et la formation continue mal assurée. Les salariés doivent prendre en charge leur formation et assurer par eux-mêmes leur carrière professionnelle.

Enfin, les exclus de l'emploi, les « fins de contrat » et les salariés épisodiques vivent avec ce que l'État leur alloue : un minimum de formation au départ, une faible protection de base et un revenu garanti d'existence. L'ensemble du système d'emploi est devenu très sélectif.

3^e hypothèse : une politique de l'emploi adaptative

L'État est très présent dans l'organisation des rapports sociaux et reste le garant des acquis sociaux en matière de salaires, temps et conditions de travail, formation, négociation collective... Le contrat de travail garde par ailleurs un rôle de premier plan dans la relation employeur employé notamment en

termes de clarification des droits et devoirs, de protection, de valorisation des emplois et des statuts. Plutôt qu'une déréglementation générale ou des dérogations en cascade, l'Etat a choisi l'adaptation du droit du travail. Il a entrepris une démarche systématique de transformation progressive du dispositif institutionnel et juridique. Le contrat de travail reste le pivot d'un ensemble réglementaire qui tente de coordonner des situations et des activités disparates. Ainsi, voit-on se multiplier plutôt que des contrats de qualification en alternance ou à durée déterminée, des « conventions de parcours » qui recouvrent des phases de formation ou de non-travail désormais inscrites comme un élément normal de la vie active. Le salarié accepte une moindre rémunération pour les périodes de formation et surtout de non-travail, que l'État finance partiellement.

Les trois âges de la vie, éducation, vie professionnelle, repos se brouillent. L'État joue un rôle de garant dans la possibilité offerte à chacun de gérer son temps individuel. Les cotisations sociales sont complétées par des «cotisations formation» ou des actions de soutien à l'activité « hors travail ». L'Etat, en « activant » une partie dépenses passives d'indemnisation a permis le développement de nouveaux services en organisant avec les associations, les entreprises, les collectivités locales de véritables filières professionnelles qui garantissent la formation, la compétence, le statut et la mobilité dans des emplois de proximité. Ces emplois qui ne réclament pas une forte qualification au départ permettent de réinsérer une partie des exclus du travail.

La flexibilité mais aussi l'évolution de la société ont entraîné une grande diversification des situations personnelles. Les uns veulent du temps, d'autres une formation (une année sabbatique), plus d'argent ou de responsabilités... Le travail reste le mode privilégié d'intégration sociale et l'entreprise un lieu d'insertion, mais ils n'ont plus ni l'un ni l'autre le monopole de l'ancrage social. La politique d'aménagement du temps de travail est guidée par la recherche d'un meilleur équilibre de vie, d'une meilleure articulation entre la vie professionnelle, sociale ou familiale. À travers la résorption de la pénurie d'emplois, le resserrement du lien social, la dissipation de l'angoisse de l'avenir, la politique de l'emploi et du travail tente d'amorcer un renouveau à plus long terme de la société, avec pour objectifs un regain de la fécondité, la fécondité n'étant plus contradictoire avec l'activité, mais complémentaire, un regain de l'activité féminine, favorisée par la modulation du temps de travail et le développement des services aux familles, et un allongement de la vie active, encouragé par les nouveaux cycles d'alternance travail/formation ou travail/activité. Les jeunes sont intégrés plus tôt dans l'entreprise, et les salariés plus âgés ne sont plus «exclus» à partir de cinquante ans.

4^e hypothèse : une politique de l'emploi favorisant la coopération

L'Etat a centré son action sur une politique ambitieuse de recherche de la performance globale, à la fois économique et sociale. La politique de l'emploi utilise de multiples leviers pour enrichir la croissance en emplois, tout en assurant les conditions d'une évolution positive de la compétitivité. Un effort massif a été engagé en faveur de l'insertion des exclus du travail, des programmes massifs d'alternance, d'accompagnement et de tutorat ont été mis en place, les conventions entre partenaires locaux qui visent à organiser des transitions autour de l'emploi, de la retraite et de l'activité en général, se développent. La concertation entre l'économique et le social, désormais inscrite dans la durée, utilise la prospective et la programmation dans le but d'élaborer des stratégies préventives. L'Etat est parvenu à insuffler la culture de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et celle de la formation tout au long de la vie.

L'Etat, par ailleurs, stimule les démarches d'innovation et de diffusion technologique, encourage la coopération entre les entreprises, veille à un développement ordonné du territoire et favorise la recomposition du travail.

Le développement massif de l'alternance a entraîné un redéploiement des moyens et des outils de formation. Les compétences acquises ne se limitent pas à la production, mais à l'investissement immatériel, la recherche-développement.

L'Etat a joué le jeu de la coopération et s'est engagé dans une entreprise de refondation du code du travail, dans la perspective de mettre en place un droit du travail et de l'activité.

Ce nouveau « droit de l'actif » permet de recatégoriser les contrats et les statuts et d'intégrer les étapes successives et parfois éclatées de la vie active. Concrètement, le pouvoir normatif de l'État est maintenu, mais il est réduit et partagé. L'Etat est solidaire des partenaires économiques, sociaux ou locaux, qu'il encourage. Il n'y a plus d'un côté le marché, de l'autre l'État, mais un système de régulation sociale capable de gérer l'alternance des statuts et des temps, la diversité des projets, des activités.

Le poids de l'indemnisation du chômage s'est réduit mécaniquement sous l'effet de la croissance et des changements d'organisation du travail. Les dispositifs sont désormais réorientés vers la formation ou l'incitation. Les partenaires locaux animent tout un secteur socio-économique intermédiaire sur le créneau des activités d'utilité collective, qui permet d'absorber les besoins d'insertion. Les acteurs économiques assurent le développement local et accompagnent les situations difficiles.

6. Principaux acteurs concernés, notamment par les hypothèses de changement

- L'Etat
- L'Europe
- Le service public de l'emploi (ANPE, AFPA, DGEFP, administration territoriale de l'emploi et de la formation professionnelle)
- Les collectivités territoriales (régions, départements, communes, communautés de communes, de villes...)
- Les partenaires sociaux
- Le système éducatif
- Les entreprises

Auteurs : FutuRIS avec collaboration de Bruno Baranger

Nota : la variable décrite dans cette fiche était référencée « E-22 » lors de la consultation de juillet-août 2003.