

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère du travail, de l'emploi et du
dialogue social

Instruction du Gouvernement du 15 juillet 2014 relative à l'organisation et au rôle du service public de l'emploi (SPE) dans les territoires

NOR : ETSD1417006J

Le 15 juillet 2014.

Le ministre du travail, de l'emploi et du dialogue social à Mesdames et Messieurs les préfets de région, Mesdames et Messieurs les préfets de département et Mesdames et Messieurs les directeurs régionaux des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

Référence : Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

Textes abrogés :

- *Circulaire C/DE n°11/84 du 7 mars 1984 relative à la mise en place du service public de l'emploi ;*
- *Instruction DGEFP n°2011-09 du 3 mars 2011 relative à la mobilisation pour l'emploi au niveau infra-départemental.*

L'organisation du service public de l'emploi (SPE) dans les territoires vise à assurer la meilleure coordination possible des acteurs chargés de la politique de l'emploi et de ceux qui y sont associés, sous l'autorité des préfets de région. L'action du SPE a pour objectif de développer l'emploi et de sécuriser les transitions professionnelles, en particulier pour les publics les plus fragiles sur le marché du travail.

La politique de l'emploi est pilotée par l'Etat. Conformément aux dispositions de la loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, elle doit être articulée avec les politiques de l'orientation professionnelle, coordonnées par les Régions, et les politiques de la formation professionnelle qui relèvent des Régions et des partenaires sociaux.

En créant le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CREFOP)¹, et en définissant les compétences de son bureau, le législateur a souhaité mettre en place les conditions d'une gouvernance quadripartite, permettant l'efficacité des politiques conduites dans les territoires. L'association de l'Etat, de la Région et des partenaires sociaux dans leur double dimension de représentation des salariés et des employeurs, doit permettre de mobiliser leurs compétences et ressources

¹ Article L.6123-3 du code du travail

au service du développement de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels, d'adapter les dispositifs aux réalités territoriales et de favoriser leur appropriation par l'ensemble des acteurs de terrain.

Le service public de l'emploi s'inscrit dans cette nouvelle organisation. Il doit permettre d'assurer la cohésion des services et opérateurs intervenant à titre principal sur le marché du travail, et de répondre aux objectifs suivants :

- améliorer la qualité des prestations servies aux usagers ;
- mettre en œuvre l'ensemble des outils nationaux des politiques de développement et de maintien de l'emploi, en vue d'atteindre les objectifs quantitatifs et qualitatifs fixés ;
- inscrire ces dispositifs dans le cadre de partenariats en tenant compte de la réalité des territoires, tant sur le plan économique que sur le plan social ;
- prendre en compte les conséquences de la décentralisation sur la gouvernance territoriale des politiques de l'emploi.

Il revient au représentant de l'Etat dans la région de veiller à la mise en place effective et rapide de cette nouvelle organisation, avec l'appui de la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE).

1- Définition et missions du service public de l'emploi dans les territoires

Le service public de l'emploi dans les territoires, piloté par l'Etat, comprend les représentants des principaux opérateurs chargés de la mise en œuvre des politiques de l'emploi au niveau territorial : Pôle emploi, missions locales et organismes de placement spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Son action doit être articulée avec les services publics régionaux de l'orientation et de la formation professionnelle. Sont associés au SPE, selon des modalités définies par le représentant de l'Etat, d'autres partenaires territoriaux intervenant sur le champ des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles (Conseil régional et autres collectivités territoriales, Agefiph, partenaires sociaux, etc.).

L'ensemble du champ des politiques territoriales de l'emploi relève du SPE. Ainsi, le SPE doit couvrir un périmètre large. Il s'agit :

- des politiques d'accès au marché du travail et de sécurisation des parcours orientées vers les actifs, en particulier les plus menacés par un éloignement durable du marché du travail. Elles correspondent aux attributions traditionnelles du SPE et consistent essentiellement en la mobilisation des dispositifs nationaux (emplois aidés, insertion par l'activité économique, droits individualisés en matière de formation professionnelle, etc.) et leur adaptation au contexte territorial ;
- des politiques, orientées vers les employeurs et les filières, de développement de l'emploi et de l'activité, d'accompagnement des mutations économiques et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ;
- des politiques, orientées vers les territoires, d'impulsion, de coordination et de réalisation de projets partenariaux, que ceux-ci aient pour objet l'un ou l'autre des champs précités.

Le large périmètre d'intervention du SPE doit permettre de suivre l'ensemble des dispositifs de politique de l'emploi, qu'ils soient mis en œuvre directement par les services de l'Etat, en particulier par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE), par les opérateurs des politiques de l'emploi ou par d'autres acteurs qui interviennent sur le marché du travail de manière plus incidente. Le SPE doit permettre de mobiliser, de coordonner et de suivre l'action des différents acteurs concernés, mais également d'initier et mettre en œuvre de manière concertée des projets à forts enjeux territoriaux en termes d'emploi. Dans ce cadre, l'Etat, les opérateurs

du SPE et les acteurs associés partagent l'ensemble des informations qu'ils détiennent permettant d'assurer le pilotage des politiques de l'emploi.

2- Le rôle du service public de l'emploi au niveau régional (SPE-R)

L'organisation et les principales orientations du service public de l'emploi relèvent d'une stratégie régionale pour l'emploi élaborée par l'Etat, coordonnée avec les stratégies en matière de formation professionnelle et d'orientation au sein du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP).

a. Définition d'une stratégie régionale pour l'emploi

La stratégie régionale pour l'emploi est élaborée pour trois ans à partir d'un diagnostic territorial préparé par la DIRECCTE mais s'appuyant sur les documents existants et produits par les différents acteurs intervenant sur le champ de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles.

La stratégie régionale pour l'emploi est préparée par la DIRECCTE et arrêtée par les préfets de région, au terme d'un processus de consultation associant le bureau du CREFOP, l'ensemble des membres du SPE-R, les principales collectivités territoriales dans la région et les services déconcentrés de l'Etat intéressés. Elle est actualisable en tant que de besoin.

Cette stratégie doit contenir :

1- La définition d'orientations prioritaires à suivre pour développer l'emploi et sécuriser les transitions professionnelles, en particulier des publics les plus menacés par un éloignement durable du marché du travail. Ces orientations tiennent compte des campagnes nationales liées à la conduite des politiques de l'emploi et de la mise en œuvre d'outils servant leur déploiement (emplois aidés, insertion par l'activité économique, etc.) mais aussi des réalités locales, de la dynamique économique du territoire et des initiatives locales des différents acteurs intervenant de manière principale ou incidente sur le marché du travail ;

2- La définition de zones d'intervention prioritaires pour lesquelles un service public de l'emploi de proximité (SPE-P) est mis en place (voir *infra*) ;

3- La programmation et les modalités de suivi des moyens et des dispositifs des politiques de l'emploi. Des moyens spécifiques sont programmés pour les zones d'intervention prioritaire faisant l'objet de la constitution d'un SPE-P.

La stratégie régionale pour l'emploi tient compte des orientations triennales et de la stratégie nationale concertée en matière d'emploi, de formation et d'orientation professionnelles définies par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP), et s'articule avec les priorités d'intervention nationales de Pôle emploi telles que définies par la convention pluriannuelle prévue à l'article L5312-3 du code du travail, avec le programme national d'animation des missions locales en matière d'emploi et avec les priorités d'intervention nationales de l'Agefiph. Les orientations de la stratégie régionale pour l'emploi s'articulent également avec celles du schéma régional de développement économique.

La coordination de la stratégie régionale pour l'emploi avec les stratégies en matière d'orientation et de formation professionnelles :

A minima, les stratégies respectives de l'Etat, de la Région et des partenaires sociaux en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles doivent être coordonnées au sein du bureau du CREFOP.

Lorsque les conditions apparaîtront réunies au représentant de l'Etat dans la région, la définition conjointe d'une stratégie intégrée sur l'ensemble du champ de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles sera recherchée. Le bureau du CREFOP constituera le lieu de définition et d'adoption de

cette stratégie partagée de l'Etat, de la Région et des partenaires sociaux. Dans tous les cas, l'Etat reste pleinement responsable du pilotage du volet emploi de cette stratégie intégrée.

Lorsqu'une stratégie intégrée est adoptée, et lorsque les conditions apparaissent réunies au niveau régional, **le représentant de l'Etat dans la région dispose de la possibilité de mettre en place une gouvernance commune avec la Région et les partenaires sociaux**, à l'instar des organisations existant d'ores et déjà dans certaines régions. Le service public de l'emploi prend alors le caractère d'un service public de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle, et le cas échéant du développement économique, dont l'appellation peut être variable.

Dans ce cas, une commission spécialisée du CREFOP, associant l'Etat, la Région, les partenaires sociaux, Pôle emploi, l'Agefiph, la représentation régionale des missions locales et des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, est constituée. Elle se substitue à la formation « stratégique » du SPE-R, et sa présidence est assurée conjointement par le représentant de l'Etat et de la Région.

De même, au niveau infra-régional, des instances de gouvernance communes peuvent être mises en place et placées sous la double présidence du représentant de l'Etat et de la Région. A chaque fois que c'est possible, cette gouvernance partagée devra porter sur un découpage territorial commun à l'Etat, aux principaux opérateurs du SPE et à la Région.

Les modalités de mise en œuvre de la stratégie régionale pour l'emploi :

Les premières stratégies régionales pour l'emploi devront être présentées par les préfets de région pour la période 2015-2017 en s'appuyant, notamment, sur les diagnostics réalisés dans le cadre du CPER et de la nouvelle programmation des fonds européens. Elles ne seront adressées au plus tard le 31 janvier 2015.

Les conventions régionales pluriannuelles de coordination de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles prévues par l'article L.6123-4 du code du travail, signées par l'Etat et la Région avec Pôle emploi, les représentants régionaux des missions locales et ceux des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, doivent s'inscrire dans ce cadre, et préciser les modalités de coordination et d'intervention de chacun des signataires dans la mise en œuvre de la stratégie régionale. Elles précisent comment ceux-ci :

- mobilisent et coordonnent les outils de politiques de l'emploi et de formation professionnelle, au regard de la situation locale et dans le cadre des orientations nationales ;
- participent au service public régional de l'orientation ;
- conduisent leur action au sein du service public régional de la formation professionnelle ;
- participent à l'évaluation des actions entreprises.

Le document stratégique régional pour la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi préparé dans le cadre du dialogue de gestion annuel avec l'administration centrale, précise les conditions de mise en œuvre annuelle de la stratégie régionale pour l'emploi.

Outre sa fonction de définition d'une stratégie pour l'emploi, le SPE-R est chargé de piloter l'ensemble des dispositifs de la politique nationale de l'emploi dans le territoire régional. A ce titre, il est le relais naturel des orientations nationales fixées annuellement ou semestriellement dans le cadre des instructions de programmation et qui font l'objet d'un pilotage et suivi rapprochés (tableaux de bord, visio-conférences, etc).

b. Composition et formations du SPE-R

Le service public de l'emploi au niveau régional (SPE-R) se réunit sous l'autorité du représentant de l'Etat dans la région. Il comprend, outre le responsable de la DIRECCTE, une représentation régionale

des principaux opérateurs de l'emploi (Pôle emploi, représentants régionaux des missions locales et des organismes spécialisés dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées). Il associe, selon les modalités fixées par le représentant de l'Etat dans la région, les représentants de la Région, de l'Agefiph, des partenaires sociaux et d'autres acteurs intéressés.

Le SPE-R se réunit dans deux formations distinctes :

- Une formation « stratégique », sous la présidence du représentant de l'Etat dans la région, dédiée à la préparation, à la définition et au suivi régulier de la stratégie régionale pour l'emploi ;
- Une formation « technique », sous la présidence du DIRECCTE, dédiée au suivi régulier du déploiement des politiques de l'emploi dans la région et à la préparation du SPE-R stratégique.

c. Mise en place des niveaux infra-régionaux du service public de l'emploi

Il revient au représentant de l'Etat dans la région de définir les territoires pertinents de déploiement des politiques de l'emploi au niveau infra-régional, dans le cadre de la stratégie régionale pour l'emploi. Cette territorialisation devra répondre aux principes suivants :

- un service public de l'emploi au niveau départemental (SPE-D) devra systématiquement être constitué, sous la présidence du préfet de département ;
- au niveau infra-départemental, des services publics de l'emploi de proximité (SPE-P) pourront le cas échéant être constitués, à l'échelle de territoires pertinents.

3- Le rôle du service public de l'emploi au niveau infra-régional

a. Le rôle du service public de l'emploi au niveau départemental (SPE-D)

Le service public de l'emploi au niveau départemental (SPE-D), **instance de mise en œuvre de la stratégie régionale pour l'emploi et de concertation des acteurs dans le département**, a vocation à rassembler les acteurs intervenant dans le champ de l'emploi au niveau départemental. Sa composition a donc naturellement vocation à dépasser le strict périmètre des services de l'Etat et des opérateurs du SPE, pour intégrer d'autres partenaires, notamment les représentants des départements, des communes et des principaux établissements publics de coopération intercommunale.

Réuni au minimum deux fois par an à l'initiative du préfet, le SPE-D a pour objet de décliner la stratégie régionale pour l'emploi, en veillant à la bonne articulation de la politique de l'Etat avec les politiques menées par les collectivités territoriales dans les champs proches des politiques de l'emploi, en particulier les politiques d'insertion, dont l'insertion par l'activité économique ou l'insertion des allocataires du revenu de solidarité active (RSA), et à l'exclusion de celles exclusivement fixées au niveau régional. Ces réunions ne font pas obstacle à la contractualisation des relations entre les départements et Pôle emploi ou des missions locales en matière d'accompagnement des demandeurs d'emploi. Ces conventions sont transmises au SPE-D.

Le SPE-D comporte une formation « technique » dont les fonctions peuvent justifier des réunions plus fréquentes. Le SPE-D « technique » est présidé par le responsable d'unité territoriale de la DIRECCTE ou son représentant. Il peut être ouvert, à l'initiative de son président, aux responsables techniques d'autres institutions présentes au SPE-D « stratégique ».

b. Le service public de l'emploi de proximité (SPE-P)

Sur décision du SPE-R, des services publics de l'emploi de proximité (SPE-P) peuvent être constitués, au sein de zones pour lesquelles une animation spécifique apparaît nécessaire. Le SPE-P est le **lieu privilégié de concertation des acteurs territoriaux pour la mise en place de projets locaux de développement de l'emploi et de réponse aux besoins de sécurisation des transitions professionnelles par la mobilisation des outils de politique de l'emploi et de formation professionnelle**. Ainsi, le SPE-P a-t-il vocation à impulser et mettre en œuvre des initiatives locales dans

un cadre partenarial, en mobilisant les outils de l'Etat, des opérateurs du SPE et des autres acteurs intéressés.

L'identification des SPE-P résulte du diagnostic territorial effectué par la DIRECCTE et du processus de consultation réalisé dans le cadre de l'adoption de la stratégie régionale pour l'emploi (voir *supra*).

Deux logiques peuvent présider à la définition des zones couvertes par des SPE-P :

- il peut s'agir de zones identifiées pour des raisons tenant à leur situation économique et sociale (zones en transition économique, zones connaissant un développement sectoriel particulier, zones fragilisées par des restructurations importantes, zones affectées par un fort taux de chômage, etc.) ;
- il peut s'agir de zones pour lesquelles des projets particulièrement pertinents pour le développement de l'emploi ou la sécurisation des transitions professionnelles sont identifiés. Dans ce cadre, le principal critère utilisable pour la définition des SPE-P est l'existence d'initiatives partagées entre les acteurs locaux, visant au développement de l'emploi ou à la sécurisation des transitions professionnelles.

Ces zones pourront faire l'objet d'efforts particuliers d'affectation de moyens.

Ainsi, les SPE-P n'ont-ils pas vocation à couvrir l'intégralité du territoire régional, et ne doivent être constitués que dans les territoires pour lesquels ils paraissent pertinents. Les périmètres ainsi définis peuvent, le cas échéant, s'étendre sur le territoire de plusieurs arrondissements ou départements. Le travail de définition des territoires d'intervention ne remet pas en cause les territoires partagés qui ont d'ores et déjà été mis en place dans certaines régions, lorsque ces derniers demeurent adaptés.

La gouvernance des SPE-P sera déclinée, comme pour le SPE-R et le SPE-D, selon deux formations distinctes : une formation « stratégique » et une formation « technique ».

La stratégie régionale pour l'emploi pour la période 2015-2017 définira les SPE-P pour cette période. La définition de ces territoires d'intervention doit permettre de fixer des cadres d'action territoriale stables, sur une base pluriannuelle, tout en demeurant actualisable en tant que de besoin, notamment pour tenir compte de l'apparition, de la transformation ou de l'achèvement des projets territoriaux de développement de l'emploi ou de sécurisation des transitions professionnelles.



François REBSAMEN