



HAL
open science

Activation des politiques de l'emploi: stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France

Bernard Conter, Thierry Berthet

► To cite this version:

Bernard Conter, Thierry Berthet. Activation des politiques de l'emploi: stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France. 10e Congrès de l'AFSP, section 12.1: Regards critiques: le local comme objet global?, axe 2: Formes et effets du changement du local en politique, Sep 2009, Grenoble, France. halshs-00511743

HAL Id: halshs-00511743

<https://shs.hal.science/halshs-00511743v1>

Submitted on 26 Aug 2010

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Congrès AFSP 2009

Section thématique 12.1 Regards critiques : le local comme objet global

Axe 2

Thierry Berthet (SPIRIT)
t.berthet@sciencespobordeaux.fr

Bernard Conter (IWEPS)
b.conter@iweps.be

Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France

Introduction

Les politiques de l'emploi ont subi durant les dernières années une série de transformations profondes. Ces changements affectent aussi bien les représentations sociales construites autour du chômage que les systèmes d'acteurs ayant en charge de conduire ces politiques et les instruments qu'ils peuvent mobiliser. Longtemps conçues dans un cadre strictement national, ces politiques font l'objet d'un processus d'européanisation qui a connu au cours de la dernière décennie un développement important. L'Union européenne est devenue un acteur des politiques de l'emploi qui propose des manières de concevoir l'action publique en valorisant des notions (activation, flexicurité, formation tout au long de la vie, par exemple) qui se sont rapidement disséminées. Elle a aussi développé une méthode de coordination et d'apprentissage fondée notamment sur la mise en comparaison des politiques nationales autour d'indicateurs communs (la méthode ouverte de coordination).

Un double enjeu analytique se dessine à propos de l'analyse de l'influence européenne sur les politiques nationales de l'emploi. D'une part, il s'agit de qualifier précisément la nature et la portée des changements que connaissent les politiques nationales. D'autre part, il importe de mettre en évidence le lien existant entre ces changements et les stratégies mises en œuvre par les acteurs communautaires. L'objet de cette communication est de proposer quelques éléments de réflexion construits sur une analyse croisée de la nature des changements à l'œuvre dans les politiques de l'emploi en Wallonie et en France sous l'impulsion de la stratégie européenne pour l'emploi. Pour ce faire, nous rappellerons dans une première partie un certain nombre de caractéristiques des contextes institutionnels belges et français, puis nous identifierons une série de traits saillants de la stratégie communautaire en matière d'emploi, enfin nous envisagerons les pistes que propose l'analyse des politiques publiques pour aborder la question du changement. Dans une seconde partie, nous proposons une brève lecture des changements à l'œuvre dans les politiques de l'emploi. Ces réflexions sont construites autour d'une analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion d'une série de travaux conduits par les auteurs sur la stratégie européenne pour l'emploi, le développement de la flexicurité en Europe et la territorialisation des politiques de lutte contre le chômage (BERTHET, 2004 ; BERTHET *et al*, 2002 ; CONTER, 2007, 2009).

Éléments de contexte et approche analytique

Analyser la portée et la nature du changement affectant un domaine de la vie politique, économique ou sociale suppose d'identifier le contexte dans lequel il s'inscrit et de se doter d'outils analytiques permettant d'en saisir les principales composantes.

Des contextes nationaux contrastés

La Belgique est un Etat fédéral composé de communautés et de régions. Le fédéralisme belge, parfois qualifié de « centrifuge », s'est construit sur le transfert de compétences de l'Etat unitaire vers des régions et communautés à partir de 1970. Ces entités disposent de compétences exclusives, sans hiérarchie des normes¹.

S'agissant des compétences liées au travail, l'Etat fédéral assume la responsabilité de la sécurité sociale (dont l'indemnisation et le contrôle du chômage) et du droit du travail, de la fiscalité, tandis que Communautés et Régions sont compétentes en matière de politique de l'emploi (développement des « parcours d'insertion », primes, formation professionnelle)².

La répartition des compétences est un processus en évolution, les entités fédérées se sont vues confier davantage de responsabilités au cours des réformes successives de l'Etat. Depuis quelques années, le parlement flamand réclame la régionalisation de la politique de l'emploi et d'une partie de la sécurité sociale, tandis les francophones souhaitent le maintien d'une sécurité sociale unitaire. Les différences de contexte économique entre régions expliquent en partie ces revendications³.

La France est, pour sa part, un Etat unitaire qui a connu depuis plus de deux décennies une dynamique de décentralisation importante, inscrite depuis 2003 dans sa Constitution. Cette organisation s'appuie sur une série de structures infranationales incluant notamment les communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions. Ces différents niveaux de distribution géographique du pouvoir d'Etat se sont vus déléguer par le pouvoir central des blocs de compétences. S'agissant des compétences liées au travail, l'Etat central conserve une large maîtrise de ce champ puisqu'il assume, à l'instar de l'Etat belge, la responsabilité sur la sécurité sociale, le droit du travail et la fiscalité mais, à la différence de ce dernier, l'Etat français a gardé la compétence sur la politique de l'emploi. La mise en œuvre des instruments d'intervention sur le marché du travail et la définition de la politique de l'emploi demeurent de niveau national. Seules la formation professionnelle et l'aide sociale ont été décentralisées ; la première aux régions, la seconde aux départements. Les régions sont responsables de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en partenariat avec les acteurs du SPE (notamment Pôle Emploi pour ce qui concerne les chômeurs indemnisés)

En dépit de leurs différences d'organisation institutionnelle, ces deux pays connaissent des transformations importantes et convergentes de leurs politiques en matière de lutte contre le chômage. Ces transformations et leur direction commune relèvent, pour une part importante, de l'eupéanisation croissante de ces domaines d'action publique.

Stratégie européenne pour l'emploi : orientations et méthodes

La Stratégie européenne pour l'emploi organise la coordination des politiques de l'emploi des Etats de l'Union autour de principes communs. Si les « Lignes directrices » sont l'objet d'arbitrages et de consensus (POCHET, DEGRYSE, 2001 ; BARBIER, 2004), leur cohérence d'ensemble mérite d'être étudiée.

Promues notamment par la Commission européenne et l'OCDE, les politiques d'activation et de flexicurité constituent un facteur de convergence relative des politiques européennes de lutte contre le chômage (SIMONIN, 2004). En effet, les différents systèmes nationaux connaissent, à des degrés divers et selon des processus particuliers, une évolution des différentes composantes de ces politiques : ses institutions (les services publics de l'emploi et leurs partenaires), ses instruments (profilage des demandeurs d'emploi, usage de la formation, pratiques de placement) et ses représentations (accompagnement du retour à l'emploi des chômeurs incités à être acteurs de leur réinsertion professionnelle).

En termes d'objectifs politique, la SEE, telle que formalisée dans la dernière version des Lignes directrices (CE, 2007), s'appuie sur quatre dimensions principales (CONTER, 2007) : (1) le développement de l'offre de travail, (2)

¹ On parlera « d'équipollence des normes » : la loi fédérale et le décret fédéral portent sur des compétences distinctes sans relation hiérarchique. Seule la Constitution (fédérale) s'impose à l'ensemble des autres normes de droit.

² Pour un inventaire exhaustif des compétences de chaque niveau de pouvoir, on peut se rapporter aux annexes du Programme national de réforme 2008 (www.be2010.eu).

³ Si l'on s'en tient aux seuls chiffres du chômage (taux administratif), il s'élevait, en mars 2009, à 11,3 % dans le pays, pour 21,2 % en région bruxelloise, 16,6 % en Wallonie et 6,8 % en Flandre.

l'activation et la formation, (3) la flexibilité et la transparence du marché du travail et (4) la limitation du coût du travail⁴.

(1) *Augmenter l'offre de travail* signifie « attirer et retenir davantage de personnes sur le marché du travail », ou, pour le dire autrement, veiller à ce que davantage de personnes souhaitent travailler. Il s'agit principalement de créer des « parcours vers l'emploi » pour les jeunes, d'accroître l'activité des femmes, de soutenir le « vieillissement actif » (c'est-à-dire d'augmenter le taux d'emploi des plus âgés et de reculer l'âge de la retraite) (Ligne directrice n° 18) ; il peut aussi être envisagé de « gérer de manière judicieuse la migration économique » (LD 20).

(2) Les *politiques* dites « *actives* » et la *formation professionnelle* comprennent l'ensemble des démarches individualisées d'accompagnement des chômeurs : « Identification précoce des besoins », orientation et formation. Ces politiques sont qualifiées de « préventives », ce qui est discutable dans la mesure où elles s'adressent aux individus qui sont déjà sans emploi. Elles sont davantage destinées à la prévention du risque d'enlèvement dans le chômage de longue durée. Au rang des politiques actives, on peut encore ajouter les réformes des systèmes de sécurité sociale et d'indemnisation du chômage : la SEE prévoit en effet d'« adapter en permanence les incitations et effets dissuasifs découlant des systèmes de prélèvement et de prestations, y compris la gestion et la conditionnalité des prestations » (LD 19). La formation continue constitue une autre priorité. Celle-ci doit se développer de manière à être accessible « tout au long de la vie » (*lifelong learning*), à répondre aux nouveaux besoins du marché du travail et à être en adéquation avec celui-ci. Dans les versions précédentes des Lignes directrices, ces diverses priorités étaient présentées comme des moyens d'accroître « l'employabilité ». Ce concept a aujourd'hui disparu du texte et tend à être remplacé par celui de « flexicurité ».

(3) La *flexibilité* est en effet considérée comme une nécessité dictée par l'évolution de l'économie : « Les travailleurs connaissent un parcours professionnel de plus en plus complexe, car les modes d'organisation du travail deviennent de plus en plus diversifiés et de plus en plus irréguliers, et ils doivent réussir un nombre croissant de transition tout au long de la vie » (introduction à la LD 21) ; il s'agit donc de faire face à cette situation et même de la favoriser davantage, par exemple en « adaptant la législation relative à l'emploi » et « les différentes modalités contractuelles et dispositions relatives au temps de travail » (LD 21). Le fonctionnement du marché du travail doit aussi être amélioré, notamment par la transparence des offres d'emploi, la mobilité, l'anticipation des besoins en compétences et la prévention des « pénuries et blocages sur le marché du travail » (LD 20).

(4) Enfin, la *diminution des coûts salariaux* est une dimension majeure de la SEE. L'injonction est claire, même si elle s'appuie sur un vocabulaire particulier. Il ne s'agit pas, dans le texte, de « limiter les salaires » mais de « créer un cadre adéquat pour les négociations salariales permettant de tenir compte des défis à relever du point de vue de la productivité ». De la sorte, « l'évolution globale des salaires devrait être en adéquation avec la croissance de la productivité tout au long du cycle économique et refléter la situation du marché du travail » (introduction à la LD 22). La diminution des cotisations de sécurité sociale et de la fiscalité sur le travail, évoquée plus haut, doit également concourir à l'abaissement de ces coûts.

Ces orientations sont depuis quelques années intégrées dans une perspective de « Flexicurité » qui procède notamment d'une redéfinition de la sécurité comme une sécurisation des trajectoires, ce qui implique la normalisation des changements d'emploi et des épisodes de chômage dans une trajectoire (CONTER, 2007).

En termes de méthode, la SEE repose sur la coordination, le contrôle par les pairs, sans dimension contraignante : c'est l'idée de la méthode ouverte de coordination (MOC). En ce sens, elle doit aussi être considérée comme une politique à forte dimension cognitive. Un de ses effets importants réside dans la socialisation des élites politico-administratives des Etats aux diagnostics, méthodes, recettes, bref au référentiel libéral social véhiculé par les institutions de l'Union européenne. Il est utile de noter que, formellement, la SEE n'associe que les Etats : le Conseil, le comité emploi, la « Cambridge review », etc. ne rassemblent pour l'essentiel que des représentants des Etats « centraux », alors que, comme nous le verrons, la mise en œuvre de cette stratégie repose pour une bonne partie, dans les deux espaces étudiés, sur des niveaux infranationaux. On notera enfin que la SEE engage les Etats membres à moderniser leurs services publics de l'emploi et à territorialiser l'action publique en matière d'emploi.

⁴ Les citations sont issues du texte des Lignes directrices en vigueur pour les années 2008-2010 (Commission européenne, 2007)

Nature et vecteurs du changement politique : vers un modèle d'analyse comparée

Les principes, les instruments et les organisations de l'action publique sont en constante évolution. Les premiers révèlent la nature du changement en cours, les seconds en sont de plus en plus souvent les vecteurs et les troisièmes en signent l'institutionnalisation dans des configurations d'acteurs renouvelées. C'est à partir de ce triptyque classique de l'analyse des politiques publiques qu'une tentative de formalisation d'un modèle d'analyse comparée peut à notre sens se construire. Une telle démarche offre l'avantage de partir d'une approche lisible et éprouvée de l'action publique. Elle suppose dans un deuxième temps l'articulation de ces trois facteurs aux phénomènes saillants dans un secteur d'action publique donné.

En préambule à cet effort de modélisation analytique, il faut rappeler que l'analyse proposée ici vise en premier lieu à identifier les changements en cours dans les politiques de l'emploi en lien avec la SEE. Ce qui implique de revenir succinctement sur l'acception retenue du changement dans l'action publique.

De l'ajustement marginal au changement de paradigme

Les travaux de HALL (1993) sur l'apprentissage politique l'ont conduit à proposer une typologie du changement dans les politiques publiques qui repose sur trois ordres de changements : les changements de premier ordre concernent le niveau de fixation des instruments alors que les instruments eux-mêmes et les objectifs généraux de la politique ne changent pas ; les changements de deuxième ordre interviennent lorsque les instruments eux-mêmes, ainsi que leur niveau de fixation, sont modifiés. Enfin, lorsque les trois dimensions évoquées sont transformées, nous avons affaire à un changement de troisième ordre⁵ ; on parlera alors de changement de paradigme. Les changements de premier et deuxième ordre s'inscrivent plus en cohérence avec les institutions, le mode de pensée existant. Il s'agira d'ajustements reposant pour une grande part sur l'expérience du passé (*path dependency*).

Pour PALIER et BONOLI (1999), les relations entre types de changement sont complexes. Des changements de premier et deuxième ordre, peuvent conduire à des transformations importantes : « *même des changements mineurs peuvent être fondamentaux, pour autant qu'ils ouvrent de nouveaux chemins de dépendance* » (p. 412). La progressivité du changement peut ainsi conduire à des réformes de fond : « *l'introduction de logiques nouvelles malgré l'existence de fortes oppositions consiste à introduire une nouveauté initialement très limitée, qui ne va pas d'abord être perçue comme une remise en cause du système en place et ensuite à agir de manière incrémentale en développant peu à peu cette variable nouvelle, de façon à produire des changements plus profonds* » (p.418). Dans cette dynamique les instruments jouent un rôle central.

Les instruments d'action publique (IAP) jouent un rôle important dans la conduite du changement en matière de politiques publiques, rôle qui s'accroît au gré d'une importance croissante de la dimension procédurale dans la conduite de ces politiques (BONVIN, BURNAY, 2000). Analyser les IAP revient ainsi largement à étudier les vecteurs du changement et, ce faisant, à révéler les ressorts cognitifs de celui-ci. Si la modification des instruments relève chez HALL d'un changement de deuxième ordre, ils apparaissent ici au cœur des changements de troisième niveau, des changements de paradigme. Dans ce dernier cas, les IAP jouent un rôle central parce qu'ils cristallisent à la fois la déconsidération des instruments classiques et participent de leur mise en cause technique (ils ne résolvent pas le problème) et politique (ils renvoient à une vision dépassée du problème). Ils sont donc au cœur de la mise en cause du modèle dominant et participent fortement à l'imposition d'un nouveau paradigme.

Vers un modèle d'analyse des politiques territoriales de l'emploi

Pour autant, dans le cas qui nous occupe, la stratégie européenne pour l'emploi est faiblement instrumentée au-delà de l'outil financier que constitue le Fonds Social Européen. En effet, le cadre de la subsidiarité dans lequel s'inscrivent les politiques d'emploi et de formation suppose une coordination des politiques nationales plutôt que l'imposition d'un cadre normatif contraignant, comme c'est le cas en matière de concurrence par exemple. La politique communautaire en matière d'emploi dans ce système de *soft law* vise ainsi à infléchir les politiques nationales des Etats membres par les objectifs et les méthodes qu'elle promeut (cf. supra). Comme pour nombre de travaux sur l'eupéanisation des politiques publiques sectorielles, l'enjeu analytique consiste principalement à identifier la nature des changements affectant les politiques nationales et infranationales de l'emploi ainsi que le niveau de congruence avec les préconisations communautaires. Le degré de convergence observé entre politiques nationales traduisant ainsi l'impact des préconisations communautaires sur les systèmes nationaux et infranationaux.

⁵ Sur l'application à la politique belge de la distinction établie par Peter Hall des trois ordres de changements politiques, voir VIELLE et al. (2005).

En matière de politique de l'emploi, on dispose d'une série de travaux comparatifs sur les politiques des Etats-membres. Ces travaux, construits notamment en référence aux types d'Etat providence, analysent la progression des préconisations communautaires et le jeu de la variable institutionnelle que constitue le système de protection sociale dans la traduction de ces préconisations (AMABLE, 2007 ; BEKKER, 2008 ; MUFFELS, 2008). Si elles sont relativement bien documentées pour ce qui concerne le niveau national, les analyses relatives à l'impact de la SEE sur les systèmes d'emploi demeurent peu approfondies à deux niveaux : territorial et sectoriel.

L'analyse comparée de cet impact sur les espaces infranationaux et les secteurs industriels suppose la construction d'une série d'enquêtes bi ou plurinationales. C'est la première dimension qui sera traitée dans cette communication. Pour conduire ce travail de comparaison, nous appuyons notre réflexion sur la notion de registre d'action publique.

Par registre d'action publique, on entend une construction analytique qui agrège, dans un même schéma, les dimensions cognitives, organisationnelles et instrumentales. Cette construction vise à appréhender le degré d'institutionnalisation du changement en évaluant de manière concomitante comment il se diffuse au sein de chacune de ces composantes. La mesure de l'intensité et de la diffusion de nouvelles représentations, pratiques et formes d'organisation permet ainsi de mieux définir les facteurs de légitimation et d'institutionnalisation du changement dans les deux pays analysés ici. En dépit d'une proximité évidente avec les concepts engagés dans la réflexion en termes d'approche cognitive des politiques publiques et notamment celles de paradigme, de référentiel ou de récit, cette notion de registre vise à dépasser le seul niveau des représentations et intégrer comme variables opératoires les dimensions organisationnelles et instrumentales de l'action publique. De la même manière l'usage du terme de registre de légitimation renvoie principalement dans l'analyse des politiques publiques à une dimension symbolique de la justification que nous envisageons d'élargir ici aux aspects liés aux systèmes d'acteurs et aux outils dont ils disposent.

D'un point de vue sectoriel, l'analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion de nos travaux (cf. supra) permet d'identifier trois lignes de force qui composent un registre sectoriel d'action publique. En effet, nous avons relevé le jeu de trois variables clés dans la conduite des politiques d'emploi et de formation : territorialisation, individualisation et hybridation croissante d'acteurs privés/publics. Ces trois variables recouvrent des niveaux de changement dans ces politiques qui s'opposent aux cadres de la conception ancienne et encore fortement active dans ce secteur d'action publique. En effet, cette conception s'adossait antérieurement à la prédominance du niveau national, à la responsabilité collective à l'égard du chômage et au rôle monopolistique des acteurs gouvernementaux dans la conduite de ces politiques. Pour le dire autrement, les politiques « classiques » de l'emploi (nées des compromis noués dans l'immédiat après-guerre) reposaient sur trois dimensions articulées. La politique de l'emploi avait comme niveau territorial de conception et de mise en œuvre l'espace national. Elle était conduite par la seule administration d'Etat (le service public de l'emploi) et reposait sur une conception du chômage comme question sociale où la responsabilité à son égard était largement imputée aux mécanismes de fonctionnement des marchés. Par opposition, la conception contemporaine de la politique de l'emploi, en phase avec les préconisations de la SEE, s'appuie sur une prise en compte des marchés locaux du travail. Elle se négocie dans des arènes hybrides et mobilise dans sa mise en œuvre des acteurs publics et privés. La conception du chômage qui la sous-tend implique une responsabilisation croissante des individus à l'égard de leur position sur le marché du travail.

Le registre sectoriel dominant l'action publique en matière d'emploi et de formation est aujourd'hui celui de la proximité (BEL & BERTHET, 2009). Que ce soit sous l'angle des redistributions organisationnelles, des représentations de l'intérêt général ou des instruments de l'action publique, la proximité offre un répertoire de légitimation qui innerve aujourd'hui toute l'architecture des dispositifs de formation et d'emploi. Par ailleurs, dans ce nouveau registre, la notion de proximité renvoie directement à et légitime les trois lignes de force sectorielles de territorialisation, d'individualisation et d'hybridation. La territorialisation mobilise la proximité géographique comme gage d'une meilleure connaissance des questions économiques et sociales et donc d'une plus grande efficacité dans la construction des dispositifs d'action publique. L'individualisation suppose une proximité relationnelle dans la mise en œuvre des dispositifs d'insertion professionnelle (suivi individualisé, parcours, tutorat). L'hybridation des acteurs privés et publics suppose de construire une proximité organisationnelle entre les mondes de l'action publique, de l'entreprise et du tiers secteur.

L'intérêt de la notion de registre d'action publique sectoriel réside ainsi dans la faculté de combiner les lignes de forces sectorielles aux dimensions constitutives du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) afin d'offrir un dispositif analytique permettant la comparaison des politiques infranationales de l'emploi en France et en Wallonie. Plus précisément une telle mise en perspective permet d'ordonner les éléments

de transformation repérés et ainsi de mesurer les différences d'intensité et de diffusion du changement selon les pays, selon les éléments constitutifs du registre d'action publique (représentations, instruments, organisations) et selon les variables repérées du changement de registre dans le secteur concerné, ici l'emploi et la formation (territorialisation, individualisation, hybridation).

Pour plus de lisibilité, le croisement de ces variables est présenté ci-dessous sous forme d'un tableau.

Tableau : Proposition d'un modèle d'analyse comparée des transformations de la politique locale de l'emploi en France et en Wallonie

	Territorialisation		Individualisation		Hybridation publique/privée	
	France	Wallonie	France	Wallonie	France	Wallonie
Représentations	Nécessaire modernisation des services publics de l'emploi Adéquation localisée aux marchés Action de proximité Risque d'inéquité territoriale et de clientélisme local	Nécessaire modernisation des services publics de l'emploi (activation et proximité)	Rôle d'activation des pouvoirs publics comme moyen de diminuer le chômage Equilibre entre droits et devoirs des DE Flexicurité, activation Changement de conception de la responsabilité	Rôle d'activation des pouvoirs publics comme moyen de diminuer le chômage Equilibre entre droits et devoirs des DE (Etat social actif) Changement de conception de la responsabilité	Management public Partenariats public privé Contrôle des dépenses publiques	Animation publique du partenariat local des acteurs du marché du travail Nouveau management public
Instruments	Guichets uniques (<i>Maisons de l'emploi</i>) Observatoires régionaux (<i>OREF</i>) Agences d'information et d'orientation tous publics (<i>PRAO, PRIM, ACM</i>) Plan régionaux de formation (<i>PRDF</i>)	Maisons de l'emploi Carrefours emploi-formation Dispositif intégré d'insertion professionnelle Assistance sociale locale Missions régionales	Contrôle des demandeurs d'emploi Conditionnalité des indemnités Dispositifs de retour à l'emploi des bénéficiaires de droits sociaux Portabilité des droits à formation Validation des acquis Individualisation des mesures pour l'emploi (<i>PPAE</i>)	Activation du comportement de recherche d'emploi (+ contrôle) Contrat crédit insertion Validation des compétences et modularisation de formations	Outils de contractualisation (<i>Nouveau code des marchés publics</i>) Négociation interprofessionnelle Outils de prospective sectorielle (<i>contrats d'objectifs territoriaux</i>)	Externalisation régulée (Sous-traitance par appel à projets) Partenariats avec le secteur associatif
Organisations	Déconcentration du SPE Rôle des collectivités locales en matière d'emploi, d'insertion Décentralisation de la FPC Rôle des communes	Comités subrégionaux de l'emploi et de la formation Directions régionales SPE	Fusion des services d'accompagnement et de paiement/contrôle	Collaborations accrues entre services d'accompagnement et de paiement/contrôle Absence de « fin de droits » en matière d'indemnisation du chômage en Belgique	Institutionnalisation d'un marché du placement (reconnaissance des agences privées) Externalisation régulée (Sous-traitance) Rôle du tiers secteur associatif (Missions locales, organismes de formation) Marché de la formation	Institutionnalisation d'un marché du placement (reconnaissance des agences privées) Développement de la concurrence dans le champ de l'insertion Séparation institutionnelle des services d'accompagnement et de paiement/contrôle Service public « régisseur-ensemblier »

Dynamiques de changement dans les politiques d'emploi en Wallonie et en France

Des représentations convergentes en phase avec les préconisations communautaires

L'idée d'une nécessaire modernisation des politiques de l'emploi est aujourd'hui partagée par la plupart des acteurs politiques et sociaux. Elle se traduit par une évolution des représentations relatives aux pratiques et à l'organisation du Service Public de l'Emploi. Le SPE doit ainsi être plus proches des réalités locales (des marchés locaux) et des individus. Il doit favoriser l'activation des demandeurs d'emploi et s'appuyer, pour ce faire, sur un large partenariat d'acteurs.

Des documents tels que le programme national de réforme, les déclarations gouvernementales ou les contrats de gestion des services publics de l'emploi sont, à côté des discours des acteurs, révélateurs de ces évolutions des représentations.

(a) Territorialisation

En Wallonie comme en France, la proximité devient un principe directeur de la politique de l'emploi. Elle est justifiée à la fois pour des raisons d'efficacité (offrir les meilleurs services aux individus, veiller à l'adéquation avec la demande locale de main d'œuvre) et par l'exigence d'égalité (mêmes services sur l'ensemble du territoire). Comme on le verra, la territorialisation n'exclut pas pour autant une volonté de pilotage centralisée et une standardisation des procédures.

Un représentant du ministre wallon de l'emploi présente de la façon suivante les priorités de la politique régionale : « *La proximité est tant physique que relationnelle vis-à-vis du demandeur d'emploi. Ainsi, l'ensemble des structures offrant un service en matière d'emploi ou de formation a été reconfiguré afin, d'une part, de multiplier les lieux d'accueil tout en rationalisant l'offre de service et, d'autre part, de garantir une approche individualisée aux besoins* » (SOIR, 2006 : 57) ; cette approche est justifiée comme suit : « *afin de répondre aux exigences de proximité et d'accessibilité de ses services et d'offrir à chaque citoyen un service d'égale qualité sur l'ensemble du territoire* » (idem, p. 58).

Le principe d'une territorialisation croissante de la politique de l'emploi s'est progressivement développé en France durant les deux dernières décennies (BERTHET, 2002). Il a émergé des marges de la politique de l'emploi (insertion/RMI et formation professionnelle/CFI) pour s'imposer comme une exigence d'adéquation des dispositifs d'action publique aux caractéristiques propres des marchés locaux du travail. Néanmoins, il faut relever que ce principe se heurte constamment au principe d'une définition stato-centrée de l'intérêt général et à la volonté gouvernementale de maîtriser les outils de régulation du chiffre mensuel du chômage. Le référentiel managérial soutenant la territorialisation de la politique de l'emploi s'accompagne aussi de la perception d'un risque en termes de clientélisme local et d'inégalité territoriale.

(b) Individualisation

Les représentations liées aux politiques de l'emploi font également une place plus grande à l'individu, et ce sous trois aspects au moins. Le premier concerne l'individualisation croissante des dispositifs de la politique de l'emploi, le second renvoie à la responsabilité de l'individu à l'égard de son employabilité et le troisième relève de l'équilibre entre droits et obligations.

C'est en Belgique que les représentations à l'égard de l'individualisation sont les plus construites par le pouvoir politique. Le discours sur l'état social actif formalise ces nouvelles responsabilités individuelles (MEDA, 2009). L'idée d'Etat social actif est apparue dans le discours politique belge en 1999 alors que se mettait en place aux niveaux fédéral, flamand et wallon, des coalitions inédites rassemblant les partis libéraux, socialistes et écologistes. Cette notion a fait l'objet d'une tentative de définition par un de ses initiateurs, F. Vandenbroucke, ancien ministre et président du parti socialiste flamand⁶ ; il présente, dans un texte souvent utilisé comme référence par les chercheurs, l'Etat social actif comme « *un Etat social actif entreprenant qui vise une société de personnes actives sans renoncer à l'ancienne ambition de l'Etat social, c'est-à-dire une protection sociale adéquate* » (VANDENBROUCKE, 1999). Cette définition repose toutefois sur une critique explicite du caractère passif de la sécurité sociale ; elle met l'accent à la fois sur la responsabilité individuelle et sur l'activation : « *Il est vrai que l'Etat traditionnel est, dans un certain sens, passif. Ce n'est qu'après l'apparition d'un risque social qu'il agit par l'intermédiaire de ses organes qui déploient leur arsenal d'allocations. L'Etat social actif veut suivre une nouvelle approche. De surcroît l'objectif qu'il poursuit est différent lui aussi. Il ne s'agit plus seulement d'assurer les*

⁶ Qui a un temps suspendu ses activités politiques pour aller étudier l'évolution de la protection sociale au Royaume-Uni.

revenus, mais aussi d'augmenter les possibilités de participation sociale, de façon à accroître le nombre de personnes actives dans la société. Cette ambition suppose une politique proactive, qui insiste davantage sur les investissements dans les personnes, sur le travail sur mesure, sur la responsabilité personnelle des différents acteurs intervenant sur le terrain social. A l'évidence, activation est un mot clé » (Idem).

En France, l'individualisation relève initialement d'une approche moins formalisée. Elle s'impose comme une nécessité pour contrecarrer les effets sélectifs du chômage. Ayant constaté, à l'occasion du développement d'un chômage de masse durant les années 80, qu'il affectait différemment les individus en fonction de leurs caractéristiques individuelles et sociologiques, l'administration de l'emploi a développé une individualisation croissante des mesures destinées à soutenir le retour à l'emploi. Introduisant de fait des mesures de discrimination positive, la politique de l'emploi en France a dans un premier temps pensé l'individualisation comme une réponse technique, un ajustement adaptatif aux facteurs sélectifs du chômage. Le lien avec l'activation intervient plus tardivement avec la convention ANPE-UNEDIC de 2001 créant le PARE-PAP. Si la notion d'Etat social actif n'a pas fait l'objet d'un travail politique semblable à celui conduit en Belgique par Franck Vandembroucke, la réflexion sur la définition d'un nouvel équilibre en droit et obligations envers les demandeurs d'emploi s'est progressivement développée et soutenu le développement de mesures de remise au travail.

(c) Hybridation

Pour accomplir les objectifs d'activation des individus, les SPE doivent « mobiliser l'ensemble des acteurs » du marché du travail. Cette conception reflète les objectifs de la convention 181 de l'OIT sur la libéralisation des services de placement autant que le développement de logiques de gouvernance qui favorisent les partenariats public/privé.

En France, le discours sur le partenariat avec les acteurs privés dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi est ancien. Il est en fait constitutif du Service public de l'emploi. En effet, la circulaire de 1984 qui crée le SPE prévoit « la mise en synergie des différents organismes en cause et non l'addition statique de leurs potentiels, en même temps qu'il doit conduire à une plus grande ouverture vers d'autres interlocuteurs publics ou privés (...). L'efficacité commande que soient également associés au fonctionnement du SPE les interlocuteurs naturels que sont les élus territoriaux et les partenaires sociaux »⁷. Régulièrement rappelée dans les circulaires du ministère, l'injonction au partenariat sera peu suivie d'effets pour ce qui relève de la conception des dispositifs. Par contre, pour ce qui relève de leur mise en œuvre, le recours à des prestataires externes issus du tiers secteur ou de structures marchandes connaît un développement important qui, au final, laisse se développer un marché de la formation et du placement des demandeurs d'emplois. La réforme du service public de l'emploi introduite par la loi de cohésion sociale (2005) s'est traduite par un élargissement conséquent des acteurs qui le composent. D'une part, la fusion ANPE/Unédic induit un nouvel acteur hybride (y compris dans les statuts de ses salariés) et, d'autre part, le SPE s'élargit aux opérateurs associatifs ou privés du retour à l'emploi.

En Wallonie, l'idée de partenariat est largement répandue, comme en témoignent les différents programmes nationaux de réforme annuels : « Les services de l'emploi des Régions et Communautés ont continué à renforcer leur coopération avec les autres acteurs privés et publics sur le marché du travail ; l'orchestration de l'ensemble de ces acteurs reste, en tant que régisseur-ensemblier, aux mains du service de l'emploi. En Wallonie, des projets d'insertion et de formation ont été externalisés, de sorte que la part du secteur privé a été significativement augmentée » (GOUVERNEMENT BELGE, 2006). Mais l'idée de partenariat s'appuie sur une longue tradition associative en Belgique. Depuis les années 1980 se sont développées de nombreuses initiatives d'insertion professionnelle, au départ d'écoles, d'organisations d'éducation permanente (liées aux syndicats ou aux piliers), d'organisations coopératives ou d'économie sociale, etc. Elles ont été reconnues par décret en 1987. Pour partie, ces organisations ont été créées à destination de publics peu qualifiés qui avaient peu accès aux formations proposées par le service public. Il s'est ainsi progressivement constitué un champ de l'insertion où se côtoient différents acteurs, publics et associatifs, s'occupant chacun de publics particuliers. Par ailleurs, la tradition de concertation sociale en Belgique et son importance, notamment dans le domaine des politiques de l'emploi, a contribué à l'institutionnalisation rapide du partenariat. Les interlocuteurs sociaux ont en effet développé des initiatives sectorielles de formation, de mise à l'emploi, d'aides à l'embauche, pour lesquelles les pouvoirs publics apportent un cofinancement.

Enfin, l'hybridation des modes d'intervention publique passe aussi, dans les deux entités, par la diffusion au sein du secteur public, en ce compris des exécutifs, de modes de gestion inspirés de ceux du secteur privé. Ainsi, les

⁷ Circulaire DE n° 11/84 : Mise en place du Service Public de l'Emploi. Les organismes regroupés au sein du SPE sont à cette époque les services du Ministère du travail, de l'ANPE et de l'AFPA.

pouvoirs publics ont-ils à travailler selon un schéma (parfois qualifié de « nouveau management public ») qui inclut définition d'objectifs, *monitoring* par indicateurs, évaluation et *benchmarking*. Cette méthode de travail, calquée sur celle de la stratégie européenne pour l'emploi, s'est imposée au gouvernement wallon (à travers son « plan Marshall ») et au service public de l'emploi (dans le cadre de son contrat de gestion) comme à ses homologues français de Pôle emploi et du ministère du travail.

Des changements d'instruments qui transforment les politiques de l'emploi

Les changements de représentations évoqués ci-dessus se traduisent en de nombreux changements significatifs dans les instruments de politique publique. Ces changements touchent au degré de fixation des instruments ou aux instruments eux-mêmes, c'est-à-dire les changements premier et deuxième ordre évoqués par Hall.

(a) Territorialisation

Dans les exemples considérés, différents instruments sont soit créés, soit réformés afin de présenter une configuration locale.

Du côté wallon, il s'agit d'abord de développer les structures permettant aux individus d'adopter une démarche plus active en matière de recherche d'emploi. Des carrefours Emploi-formation, lieux rassemblant les informations sur les métiers, les outils d'orientation, les formations, ont été organisés sur base subrégionale (et partenariale, cf. Infra). Par ailleurs, dans de nombreuses communes (municipalités) se développent des « maisons de l'emploi », véritables emblèmes de la proximité qui ont même un temps été déclinées sous la forme de « bus de l'emploi » sillonnant les villages les plus éloignés de Wallonie et s'y arrêtant en général les jours de *marché*⁸. Les maisons de l'emploi offrent des services de conseil, d'information (offres d'emploi et de formation) et mettent à disposition des outils logistiques de recherche d'emploi. En quelques années, 56 maisons de l'emploi ont vu le jour sur le territoire wallon qui compte 262 communes. Un autre instrument mène à une territorialisation *de fait* de la politique de l'emploi : le plan d'activation du comportement de recherche d'emploi (cf. Infra). Il peut en effet se traduire par des sanctions sous forme d'exclusion temporaire ou définitive du bénéfice des allocations de chômage. Les personnes exclues se retournent alors, si elles n'ont pas d'autres ressources au sein du ménage, vers les centres publics d'action sociale (CPAS) qui organisent, sur base communale, l'assistance. Outre l'attribution d'un revenu d'intégration, ils développent également des politiques locales d'insertion professionnelle⁹. Selon une estimation récente des CPAS de Wallonie, 6,3 % du public bénéficiaire de l'aide sociale est constitué de chômeurs exclus (CHERENTI, 2009). En termes de dépense publique également, ces individus glissent du système d'assurance fédéral vers l'assistance locale (communale).

Du côté français, la territorialisation des instruments de la politique de l'emploi prend de multiples formes et fonctions historiquement sédimentées allant de la production de connaissance sur les marchés locaux du travail à l'intervention auprès des entreprises : définition de diagnostics et plans d'action locaux, observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, plans régionaux de développement de la formation professionnelle, missions locales pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, etc. Par homologie avec la situation en Wallonie, la loi de cohésion sociale a introduit en France la possibilité de généraliser les maisons de l'emploi. Mais ce dispositif localisé, après une phase de création intensive, connaît un ralentissement notable. Plus récemment, certaines régions françaises (Rhône Alpes, Aquitaine, Limousin, Nord) ont introduit, à l'instar de leurs homologues britanniques, des agences régionales et locales destinées à l'information et l'orientation professionnelle de tous types de publics. En dépit de la création de nombreux instruments territoriaux, il n'en reste pas moins que le centre de gravité de la politique de l'emploi en France demeure articulé au contrôle par l'administration centrale des principaux instruments d'intervention sur le marché du travail (notamment les contrats aidés) notamment en période de croissance du chômage.

(b) Individualisation

Les changements les plus significatifs d'instruments concernent sans doute l'individualisation des politiques, notamment dans le domaine de l'accompagnement des demandeurs d'emploi. La dimension individuelle de ces

⁸ Un bus de l'emploi est « une maison de l'emploi itinérante qui s'arrête à deux pas de chez vous » (dépliant de présentation) ; l'expérience est aujourd'hui abandonnée.

⁹ Les politiques d'insertion des CPAS concernent en général la formation professionnelle, la mise à l'emploi dans des structures d'économie sociale ou l'embauche temporaire directe dans ses services le temps nécessaire aux candidats pour élarger à nouveau aux allocations de chômage.

politiques se concrétise par des convocations et des entretiens et la contractualisation de la relation entre l'individu et les services publics de l'emploi.

En Belgique, le dispositif (fédéral) d'activation du comportement de recherche d'emploi, déjà évoqué, organise, sur base individuelle la convocation des demandeurs d'emploi. Une procédure prévoit plusieurs niveaux d'entretien. Au cours d'un premier entretien (premier niveau), le demandeur d'emploi est informé de ses obligations et doit témoigner (en apportant les preuves) de sa recherche d'emploi ou de sa participation à un dispositif d'insertion. S'il satisfait aux exigences du premier entretien, il sera convoqué plus tard. Si ce n'est pas le cas, un contrat lui sera proposé, indiquant des engagements (nombre de candidatures à envoyer, inscription dans une agence d'intérim, recherche de formation, recherche d'une crèche pour enfant à charge, etc.) et une nouvelle convocation sera adressée. A partir de ce deuxième niveau d'intervention, des sanctions, allant de la suspension des allocations à l'exclusion définitive, sont prévues. En parallèle, le service public régional (Forem) convoque les individus pour les informer des obligations et conséquences du contrôle fédéral et pour leur proposer un accompagnement individualisé. Toutes les démarches entreprises sont enregistrées et transmises automatiquement à l'organisme fédéral de contrôle (Onem). Si l'individu s'engage dans un parcours d'insertion, il signera un « contrat crédit insertion » lui indiquant ses droits et devoirs et l'informant de la collecte de données sur ses démarches d'emploi. Les conseillers du FOREM ont pour injonction de transmettre lors de chaque entretien avec un demandeur d'emploi soit une ou plusieurs offres d'emploi, soit une « prescription » (action à réaliser avant le prochain entretien). Dans les deux cas, le demandeur d'emploi doit rendre compte des suites données. A terme, les conseillers du Forem gèreront un « portefeuille de demandeurs d'emploi » ; ils devront rencontrer ceux-ci une fois par mois. Signalons encore quelques dispositions permettant d'organiser des parcours d'insertion plus individualisés comme la « modularisation » des formations de promotion sociale (unités capitalisables), le développement de filières ou passerelles au sein du dispositif d'insertion ou la validation des compétences acquises par l'expérience de travail.

En France, l'individualisation des instruments de la politique de l'emploi revêt des caractères similaires et des traits distinctifs. Le développement de la logique d'activation des demandeurs d'emploi s'y traduit également par une responsabilisation croissante des demandeurs d'emploi à l'égard de leur situation sur le marché du travail. Le contrôle de la recherche active d'emploi se concrétise ici aussi par un système de suivi renforcé des chômeurs par le service public de l'emploi et l'utilisation de l'indemnisation comme un mécanisme incitatif. La gradation du système de sanctions par une dégressivité progressive a permis de rendre celles-ci plus efficaces et acceptables pour les agents du SPE. L'introduction de pratiques de profilage participe aussi de cette logique. Les demandeurs d'emploi lors de leur inscription font ainsi l'objet d'un profilage statistique (18 indicateurs) pratiqué par les agents de l'organisme indemnisateur (Assédic). Ce profilage initial est ensuite corroboré ou non par une phase d'entretiens conduite par les agents de l'organisme de placement (ANPE). La fusion récente des deux organismes au sein de Pôle Emploi vise à rapprocher les pratiques professionnelles de ces deux catégories très distinctes d'agents et renforcer la capacité à utiliser le système d'indemnisation comme un outil de placement actif des demandeurs d'emploi. Par ailleurs et dans une logique progressive de glissement de l'activation à la flexicurité, une série d'instruments fortement liés à l'initiative des individus introduisent des mécanismes individualisés de gestion des transitions professionnelles. A cet égard on peut citer la validation des acquis de l'expérience (VAE) et le droit individuel à la formation (DIF) qui relèvent d'une troisième voie visant à doter les individus de droits personnalisés qu'ils sont censés activer pour gérer de manière autonome les transitions professionnelles auxquelles ils peuvent être confrontés (GAUTÉ, 2003).

(c) Hybridation

Comme mentionné plus haut, la collaboration du secteur public avec les acteurs associatifs n'est pas récente, même si, pour le cas français, elle n'est étudiée que depuis peu. Elle a pourtant tendance à évoluer dans sa forme par le rapprochement avec les techniques de sous-traitance et le développement de logiques marchandes.

En effet, pour répondre à de nouveaux besoins de politique publique et pour augmenter les capacités d'action publique, des appels à projets sont lancés annuellement par le Forem wallon. Ils concernent des domaines comme le plan pénurie (développement de formations pré-qualifiantes dans les secteurs où des difficultés de recrutement sont observées) ou l'accompagnement systématique des demandeurs d'emploi (actions de *screening*, de formation à la recherche d'emploi) ou encore des actions d'alphabétisation. Si la plupart des répondants à ces appels à projets sont des acteurs associatifs, l'appel relatif à l'accompagnement des chômeurs est ouvert à « *tout opérateur (secteur public et privé, marchand et non-marchand) dont les missions relèvent du domaine de la formation et de l'insertion socioprofessionnelle* » (texte de l'appel à projet). Cette pratique nouvelle légitime la réalisation de missions de service public par les entreprises d'intérim. Le décret organisant le Forem avait déjà stipulé en 1999 que « *dans le cadre de la gestion mixte du marché régional, l'office [réalise] la mobilisation des partenaires potentiels sur le*

marché du travail pour organiser des réponses intégrées aux besoins des entreprises »¹⁰. Les données disponibles montrent que ces pratiques restent relativement marginales (une cinquantaine de projets sur les trois cents retenus suite l'appel à proposition, un quart des opérateurs concernés en 2006 ; l'appel à proposition ne concernant que 5% du total des demandeurs d'emplois accompagnés par le SPE), mais sont en croissance et introduisent une logique nouvelle. Des formules plus classiques de partenariat sont développées dans le cadre du dispositif d'insertion, où le SPE conserve un rôle central de coordination, ou dans le cadre des carrefours emploi formation qui rassemblent sur un lieu unique des agents de différents opérateurs afin de fournir une information commune sur les possibilités de formation professionnelle. Enfin, les Centres de compétences ont été développés en associant les interlocuteurs sociaux, les secteurs professionnels et des universités. L'objectif de ces outils est d'offrir des formations avancées sur des équipements de pointe. Dans ces centres, les formations sont développées à destination de demandeurs d'emploi, mais aussi de travailleurs et d'élèves de l'enseignement technique et professionnel.

L'instrumentation du partenariat public/privé en France présente bien des traits similaires dans ses moyens et ses objectifs avec le cas wallon. Pour ce qui relève du champ décisionnel, on relèvera en premier lieu le méta-instrument que constituent les accords nationaux interprofessionnels. La négociation de tels accords en préambule à leur institutionnalisation dans un texte législatif constitue une source normative importante dans le champ de l'emploi et de la formation. Il a connu un développement important ces trois dernières années sous l'impulsion – quand ce n'est pas sous la contrainte d'usage de la seule voie législative – d'un gouvernement qui fixe l'agenda, les objectifs et le calendrier de ce dialogue social. Dans la mise en œuvre des politiques publiques, les instruments relevant d'une forme de gouvernance des politiques d'emploi sont nombreuses. On retiendra ici une forme principale : le recours à des opérateurs externes à l'administration de l'emploi. Les pratiques d'externalisation de l'administration de l'emploi sont mieux connues depuis l'évaluation conduite par le Commissariat général du Plan sur ce thème en 2004 (BALMARY, 2004). Si l'externalisation de la politique de l'emploi a pu, dans un premier temps, être décidée et régulée par l'administration centrale pour suppléer ses faiblesses numériques ou en compétence, un pas supplémentaire a été franchi dans l'ouverture du marché du placement lorsque que le monopole de l'ANPE a été supprimé. En 2005, une série d'expérimentations ont abouti à l'institutionnalisation de la mise en concurrence de l'Agence par la convention tripartite Etat-ANPE-Unedic du 5 mai 2006. La mise en concurrence de l'ANPE avec des opérateurs privés a été explicitement prévue dans cette convention. Elle a rapidement été mise en exécution puisque le Conseil d'administration de l'Unedic décidait, dès le mois de juillet suivant, de lancer un appel d'offre européen sur deux ans pour l'accompagnement au retour à l'emploi de 46 000 chômeurs indemnisés et nécessitant un accompagnement renforcé. Avec la fin de la position monopolistique de l'ANPE sur le placement des demandeurs d'emploi, c'est une inflexion forte que connaît le développement de ce marché. Second exemple, la formation professionnelle constitue, dans la perspective de la SEE notamment, un outil clé de sécurisation des trajectoires professionnelles. Elle est en France décentralisée aux Conseils régionaux. Répondant aux recommandations de la Commission européenne, l'application du nouveau code des marchés publics (NCMP) aux champs de l'insertion et de la qualification professionnelle a considérablement affecté les relations entre Conseil régional et organismes de formation et renforcé la capacité régulatrice des premiers. La décision de basculer la commande publique de formation dans le champ d'application du code des marchés publics a transformé en profondeur la régulation du marché de la formation. Ce passage s'est traduit par un repositionnement de la commande publique qui fait prévaloir une pratique d'achat de prestations par la collectivité régionale. L'introduction du NCMP déborde ainsi largement le cadre strictement financier ou plus précisément il augmente, par le bouleversement des procédures financières, la marge de manœuvre politique des Conseils régionaux. La transformation du cadre des relations financières entre commanditaires publics et prestataires a constitué, pour les premiers, un gain net en termes de capacité d'intervention sur l'offre régionale de formation. En effet, en déplaçant le centre de gravité dans la définition des besoins de formation et en donnant aux acteurs publics la capacité à structurer les actions de formation en amont, le NCMP leur a conféré un pouvoir de régulation important.

Le partenariat s'institutionnalise donc dans le domaine de la politique de l'emploi en Wallonie comme en France, mais en s'articulant à des pratiques déjà bien établies. Les évolutions les plus innovantes concernent l'institutionnalisation d'un marché de la formation et du placement des demandeurs d'emploi.

Des transformations organisationnelles lentes qui attestent de la force des mécanismes de dépendance au sentier

Si l'on peut observer des changements substantiels d'instruments, notamment sous l'influence de la stratégie européenne pour l'emploi, il reste que de nombreux systèmes ou institutions demeurent pratiquement inchangées, reflétant de la sorte l'importance des mécanismes de dépendance au sentier.

¹⁰ art 3, Décret du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi. M.B. du 08/07/1999, p.25.888 et sv.

(a) Territorialisation

En France, les transformations organisationnelles ont connu une nette accélération depuis la loi de cohésion sociale et la fusion ANPE/Unédic. Le champ des politiques actives de l'emploi renvoie à deux logiques concomitantes de territorialisation organisationnelle. Les politiques d'intervention sur le marché du travail demeurent entre les mains de l'Etat et font l'objet d'une déconcentration croissante, tandis que les politiques de formation professionnelles sont décentralisées par ajouts successifs aux Conseils régionaux. La déconcentration des politiques d'emploi a été soutenue à la fin des années 90 par la mise à disposition de crédits globalisés aux services locaux du ministère du travail. Cette stratégie vise à permettre aux agents locaux de l'administration de l'emploi d'adapter leurs instruments aux caractéristiques des marchés locaux du travail. Elle s'est imposée progressivement contre une administration centrale jacobine mais demeure encadrée par les règles des exercices budgétaires et ses outils de contrôle. La marge d'autonomie dont disposent les agents locaux du ministère du travail est ainsi très encadrée et fortement normée. Qui plus est, pour être efficace, cette dynamique interne au ministère du travail suppose de croiser l'organisation territoriale des autres composantes centrales du SPE que sont l'ANPE et l'Assedic au sein de Pôle emploi, et l'AFPA. Or, si pour ces derniers acteurs la structuration territoriale s'appuie sur une organisation liant fortement niveaux régional et infra-départemental, l'administration du travail demeure de son côté marquée par le rôle clé des directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle. La réforme en cours des administrations déconcentrées reviendra à terme sur ces décrochages territoriaux qui constituent en l'état un facteur de dysfonctionnement du SPE au niveau territorial. La décentralisation des politiques de formation professionnelle est engagée depuis le début des années 80 et fait l'objet de réajustements réguliers. Le champ de la décentralisation a été élargi depuis 2004 à la coordination de l'ensemble des politiques de formation professionnelle ainsi qu'à la compétence propre des régions sur la formation de certains publics (jeunes, des demandeurs d'emploi) et certains champs (sanitaire et social, VAE par exemple). En marge de ces grandes dynamiques institutionnelles, il faut également noter que la compétence de l'Etat central en matière de politiques de l'emploi est de plus en plus souvent concurrencée par les actions des collectivités locales à tous les niveaux. Les communes, les départements et les régions développent chacun de leur côté des dispositifs propres de soutien à l'emploi qui viennent directement télescoper l'intervention étatique en la matière (MERIAUX, 2007).

En Wallonie, le service public de l'emploi s'organise également sur base sous-régionale (« directions régionales ») afin notamment de rendre plus aisées les nouvelles pratiques d'accompagnement et de convocation régulière des demandeurs d'emploi. Les différents opérateurs d'insertion professionnelle, au rang desquels on trouve quelques organismes publics mais aussi de nombreux acteurs associatifs locaux, voient leurs actions coordonnées dans le cadre du « dispositif intégré d'insertion », accompagné par des structures de concertation sous-régionales. Par ailleurs, des comités subrégionaux de l'emploi et la formation rassemblent les interlocuteurs sociaux au niveau local. Ils ont une mission d'avis sur les différentes aides publiques en matière d'emploi et de formation sur son territoire, notamment en ce qui concerne l'analyse des besoins du marché de l'emploi (en ce compris des besoins en formation effectuée par le Forem), la régulation de l'offre de formation, l'accompagnement et l'évaluation du Dispositif Intégré d'Insertion Socioprofessionnelle (DIISP). La territorialisation des pratiques et institutions pourrait aller de pair avec une autonomie des acteurs locaux. C'est loin d'être ce qui est observé dans la pratique. Au contraire, les dispositifs « individualisés » font l'objet de procédures visant à la standardisation, de diffusion de vade-mecum, etc. L'exigence d'égale qualité de service produit ici de l'uniformisation. Pour ne citer que quelques exemples, les pratiques d'accompagnement font l'objet de règles de mise en œuvre et d'objectifs communs. Le contrat crédit insertion est un document standard signé par l'ensemble des demandeurs d'emploi, même si un bilan et un plan d'action personnels lui sont attachés.

(b) Individualisation

Si les discours sur l'Etat social actif en Belgique et sur la remise au travail en France sont maintenant bien établis dans l'espace public et si un certain nombre d'instruments d'action publique s'y rattachent, il faut bien noter que les réaménagements organisationnels destinés à prendre en charge l'individualisation croissante des politiques d'emploi tardent à se structurer en France comme en Wallonie.

En Belgique, si l'on se focalise souvent sur le développement des dispositifs d'activation (les inventaires réalisés dans le cadre des programmes nationaux de réformes ou les exercices de *benchmarking* contribuent à mettre en évidence ces dispositifs), certaines grandes caractéristiques des systèmes ne sont modifiées qu'à la marge. Ainsi en est-il principalement du système d'indemnisation du chômage qui se caractérise par une (quasi) absence de fin de droit. Le caractère illimité du bénéfice des allocations de chômage a été maintes fois stigmatisé par l'UE, l'OCDE ou les fédérations patronales mais n'a jamais été remis fondamentalement en cause, même si les exigences récentes liées au programme d'activation contribuent à changer profondément la philosophie de l'assurance chômage en insistant sur le caractère conditionnel de l'intervention (CONTER, 2009). Pour exercer sa mission de contrôle,

l'autorité fédérale (ONEM) doit pouvoir s'appuyer sur des informations relatives à la participation des individus aux actions d'insertion. La transmission de ces données a été un temps un objet de controverses entre autorités régionales et fédérales. Les autorités de la Région wallonne défendant l'idée qu'une démarche d'insertion supposait une relation de confiance entre l'individu et le service qui l'accompagne. Aujourd'hui, les transmissions d'informations sont systématiques et ont conduit à multiplier par 35 le nombre de sanctions entre 2003 et 2007. Toutefois, au-delà de ces transmissions accrues de données, aucun rapprochement entre organismes de contrôle et paiement et d'accompagnement n'est à ce jour envisagé et ce, contrairement à la France.

Effectivement, ce rapprochement est au cœur de la réforme du marché du travail introduite en France depuis 2005. Après une phase de négociation et de contractualisation, la fusion des deux organismes en charge l'un de l'accompagnement et plus nettement aujourd'hui du placement des demandeurs d'emploi (ANPE) et l'autre de leur indemnisation (Unédic) a été engagée par la loi du 13 février 2008 relative à l'organisation du SPE. Dans une logique d'activation des demandeurs d'emploi, il apparaît clairement que cette fusion vise à créer les conditions d'une instrumentation de l'indemnisation pour inciter les chômeurs à une recherche « active » d'emploi et renforce de ce fait la contrainte qui s'exerce sur ces derniers. Pour autant, on relèvera qu'aucune contrepartie visant à doter les chômeurs d'organisations destinées à soutenir un rôle plus actif de leur part dans la mise en œuvre des politiques d'emploi ne voit le jour.

Pour le dire autrement, dans les deux espaces considérés, la politique d'emploi n'est pas un lieu d'expression de la démocratie participative, la place des usagers dans les organisations qui la gouvernent demeure inexistante. L'individualisation de la responsabilité à l'égard du chômage se fait sur un registre inéquitable où la responsabilité individuelle reste subordonnée à la contrainte collective (DUBOIS, 2007).

(c) Hybridation

Ce déséquilibre entre responsabilité individuelle et contrainte collective traverse aussi les changements organisationnels accompagnant l'hybridation croissante des politiques d'emploi. La promotion d'un réel marché du placement et de la formation supposerait en effet un réaménagement des relations institutionnelles et des structures organisationnelles existantes destiné à permettre un équilibrage de l'offre et de la demande. Or, si on constate effectivement de tels aménagements pour ce qui relève de la mise en marché de l'offre, l'expression de la demande relève pour une large part de logiques prescriptives. D'un côté, les actions de formation et d'insertion professionnelle sont largement prescrites aux demandeurs d'emploi tandis que les acteurs de l'offre sur ce marché sont confrontés à des règles strictes encadrant les marchés publics auxquels ils concourent. C'est ainsi davantage un quasi-marché fortement régulé et inéquitable (les bénéficiaires-demandeurs d'emploi n'ont pas dans la très grande majorité des cas le choix du prestataire en charge de leur accompagnement ou de leur placement) qu'on est ici confronté (CUNTIGH, PEREZ, PERSONNAZ, 2008).

En Wallonie comme en France, un tel marché du placement a été institutionnalisé par la reconnaissance du rôle de l'intérim en la matière (même si légalement, les motifs de recours à l'intérim restent limités), mais en s'appuyant sur des pratiques établies depuis des années. Le secteur privé s'est introduit dans un domaine de politique publique, et est financé pour ce faire, mais dans des proportions qui, aujourd'hui, restent marginales. Une logique de concurrence est toutefois introduite dans ce champ et place les acteurs publics en compétition directe avec les acteurs du privé associatifs et marchands alors que les objectifs et les méthodes de travail de ces deux dernières catégories d'acteurs sont différents.

En Wallonie, le dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle consacre un partage du champ de l'insertion confiant au secteur associatif les publics qualifiés de « plus éloignés de l'emploi », à savoir les moins diplômés et/ou moins expérimentés. En France, une large partie des actions externalisées par le SPE sont prises en charges par des organismes relevant de l'économie sociale (organismes de formation, associations intermédiaires, etc.). Mais les conditions de définition du marché et la mise en œuvre du code des marchés publics (cf. supra) ont compromis l'existence même des structures les plus fragiles mais souvent aussi les plus innovantes.

Si ces changements de logique apparaissent pour certains innovants, la trace de l'histoire et des compromis passés reste fortement ancrée dans les pratiques. Ainsi en est-il du rôle du service public de l'emploi. Si une logique de marché, ou au moins de concurrence, semble se développer à travers les appels à projets, le Forem garde en Wallonie sa position centrale. Il n'est pas mis en concurrence avec d'autres opérateurs mais organise la concurrence dans les actions qu'il confie à la sous-traitance, comme dans le cas du champ de l'insertion où le partage des publics consacre la compétence du SPE dans le domaine de la formation qualifiante (notamment à travers les centres de compétence). La situation est comparable en France où la création de Pôle emploi a ralenti les velléités de mise en concurrence de l'ANPE telles qu'envisagées en 2005 par l'Unédic. La fin du monopole de

l'ANPE institutionnalisée par la loi de cohésion sociale ne s'est pas traduite dans les faits par l'émergence d'un marché privé du placement capable de proposer une offre de service concurrentielle par rapport à celle du SPE.

La Wallonie demeure marquée par la présence d'un référentiel social-démocrate fort consacrant notamment un rôle important au secteur public (CONTER, 2009), la France s'inscrit dans une dépendance forte au sentier tracé par les ordonnances de 1945 en matière de politique sociale. Le rôle central du SPE dans le domaine de l'action publique en matière d'emploi en est une illustration intéressante. Si de nombreux changements d'instruments ont contribué à faire changer la pratique et le sens des politiques de l'emploi, le Forem comme Pôle Emploi conservent leur rôle d'acteur central.

Au plan organisationnel, les changements observés s'inscrivent dans cette tradition « étatique » même s'ils visent l'individualisation, la territorialisation, l'hybridation des politiques. On peut les qualifier de « *path dependent changes* ». Mais à travers les instruments, des changements de logique et de philosophie apparaissent. En ce sens, et sous l'impulsion de la stratégie européenne pour l'emploi, ils conduisent à un changement progressif de paradigme. La phase d'institutionnalisation consacrant ce changement de troisième ordre dans les réaménagements organisationnels n'est pas accomplie comme on a pu le souligner ici. Le système d'acteur hérité du paradigme précédent – celui de l'Etat social issu des trente glorieuses – demeure dominant et faiblement impacté dans son organisation par les changements émergents dans le champ cognitif et instrumental.

Conclusion

En matière d'activation des politiques de l'emploi, l'influence européenne, en particulier de la stratégie européenne pour l'emploi est déterminante. Cette dernière n'a certes pas contribué à amorcer un « tournant de l'activation » dans la mesure où cette transformation remonte aux années 1980, mais elle a induit une accentuation et une systématisation de cette approche, notamment en fixant des objectifs quantifiés et en plaçant les Etats sous surveillance et en compétition à l'aide d'indicateurs.

Outre son importante dimension relative au coût du travail, non traitée ici, l'activation des politiques de l'emploi se concrétise dans des approches individuelles, locales et partenariales. La notion de registre d'action publique nous a été utile pour souligner les composantes légitimatrices et instrumentales du développement du registre de proximité, devenu central en matière de politique de l'emploi.

Les changements observés s'inscrivent dans la dépendance au sentier des politiques et institutions existantes (système d'indemnisation du chômage, rôle central du service public de l'emploi, distribution géographiques des compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle) et peuvent être considérés comme des changements de premier ou deuxième ordre selon la classification de HALL. Toutefois, si certaines institutions ou politiques restent officiellement inchangées, la somme des réformes apportées aux instruments de la politique active de l'emploi induisent une profonde modification des objectifs généraux et des principes de l'action publique dans le secteur envisagé. En ce sens, l'adaptation des instruments aux principes d'action définis par l'Union européenne finissent par transformer sur le fond les politiques des Etats-membres.

Références bibliographiques

- AMABLE B., 2007, « La fin du modèle européen ? » *Revue d'économie politique*, n°117 (4), pp. 551-575.
- BALMARY D., (2004), *Politique de l'emploi et recours à des opérateurs externes*, Paris, La Documentation Française.
- BARBIER J-C. (2004), « Les méthodes ouvertes de coordination dans le social et l'emploi européen: comment les aborder ? », communication au colloque du MATISSE, Paris, 16-17 septembre.
- BEKKER S., WILTHAGEN T., MADSEN K., and ZHOU J., (2008), "Flexicurity. A european approach to labour market policy", *Intereconomics*, vol. 43, issue 2, p 68-111.
- BEL M. ET BERTHET T., « Proximité et relation emploi-formation : au carrefour des disciplines », *Espaces et sociétés*, 2009, 136-137, p. 33-46.
- BERTHET T. (dir.) (2004), *Des emplois près de chez vous. La territorialisation des politiques d'emploi en questions*, Pessac, Presses universitaires de Bordeaux.
- BERTHET T., CUNTIGH P. (2004), « L'insertion entre deux chaises. L'économie sociale et la politique de l'emploi », in *Un monde en quête de reconnaissance. L'économie sociale et solidaire en Aquitaine*, édité par ITÇAINA, X., LAFORE, R. and SORBETS, C., Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux.
- BERTHET, T., CUNTIGH, P., and GUITTON, C. (2002), "La progressive territorialisation des politiques d'emploi" *Première synthèse* Vol. 24(2), Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.
- BONVIN J-M, BURNAY N, 2000, « Le tournant procédural des politiques de l'emploi : des situations nationales contrastées », *Recherches sociologiques* n°31, pp. 5-27.
- CE (2008) « Décision du conseil relative aux Lignes directrices pour l'emploi dans les Etats membres », 30 juin 2008 (document du Conseil n° 10614/08)
- CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*. Paris: La Documentation Française.
- CHERENTI R., (2009), *Les exclusions de l'ONEM : implications pour les CPAS, Rapport de l'UVCW, section CPAS*, mimeo, février, 22 p.
- COMMISSION EUROPEENNE (1998), *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la stratégie européenne pour l'emploi*, Communication de la Commission 13/11/98.
- CONTER B., (2009), « Les arbitrages politiques liés à la mise en œuvre de la stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie », Communication au congrès de l'AFSP 2009 – ST 23 *Les politiques sociales : mutations, enjeux, théories*, septembre.
- CONTER B., ZACHARY M-D., (2000), « Les vices cachés de l'Etat social actif » dans *Démocratie*, novembre.
- CONTER B. (2009) « Du discours d'équilibre au conflit. Enjeux de la traduction nationale des principes européens de 'flexicurité' », in CONTER B., LEMISTRE Ph., REYNES B., *L'ancienneté professionnelle à l'épreuve de la flexicurité*, Presses universitaires des sciences sociales, Toulouse.
- CONTER B. (2004) « La stratégie européenne pour l'emploi : outil de transformation ou de légitimation des politiques ? », *L'Année sociale 2003*, ULB, Bruxelles.
- CONTER B. (2007), « Plein emploi ou chômage nécessaire. La stratégie européenne pour l'emploi entre utopie et pragmatisme », *Politique européenne*, n° 21, printemps.
- CUNTIGH P., PEREZ C., and PERSONNAZ E., (2008), *Les services d'information, de conseil et d'orientation professionnelle des adultes : un appui aux transitions professionnelles ?* Vol. Relief, n° 27, Cereq.
- DUBOIS, V., (2007), "État social actif et contrôle des chômeurs : un tournant rigoriste entre tendances européennes et logiques nationales", *Politique européenne* 21 (1), 73-95.
- GAUTIÉ J. (2003), « Quelle troisième voie ? Repenser l'articulation entre marché du travail et protection sociale ». Vol. 30, *Documents de travail*, Noisy Le Grand, Centre d'études de l'Emploi.
- GOUVERNEMENT BELGE, (2006), *Programme national de réforme 2005-2010. Plus de croissance et plus d'emplois. Rapport de progrès 2006*, Bruxelles, mimeo (www.be2010.eu)
- HALL P. (1993), "Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, Vol. 25, No. 3 (Apr.), pp. 275-296
- LASCOUMES, P., and LE GALES, P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.
- MÉAN J-P., (2005), « Le rôle du Forem sur le marché du travail wallon », *Over Werk* n°4/2005.
- MEDA D., (2009), « Flexicurité : quel équilibre entre flexibilité et sécurité ? », *Droit social* 7/8, 763-775.
- MERIAUX O., and Bartoli, J.-R., (2007), « Les politiques d'emploi au risque de la territorialisation concurrentielle », in Faure, A. and Négrier, E., *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*, Paris, L'Harmattan.

- MUFFELS R. (éd.), 2008, *Flexibility and employment security in Europe. Labour markets in transition*, Cheltenham, Edward Elgar.
- PALIER B., BONOLI G. (1999), « Phénomènes de path dependence et réformes des systèmes de protection sociale », in *Revue Française de Science Politique*, vol. 49, n°3, juin, p. 399-420.
- POCHET Ph., DEGRYSE Ch. (2001), « La stratégie européenne de l'emploi après Lisbonne : d'une stratégie à une ambition ? », in DEGRYSE Ch. et POUCHET Ph., *Bilan social de l'Union européenne 2000*, Bruxelles, ISE-OSE, pp.17-39.
- SIMONIN B. (2004), « Politiques de l'emploi : trois réformes à l'étranger », *Connaissance de l'emploi* n°3 (mai).
- SOIR J., (2005), « Réponse wallonne aux lignes directrices européennes », *Over Werk* n°4/2005, pp. 57-60.
- SPF EMPLOI, (2008) *Activation du comportement de recherche d'emploi. rapport d'évaluation mars 2008*, Bruxelles, mars, mimeo.
- VANDENBROUCKE F., (1999), « L'Etat social actif : une ambition européenne », exposé à Den Uyl, Amsterdam, 13 décembre, mimeo.
- VIELLE P., CASSIERS I., POUCHET Ph. (2005), *Etat social actif : vers un changement de paradigme ?*, PIE Peter Lang, Brussels.