



**HAL**  
open science

## Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France

Thierry Berthet, Bernard Conter

► **To cite this version:**

Thierry Berthet, Bernard Conter. Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France. Travail et Emploi, 2011, Autour des XXIXe journées de l'Association d'économie sociale, 125, pp.55-65. 10.4000/travailemploi.4979 . halshs-00642694

**HAL Id: halshs-00642694**

**<https://shs.hal.science/halshs-00642694>**

Submitted on 22 Jul 2022

**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.

# Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France

Thierry Berthet<sup>(\*)</sup>, Bernard Conter<sup>(\*\*)</sup>

*Cet article analyse la nature et la portée des changements introduits par la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi dans les politiques de l'emploi en Wallonie et en France. Ces changements affectent peu les institutions et les systèmes d'acteurs, mais concernent de façon déterminante les instruments d'action publique. Les rapports de pouvoir et de compétition entre institutions nationales restent déterminants de la forme des transformations apportées à ces instruments. Les auteurs tendent notamment à souligner que les modifications incrémentales apportées à l'instrumentation et au système d'acteurs finissent par transformer sur le fond le sens de ces politiques publiques. Les principes d'activation, de territorialisation, d'individualisation, de contrôle paraissent émerger de façon symétrique dans les deux espaces étudiés. Les auteurs soulignent aussi qu'en dépit d'une faible capacité régulatrice en ce domaine, les recommandations de l'Union européenne produisent au final des inflexions importantes dans les politiques nationales.*

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 et des moyens de le résorber que les systèmes d'acteurs ayant en charge de conduire ces politiques et les instruments mobilisés à ces fins. Longtemps conçues dans un cadre strictement national, ces politiques font l'objet d'un processus d'eupéanisation 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 sur la mise en comparaison des politiques nationales autour d'indicateurs communs (la méthode ouverte de coordination).

Un double enjeu analytique se dessine. 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 cet article 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 notamment sous l'impulsion de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE). 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 étudier de façon comparée le changement en matière d'action publique en Wallonie et en France. Dans une dernière partie, nous proposons une brève lecture des changements à l'œuvre dans les politiques de l'emploi.

## Éléments de contexte et approche théorique

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

### Des contextes institutionnels et socio-économiques contrastés

La Belgique est un État fédéral composé de communautés et de régions. Le fédéralisme belge, parfois qualifié de « centrifuge », s'est construit sur le transfert de compétences d'un État unitaire vers

(\*) Université de Bordeaux – SPIRIT, CNRS UMR 5116, Institut d'Études Politiques; t.berthet@sciencespobordeaux.fr

(\*\*) Institut wallon de l'évaluation, de la prospective et de la statistique (IWEPS); b.conter@iweeps.be

des régions et communautés à partir de 1970. Ces entités disposent de compétences exclusives, sans hiérarchie des normes (1).

### Les concepts de la science politique

Pour saisir ces enjeux analytiques, le point de vue adopté dans cet article s'appuie sur les outils et concepts de la science politique. Cette perspective se justifie à plusieurs titres. D'une part, l'objet de cette étude est le mode de régulation de la question du chômage par les acteurs publics. D'autre part, la politique de l'emploi s'inscrit dans des espaces politiques nationaux complexes ce qui justifie qu'une attention particulière soit portée aux systèmes d'acteurs, aux représentations sociales et aux instruments d'action publique. Sur ces différents registres, la science politique dispose d'outils d'analyse éprouvés.

Notre travail d'analyse des changements de la politique de l'emploi en Wallonie et en France s'appuie sur l'analyse secondaire de matériaux empiriques amassés à l'occasion 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. D'une part, une analyse documentaire de sources descriptives, programmatiques ou analytiques : documents politiques (programme national de réforme, déclarations gouvernementales, corpus législatif), administratifs (rapports d'activités des Services publics de l'emploi, décrets, circulaires), et techniques (rapports d'étude et d'évaluation). En outre, deux ensembles d'entretiens semi-directifs (une cinquantaine au total) auprès de responsables de la politique de l'emploi ont été mobilisés. Le premier porte sur les usages de la Stratégie européenne pour l'emploi en Wallonie et le second sur la prise en compte des dynamiques territoriales dans les politiques de l'emploi et le recours à des prestataires externes dans la conduite des politiques de formation et d'emploi en France. Les analyses belge et française portent sur la période 2000-2008 (BERTHET, 2004; BERTHET, CUNTIGH, GUITTON, 2002; CONTER, 2007, 2009; BERTHET, CONTER, 2011).

S'agissant des compétences liées au travail, l'État 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).

(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](http://www.be2010.eu)).

La répartition des compétences est un processus en évolution, les entités fédérées se voyant successivement confier davantage de responsabilités au cours des réformes successives de l'État. Depuis quelques années, le parlement flamand réclame la régionalisation des dernières compétences fédérales en matière de politique de l'emploi ainsi que d'une partie de la Sécurité sociale, tandis que les francophones souhaitent le maintien d'une Sécurité sociale unitaire. Les différences de contexte économique entre régions expliquent en partie ces revendications (3).

L'importance des compétences en matière d'emploi de la Wallonie (qui gère de façon autonome la quasi-totalité des politiques actives (4)) et les différences d'orientation de ces politiques entre les régions belges (5) justifient la prise en compte du niveau régional pour la comparaison internationale.

La France est un État 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'État se sont vus déléguer par le pouvoir central des blocs de compétences. S'agissant des compétences liées au travail, l'État central conserve une large maîtrise de ce champ puisqu'il assume à l'instar de l'État belge la responsabilité sur la Sécurité sociale, le droit du travail et la fiscalité, mais à la différence de ce dernier, l'État 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 Service public de l'emploi (SPE).

(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.

(4) La Région est à ce titre pleinement associée à la Stratégie européenne pour l'emploi : les cabinets ministériels régionaux participent aux réunions préparatoires à celles du Comité emploi, sont associées aux réunions bilatérales avec la Commission et rédigent des contributions régionales au Programme national de réforme.

(5) À partir d'une analyse de la base de données sur les politiques du marché du travail d'Eurostat (LMP), CONTER et MAINGUET (2007) ont mis en évidence les caractéristiques des dépenses pour l'emploi de la Région wallonne. Ainsi par exemple, alors que la population wallonne ne représente qu'un tiers de la population belge, les dépenses wallonnes consacrées aux créations directes d'emploi représentent 84 % des dépenses de l'ensemble des régions belges consacrées à ces politiques.

**Tableau 1 : Éléments de comparaison des contextes socio-économiques et des dépenses publiques pour l'emploi en France et en Wallonie**

|                                                  |          | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
|--------------------------------------------------|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| <b>Taux d'emploi</b>                             | France   | 62,1 | 62,8 | 63,0 | 64,0 | 63,8 | 63,7 | 63,7 | 64,3 | 64,9 | 64,2 |
|                                                  | Wallonie | 56,0 | 55,4 | 54,9 | 55,4 | 55,1 | 56,1 | 56,1 | 57,0 | 57,2 | 56,2 |
|                                                  | UE 15    | 63,4 | 64,1 | 64,2 | 64,5 | 64,9 | 65,4 | 66,2 | 66,9 | 67,3 | 65,9 |
| <b>Taux d'activité</b>                           | France   | 68,8 | 68,6 | 69,0 | 69,9 | 69,9 | 70,0 | 69,9 | 70,0 | 70,1 | 70,7 |
|                                                  | Wallonie | 62,4 | 61,5 | 61,4 | 62,2 | 62,6 | 63,7 | 63,6 | 63,7 | 63,6 | 63,3 |
|                                                  | UE 15    | 69,0 | 69,0 | 69,6 | 69,9 | 70,5 | 71,2 | 71,8 | 72,0 | 72,5 | 72,5 |
| <b>Taux de chômage</b>                           | France   | 10,2 | 8,6  | 8,7  | 8,6  | 9,2  | 8,9  | 8,8  | 8,0  | 7,4  | 9,1  |
|                                                  | Wallonie | 10,2 | 9,9  | 10,6 | 10,9 | 12,0 | 11,8 | 11,7 | 10,5 | 10,0 | 11,2 |
|                                                  | UE 15    | 8,4  | 7,3  | 7,7  | 8,0  | 8,2  | 8,1  | 7,7  | 7,0  | 7,1  | 9,0  |
| <b>Taux de chômage des jeunes</b>                | France   | 20,6 | 18,0 | 18,9 | 17,4 | 19,9 | 20,3 | 21,4 | 18,9 | 18,3 | 22,6 |
|                                                  | Wallonie | 26,9 | 28,3 | 26,5 | 31,8 | 33,1 | 32,0 | 31,3 | 27,8 | 27,5 | 30,5 |
|                                                  | UE 15    | 16,1 | 14,1 | 14,7 | 15,3 | 15,9 | 16,5 | 15,9 | 14,9 | 15,4 | 19,5 |
| <b>Politiques passives en pourcentage du PIB</b> | France   | 1,01 | 0,96 | 0,90 | 0,82 | 0,72 | 0,66 | 0,68 | 0,70 |      |      |
|                                                  | Belgique |      |      |      |      | 0,94 | 0,89 | 0,89 | 1,09 |      |      |
|                                                  | UE 15    |      |      |      |      | 0,61 | 0,53 | 0,53 | 0,49 |      |      |
| <b>Politiques actives en pourcentage du PIB</b>  | France   | 1,38 | 1,41 | 1,58 | 1,73 | 1,71 | 1,59 | 1,39 | 1,26 |      |      |
|                                                  | Belgique | 1,62 | 1,62 | 1,78 | 1,95 | 1,92 | 1,91 | 1,81 | 2,02 |      |      |
|                                                  | UE 15    | 1,23 | 1,21 | 1,31 | 1,40 | 1,41 | 1,39 | 1,25 | 1,08 |      |      |

Sources : Eurostat, Enquêtes sur les Forces de travail (emploi, chômage) et LMP (dépenses pour les politiques de l'emploi).

En ce qui concerne la participation de la population au marché du travail, des différences significatives apparaissent entre Wallonie et France : alors que la France se caractérise par un taux d'activité et un taux d'emploi inférieurs mais proches de la moyenne européenne (EU 15), la Wallonie affiche, pour ces deux taux, des chiffres largement inférieurs (le taux d'emploi wallon est d'environ dix points de pourcentage inférieur à la moyenne européenne). Les deux entités présentent des taux de chômage (global et surtout des jeunes) supérieurs à la moyenne ; les dépenses pour l'emploi y sont nettement supérieures.

Enfin, en dépit de leurs différences d'organisation institutionnelle, ces deux entités 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'europanisation croissante de ces domaines d'action publique.

### **Stratégie européenne pour l'emploi : orientations et méthodes**

La Stratégie européenne pour l'emploi (SEE) organise la coordination des politiques de l'emploi des États de l'Union autour de principes communs. Si ces « 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).

Ces politiques partent du constat de l'accroissement inéluctable des transitions professionnelles. Elles ont ainsi pour objectif de raccourcir les périodes de chômage et de « fluidifier » le fonctionnement d'un marché du travail marqué durant ces deux dernières décennies par le développement d'un chômage de longue durée persistant. Le principe d'action retenu consiste à rompre avec la logique traditionnelle d'un « droit de tirage » sur les droits sociaux pour les personnes privées d'emploi. L'accès aux bénéfices de l'État social est assujéti à une exigence comportementale des demandeurs. Il faut qu'ils se comportent de manière active dans la recherche d'un emploi à défaut de quoi ces bénéfices – l'indemnisation de la perte d'emploi notamment – sont progressivement abolis. Les financements publics de la politique de l'emploi sont orientés vers des dépenses actives, c'est-à-dire qui visent le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi. Par ailleurs, cette logique promeut une flexibilité accrue de l'emploi contrebalancée par des garanties collectives plus fortes (en matière d'accompagnement, de formation) accordées aux individus en transition professionnelle.

En termes d'orientation politique, la SEE, telle que formalisée dans la dernière version des « Lignes directrices » couvrant la période 2008-2010

(CONSEIL EUROPÉEN, 2008), s'appuie sur quatre dimensions principales (CONTER, 2007) : le développement de l'offre de travail, l'activation et la formation, la flexibilité et la transparence du marché du travail, et la limitation du coût du travail. 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.

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 États 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 États : le Conseil, le Comité emploi, la *Cambridge review*, etc. ne rassemblent pour l'essentiel que des représentants des États « 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. En Belgique, par exemple, les régions sont seules compétentes en ce qui concerne les politiques actives de l'emploi alors qu'en France si l'État central est bien en charge des politiques d'emploi, ce sont les régions qui sont en charge de la formation professionnelle.

### **Nature et vecteurs du changement politique dans l'analyse des politiques publiques**

Les principes et les instruments 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. Si la plupart des changements sont dits « incrémentaux » ou marginaux parce qu'ils s'appuient sur l'expérience du passé, l'analyse des politiques publiques distingue plusieurs types de changements.

#### ***De l'apprentissage politique au changement de paradigme***

Les travaux de Peter HALL (1993) sur l'apprentissage politique l'ont conduit à proposer une typologie du changement dans les politiques publiques. Aux termes de cette classification, trois ordres de changements politiques peuvent être envisagés : 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 ordre (6) ; 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* ou « chemins de dépendance »).

Pour Bruno PALIER et Giuliano 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 comme vecteurs du changement de politiques publiques***

Dans un ouvrage collectif récent, Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALÈS (2004) ont renouvelé l'analyse des Instruments d'action publique (IAP). Leur point de départ consiste à se dégager des approches fonctionnalistes qui présentent le choix des IAP comme de simples options techniques pour démontrer que, d'une part, ce choix constitue un acte politique et que, d'autre part, les instruments choisis ont des effets sur l'action souvent différents de ceux souhaités au départ.

Dans cette perspective, il importe de préciser ce qu'on entend par le concept d'instrument d'action publique. Les auteurs le définissent ainsi : « un instrument d'action publique constitue un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur » (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 13). Plus larges que les dispositifs singuliers (comme par exemple pour le cas français, le contrat initiative emploi), les instruments d'action publique se différencient par leur caractère générique (pour poursuivre sur cet

---

(6) Sur l'application à la politique belge de la distinction établie par Peter Hall des trois ordres de changements politiques, cf. VIELLE, CASSIERS et POCHE (2005).

exemple, ce sont ici les contrats aidés qui peuvent être qualifiés d'IAP)(7).

Analyser les IAP revient 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. Pour LASCOUMES et LE GALÈS, 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.

Compte tenu de ces prémisses théoriques auxquels se rattache notre analyse, il nous semble que la SEE promeut et accompagne des changements d'instruments qui génèrent des transformations de fond dans les politiques nationales de l'emploi. Et nous avançons ici l'hypothèse que la nature de ces mutations relève davantage d'un changement de paradigme que d'une adaptation marginale.

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

Suivant des stratégies différentes liées à des contextes nationaux particuliers, les politiques de l'emploi belge et française offrent des trajectoires convergentes vers le développement de logiques renforcées d'activation et de flexicurité. Sous l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), l'évolution de la politique de l'emploi dans ces deux entités s'appuie sur de nouveaux instruments d'action publique. L'accumulation de ces modifications instrumentales contribue à une transformation plus globale des principes fondant l'intervention publique dans ce champ.

Afin de mettre en évidence ces changements, nous aborderons successivement les cas singuliers de la politique de l'emploi en Wallonie et en France pour souligner comment, dans chaque aire géographique, les modifications d'instruments finissent par infléchir leurs trajectoires de manière concomitante et similaire.

(7) LASCOUMES et LE GALÈS (2004, p. 14) définissent ainsi cette dimension constitutive d'un IAP : «un dispositif technique à vocation générique porteur d'une conception concrète du rapport politique/société et soutenu par une conception de la régulation».

## La politique de l'emploi en Wallonie

Depuis les années 1980, les politiques de l'emploi en Belgique et en Région wallonne ont suivi le mouvement de l'activation, concrétisé notamment par la création ou le financement d'emplois «tremplin» (programmes de résorption du chômage, de transition professionnelle, agences locales pour l'emploi, etc.), d'une part, et les dispositifs de formation et d'insertion dans le cadre de «parcours d'insertion» d'autre part. Ces systèmes, reposant sur une participation volontaire, s'articulent à une indemnisation du chômage non limitée dans le temps et accessibles aux jeunes à la sortie des études (8).

Depuis la fin des années 1990, un accent plus important a été placé sur l'accompagnement des demandeurs d'emploi, et ce, dans la perspective des premières «Lignes directrices» européennes pour l'emploi qui prévoyaient que «les États membres feront en sorte : d'offrir un nouveau départ à tout jeune avant qu'il n'atteigne six mois de chômage sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle, d'emploi ou de toute autre mesure propre à favoriser son insertion professionnelle (et) d'offrir également un nouveau départ aux chômeurs adultes avant qu'ils n'atteignent douze mois de chômage, par un des moyens précités ou, plus généralement, par un accompagnement individuel d'orientation professionnelle» (9). La Commission recommandait dans le même temps à la Belgique de transformer en dépenses actives une partie des budgets consacrés à l'indemnisation : «les deux tiers des ressources destinées aux politiques du marché du travail étant affectés à des programmes de garantie de revenu, il est possible de procéder à une restructuration substantielle des dépenses au profit de mesures plus actives» (COMMISSION EUROPÉENNE, 1999).

### *Influence européenne et tensions régionales*

Isoler l'influence de la SEE dans des réformes politiques n'est pas toujours aisé, mais les discours des acteurs politiques et administratifs belges et wallons sont assez unanimes quant à son caractère déterminant. Pour le Ministère fédéral de l'emploi, par exemple, «les Régions (...) intensifient leurs actions d'accompagnement (...) ceci correspond à ce qui est prévu dans les Lignes directrices

(8) Des exclusions étaient possibles pour «durée anormalement longue» (durée établie sur la base du sexe, de l'âge, de la région) soit de 24 à 99 mois selon les cas. Pour les jeunes n'ayant jamais travaillé, une allocation d'attente est attribuée après une période de «stage d'attente».

(9) Au cours des années, la formulation de ces objectifs a légèrement évolué (la notion de nouveau départ n'apparaissant plus); pour la période 2008-2010, ces objectifs sont rappelés en annexe des «Lignes directrices» et non plus dans le corps du texte qui intègre en revanche les objectifs en matière de taux d'emploi.

européennes pour l'emploi (...)» (SPF EMPLOI, 2008). Le caractère non limité dans le temps du bénéfice des allocations de chômage et la faiblesse du contrôle des obligations des demandeurs d'emploi ont en effet été l'objet de remises en cause répétées dans le cadre des recommandations européennes. Pour la Commission, il importe de rendre les prestations de sécurité sociale davantage incitatives. Le Plan (fédéral) d'accompagnement des chômeurs mis en place en 2004 et ses déclinaisons régionales (dont les plans «jeunes plus» puis *job tonic* centrés sur les jeunes sortants de l'enseignement en Wallonie(10)) apparaissent comme des réponses aux recommandations européennes (cf. *infra*). Il en va de même de la loi sur la solidarité entre les générations visant à activer les travailleurs dits «âgés».

En outre, les discours d'acteurs, les instruments de politique publique (délais de convocation, groupes cibles) et les indicateurs de «monitoring» utilisés dans les politiques régionales et fédérales témoignent de l'influence déterminante de la Stratégie européenne pour l'emploi.

Dans le même temps, les rapports interrégionaux en Belgique ont aussi été déterminants quant aux transformations des politiques d'accompagnement et d'indemnisation. Avant 2004, les Services publics de l'emploi étaient supposés transmettre à l'autorité fédérale les informations relatives aux demandeurs d'emploi qui n'étaient plus disponibles, ne s'étaient pas présentés à une convocation, avaient refusé ou quitté une formation ou un emploi convenable, ou ne collaboraient pas au parcours d'insertion. Les différences de pratiques entre Flandre et Wallonie ont fait l'objet de polémiques nombreuses et ont été déterminantes de l'évolution du système. Dans ce débat, le «taux de transmission» d'informations sur les demandeurs d'emploi par les régions à l'office national responsable du contrôle, est devenu un indicateur à la fois de l'«activation» (témoignant du contrôle de l'équilibre entre droits et devoirs) et de la loyauté fédérale des régions. En 2003, le taux de transmission, exprimé en pourcentage des demandeurs d'emplois, était 13,5 fois plus élevé en Flandre qu'en Wallonie(11).

### *Nouveaux instruments*

À partir des années 2000 s'est progressivement développé un système nouveau de contrôle et d'accompagnement des demandeurs d'emploi qui ne reposait plus sur la seule obligation de

disponibilité (concrétisée essentiellement par l'obligation d'accepter une offre d'emploi ou de formation, de «pointer» et de se présenter aux convocations). Ce système se caractérise par une convocation systématique des demandeurs d'emploi, tant par les services de contrôle (fédéraux) que d'accompagnement (régionaux), l'établissement de contrats d'insertion, l'obligation de recherche d'emploi ou de démarches d'insertion, la transmission systématique par les services d'accompagnement de toutes les actions et démarches accomplies au service de contrôle, et l'existence de sanctions (variables selon le statut de l'individu et allant d'une réduction des allocations à l'exclusion du chômage).

En 2007, année où le nouveau système a acquis son rythme de croisière, l'accompagnement des demandeurs d'emploi et le contrôle ont été renforcés. Les transmissions et sanctions ont suivi le même mouvement(12). Ces changements ont été introduits graduellement, ils ont d'abord porté sur les «nouveaux entrants dans le chômage», en commençant par les tranches d'âge les plus jeunes. Les délais de convocation ont été rapprochés et le niveau d'exigence des contrats individuels s'est progressivement élevé. Le tableau suivant présente les «taux de sanction» publiés par l'Office national de l'emploi(13). Il montre une augmentation significative de ceux-ci, en particulier en Wallonie.

Les chômeurs qui participent à un programme régional d'activation (recherche active d'emploi, formation professionnelle, orientation, par exemple) ne sont pas soumis aux contrôles. Ce plan d'accompagnement est révélateur de trois mouvements de transformation des politiques d'emploi observés depuis une quinzaine d'années : individualisation, territorialisation et hybridation de l'action publique.

(10) Ces programmes organisent la convocation systématique des jeunes demandeurs d'emploi wallons afin de leur proposer un accompagnement, une orientation ou une formation professionnelle.

(11) Les transmissions en Flandre concernaient 6376 individus, soit 3,24 % des demandeurs d'emploi inscrits, contre 596 cas, soit 0,24 % en Wallonie (SPF EMPLOI, 2008).

(12) À l'échelle du pays, le taux de transmission a été multiplié par 5,6 entre 2003 et 2007 ; le taux de sanction a quintuplé. En Wallonie, les transmissions ont été multipliées par 30 pour atteindre la moitié du pourcentage flamand. Rappelons que des différences de contexte économique, et donc de vacances d'emploi, expliquent objectivement certaines des différences régionales.

(13) Les sanctions varient selon la situation familiale du chômeur et son avancement dans le plan d'accompagnement : il peut s'agir d'une suspension de quatre mois (conjoint, à l'issue du 1<sup>er</sup> entretien), d'une réduction d'allocation durant quatre mois (chef de ménage ou isolé, 1<sup>er</sup> entretien), d'une allocation réduite durant six mois suivie d'une exclusion (chef de famille ou isolé, 2<sup>e</sup> entretien) ou d'une exclusion (conjoint, 2<sup>e</sup> entretien).

Tableau 2 : Taux de sanction dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs en Belgique

|                  | Depuis l'origine du plan d'accompagnement (2004-2010) |               |               | Année 2010                            |                                        |
|------------------|-------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------------------------------|----------------------------------------|
|                  | Chômeurs convoqués                                    | Sanctionnés   | % de sanction | Sanctions en % des chômeurs convoqués | Sanctions en % des demandeurs d'emploi |
| <b>Flandre</b>   | 157 456                                               | 17 868        | 11,3          | 14,2                                  | 2,6                                    |
| <b>Wallonie</b>  | 370 396                                               | 41 742        | 11,3          | 16,5                                  | 5,1                                    |
| <b>Bruxelles</b> | 118 984                                               | 9 462         | 8,0           | 10,7                                  | 3,0                                    |
| <b>Total</b>     | <b>646 776</b>                                        | <b>69 062</b> | <b>10,7</b>   | <b>14,8</b>                           | <b>3,8</b>                             |

Source : Office national de l'emploi (2011).

Pour assurer à tous les demandeurs d'emploi la possibilité de s'engager dans un programme d'activation, l'offre de service a été réorganisée en s'insérant davantage dans les territoires (maisons de l'emploi, missions régionales, associations sans but lucratif locales). Le transfert des chômeurs exclus vers l'assistance sociale (14) organisée, au niveau local, ajoute à ce mouvement.

De plus, afin d'augmenter leur capacité d'activation, les pouvoirs publics wallons ont recours, depuis 2004, à la sous-traitance de l'accompagnement des chômeurs. Des prestataires privés (marchands ou non-marchands) prennent en charge aujourd'hui environ 8 000 chômeurs par an dans le cadre de quatre types d'actions (bilan de compétences et recherche d'emploi, projet de création d'entreprise, orientation, formation de base). Ces pratiques restent marginales (elles concernent 5 à 7 % des chômeurs engagés dans le plan d'accompagnement) mais sont importantes en termes de conception de l'action publique. Environ un quart à un tiers des demandeurs d'emploi pris en charge dans le cadre de ces appels d'offres le sont par des organisations commerciales (qui dépendent du secteur du travail temporaire).

### ***Du changement d'instruments au changement de référentiel***

En nous référant à la typologie de HALL (*cf. supra*), on peut considérer que les changements observés dans les délais de convocation (nombre de mois de chômage), dans la définition des groupes d'âge concernés par les systèmes de contrôle ou d'accompagnement ou dans le niveau des sanctions (nombre de mois/semaines de suspension d'allocation, pourcentage de l'allocation non attribuée) sont des changements de premier ordre (*instrument settings*); la contractualisation de la relation d'accompagnement, les conditions de sanction, le développement de collaborations entre organismes chargés de l'accompagnement et du contrôle sont

des changements de deuxième ordre, alors que des réformes telles que la limitation des allocations de chômage dans le temps ou une dégressivité des allocations pour toutes les catégories de chômeurs constitueraient des changements de troisième ordre.

Depuis l'origine de la Stratégie européenne pour l'emploi, les différentes réformes en matière de politique de l'emploi peuvent être considérées comme des changements de premier et deuxième ordre. Les grandes caractéristiques du système de chômage sont en effet restées inchangées, alors que de nouveaux instruments (contractualisation, plan d'activation du comportement de recherche d'emploi – ACRE – fédéral, plan «Jeunes plus», plan *Jobtonic* au niveau wallon) ont vu le jour et que le niveau de fixation des instruments a constamment évolué : en 2004, l'ACRE concernait les moins de 30 ans, l'année suivante les moins de 40 ans, pour être étendu aux moins de 50 ans en 2006 ; la méthodologie de *Jobtonic* (réunions collectives vs rencontres individuelles) a été modifiée en prenant en compte le niveau de diplôme des individus, la sous-traitance au secteur privé de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est rentrée dans les pratiques, *etc.* Dans une large mesure, ces changements peuvent être qualifiés de «*path dependent changes*» (PALIER, BONOLI, 1999).

Toutefois, ils ont entraîné un changement de conception de l'action publique en matière de chômage. En effet, les décideurs considèrent aujourd'hui que si les principes de base de l'assurance chômage n'ont pas été réformés, le nouveau système a contribué *de facto* à en changer les conditions d'application. En quelques années, plusieurs changements majeurs sont ainsi intervenus : contractualisation de la relation d'accompagnement, développement d'obligations de moyens pour les demandeurs d'emploi, transmission entre services d'accompagnement et de contrôle, d'information sur les démarches effectuées par les demandeurs d'emploi, généralisation d'un système d'avertissement et de sanction, multiplication des sanctions effectives, sous-traitance de certaines actions d'accompagnement et de formation professionnelle à des opérateurs privés marchands, normalisation de l'intérim comme emploi convenable (qu'un

(14) Notons que les politiques d'assistance s'inscrivent également depuis les années 1990 dans la perspective de l'activation. Afin de bénéficier du revenu d'intégration, les individus s'adressant aux centres publics d'action sociale sont tenus de s'inscrire comme demandeurs d'emploi auprès du service public régional.



chômeur ne peut refuser), développement d'une logique de *work first* (15).

### Les instruments de l'activation en France

À l'instar de la Belgique, la France connaît une transformation importante de sa politique de l'emploi dans le sens d'un développement croissant de l'activation et la flexicurité. La logique d'activation a connu un premier développement à partir de la fin des années 1990 avec notamment le vote de la loi de lutte contre les exclusions de 1998 qui a introduit à la fois une ouverture du Service public de l'emploi (SPE) à de nouveaux services de l'État (droit des femmes et action sociale) et surtout aménagé un nouveau dispositif : le Programme d'action personnalisé pour un nouveau départ (PAP-ND). Il sera complété à l'occasion de la signature de la convention ANPE-Unédic de 2001 par la création du Plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) de l'Unédic pour les chômeurs indemnisés et du Projet d'action personnalisé (PAP) de l'ANPE pour tous les demandeurs d'emploi. Ce dispositif s'appuie sur un mécanisme de conditionnalité des aides à l'emploi liées au suivi d'actions de formation prescrites. Depuis ce premier pas, et compte tenu des changements importants que suppose la mise en œuvre de l'activation, c'est une série de transformations profondes qui ont affecté la politique de l'emploi. Ainsi, le SPE, après une territorialisation progressive de son action (BERTHET, 2004 ; BERTHET, CUNTIGH, GUITTON, 2002 ; SIMONIN, 2000), connaît dans le sillage du vote de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 un élargissement de ses composantes et le rapprochement des fonctions d'indemnisation et de placement (*cf. infra*). Les instruments de la politique de l'emploi également sont restructurés. Un profilage statistique négocié des demandeurs d'emploi est instauré qui vise à différencier l'intensité de l'intervention des services de placement au regard des probabilités individuelles de basculement dans le chômage de longue durée. Le suivi des demandeurs d'emploi est renforcé dans le cadre d'un PPAE (Projet personnalisé d'accès à l'emploi). De manière générale, l'orientation de ces derniers se fait plus prescriptive et l'effectivité de la recherche d'emploi fait l'objet d'un contrôle plus serré. Les sanctions portées à l'égard des demandeurs d'emploi indemnisés sont systématisées par une progressivité qui les rend plus opératoires et acceptables au regard des agents du SPE. Le gouvernement français pourra ainsi afficher à l'endroit des autorités communautaires un décompte précis des sanctions prises à l'égard des demandeurs d'emploi. En effet, le rapport annuel de

progrès 2007 sur le programme national de réforme 2005-2008 fait état d'un passage des sanctions de 13 261 à 23 240 entre les premiers semestres 2005 et 2006 (ces sanctions incluent la réduction temporaire et la suppression temporaire ou définitive des aides sociales et à l'emploi).

Deux leviers – l'un relatif au champ des agences institutionnelles, l'autre à celui des instruments d'action publique – semblent avoir joué dans cette restructuration un rôle non négligeable : l'ouverture du marché du placement pour ce qui concerne la politique de l'emploi et la mise en œuvre du code des marchés publics dans le champ de la formation professionnelle.

L'influence de la politique communautaire joue pour ce qui concerne ces deux leviers à un double niveau. En premier lieu, ces deux processus correspondent pour chacun d'entre eux à des recommandations européennes dans le secteur des politiques d'emploi. Mais, plus largement, ces leviers s'inscrivent de plain-pied et à un niveau qui dépasse le seul secteur de la politique de l'emploi dans un référentiel communautaire qui pose le jeu de la concurrence et du marché en paradigme dominant. En effet, le principe d'une régulation politique dont l'objet central est de permettre le jeu d'une concurrence libre constitue un principe directeur de l'action communautaire. Il agit ici comme un référentiel global inspiré des théories ordolibérales qui soutiennent la conception européenne de la modernisation de la régulation politique.

#### ***L'ouverture du marché du placement en France : du recours à des prestataires externes à la mise en concurrence du service public de l'emploi***

La modernisation des Services publics de l'emploi (SPE) constitue une priorité des instances communautaires. Intégrée aux « Lignes directrices » de la Stratégie européenne pour l'emploi (LD 20 « Améliorer la réponse aux besoins du marché du travail »), cette modernisation repose sur un double redéploiement fonctionnel et territorial. La meilleure adaptation de l'offre de service du SPE aux réalités économiques locales constitue une recommandation constante de l'Union européenne qui accompagne la territorialisation croissante de la politique de l'emploi en France (BERTHET, CUNTIGH, GUITTON, 2002). Le redéploiement fonctionnel des SPE en Europe consiste notamment, en cohérence avec la mise en œuvre de la convention 181 de l'Organisation internationale du travail, dans une ouverture du marché du placement dans les pays où le service public possède une position monopolistique. Les recommandations communautaires encouragent une telle ouverture et engagent les SPE européens à s'adapter à une situation d'intervention concurrentielle sur le marché du travail (COMMISSION EUROPÉENNE, 1998). Cette adaptation passe par un rapprochement des services de placement et

(15) Par *workfirst*, on entend une approche de l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui vise une insertion la plus rapide possible dans des situations de travail, d'autres étapes d'orientation ou de formation étant envisagées dans un deuxième temps.

d'indemnisation et l'articulation avec les opérateurs privés prenant eux aussi en charge l'intermédiation sur le marché du travail.

Pour les gouvernements français successifs, le recours à des opérateurs externes à l'administration de l'emploi relève de contraintes propres à leurs choix en matière de politique de l'emploi (BERTHET, CUNTIGH, 2004) : il se comprend au regard du fait qu'il paraît nécessaire de lutter contre la massification du chômage tout en individualisant de plus en plus les prestations aux demandeurs d'emploi, mais à effectifs constants au sein de l'administration. L'usage d'emplois contractuels et surtout de prestations externalisées permet de résoudre cette quadrature du cercle et d'absorber les variations du marché du travail sans recrutement de fonctionnaires supplémentaires.

Si l'externalisation de la politique de l'emploi a pu, dans un premier temps, être décidée et régulée par l'administration de l'emploi pour suppléer ses faiblesses numériques ou en compétence, un pas supplémentaire a été franchi dans l'ouverture du marché du placement lorsque le monopole de l'ANPE a été remis en cause. En 2005, une série d'expérimentations ont abouti à l'institutionnalisation de la mise en concurrence de l'Agence par la convention tripartite État-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, de lancer un appel d'offres 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 théorique de l'ANPE sur le placement des demandeurs d'emploi, l'agence publique passe d'une posture de commanditaire unique à une position ouvertement concurrentielle avec le secteur privé, où elle clame, chiffres à l'appui, sa compétitivité par rapport aux organismes privés et son meilleur rapport coût/service rendu (16).

Ce changement ne relève pas d'un acte isolé mais s'inscrit dans un cycle de réforme de la gestion du marché du travail (CERC, 2005). En effet, la mise en concurrence de l'ANPE par l'Unedic fait suite à la montée en puissance de ce dernier organisme (association privée gérée de manière paritaire par les partenaires sociaux) au sein de la politique de l'emploi. Cantonnés jusqu'à la loi de cohésion sociale au seul rôle d'indemnisation des chômeurs, les Assédic ont été depuis inclus dans le cercle fermé du « noyau dur » des opérateurs de la politique de l'emploi. Le

rapprochement a conduit dans la période la plus récente à l'intégration de l'ANPE et de l'Unedic au sein d'une structure commune « Pôle Emploi » (Loi n° 2008-126 du 13 février 2008 relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi, JO 14/02/2008, p. 2712). Cette étape ultime – la fusion des deux organisations en une seule –, au-delà des difficultés liées au statut, à la professionnalité, aux cultures professionnelles de leurs agents, signe la volonté de rapprocher autant que possible les fonctions d'indemnisation et de placement. Ce rapprochement est logique dans une perspective d'activation puisque l'indemnisation (ou plus précisément sa suppression graduelle) est conçue comme un moyen de pression visant à garantir l'effectivité de la recherche d'emploi.

Au-delà de l'institutionnalisation du rôle des Assédic dans la conduite de cette politique, les instruments de la politique de l'emploi ont eux aussi été réformés (projet d'accès personnalisé à l'emploi, profilage statistique, dossier unique du demandeur d'emploi, maisons de l'emploi, etc.). Complété par les transformations de la législation sociale dans une optique de renforcement du contrôle de « l'accomplissement d'actes positifs et répétés » en vue la recherche d'un « emploi convenable » (17), c'est un basculement complet de la politique de l'emploi dans la logique de l'activation qui s'est opéré en France au cours des années 2000. Dans ce processus de changement, la transformation des institutions constitue, on l'a vu ici, un élément central. L'étude d'un processus similaire et complémentaire dans le champ de la formation professionnelle permet de souligner le rôle tout aussi décisif des changements instrumentaux.

### ***Changements instrumentaux : le code des marchés publics et ses effets sur le pilotage du système régional de formation***

La formation professionnelle constitue, dans la perspective de la SEE notamment, un outil clé de sécurisation des trajectoires professionnelles promu par les logiques contemporaines d'activation et de flexicurité. 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

(16) Sur ce point, cf. le rapport de synthèse rédigé sous la direction de Claude Seibel sur l'évaluation des expérimentations de l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unedic et l'ANPE en 2007 (SEIBEL, 2009).

(17) La notion « d'emploi convenable » a été très discutée, elle renvoie dans le code du travail à l'appréciation pour les demandeurs d'emploi d'un « emploi compatible avec leur spécialité ou leur formation et avec leurs possibilités de mobilité géographique » (Art. R311-3-5).

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. Ce processus s'est traduit dans les faits par une application rigoureuse du code des marchés publics qui a eu pour conséquence que l'achat de formation en marché public est devenu la règle et le subventionnement l'exception. Les contentieux ont d'ailleurs très rapidement démontré le risque juridique aux collectivités désireuses de passer outre l'injonction à généraliser l'achat de prestations. «Ainsi, la jurisprudence en matière de requalification des subventions en marchés publics a sans doute forcé les administrations régionales à un meilleur respect de la réglementation en vigueur» (SEILER, SOLDINI, 2008).

Ce changement affecte en premier lieu les organismes de formation. La maîtrise des mécanismes complexes et instables du code des marchés publics a impliqué, pour leur survie, que ces organismes soient à même de développer des compétences nouvelles. Le savoir-faire traditionnel en matière de pédagogie et de conseil – toujours aussi nécessaire compte tenu notamment des exigences accrues en termes de placement des bénéficiaires – a dû être complété par le développement de pôles d'ingénierie de projet et de gestion. Le passage de mécanismes de subvention de projets à des pratiques d'achat de prestations en marché auprès des organismes de formation tend ainsi à transformer sur le fond la relation avec la collectivité territoriale, renvoyant celle-ci à une logique marchande. De ce fait, seuls les organismes les plus importants, dotés d'une bonne ingénierie financière, peuvent faire face à ces contraintes, au détriment des petits organismes (notamment issus de l'économie sociale) qui connaissent les plus grandes difficultés.

Du côté des collectivités territoriales, cette innovation institutionnelle transforme les postures et exigences. Elles passent ce faisant d'une posture de coordination des interventions à une fonction de commanditaire d'actions de formation en phase avec les marchés locaux du travail et les orientations de la politique régionale. La mise en œuvre du code des marchés publics s'est traduite par la nécessité d'acquérir ou de développer les compétences internes nécessaires à la conduite d'une ingénierie de commande publique.

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. En ce sens, on pourrait émettre l'hypothèse que cet outil vient compléter la décentralisation institutionnelle en donnant aux Conseils régionaux des moyens d'intervention décisifs sur le marché de la formation.

\*

\* \*

Notre travail de lecture comparée des évolutions des politiques de l'emploi en Wallonie et en France souligne l'intérêt d'une observation simultanée des transformations des instruments de politique publique, des représentations et des acteurs. Dans ce domaine particulier des politiques publiques, l'analyse doit par ailleurs prendre en compte les relations complexes entre plusieurs niveaux de pouvoir (États et collectivités relevant de la décentralisation, régions autonomes).

Les politiques de l'emploi ont été affectées dans les deux espaces observés par une logique d'activation qui se concrétise notamment par des approches davantage individualisées et territorialisées. Les chômeurs sont ainsi convoqués de manière systématique, amenés à témoigner de leurs efforts de recherche d'emploi, orientés vers des dispositifs (publics ou privés) d'accompagnement et passibles de sanctions en cas de non-respect du contrat passé avec les autorités publiques. L'influence communautaire, et en particulier celle de la Stratégie européenne pour l'emploi, sur ces évolutions apparaît déterminante, notamment en donnant un fondement normatif et une légitimité à l'exigence de «modernisation des Services publics de l'emploi». 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 qui placent les États sous surveillance et en compétition.

Comme cette analyse comparée le souligne, les changements ainsi intervenus s'inscrivent dans un «chemin de dépendance» (*path dependency*) vis-à-vis des politiques et institutions existantes (système d'indemnisation du chômage, rôle central du Service public de l'emploi, distribution géographique des compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle). Les enjeux et rapports de compétition et de pouvoir internes aux États (relations entre institutions publiques en France, entre régions en Belgique) apparaissent à cet égard déterminants.

Les changements observés peuvent être considérés comme des changements mineurs en apparence. Toutefois, si certaines institutions ou politiques restent officiellement inchangées, la somme de ces

réformes apportées aux instruments de la politique active de l'emploi induit une modification profonde des objectifs généraux et des principes de l'action publique dans ce domaine. Parmi ces principes, l'activation, l'individualisation, la proximité, le contrôle et l'ouverture de l'accompagnement des chômeurs aux prestataires marchands paraissent

émerger de façon concomitante et symétrique dans les deux espaces observés.

En ce sens, l'adaptation des instruments aux principes d'action définis par l'Union européenne finit par transformer sur le fond les politiques des États membres.

## Bibliographie

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.

BERTHET T., CONTER B. (2011), «Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France», *Revue internationale de politique comparée*, Vol. 18, pp. 161-186.

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. et SORBETS C., Pessac, Presses Universitaires de Bordeaux.

BERTHET T., CUNTIGH P., GUITTON C. (2002), «La progressive territorialisation des politiques d'emploi» *Première synthèse* Vol. 24 (2), Paris, Ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

CONSEIL EUROPÉEN (2008), «Décision du conseil relative aux Lignes directrices pour l'emploi dans les États membres, 30 juin 2008» (document du Conseil n° 10614/08).

CERC (2005), *Aider au retour à l'emploi*. Paris, La Documentation française.

COMMISSION EUROPÉENNE (1998), *Moderniser les services publics de l'emploi pour soutenir la Stratégie européenne pour l'emploi*, Communication de la Commission 13/11/98.

COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Politiques de l'emploi dans l'UE et dans les États membres. Rapport conjoint 1998*, Bruxelles, mimeo.

*and Working papers* 10.10.2006, pp. 157-177.

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.

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., MAINGUET C. (2007), «Collection and Use of LMP data in a regional framework» *Eurostat methodologies*

HALL P. (1993), «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain», *Comparative Politics*, Vol. 25, N° 3 (Apr.), pp. 275-296.

LASCOUMES P., LE GALÈS P. (2004), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences Po.

ONEM (2011), *Rapport annuel 2010*, Bruxelles.

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, pp. 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 POCHE Ph., *Bilan social de l'Union européenne 2000*, Bruxelles, ISE-OSE, pp. 17-39.

SEIBEL C. (2009), *Rapport de synthèse du comité de pilotage de l'évaluation sur les expérimentations d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi conduites par l'Unédic et l'ANPE en 2007*, La Documentation française, octobre.

SEILER C., SOLDINI D., (2008), «Formation professionnelle : plaidoyer pour un nouveau service public», Communication pour le 4<sup>e</sup> Forum de la formation en Poitou-Charentes, Poitiers.

SIMONIN B. (2000), «La politique de l'emploi : la territorialisation en chantier», *4 pages, CEE*, n° 41.

SIMONIN B. (2004), «Politiques de l'emploi : trois réformes à l'étranger», *Connaissance de l'emploi* n° 3 (mai).

SPF EMPLOI (2008), *Activation du comportement de recherche d'emploi. Rapport d'évaluation mars 2008*, Bruxelles, mars, mimeo.

VIELLE P., CASSIERS I., POCHE Ph. (2005), *État social actif : vers un changement de paradigme?* PIE Peter Lang, Brussels.