
Participants : Bruno Antoine, Isabelle Barez, Thérèse-Marie Bouchat, Philippe Destatte (modérateur), Basilio Napoli (coordinateur), Marie-Hélène Ska (coordinatrice), Marc Zune (rapporteur), Bernard Van Asbrouck,

Domaine de travail de la Fabrique

Quelques indicateurs permettent d'arriver rapidement à la conclusion que les politiques d'emploi menées ces dernières années n'ont pas produit d'effet significatif, notamment sur la problématique du chômage qui reste structurellement élevé. Le nombre d'heures travaillées est resté stable et le nombre de travailleurs sans emploi n'a cessé d'augmenter depuis les années 70.

L'emploi constitue depuis les années 70, la priorité de tous les gouvernements qui se sont succédé, quel que soit le niveau de pouvoir. Il s'agit également d'une priorité pour les organisations syndicales qui revient sous forme d'adresse au politique à chaque rendez-vous électoral.

Quelques chiffres nous interpellent cependant : le nombre d'heures travaillées dans l'économie depuis les années 70 a bien quelque peu progressé pour revenir, dans les années 90, à un niveau proche de celui que notre pays a connu dans les années 80. Le nombre de personnes sans emploi croît de manière importante depuis la première crise pétrolière. Certes, de manière non continue mais lorsqu'on totalise les demandeurs d'emploi indemnisés, les jeunes en « stage d'attente », les chômeurs âgés et autres catégories, on reste frappé par l'ampleur croissante du phénomène d'absence de lien direct à un emploi.

La Wallonie dans ce contexte n'a pas manqué de plans divers et variés mais sans résultats marquants. Interroger aujourd'hui le lien entre emploi et travail, et donc les politiques d'emploi aujourd'hui correspond à une nécessité vitale pour permettre à chacun de construire, de se construire un avenir où les mots cohésion sociale et reconnaissance de soi ne sont pas de vains mots. »

L'objectif de la réflexion est d'interroger le lien entre emploi et travail dans le cadre du maintien et du renforcement de la cohésion sociale permettant à chacun de trouver sa place dans la société.

La démarche d'analyse prospective propose d'opérer une réflexion en trois temps :
– mise en évidence des évolutions significatives antérieures et anticipées ;

- choix de quelques moments « critiques » et examen des cheminements empruntés et des points de rupture menant à des scénarios alternatifs ;
- identification d'une stratégie.

1. Etape rétrospective : identification et analyse des bifurcations et alternatives passées

1.1. Mise en perspective des moments critiques et du contexte des 30 dernières années

1.1. L'évolution des politiques d'emploi

Plusieurs moments clés concentrant des évolutions significatives des politiques, mais également des scénarii alternatifs non empruntés sont relevés :

- début des années 80 et le développement des politiques de résorption du chômage (TCT/CST), et qui signe le début de l'intervention de la sphère publique dans le subventionnement de l'emploi ;
- 1989 et la régionalisation : une avancée surtout symbolique au départ, portée par des acteurs convaincus, mais sans vision politique précise, notamment en matière de politiques d'emploi. *On a oublié qu'on pouvait faire autre chose comme politique qu'à l'Etat national* : les politiques menées sont très (inter)dépendantes (avec les) des politiques fédérales, renforcé par le décalage des calendriers. L'autonomie qui aurait permis de développer des politiques d'emploi alternatives étant donné le contexte wallon n'ont pas été saisies ;
- 1993 et le premier PAC. Une opportunité de prise en charge régionale de la problématique de l'accompagnement aurait pu être prise ;
- 2001 Titres-services : l'idée de départ est portée par des acteurs régionaux, mais une fois fédéralisée, celle-ci perd sa cohérence et son ambition de départ pour devenir plus hétérogène et aux effets non souhaités (partage de rôles hommes-femmes, stabilisation des personnes dans le système) ;
- 2004 et la politique d'activation. La rupture est ici importante sur plusieurs points : transmission de l'information entre Forem et ONEm ; responsabilisation des individus et inversion de la charge de la preuve (mais aussi déresponsabilisation des entreprises), responsabilisation des opérateurs de formation et d'insertion, gestion des individus et non plus de catégories ;
- 2005 : le Plan Marshall qui permet de retravailler la question de la création d'emploi au travers des pôles de compétitivité ;
- 2006 : le Pacte de solidarité entre les générations qui induit la responsabilisation des entreprises dans les flux d'emploi. L'élément de rupture est présent, mais dans les faits, le signal est faible.

Au travers de ces différentes dates, ce sont des formes successives de politiques d'emploi qui se sont succédé :

- les premières politiques furent centrées sur un objectif de résorption du chômage. Ces politiques se sont estompées : le dispositif APE, par exemple, n'est plus une politique de résorption du chômage à proprement parler, elle permet surtout de faire fonctionner des services locaux.
- les politiques d'investissement dans l'insertion socio-professionnelle et le centrage sur la problématique de la formation. Celles-ci ont été soutenues par des investissements (ex. les centres de compétences) importants – certes non coordonnés, non structurés et décidés au fil des circonstances –. L'activation a cependant produit un changement important : d'un droit, visant notamment une logique d'émancipation individuelle, la formation est devenue une obligation, participant une logique de développement du lien à l'emploi ;

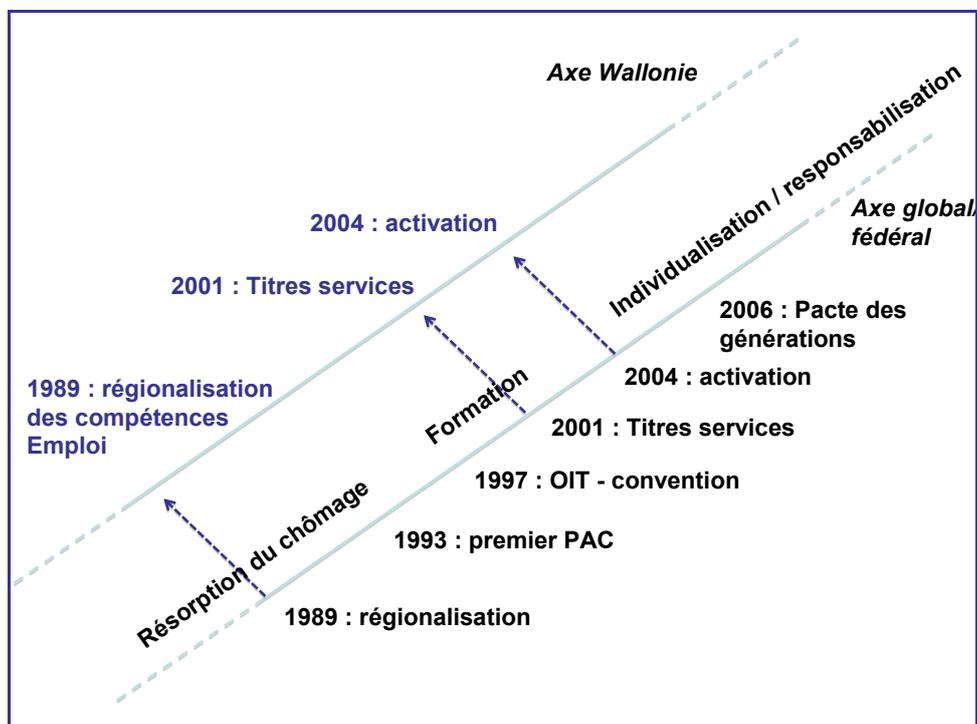
- la rupture de 2004 contient cependant, en germe, un nouvel infléchissement des politiques d'emploi, en accordant une place à la gestion des parcours et des transitions, avec les dispositifs de PTP, DIISP, même si cette gestion des transitions reste encore faible.

1.1.2. L'évolution de la relation emploi - travail

Sur le plan du contexte de la relation entre emploi et travail, plusieurs éléments sont relevés :

- la permanence d'un objectif de plein emploi et de la référence au modèle de l'emploi industriel, malgré, d'une part, la persistance d'un chômage élevé résistant aux politiques d'emploi successives, et, d'autre part, la segmentation des marchés du travail (notamment la montée du secteur tertiaire, des emplois de proximité, des emplois durablement subsidiés, etc.). Cet héritage semble encore difficile à dépasser, mais constitue un point de rupture nécessaire pour les prochaines politiques ;
- le découplage entre croissance et emploi : alors que la croissance et la création de richesses n'a pas faibli, elle s'est découplée de l'augmentation de l'emploi. Ces deux tendances apparaissent presque relativement autonomes comme l'indique l'évolution actuelle de retour de la croissance sans reprise de l'emploi, et l'effet retard n'explique pas tout ;
- un arrêt des politiques d'emploi aux portes des entreprises : il n'y a pas de moyens contraignants pour les entreprises, et leur participation à l'effort de formation reste faible. Il y a une tendance à reporter sur les acteurs du marché du travail les problématiques d'emploi qui les touchent, comme dans le cas des pénuries qui traduisent autant des mutations de modèles économiques, que de désajustements des institutions fournissant le marché du travail en compétences (« le *just in time* économique produit aussi un *just in time* en matière d'emploi »).

1.2. Trois moments critiques



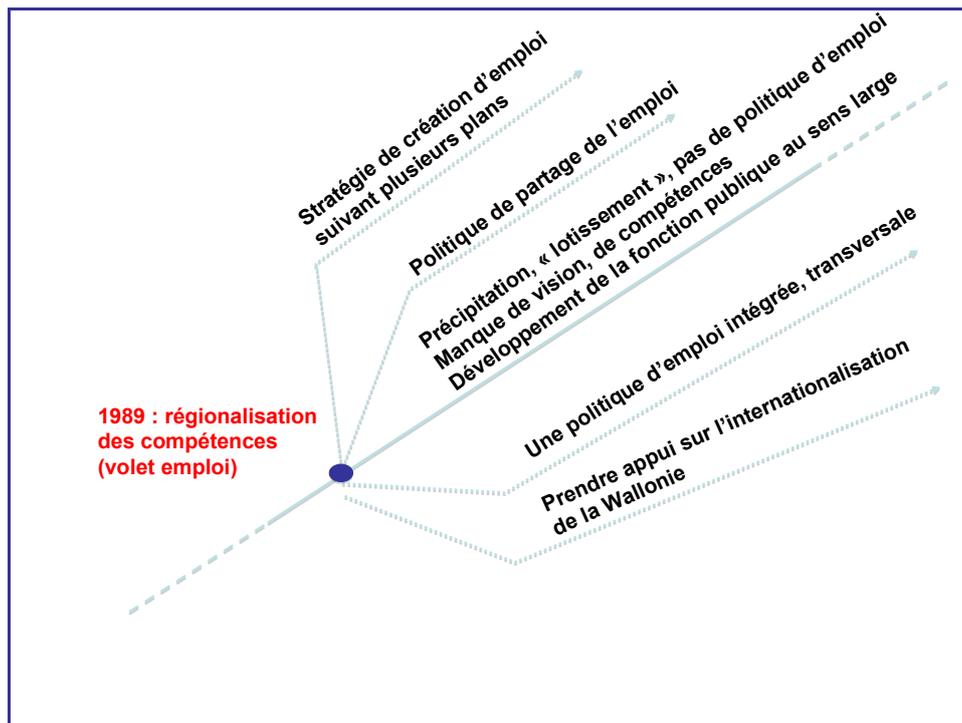
1.2.1. 1989 : la régionalisation

Cinq éléments majeurs d'analyse ressortent quant à la ligne d'action poursuivie depuis 89.

- Le manque de vision et de compétences spécifiques sur la politique d'emploi. Que la question soit celle d'une faible mobilisation de compétences existantes ou d'un manque réel de connaissance fine du contexte d'emploi, des stratégies à mener, et d'acteur politique de stature suffisante pour insuffler des politiques innovantes et particulières, le constat d'une impréparation de la régionalisation est partagé. Il a ainsi fallu de nombreuses années pour que des instruments d'analyse se mettent en place et qu'une connaissance plus éclairée des politiques comparées d'emploi soit appropriée.
- Ce manque de vision a très certainement provoqué une « logique de lotissement » consistant à « se partager le gâteau » entre plusieurs instances (administration, Forem). On note un manque d'anticipation organisationnelle et technique, et une séparation entre formation et emploi. Dans l'urgence du moment, des répartitions de rôles ont été réalisées mais sans vision coordonnée. « On ne s'est pas posé la question : *une régionalisation mais pour quoi faire ? pour la réforme en elle-même ou pour autre chose ?* ». Il n'y a pas eu de vision politique, si ce n'est celle d'une répartition des ressources.
- Par ailleurs, la notion d'acteur, en dehors des partis, n'est pas envisagée : pas de CESRW, pas de groupements économiques, pas de lieux de discussion et de débat régionaux.
- Le maintien d'un référentiel de l'emploi industriel. 1989 est une période où la Wallonie subit toujours la crise initiée dans les années 70, mais la conjoncture repart, et on dispose de nouveaux leviers économiques. On reste cependant dans un contexte de concurrence des bassins, centrée sur l'industrie. L'apport des fonds structurels européens permet d'attirer de nouveaux acteurs industriels. L'effet d'aubaine des fonds structurels a empêché d'envisager des scénarios de développement économique alternatifs.
- On est dans une logique de résorption du chômage, ce qui passe par les logiques de subventionnement et d'engagement dans le secteur public.

Les alternatives qui auraient pu être empruntées :

1. Contribuer à la création d'emplois en diversifiant et en choisissant par exemple parmi 3 plans d'affaires (un Plan Marshal 0.0 construit à partir de la mobilisation des ressources internes, une mutation vers un passage à l'emploi de service et de proximité, un scénario de maintien de la composante industrielle du tissu économique) à développer et à articuler lors de la naissance de la région ;
2. développer des politiques de partage d'emploi ;
3. traduire les politiques d'emploi dans un modèle industriel et socio-économique différent, en réfléchissant à une transversalité et une intégration plus forte des politiques (économiques, de formation, d'insertion, d'aménagement du territoire, etc.) ayant une influence sur l'emploi ;
4. accompagner l'internationalisation de la Wallonie, notamment en sortant de la centralité des bassins pour prendre en considération les régions périphériques, les dynamiques transfrontalières. On n'a pas construit d'alternative qui aurait permis de prendre appui sur cette internationalisation.



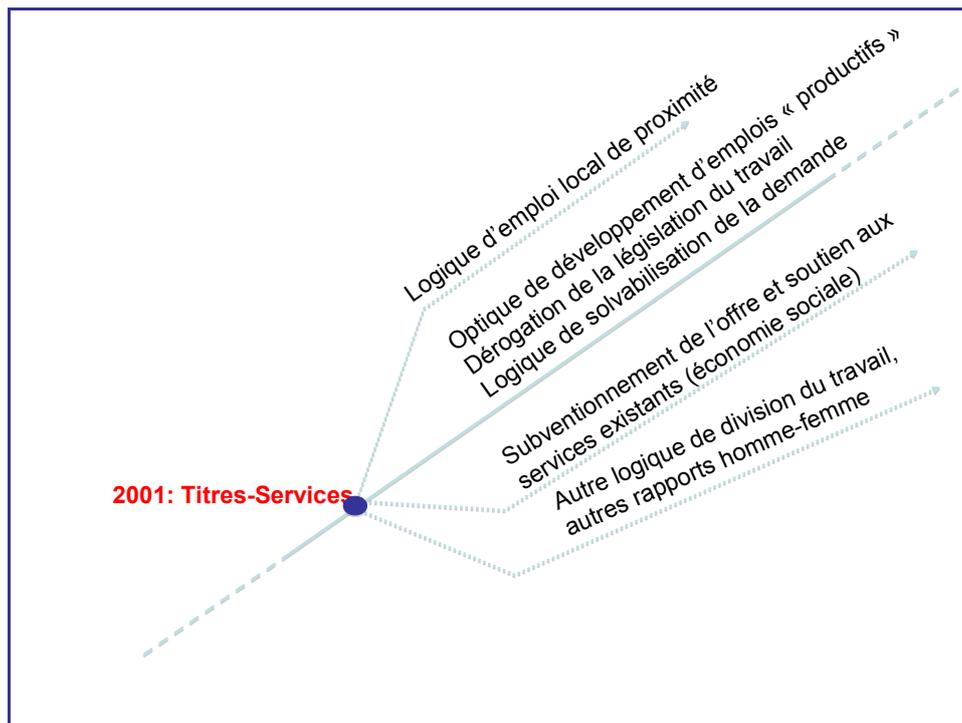
1.2.2. 2001 : les Titres-Services

Les Titres-services apparaissent comme l'exemple-type d'une innovation sociale au départ wallonne (*on voulait sortir des sentiers battus, en faisant un essai, en dehors du système des ALE*) mais qui, une fois négociée au niveau fédéral, revient dans une forme et avec des conséquences très éloignées des ambitions de départ. Elle se déroule dans un contexte de tensions entre les niveaux régional et fédéral, avec une certaine distance des acteurs wallons vis-à-vis du système des ALE. Les griefs du système des Titres-services sont :

- on reste dans une optique de développement d'emplois « productifs », comme une « force industrielle », mais pas comme un emploi permettant de renforcer la cohésion sociale. On va permettre le développement d'un nouveau marché que des entrepreneurs vont considérer sous l'angle de la rentabilité marchande. Le contexte du moment est aussi celui où le PS prend en considération la dimension économique et qu'une critique forte est portée sur la fonction publique. Par conséquent, en contrepoids de la critique du coût du service public, sa lourdeur, on valorise le privé ;
- on est dans un modèle de solvabilisation de la demande au lieu de subventionner l'offre ;
- on déroge à la législation du travail.

Les alternatives sont :

1. une logique de renforcement des emplois locaux de proximité de type ALE ;
2. un subventionnement de l'offre et le soutien aux services existants d'aide ménagère provenant de l'économie sociale. Il existait des pratiques d'aide familiale dans des situations d'urgence sociale, et ces acteurs étaient demandeurs. Ils se sont inscrits dans le modèle des Titres-services mais en concurrence avec des acteurs privés, et dans le cadre d'un système « massif » et non plus ciblé ;
3. la troisième alternative aurait été de réfléchir à des politiques favorisant de nouvelles répartitions du travail (« tout le monde réduit son temps de travail et entretient son domicile ») plutôt que de contribuer à un renforcement de la division sexuelle des tâches, mais aussi une division économique.

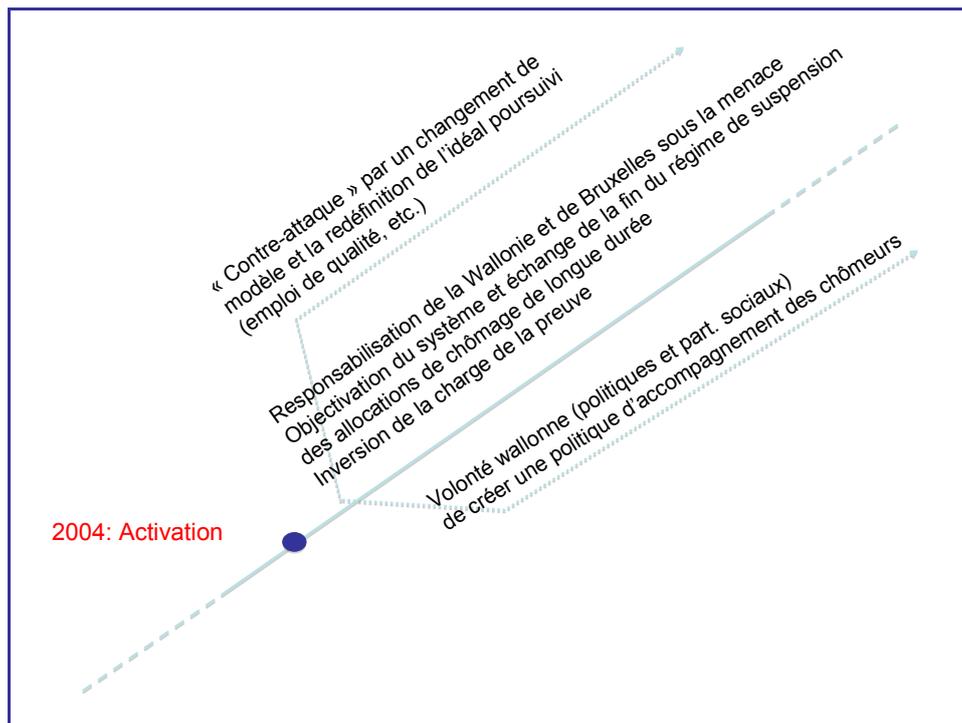


1.2.3. 2004 : l'accompagnement / activation des chômeurs

- Le PAC est le summum de l'idée d'*Etat social actif* initié par Franck Vandembroecke.
- Le contexte politique (entre régions et fédéral) préexistant au lancement du PAC est très tendu (non confiance) : l'acceptation par la Wallonie et Bruxelles du PAC s'effectue sous la contrainte, celle du maintien de la sécurité sociale fédérale, en contrepartie d'un système permettant d'objectiver la recherche d'emploi, même si, officiellement, celui-ci a aussi pour contrepartie l'abandon des mesures de suspension des allocations pour les chômeurs de longue durée.
- La logique reste cependant encore celle du plein emploi.

Alternatives :

1. Lors de la négociation, la Wallonie n'a pas eu le poids politique pour imposer une vision alternative, et interroger notamment les notions « d'emploi de qualité » et de discuter parallèlement plusieurs formes de sorties du marché du travail : chômage, prépensions, interruptions de carrière. L'emploi de qualité reste défini par la capacité d'accès aux biens de consommation (emploi industriel), même si celui-ci n'est pas durable.
2. La Wallonie disposait déjà depuis 1993 de possibilités de développement d'un plan d'accompagnement des chômeurs. Ce premier plan ne concernait qu'un nombre limité de personnes (les volontaires) avec de très bons résultats en terme de taux d'emploi. Malgré le fait que la Région wallonne avait l'outil du contrat de gestion du Forem, il n'y a pas eu de véritable politique d'accompagnement. « Faute d'anticipation, on a obtenu le revers de la médaille, un système qui s'applique partout dans le pays de la même manière ».



2. Etape prospective : identification et analyse des bifurcations et analyses futures

2.1. Mise en perspective des moments critiques anticipés (2010-2030)

2.1.1. L'évolution des politiques d'emploi

Plusieurs moments spécifiques sont distingués pour les 20 années à venir :

- 2011 : nécessité d'élaborer un nouveau contrat social : pour préparer les changements à venir, une nouvelle base du système social et de l'articulation emploi-travail est à définir. Ce NCS doit provoquer une rupture suffisamment forte. Une prise de risque politique nécessaire (qui se paiera peut-être en 2014), mais une nécessité de construire l'opinion publique progressivement. Permettre de préparer une perspective à long terme pour sortir du schéma défensif, et préparer l'intégration des nouvelles compétences.
- 2012 : régionalisation financière et changements institutionnels : la responsabilisation financière des régions peut modifier profondément le cours des choses à l'avenir, et donne l'occasion de développer une politique beaucoup plus efficace, ce qui va déboucher sur la nécessité de développer un projet politique plus global qu'à présent ; gestion de la transition : l'accroissement significatif du budget hérité du fédéral en matière d'emploi nécessite des choix institutionnels au niveau wallon : évolution des structures existantes et création de nouvelles (ou non).
- 2014 : nouvelle DPR. Sauf « *wildcard* », ce sera la prochaine échéance électorale, concomitante entre les niveaux fédéral et régional. Le contexte sera celui de la fin du *phasing out*, et du plan Marshal 2.vert.
- 2019-2024 : nouvelle conjoncture européenne.
- 2020 : hypothèse d'autonomie totale des régions en matière d'emploi avec tous les leviers en main (y.c. les allocations de chômage).
- 2020-2030 : un moment de mutations
mutation des modèles productifs :
 Crise écologique majeure, épuisement des ressources, changement des modes de consommation ;

Société de service et d'information déterritorialisée, même si le niveau territorial restera important pour les individus ;

Des contraintes extérieures concurrençant le modèle industriel (développement de la Chine/Inde/Brésil pour le secteur industriel à haute utilisation de main d'œuvre) ;

Un nouveau rapport des individus au travail, dans une perspective plus qualitative (nouveaux rapports et comportements par rapport à la relation d'emploi, au travail, à la rémunération).

mutations institutionnelles :

Impossibilité structurelle et organisationnelle de gérer l'ensemble des questions complexes : le niveau européen prend en charge la compétence emploi afin d'avoir une cohérence continentale ;

Europe des régions, territoires de vie : comment les politiques européennes vont intégrer les logiques de territorialité ?

mutations sociales :

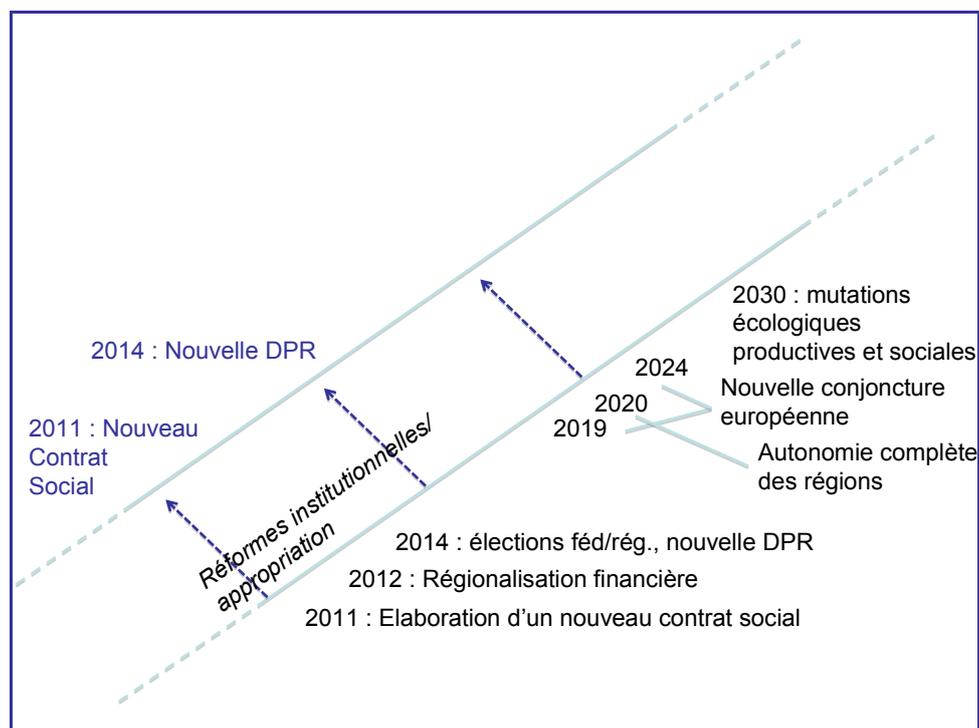
Société du in et du out, sorties du monde du travail et construction de formes parallèles d'activité qui donnent du sens ? ;

Des dynamiques spécifiques pour ceux qui ne veulent ou ne peuvent pas travailler ;

Nouvelles immigrations à intégrer ;

Une région ouverte, carrefour des civilisations.

2.2. Deux moments critiques



2.2.1. 2011 : l'élaboration d'un nouveau contrat social (NCS)

La préparation de la régionalisation de nouveaux leviers politiques en matière d'emploi nécessite de réfléchir, au préalable, au renouvellement des fondations sous-tendant notre système de relations entre l'emploi et le travail. Il y a une volonté d'appropriation des nouvelles compétences et de rupture de ton par rapport aux politiques précédemment élaborées au niveau fédéral. Le constat de départ est que la situation actuelle est contre-productive : le coût social payé est trop élevé par rapport au résultat pour la collectivité, et qu'un des enjeux important est le rapport au territoire.

Les principes de base du NCS seraient que, d'une part, le NCS doit nécessairement être un système innovant dans le sens où il devient un atout pour tous les acteurs du système, et que, d'autre part, le NCS doit agir sur plusieurs éléments en même temps :

- responsabilisation des pouvoirs publics dans l'organisation des dispositifs de prise en charge des situations de transitions professionnelles, et de garantie des niveaux de revenus. Ceci passe par une simplification des réglementations et un déplacement de politique vers les questions de trajectoires et de transition plutôt que vers l'emploi (doter les individus plutôt que les emplois) ;
- responsabilisation des entreprises qui doivent prendre des engagements et respecter des obligations effectives alors que, pour l'instant, la responsabilité est entièrement à charge des DE. Mais se pose la question de la contractualisation avec un acteur qui ne voit plus nécessairement le territoire comme légitime ;
- le droit du travail doit être mieux adapté (ex. nouvelle définition du CDI remplaçant les autres formes de contrat ?) ;
- le système d'assurance chômage qui peut être réformé sur des bases plus larges en prenant davantage en considération la diversité des situations, notamment entre ce qui relève de la gestion des transitions professionnelles et la gestion du chômage structurel, susceptibles de faire l'objet de traitements différenciés (p.ex. envisager le salaire de remplacement comme un vrai salaire).

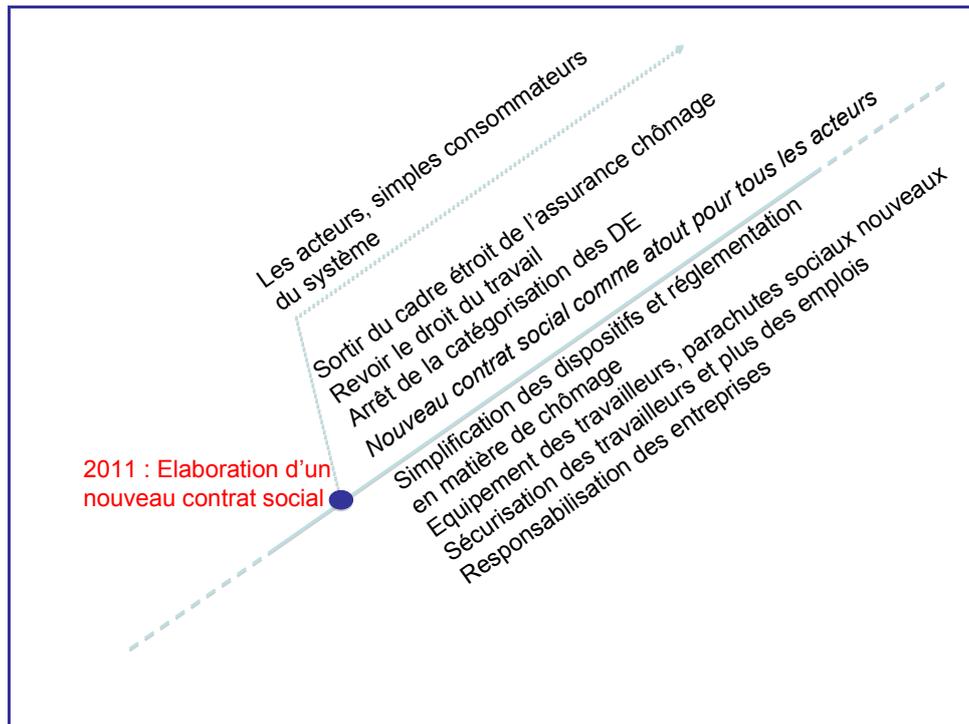
Cette mise en œuvre nécessitera :

- d'opérer une réallocation des moyens (venant des allocations de chômage, mais aussi des aides économiques, etc.), de façon plus efficiente, entre plusieurs domaines de l'intervention publique (ex. petite enfance, etc.) ;
- de quitter des logiques traditionnelles de partage des ressources (cf. logique de lotissement en 1989, entre institutions, entre bassins). Il y a un enjeu de crédibilité des pouvoirs publics autour de ce NCS.

Cette NCS devra nécessairement être élaborée/coordonnée par le parlement pour que cela soit validé par l'ensemble des forces en présence.

Alternative

1. le statut quo, et des acteurs « simples consommateurs du système », c'est à dire la perpétuation d'une logique basée sur les principes de plein emploi et de forme « industrielle », des acteurs déresponsabilisés.
2. un durcissement de la politique de responsabilisation des demandeurs d'emploi et une plus grande pression sur le retour à l'emploi des personnes.



2.2.2. 2014 : une nouvelle DPR

En 2014, le contexte sera celui de la fin du *phasing out* et du Plan Marshal 2.vert. La DPR sera la première déclaration politique suite à la régionalisation. Elle devrait traduire dans des objectifs politiques les principes du nouveau contrat social élaboré.

Les enjeux seront multiples :

- reconfiguration des relations entre matières interdépendantes mais trop cloisonnées (p.ex. : enseignement-recherche-emploi-développement économique), par exemple au travers d'un axe sectoriel, et sans omettre qu'une partie de la population n'est pas connectée à l'emploi ou à l'économie (quid de la citoyenneté pour ceux qui n'y seront pas ?) ;
- traduction opérationnelle du concept de territorialisation dans les politiques d'emploi : politique régionale ou déclinaisons locales, couplage ou découplage par rapport aux politiques de localisation des entreprises ? ;
- nouvelles structurations des acteurs : il sera nécessaire de mettre plusieurs catégories d'acteurs autour de la table : communes, acteurs sociaux, culturels, etc. qui ne sont pas associés dans le processus actuel de définition des politiques d'emploi.

La logique prédominante pourra être :

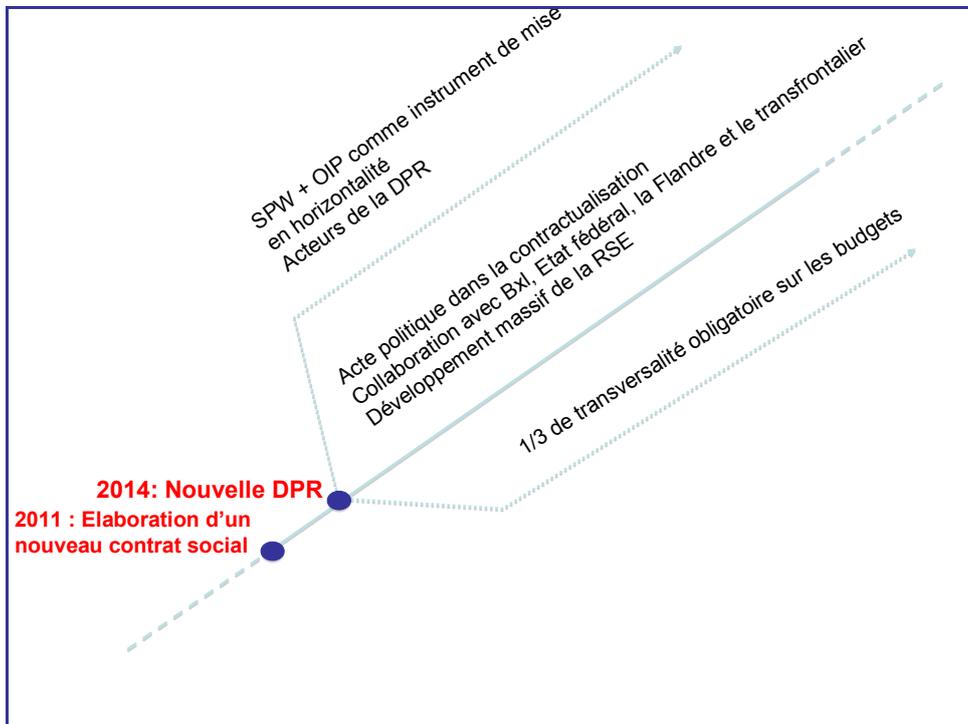
- une démarche politique de contractualisation ;
- une redéfinition des axes de collaboration avec les entités voisines. Bruxelles, Etat fédéral et la Flandre d'une part, mais également les régions transfrontalières (où les interlocuteurs sont encore à définir et à mieux connaître) ;
- développement massif de la RSE ;

Alternatives :

La transversalité devrait être un principe général :

1. Il faut des articulations horizontales et permanentes, ce qui serait aussi une manière de développer le SPW : il faut à l'intérieur du SPW un instrument permettant l'horizontalité

- des choses, revoir les partages de rôles entre administration et les OIP. Il faut renforcer la responsabilité horizontale des directions, la prise de conscience.
2. Introduire 1/3 de transversalité obligatoire dans les politiques et les budgets, faire des politiques croisées



3. Etape stratégique : construction d'une stratégie comportementale à partir des alternatives souhaitables

Le nouveau contrat social constitue sans doute l'élément de rupture le plus fort à mener :

- un nouveau rapport au territoire : la mise à l'emploi des publics les plus en difficultés nécessite de travailler à partir de politiques gérées dans la proximité, et menées par l'ensemble des acteurs de terrain spécifiques à chaque niveau local considéré. Autrement dit, il s'agit de sortir du modèle actuel où toutes les décisions financières liées aux politiques d'emploi sont centralisées pour laisser davantage de place à une déclinaison locale des politiques, en fonction des publics et acteurs en présence. Ceci nécessite cependant de définir les périmètres institutionnels locaux les plus pertinents (communes, communautés urbaines, etc.) mais également d'identifier des acteurs politiques responsables et des partenaires élargis aux multiples domaines à partir desquels il est nécessaire de travailler (partenaires sociaux, mais également acteurs culturels, scolaires, de mobilité, de l'enfance, gestionnaires d'infrastructures, etc.), dans une optique de déconcentration. Celle-ci ne doit pas porter sur l'ensemble des paramètres des politiques d'emploi, mais elle consiste à reconnaître que certaines problématiques ne peuvent se gérer valablement qu'à l'échelle locale ;
- une partie de l'intervention publique doit se transformer en une action de soutien à des initiatives qui se prennent au niveau local, suivant une logique de subventionnement. Il faut créer un cadre favorable au soutien à la créativité, à l'initiative au niveau local, (tout en reconnaissant les difficultés à stabiliser les initiatives émergentes) ;
- développer une alternative entre la logique du statu quo et de l'activation à tout prix : développer une contractualisation sans obsession à tout prix du retour à l'emploi, ce qui nécessite également d'accepter une différenciation des situations ;
- une prise en considération des *situations de transition* spécifiques : le CS de l'après-guerre élaborait un modèle pour une population réputée uniforme, homogène, avec la stabilité de l'emploi et une progression régulière jusqu'à la retraite, alors que l'on est face à une situation de segmentation et d'incertitude sur le plan de l'emploi ;
- il convient également de sortir le débat de la seule question de l'allocation financière : il faut élargir le périmètre, considérer le temps long d'une vie sociale ;
- il en découle une nouvelle responsabilité collective à construire, pour contrecarrer, non la responsabilité individuelle qui doit ainsi être soutenue, mais l'isolement, le délitement des liens sociaux. Des initiatives doivent être prises pour favoriser la coopération, les réseaux locaux, des nouveaux collectifs d'entraide, la participation citoyenne. Les contributions individuelles aux activités de lien social doivent être reconnues : même dans une logique de développement économique, créer ce lien social est un facteur de cohésion favorable à l'activité.
- cette responsabilité doit aussi être partagée par les entreprises : si elles souhaitent prospérer durablement dans des territoires, il est normal qu'elles s'engagent à contribuer. Que ce soit au niveau du recrutement et de la socialisation professionnelle (accueil de stagiaires, visites d'entreprises, etc.), au niveau de la durée d'occupation (formation) ou lors des sorties de l'entreprise, le principe de transversalité doit également jouer.