

# L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE APRES LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT : QUELLES PERSPECTIVES (EN PARTICULIER A BRUXELLES) ?\*

PAR **DANIEL DUMONT**

Professeur de droit social, Université libre de Bruxelles

« Le vrai problème, c'est Bruxelles »<sup>1</sup>.

## **INTRODUCTION : REDUIRE L'AMPLEUR DU CHOMAGE (DES BRUXELLOIS), UN IMPERATIF SOCIAL MAIS AUSSI BUDGETAIRE**

Jusqu'à la sixième réforme de l'Etat, le partage des compétences en matière de marché du travail pouvait être schématiquement présenté comme suit. L'Etat fédéral était le principal niveau de pouvoir compétent, dans la mesure où il avait la maîtrise, en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, du droit du travail et de la sécurité sociale<sup>2</sup>. A ce titre, il était seul maître à bord pour tout ce qui concerne la détermination de l'encadrement juridique des relations de travail, la politique salariale et la concertation sociale, ainsi que, du côté de la sécurité sociale, la parafiscalité, l'assurance chômage, le droit à l'intégration sociale et l'aide sociale au sens strict. Pour leur part, les régions étaient théoriquement compétentes pour « la politique de l'emploi », mais celle-ci était réduite par la loi spéciale à trois ensembles limitativement énumérés : le placement des demandeurs d'emploi, les programmes de remise au travail et l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers<sup>3</sup>. Parallèlement, les communautés, quant à elles, étaient compétentes

\* Pour leurs observations sur tout ou partie d'une première version de ce texte, l'auteur remercie Fons Leroy, administrateur délégué du *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB) ; Laurie Losseau, chercheuse à l'Université Saint-Louis ; Olivia P'tito, directrice générale de Bruxelles Formation ; Magali Plovie, collaboratrice au Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale ; et Nathalie Van Leuven, collaboratrice scientifique à la KU Leuven. Il va de soi que les personnes citées n'endossent aucune responsabilité dans les opinions exprimées, qu'elles ne partagent pas nécessairement.

(1) L. Vanneste, *Reactie, Samenleving en politiek*, 15 (3), Staatshervorming: de rationele benadering, p. 24, 2008.

(2) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, *M.B.*, 15 août 1980, art. 6, §1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12<sup>e</sup>.

(3) *Ibid.*, art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 1<sup>er</sup>, 2<sup>o</sup> et 3<sup>o</sup>.

pour la formation professionnelle, encore toujours dénommée par la loi spéciale « reconversion et recyclage professionnels »<sup>4</sup>.

Sur le plan politique, la revendication d'une régionalisation accrue du marché du travail est longtemps restée relativement marginale. Si la demande d'une défédéralisation de certains pans de la sécurité sociale a connu une forte montée en puissance au cours des années 1990 au sein du monde politique flamand, cet agenda communautaire, formalisé par les fameuses résolutions du parlement flamand du 3 mars 1999, était à l'origine dominé par le souhait de communautariser intégralement les soins de santé et les allocations familiales, soit les revenus de complément, tandis qu'il épargnait largement l'assurance chômage de même que les autres revenus de remplacement, et ce au nom du maintien de l'union économique belge<sup>5-6</sup>. C'est à partir du milieu des années 2000 qu'a émergé progressivement, en particulier du côté des socialistes flamands (sp.a), jusqu'alors plutôt en retrait sur le terrain communautaire – au point de s'être abstenus, avec les écologistes, lors du vote par le parlement flamand du volet « sécurité sociale » des résolutions de 1999 –, la demande de scinder certains pans de la réglementation du chômage et de responsabiliser davantage les régions en matière d'emploi<sup>7</sup>.

Si cette demande a parfois été fondée sur les « abus » trop nombreux dont se rendraient coupables les chômeurs wallons et bruxellois et l'existence de transferts financiers injustifiés entre le Nord et le Sud du pays, elle a plutôt été présentée par les personnalités sp.a qui l'ont portée, tels Frank Vandenbroucke et Fons Leroy, respectivement ancien ministre fédéral puis flamand de l'Emploi et administrateur délégué du *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* (VDAB), comme le

(4) *Ibid.*, art. 4, 16°.

(5) Voir la résolution « betreffende het tot stand brengen van meer coherente bevoegdheidspakketten in de volgende staatsvorming », adoptée par le parlement flamand le 3 mars 1999, *Doc. parl.*, parlement flamand, 1998-1999, n° 1342/4, points 2 et 3. Pour une analyse du processus d'adoption et du contenu de cette résolution, voir G. Pagano, Les résolutions du parlement flamand pour une réforme de l'Etat, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1670-1671, pp. 33-44 et pp. 46-50, 2000. Sur la genèse et les contours du projet flamand de défédéralisation partielle de la sécurité sociale, fortement marqué par le scénario élaboré en 1994 par Danny Pieters, professeur de droit de la sécurité sociale à la KU Leuven, voir J. Poirier et S. Vansteenkiste, Le débat sur la fédéralisation de la sécurité sociale en Belgique : le miroir du vivre-ensemble ?, *Revue belge de sécurité sociale*, 42 (2), pp. 346-356, 2000.

(6) A l'époque, il se trouvait encore des auteurs néerlandophones qui plaidaient la nécessité de refédéraliser tout ou partie de la politique du marché du travail pour rétablir la cohérence entre ses différentes composantes : W. Rauws, Sociale zekerheidsbevoegdheden van de Gemeenschappen en Gewesten : defederaliseren of federaliseren ?, in J. Van Steenberghe et A. Van Regenmortel (éds.), *Actuele problemen van het sociale zekerheidsrecht*, Bruges, die Keure, coll. « Recht en sociale zekerheid », n° 29, p. 290, 1995 ; C. Deneve, Arbeidsmarktbeleid in een federale staat, in S. Vansteenkiste et M. Taeymans (éds.), *Sociaal beleid en federalisme*, Bruxelles, Larcier, pp. 174-177, 1999.

(7) Pour une présentation et une discussion critique des différents arguments qui soutiennent cette demande, voir P. Palsterman, Défédéraliser la sécurité sociale ?, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1899, pp. 28-34, 2005 et surtout l'étude circonstanciée de Id., Régionaliser la politique de l'emploi ?, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1958-1959, 78 pp., 2007.

fruit d'une volonté pragmatique d'améliorer l'efficacité du partage des compétences<sup>8</sup>. Il ne s'agit pas, ont-ils argumenté, de régionaliser intégralement l'assurance chômage et le droit du travail, mais d'opérer certains glissements dans la répartition des attributions de manière à constituer des paquets de compétences plus homogènes, et en particulier à concentrer entre les mains des régions l'ensemble des instruments d'activation, dans l'objectif de leur donner les leviers nécessaires pour augmenter leur taux d'emploi respectif, et ce en fonction de leur situation économique propre. Dans cette perspective, ont été mises sur la table des *shopping lists* énumérant les différents mécanismes de mise à l'emploi développés par l'Etat fédéral dans le courant des années 1990 et 2000 qu'il conviendrait de faire basculer vers les régions.

C'est globalement dans cette voie que s'inscrit la sixième réforme de l'Etat. Dans ses grandes lignes, le partage antérieur des compétences n'a en effet pas été fondamentalement bouleversé par la réforme, dans la mesure où le droit du travail comme la sécurité sociale continuent de relever exclusivement de l'autorité fédérale. Mais cette réserve de compétence, formellement inchangée, a été rognée par un élargissement significatif de la liste des mesures en matière d'emploi attribuées aux régions<sup>9</sup>. Comme l'a fait observer Nathalie Van Leuven, la sixième réforme s'est tra-

(8) S'agissant du premier, voir la carte blanche publiée conjointement avec Jean-Claude Marcourt (PS), alors ministre wallon de l'Emploi : J.-C. Marcourt et F. Vandenbroucke, Un appel à l'action et au dialogue au service de la relance économique et du progrès social, *Le Soir*, 8 décembre 2008 ; Id., Samen arbeidsmarkt dynamiseren, *De Standaard*, 8 décembre 2008. Cet appel conjoint a été discuté par plusieurs économistes, ainsi que par Benoît Cerexhe, à l'époque ministre de l'Emploi de la Région de Bruxelles-Capitale, dans B. Cockx et B. Van der Linden (éds.), *Does it Make Sense to Regionalize Labour Market Institutions?*, Re-Bel ebook n° 2, Bruxelles, Re-Bel Initiative, 36 pp., 2009, [www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-2/Re-Bel-e-book-2.pdf](http://www.rethinkingbelgium.eu/rebel-initiative-files/ebooks/ebook-2/Re-Bel-e-book-2.pdf). S'agissant de la seconde personnalité évoquée, voir F. Leroy, Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: *quo vadis?*, *Samenleving en politiek*, 15 (3), Staatsvorming: de rationele benadering, pp. 6-17, 2008 ; Id., Regionaliseren om beter te activeren, *Oriëntatie*, 41 (1), pp. 2-11, 2011.

(9) Voir les modifications apportées à l'article 6, §1er, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, M.B., 31 janvier 2014, ainsi que l'introduction par cette même loi spéciale d'un 17° à l'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 et d'un nouvel article 4bis, 2° dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, M.B., 14 janvier 1989. Sur ces modifications, voir les commentaires successifs de P. Palsterman, Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2127-2128, pp. 7-27, 2012 (qui présente les modifications annoncées par l'accord de réformes institutionnelles de 2011, à l'époque pas encore traduit en lois spéciales) ; J. Vanpraet, De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatsvorming: instellingen, bevoegdheden en middelen*, Anvers, Intersentia, coll. « Forum federalisme », pp. 585-675, 2014 ; N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, in A. Alen et al. (éds.), *Het federale België na de zesde staatsvorming*, Bruges, La Chartre, coll. « Bibliotheek grondwettelijk recht », pp. 373-390, 2014. Voir aussi P. Joassart, Marché de l'emploi, in M. Uyttendaele et M. Verdussen (éds.), Dictionnaire de la sixième réforme de l'Etat, Bruxelles, Larcier, pp. 547-566, 2015. Pour des analyses davantage situées sur le terrain socio économique et des données chiffrées, voir A. Mathot, Actief arbeidsmarktbeleid voor en na de staatsvorming, Documentatieblad/Bulletin de documentation, SPF Finances, 73 (2), pp. 15-46, 2013 ; L. Simar, Transfert de compétences 'marché de l'emploi', une opportunité ?, *Documentatieblad/Bulletin de documentation*, SPF Finances, 73 (2), pp. 47-82, 2013 ; F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatsvorming, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatsvorming, op. cit.*, pp. 677-691.

duite, en matière de marché du travail, par un accroissement du nombre de dispositifs concrets transférés plus que par une redistribution des compétences en tant que telles<sup>10</sup>. Les différents dispositifs transférés, que l'on va étudier dans cette contribution, ont été sortis du giron de l'Etat fédéral, et en particulier de l'Office national de sécurité sociale (ONSS) et du parastatal en charge de la branche chômage, l'Office national de l'emploi (ONEM), pour être rangés dans la loi spéciale sous le label de « politique de l'emploi », et ainsi basculer dans l'escarcelle des régions.

Au sein de la sécurité sociale, le volet « marché du travail » représente le troisième poste le plus important sur le plan budgétaire parmi les matières transférées, après les allocations familiales et les aspects de la politique des soins de santé qui ont été défédéralisés<sup>11</sup>. Ce volet correspond à une masse d'approximativement 4 milliards d'EUR. Mais là où les allocations familiales et les pans des soins de santé défédéralisés ont été communautarisés, les mécanismes en matière d'assurance chômage et d'emploi soustraits à la compétence de l'Etat fédéral ont été confiés aux régions – étant entendu que, sur le territoire de la région de langue allemande, la Région wallonne va se défaire de la quasi-totalité de ses nouvelles compétences au profit de la Communauté germanophone. Il s'agit de la principale source d'accroissement du budget des régions consécutive à la sixième réforme de l'Etat.

Sur le plan des ressources, il est important de souligner que, en vertu de la loi spéciale de financement telle qu'elle a été révisée à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat, les moyens affectés par l'Etat fédéral au financement des dispositifs d'emploi transférés ont été intégrés dans la dotation des régions pour leur permettre de financer leurs compétences additionnelles, mais seulement à concurrence de 90 % de l'enveloppe défédéralisée<sup>12</sup>. Les 10 % restants ont été versés dans un « mécanisme de transition » destiné à assurer que, dans l'immédiat, aucune entité fédérée ne sorte gagnante ou perdante de la sixième réforme de l'Etat de manière générale<sup>13</sup>. Ce mécanisme vise à garantir que, dans un premier temps en tout cas, chaque entité dis-

(10) N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, n° 1, 2 et 42, pp. 375 et 390. Pour de plus amples développements sur cet aspect, voir J. Vanpraet, De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid, *op. cit.*, n° 5 et 6, pp. 588-591.

(11) Sur la communautarisation, totale dans le premier cas, partielle dans le second, des allocations familiales et des soins de santé, voir, respectivement, les contributions de Valérie Flohimont et Jean-François Neven et de Jeroen Van Nieuwenhove dans ce numéro.

(12) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, *M.B.*, 17 janvier 1989, nouvel art. 35*nonies*, inséré par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, *M.B.*, 31 janvier 2014. Pour plus de précisions sur la nouvelle dotation « emploi » des régions, voir J. Vanpraet, De financieringswet na de zesde staatshervorming: een overzicht van de financieringstechnieken, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatshervorming*, *op. cit.*, n° 73 à 77, pp. 906-908. Voir aussi les projections de A. Mathot, Actief arbeidsmarktbeleid voor en na de staatshervorming, *op. cit.*, pp. 30-43 et L. Simar, Transfert de compétences 'marché de l'emploi', une opportunité ?, *op. cit.*, pp. 71-77.

(13) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, nouvel art. 48/1.

pose de moyens financiers globaux au moins équivalents à ceux dont elle bénéficiait avant la réforme. Le mécanisme va rester stable pendant dix ans, jusqu'en 2024, puis les moyens qui y sont alloués vont être réduits de 10 % chaque année, de manière à ce qu'il soit totalement éteint dans vingt ans. Ce n'est donc que dans vingt ans que l'on pourra vraiment mesurer les effets du nouveau mécanisme de financement des entités fédérées. Mais même d'ici 2024, les entités les moins bien loties financièrement seront tenues de se montrer prudentes et économes, dans la mesure où le budget du mécanisme de transition reste stable nominalement, c'est-à-dire qu'il n'évolue pas en fonction de la croissance ni même en fonction de l'inflation. Autrement dit, il ne sera pas en mesure de gommer entièrement les évolutions qui impacteraient négativement les finances publiques de certaines entités.

A l'intérieur de ce cadre général, la loi spéciale de financement telle qu'elle a été amendée prévoit que, sous réserve des corrections susceptibles de résulter du mécanisme de transition, les moyens en matière de politique de l'emploi transférés par l'autorité fédérale sont répartis entre les trois régions en fonction des recettes de l'impôt des personnes physiques (IPP) prélevé sur les contribuables qui résident sur leur territoire. Cette clé de répartition des moyens est censée « responsabiliser » les régions en les incitant à œuvrer pour augmenter le taux d'emploi de leurs habitants et, par ce biais, le niveau de revenu moyen de ceux-ci<sup>14-15</sup>. On verra qu'elle pose des difficultés importantes dans le cas particulier de Bruxelles.

Comme les autres volets de la sixième réforme de l'Etat, la régionalisation accrue du marché du travail a été étudiée jusqu'à présent – et c'est bien sûr une première étape indispensable – principalement par le prisme de la répartition des compétences, c'est-à-dire sous l'angle du « qui fait quoi ? ». Dans cette optique, l'objectif poursuivi

(14) J. Vanpraet, *De financieringswet na de zesde staatsherforming*, *op. cit.*, n° 17 et 18, pp. 882 et 883.

(15) On notera que, en revanche, la sixième réforme de l'Etat n'a pas débouché sur la mise en place de mécanismes de responsabilisation financière liant directement le financement des régions aux résultats obtenus en termes de mise au travail des demandeurs d'emploi, par exemple par le biais d'un système de bonus-malus, comme cela avait été proposé par certains économistes, sociologues ou personnalités politiques. Voir notamment les différentes propositions formulées par B. Cantillon et V. De Maesschalck, *Sécurité sociale, transferts et fédéralisme en Belgique*, *Revue belge de sécurité sociale*, 49 (2), p. 387, 2007, puis par P. Van Rompuy, *Werkloosheidsverzekering in een federale staat met een toepassing op België*, in B. Cantillon et V. De Maesschalck (éds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, Leuven, Acco, pp. 23-26, 2008 et R. Deschamps, *La politique de l'emploi et la négociation salariale dans l'Etat fédéral belge*, in B. Cantillon et V. De Maesschalck (éds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, *op. cit.*, pp. 104-107, ainsi que la discussion de ces propositions par B. Van der Linden, *Quelles réformes pour nos institutions du marché du travail ? Réflexions autour d'un certain nombre de pistes*, in B. Cantillon et V. De Maesschalck (éds.), *Gedachten over sociaal federalisme/Réflexions sur le fédéralisme social*, *op. cit.*, pp. 58-65, qui souligne la difficulté d'éviter les effets pervers souvent liés à la mise en place de ce type de mécanisme. Voir aussi les contributions rassemblées dans B. Cockx et B. Van der Linden (éds.), *Does it Make Sense to Regionalize Labour Market Institutions?*, *op. cit.*, ainsi que F. Leroy, *Regionaliseren om beter te activeren*, *op. cit.*, p. 11.

est de déterminer avec précision, à l'aide en particulier des travaux préparatoires<sup>16</sup>, l'étendue de la compétence des différentes entités politiques concernées et d'identifier les points épineux en attente de clarification qui subsistent<sup>17</sup>. On fait ici le pari de jeter sur cette réforme un autre éclairage, complémentaire au premier, à la fois en remontant plus en amont et en descendant plus en aval par rapport à la problématique de l'attribution des compétences.

A cet effet, nous reviendrons sur l'origine, l'évolution et le fonctionnement des mécanismes transférés, d'une part, et nous tenterons d'épingler les grandes questions qu'ils soulèvent et les principales options à la disposition des régions pour y répondre, d'autre part. Ce faisant, on essaiera de donner à voir l'incidence concrète de la sixième réforme de l'Etat, pas uniquement telle que les textes législatifs la laissent entrevoir mais aussi et surtout telle qu'elle s'esquisse sur le terrain – d'abord donc en détaillant la genèse et le contenu des dispositifs régionalisés tels qu'ils sont actuellement configurés, puis en discutant, de manière plus prospective, la manière dont les entités réceptacles peuvent se les réapproprier.

Afin de pouvoir inscrire le volet prospectif du propos dans un contexte déterminé et de le rendre plus appliqué, on prendra le cas de la Région de Bruxelles-Capitale comme illustration privilégiée. Pourquoi ce focus sur Bruxelles ? Si la Région bruxelloise est incontestablement la capitale de la complexité institutionnelle, elle est aussi celle du chômage. Des trois régions du pays, c'est en effet, et de loin, celle où le chômage atteint l'ampleur la plus dramatique. Il est bien connu que Bruxelles souffre d'un chômage important, mais la gravité du problème n'est peut-être pas toujours suffisamment mesurée<sup>18</sup>.

Tout le paradoxe bruxellois est que Bruxelles est le lieu d'une création soutenue d'emplois et connaît une forte croissance économique, supérieure à la moyenne nationale. La région constitue même, et de loin, le premier foyer de richesses du pays, bien avant les autres grands centres urbains de celui-ci. Bruxelles compte en effet quelque 700.000 postes de travail, soit 15 % de l'emploi national, tandis qu'elle produit environ 20 % du PIB belge, tout cela alors que la ville compte un gros million d'habitants, soit approximativement un dixième de la population du pays.

(16) Voir principalement : proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, pp. 106-133.

(17) Pour des essais en ce sens, voir les références juridiques citées à la note infrapaginale n° 9, et en particulier l'étude très complète de Jürgen Vanpraet, qui offre un panorama exhaustif de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et la législation de la section de législation du Conseil d'Etat dans la matière qui nous occupe.

(18) Pour un aperçu de l'état du marché de l'emploi bruxellois plus circonstancié que les quelques lignes qui suivent (et pour une énumération des sources qui étaient ces lignes), on se permet de renvoyer à l'introduction de D. Dumont, avec le collab. de N. Van Leuven, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième réforme de l'Etat*, in P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault (éds.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, pp. 1255-1364, 2015, sous presse.

Pourtant, le problème du chômage des Bruxellois n'a pas cessé de s'aggraver depuis vingt ans, au point d'être aujourd'hui régulièrement qualifié de « bombe sociale » par un certain nombre d'observateurs. Le seuil des 100.000 demandeurs d'emploi a été dépassé aux alentours de 2010 et ce « stock » a continué à augmenter depuis, au point de paraître devenu incompressible. Le fait est que, des 700.000 emplois que compte la région, seule la moitié est occupée par des Bruxellois : non moins de 350.000 postes sont aux mains de navetteurs, provenant pour un tiers environ de Wallonie et deux tiers de Flandre. Ces navetteurs « trustent » surtout l'emploi qualifié, c'est-à-dire celui occupé par les détenteurs d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Or, l'emploi considéré comme qualifié représente plus de la moitié de l'emploi bruxellois, soit une proportion bien plus élevée que dans le reste du pays.

Bruxelles connaît donc, à la fois, une population grandissante et de plus en plus jeune, notamment en raison de l'importance des flux migratoires, et un marché du travail auquel ses résidents peinent à accéder, de sorte que le taux d'emploi des Bruxellois est faible et leur chômage important. Depuis 1989, année de la sortie du frigo des institutions bruxelloises, le taux de chômage administratif en Région bruxelloise n'a pas cessé de se détériorer en comparaison avec celui des deux autres régions. Depuis le milieu des années 2000, il s'est stabilisé aux alentours de 20 %, contre une moyenne de 10 % à l'échelle nationale, pour 15 % en Wallonie et 7 % en Flandre. Puisque le taux de chômage mesure la part de la population active qui est au chômage, ce taux aurait été plus élevé encore, compte tenu de la forte poussée démographique, si les créations d'emplois n'avaient pas été aussi nombreuses au cours des années 2000. En revanche, ce taux risque fort de s'aggraver dans les années à venir, dans la mesure où les créations d'emplois, à supposer même qu'elles bénéficient aux Bruxellois, pourront difficilement suivre le rythme de la croissance de la population active.

Sans surprise, le chômage frappe de manière disproportionnée un certain nombre de catégories sociales déterminées. Ces catégories sont encore plus exposées au chômage à Bruxelles qu'ailleurs. Il s'agit principalement des jeunes âgés de moins de 25 ans, dont le taux de chômage culminait en 2014 aux alentours de 35 % – soit plus d'un jeune actif sur trois – ; des personnes faiblement scolarisées, c'est-à-dire qui ne sont pas certifiées de l'enseignement secondaire supérieur – ou, dans le cas des personnes issues de l'immigration, dont le diplôme acquis à l'étranger ne bénéficie pas d'une équivalence – ; et des personnes d'origine étrangère qui, à qualification identique, sont systématiquement confrontées à un risque de chômage plus élevé. Par ailleurs, le nombre de demandeurs d'emploi âgés de 50 ans ou plus connaît une forte augmentation depuis plusieurs années. Faut-il le dire, la situation est particulièrement critique lorsque plusieurs des caractéristiques épinglées se recourent, comme dans le cas des jeunes peu qualifiés issus de l'immigration.

Ce chômage massif et structurel de nombreux Bruxellois s'accompagne, à l'échelle de la Région, d'un taux de pauvreté très important. Si, en Belgique, 15 % de la population en moyenne est confrontée au risque de pauvreté tel que celui-ci est défini au niveau européen<sup>19</sup>, c'est, à Bruxelles où, non moins d'une personne sur trois connaît cette situation<sup>20</sup> – soit une proportion supérieure encore à celle des Etats-Unis, qui battent pourtant tous les Etats membres de l'Union européenne sur ce terrain<sup>21</sup>. Ces difficultés sont également exprimées par le fait que la part des Bruxellois dans les recettes de l'IPP n'a pas cessé de chuter depuis l'éclatement de la crise de la désindustrialisation jusqu'à aujourd'hui, plongeant de près de 20 % au début des années 1970 à 8,42 % en 2015, soit 2 points de moins que la part de la capitale dans la population totale du Royaume<sup>22</sup>. Cet appauvrissement continu de la population de la capitale résulte notamment d'un processus d'exode massif en périphérie des classes moyennes et des ménages à deux revenus, lequel a été longtemps encouragé par l'« urbanisme du bulldozer » des gouvernements nationaux qui a sinistré la capitale entre les années 1950 et 1980<sup>23</sup>.

Bref, Bruxelles souffre du paradoxe frappant de faire montre d'un dynamisme économique incontestable tout en étant affectée par un sous-emploi massif, dont les caractéristiques témoignent d'une forte dualisation sociospatiale de la population. La croissance économique, à Bruxelles, apparaît ainsi déconnectée du progrès social<sup>24</sup>, dans le sens où de nombreux habitants de la Région n'en bénéficient guère, au contraire des habitants de l'*hinterland* brabançon. Que la création de richesses n'entraîne pas dans son sillage une résorption de la fracture sociale complique singulièrement la tâche des autorités bruxelloises.

Dans le contexte de ce saisissant déphasage du social et de l'économique, il est urgent de réfléchir à l'usage qui pourrait être fait par la Région de ses nouvelles compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle. La question qui se pose est celle de savoir si les leviers qui ont été régionalisés dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat peuvent permettre aux autorités bruxelloises de mener une politique en mesure de résorber les cassures sociales que nous avons brièvement rappelées,

(19) Pour rappel, la ligne officielle de pauvreté a été fixée par les Etats membres de l'Union européenne à 60 % du revenu national médian disponible, le revenu national médian disponible étant le niveau de revenu qui partage la population d'un pays en deux moitiés exactement équivalentes. Ainsi, en vertu de l'indicateur européen, toutes les personnes qui font partie d'un ménage dont les ressources, après imposition fiscale et transferts sociaux, sont inférieures à 60 % du revenu médian de leur pays sont considérées comme étant en situation de risque de pauvreté.

(20) Observatoire de la santé et du social de Bruxelles-Capitale, *Baromètre social 2014*, Bruxelles, COCOM, p. 13, 2014.

(21) D. Dumont, Un regard européen sur l'Etat-providence américain, *Revue belge de sécurité sociale*, 55 (3), pp. 410 et 411, 2013.

(22) Budget des recettes et des dépenses pour l'année budgétaire 2015, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014-2015, n° A-51/1, p. 141.

(23) C. Vandermotten, *Bruxelles, une lecture de la ville. De l'Europe des marchands à la capitale de l'Europe*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, p. 182, 2014.

(24) La formule est de G. Van Hamme, I. Wertz et V. Biot, La croissance économique sans le progrès social : l'état des lieux à Bruxelles, *Brussels Studies*, 48, 20 pp., 2011.

étant entendu que l'accueil des nouvelles compétences représente aussi l'occasion de remettre à plat un certain nombre de dispositifs régionaux et communautaires préexistants<sup>25</sup>. Pour accentuer l'enjeu, on soulignera qu'à la suite des transferts de moyens attachés aux différentes compétences défédéralisées à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat, l'emploi représente désormais, au sein du budget de la Région bruxelloise, le premier poste en termes de dépenses, avant la mobilité.

En vue de baliser le travail de la coalition à qui il allait incomber de mettre en œuvre le volet « marché du travail » de la sixième réforme de l'Etat, le gouvernement Verwoort I a chargé un groupe d'experts, à la fin de la cinquième législature régionale (2009-2014), de formuler des recommandations à propos de l'usage susceptible d'être fait par les autorités bruxelloises des nouvelles compétences tombées dans leur giron. Composé d'un membre désigné par chaque ministre et par chaque secrétaire d'Etat du gouvernement, le groupe a remis son rapport final en juin 2014, au lendemain des élections législatives et à la veille de la formation du nouveau gouvernement<sup>26</sup>.

En prémices à ses recommandations, sur lesquelles on reviendra lors de la présentation de chacun des principaux dispositifs régionalisés, le groupe a invité les responsables politiques à « concentrer les moyens sur un nombre réduit de publics ciblés et de mesures, dans le but d'enranger à moyen terme des résultats significatifs en termes de résorption du chômage » des Bruxellois. Dans cette perspective, le groupe a appelé les autorités à recentrer l'action régionale en matière d'emploi autour de priorités plus clairement définies et à y affecter des moyens suffisants, de manière à pouvoir réellement peser sur l'évolution du taux d'emploi régional. En particulier, les experts ont proposé, compte tenu de la situation existante, d'accorder la priorité aux jeunes peu diplômés, aux chômeurs de longue durée et aux chômeurs âgés de plus de 50 ans. Sur le plan de la gouvernance, ils ont plaidé pour un renforcement du poids de la Région et de son service public de l'emploi, Actiris, par rapport aux autres acteurs de l'emploi et de la formation, en particulier locaux et associatifs. De

(25) Pour une présentation du droit produit par les autorités bruxelloises en matière d'emploi et de formation professionnelle au cours des vingt-cinq premières années d'existence de la Région, soit entre 1989 et 2014, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.* Quelques passages de la présente contribution sont repris de cette étude.

(26) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, rapport du groupe d'experts, Bruxelles, 90 pp., 2014, [www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport du Groupe d'experts - FR.pdf](http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport%20du%20Groupe%20d'experts%20-%20FR.pdf). Le groupe était composé de Donat Carlier, Daniel Dumont, Maarten Gerard, Dirk Jacobs, Fons Leroy, Pierre-Paul Maeter (président), Robert Plasman et Bruno Van der Linden. Ont également participé de manière très active aux travaux du groupe, la direction générale d'Actiris et des membres de son service d'études, l'Observatoire bruxellois de l'emploi, ainsi que des représentants de Bruxelles Economie et Emploi, soit l'administration du Service public régional de Bruxelles en charge des matières économiques et d'emploi. En revanche, les acteurs bruxellois de la formation professionnelle, tant francophones que flamands, n'ont pas été associés au processus. Le rapport final est constitué, d'une part, d'un « diagnostic » du marché de l'emploi et du chômage bruxellois élaboré conjointement par l'Observatoire bruxellois de l'emploi et l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse (pp. 2-72) et, d'autre part, des recommandations proprement dites du groupe d'experts (pp. 73-90).

manière générale, le groupe a appelé les autorités à percevoir les sommes affectées à l'emploi et à la formation professionnelle, non plus seulement comme des dépenses, mais aussi et surtout comme un investissement, vecteur à la fois d'émancipation sociale des Bruxellois et d'indépendance budgétaire de la Région<sup>27</sup>.

C'est que si réduire l'ampleur du chômage des Bruxellois est un impératif social de premier ordre, compte tenu de ses conséquences dévastatrices en termes d'exclusion et de pauvreté, il représente aussi une impérieuse nécessité sur le plan budgétaire. Même si ce n'est pas le lieu de refaire ici l'historique du problème du financement des institutions bruxelloises<sup>28</sup>, on sait en effet que celles-ci ont longtemps pâti d'un sous-financement chronique, résultant principalement de la non-prise en compte d'un certain nombre de charges spécifiques liées à la présence à Bruxelles de nombreux fonctionnaires internationaux et de navetteurs, qui « consomment » la ville et y travaillent mais ne contribuent guère à son financement, alors que, dans le même temps, les difficultés sociales exogènes suscitées par les politiques urbaines du passé et les difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée une population jeune, multiculturelle et pauvre en plein *boom* démographique appellent des dépenses importantes.

Longtemps ignorée par les élites flamande comme wallonne, la revendication portée par l'ensemble de la classe politique bruxelloise, néerlandophone comprise, d'un refinancement de Bruxelles à la hauteur des charges particulières et des réalités sociologiques avec lesquelles elle doit composer a été finalement endossée par l'ensemble des partis politiques francophones lors de la négociation de la sixième réforme de l'Etat. Celle-ci a débouché sur l'adoption d'un ensemble de dotations correctrices qui a permis d'enfin assurer la prise en charge d'un certain nombre de coûts spécifiques<sup>29</sup> – mais sans rattrapage pour le passé. La stabilité des finances publiques bruxelloises à moyen terme n'en demeure pas moins particulièrement fragile, en raison du fait que la répartition des fruits de l'IPP entre régions continue à dépendre du domicile du travailleur et non de son lieu de travail. Or, on sait ce critère intrinsèquement très défavorable à Bruxelles, dans la mesure où la part de ses habitants dans le rendement de l'IPP est significativement inférieure à celle qu'ils occupent au

(27) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, op. cit., pp. 74 et 75.

(28) Pour cela, voir la synthèse des rétroactes richement documentée de D. Yernault, Le refinancement de Bruxelles : 'juste', 'correct' ou... ?, in J. Sautois et M. Uyttendaele (éds.), *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthemis, pp. 315-331, 2013.

(29) Sur le refinancement de la Région de Bruxelles-Capitale de 2014 à 2024 tenant compte de la sixième réforme de l'Etat, *Cahiers économiques de Bruxelles*, 57 (1-2), La sixième réforme de l'Etat : modalités nouvelles de financement, transfert de compétences et impact budgétaire, pp. 241-308, 2014 ; D. Yernault, Bruxelles et le nouveau droit des finances publiques. Une présentation de la structure générale des recettes régionales par le budget 2015, in E. Vandebossche (éd.), *De Brusselse instellingen anno 2014. Bron van nieuwe institutionele ontwikkelingen/Les institutions bruxelloises en 2014. Sources de nouvelles évolutions institutionnelles*, Bruges, La Chartre, 2015, à paraître.

sein de la population du pays – 8,42 % contre 10,43 % en 2015 – et qu'elle est sans aucune mesure avec la contribution de la capitale à la création de richesses dans l'ensemble du Royaume<sup>30</sup>. Il en résulte que la Région de Bruxelles-Capitale doit impérativement parvenir à augmenter la part de ses résidants qui disposent d'un emploi, et, autant que possible, d'un emploi générateur de salaires élevés, si elle ne veut pas être (à nouveau) exsangue financièrement dès l'expiration du mécanisme de transition, en raison d'un écart trop important entre la taille de sa population et la clé IPP.

Depuis les élections du printemps 2014, c'est, à Bruxelles, le gouvernement Verwoort II (2014-2019) qui est à la manœuvre – et plus particulièrement son ministre de l'Emploi et de la Formation, Didier Gosuin (FDF). L'accord de gouvernement met très nettement l'accent sur la préoccupation de faciliter l'accès à l'emploi des Bruxellois et, à cet effet, accorde une attention prioritaire à la situation des jeunes sans emploi et au renforcement d'Actiris<sup>31</sup>. Le rapport du groupe d'experts semble avoir exercé une certaine influence sur les orientations retenues par la majorité, dans la mesure où plusieurs de ses recommandations ont été largement reprises. Toutefois, il serait excessif d'en conclure que le groupe a joué seul un rôle déterminant, dans la mesure où la plupart de ses recommandations s'appuient sur un travail d'analyse préalable réalisé par les administrations compétentes et sont généralement venues appuyer des inflexions qui étaient déjà envisagées dans les cénacles bruxellois. Le rôle exact du groupe semble donc surtout d'avoir contribué à impulser un recentrage de l'action publique régionale en matière d'emploi autour de certaines priorités plus explicitement définies et d'avoir soutenu le renforcement d'Actiris comme acteur-pivot.

\* \* \*

Dans une impressionnante étude transversale consacrée au sort réservé à Bruxelles par l'ensemble des différents volets de la sixième réforme de l'Etat, le constitutionnaliste Jan Velaers a formulé la thèse que, lors de cette réforme, le cas de Bruxelles a été réglé davantage que par le passé en partant des besoins des Bruxellois plutôt qu'à partir du prisme « communautaro-idéologique »<sup>32</sup>. C'est cette lecture que l'on se propose de mettre à l'épreuve, dans le domaine qui nous occupe. Dans cette perspective, on abordera successivement les principaux dispositifs en matière d'emploi et de formation professionnelle qui ont été régionalisés. Pour chacun, on présentera le transfert opéré en revenant sur ses antécédents et on en discutera la pertinence comme les potentialités, conformément à l'optique qui a été indiquée, celle d'étu-

(30) Étonnamment, ce point n'apparaît nulle part, pas davantage que le poids des dégâts du passé, dans la critique adressée à la nouvelle architecture du financement de Bruxelles par Wouter Pas, selon qui le refinancement des institutions bruxelloises opéré par la sixième réforme de l'Etat heurte les principes d'autonomie et de responsabilisation des entités fédérées mis en avant par l'accord de réformes institutionnelles : W. Pas, *De Brusselsse instellingen in het eerste luik van de zesde staatshervorming*, *op. cit.*, n° 16, p. 462.

(31) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, pp. 27-39.

(32) J. Velaers, *Brussel in de zesde staatshervorming*, in J. Velaers, J. Vanpraet, Y. Peeters et W. Vandenbruwaene (éds.), *De zesde staatshervorming*, *op. cit.*, n° 1 et 83, pp. 965 et 1023.

dier l'incidence de la sixième réforme de l'Etat d'« en bas » et plus à partir du seul prisme de la répartition textuelle des compétences.

Nous nous pencherons tout d'abord sur la décision qui est probablement la plus controversée, à savoir la régionalisation du contrôle de la disponibilité des chômeurs, soit un morceau central, et politiquement particulièrement sensible, de l'assurance chômage (1.). Nous analyserons ensuite une mesure d'importance mais passée jusqu'ici relativement inaperçue : il s'agit de la compétence inédite attribuée à la Région bruxelloise en matière de formation professionnelle, étant entendu que la Région bilingue de Bruxelles-Capitale est la seule des quatre régions linguistiques du pays où les compétences de l'emploi et de la formation professionnelle ne relèvent pas du même niveau de pouvoir (2.). Nous nous tournerons alors vers l'ensemble qui pèse le plus lourd sur le plan budgétaire, à savoir la politique dite des groupes-cibles, soit ces mécanismes de modulation du coût du travail ciblés sur un certain nombre de catégories de demandeurs d'emploi (3.). Dans la foulée, nous présenterons l'usage qu'entend en faire la Région bruxelloise à travers la mise en place, notamment, de la « garantie jeunes », pierre angulaire de la politique régionale de l'emploi pour la législature 2014-2019, et ce en partie au détriment des emplois occupés dans le statut d'agent contractuel subventionné, désormais entièrement régionalisé lui aussi (4.). Nous passerons ensuite en revue deux mécanismes de mise à l'emploi organisés à l'échelon local : les emplois dits « article 60 » proposés par les centres publics d'action sociale (CPAS) aux bénéficiaires de l'aide sociale (5.) et les agences locales pour l'emploi (6.). Enfin, nous clôturerons ce tour d'horizon avec le second poids lourd sur le plan budgétaire : les emplois titres-services, qui représentent une voie d'accès au travail privilégiée pour les demandeurs, et surtout les demandeuses, d'emploi peu ou pas du tout qualifié(e)s, mais dont les dix premières années d'existence soulèvent aussi maintes questions (7.)<sup>33</sup>.

(33) Les autres nouvelles compétences régionales en matière d'emploi sont : la détermination, sauf exception, des règles relatives à l'occupation de travailleurs étrangers – et plus seulement la mise en œuvre desdites règles (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles) ; l'établissement des conditions auxquelles une dispense de l'obligation d'être disponible pour le marché de l'emploi peut être accordée pour reprise d'études ou suivi d'une formation (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 6<sup>o</sup>) ; l'octroi de subsides pour l'embauche de travailleurs âgés, qui passait avant la régionalisation par le Fonds de l'expérience professionnelle institué au sein du SPF Emploi (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 9<sup>o</sup>) ; le système du congé-éducation payé (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 10<sup>o</sup>) ; certains aspects du reclassement professionnel, communément appelé *outplacement* (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 12<sup>o</sup>) ; et, enfin, un aspect assez limité du travail intérimaire (art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 13<sup>o</sup>). Parallèlement, mais en matière de formation, est devenue une compétence communautaire la formation en alternance, ou plus exactement sa composante qui n'avait pas encore été communautarisée, à savoir l'apprentissage industriel (art. 4, 17<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles). Pour un commentaire de ces différents transferts, voir à nouveau les références juridiques citées à la note infrapaginale n° 9. Pour être complet, on ajoutera encore que la composition du comité de gestion de l'ONEM a été élargie à la suite de la sixième réforme de l'Etat et de la régionalisation accrue de la politique du marché du travail, de manière à inclure aux côtés des membres des organisations syndicales et patronales un représentant de chacun des quatre services régionaux de l'emploi, mais tous les quatre sans droit de vote (loi du 25 avril 1963 sur la gestion des organismes d'intérêt public de sécurité sociale et de prévoyance sociale, *M.B.*, 25 juillet 1963, nouvel art. 3<sup>ter</sup> et arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, nouvel art. 2, 4<sup>o</sup>).

En conclusion, nous reviendrons sur la thèse défendue par Jan Velaers et soulignerons l'ampleur des défis à relever par la Région de Bruxelles-Capitale sur le terrain de la lutte contre le chômage de ses habitants, lutte encore trop souvent entravée par la complexité institutionnelle.

## **1. LE CONTROLE DE LA DISPONIBILITE DES CHOMEURS : HOMOGENEISER LES COMPETENCES OU PRESERVER LA CONFIANCE DES DEMANDEURS D'EMPLOI ?**

La régionalisation du contrôle de la disponibilité des chômeurs est sans doute la mesure la plus emblématique du volet « emploi » de la sixième réforme de l'Etat. Non en raison de son poids budgétaire, en soi relativement limité, en tout cas comparativement à d'autres dispositifs transférés, mais parce qu'il s'agit d'une politique particulièrement controversée, au sujet de laquelle les tensions communautaires ont parfois été très vives. Désormais, les services publics de l'emploi des régions sont compétents, non seulement pour l'accompagnement des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire l'aide au retour ou à l'intégration sur le marché du travail, mais aussi pour l'évaluation du respect des exigences de disponibilité qui conditionnent l'octroi des allocations de chômage, ainsi que pour le prononcé des sanctions qui s'attachent au non-respect de ces exigences.

Pour éclairer les enjeux de cette importante réforme, dont on précisera bien sûr les contours, on se propose d'opérer d'abord un retour en arrière dans le temps<sup>34</sup>. C'est que la mise en perspective diachronique des rapports entretenus par les services chargés de l'accompagnement des demandeurs d'emploi et les services chargés de leur contrôle laisse clairement affleurer les questions que soulève aujourd'hui le transfert de compétence opéré. C'est à la fin des années 1970 que la plus importante réforme à ce jour de l'architecture organisationnelle du système belge d'assurance chômage a été entreprise. Sans doute cette réforme a-t-elle eu partie liée avec les grandes manœuvres institutionnelles qui ont signé la fin de la Belgique unitaire, mais elle a obéi aussi et surtout à une préoccupation de fond, sur laquelle il vaut la peine de revenir, compte tenu de son actualité : celle de clarifier le rôle des différents acteurs publics de la politique de l'emploi et du chômage (1.1.).

S'en est suivie, dans les années 1990, une longue période de flottement dans les rapports entre les services régionaux de l'emploi et l'ONEM (1.2.), auquel a mis fin l'accord de coopération de 2004 à l'origine du fameux plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs. A la suite de la conclusion de cet accord de coopération, qui a profondément transformé la physionomie de l'assurance chômage, le

(34) Pour un aperçu plus complet de l'histoire de l'assurance chômage belge, sur lequel s'appuient les pages qui suivent, on se permet de renvoyer à D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, Bruxelles, La Chartre, coll. « Association belge pour le droit du travail et de la sécurité sociale », n° 442 à 602, pp. 246-325, 2012.

contrôle comme l'accompagnement des demandeurs d'emploi ont fait l'objet d'une intensification substantielle (1.3.). La mise en œuvre de l'un et l'autre volets de la réforme, dans la seconde moitié des années 2000, a posé des problèmes importants, à Bruxelles comme ailleurs (1.4.). C'est à la lumière de ces évolutions et de ces difficultés que doit s'analyser la redéfinition des rapports entre l'ONEM et les services régionaux de l'emploi amorcée par la sixième réforme de l'Etat : cette redéfinition suscite une crainte évidente, en particulier à Bruxelles, compte tenu de l'ampleur du sous-emploi qui y sévit, mais elle entrouvre aussi de nouvelles opportunités (1.5.).

### 1.1. **DANS LE SILLAGE DE L'ENTREE DANS LA CRISE, LA SCISSION DES MISSIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONTROLE DE L'ONEM, AVANT LA DEFEDERALISATION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE**

Quelle est l'origine du partage institutionnel des rôles en matière de chômage et d'emploi ?

A la fin de la seconde guerre mondiale, le parastatal chargé de gérer le système d'assurance chômage s'est vu assigner deux grandes missions, qui n'ont jamais été faciles à concilier entre elles : d'une part, le placement et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ; d'autre part, l'indemnisation et le contrôle du respect par les chômeurs involontaires des conditions d'octroi des allocations.

A partir de 1974, c'est-à-dire dans le sillage du premier choc pétrolier et du déclin brutal de certains secteurs industriels, les chiffres du chômage et les dépenses de l'assurance chômage ont connu une véritable explosion<sup>35</sup>. Dans un premier temps, l'emballement soudain des dépenses engendré par l'accroissement exponentiel du nombre de chômeurs a suscité un recours intensif de l'ONEM aux mesures de sanction, tous motifs confondus, comme s'il s'était agi d'endiguer un afflux massif de chômeurs difficilement explicable<sup>36</sup>.

Pratiquement tous les observateurs de l'époque rapportent que, dans les faits, l'ONEM s'était presque entièrement replié sur sa mission d'organe de contrôle, au détriment de ses activités de placement et de formation professionnelle. Les services chargés du placement et de la formation des demandeurs d'emploi avaient pratiquement cessé de s'occuper de la majorité des chômeurs, décrétés à demi-mots « non reclassables »,

(35) Voir les nombreux chiffres cités par P. Blaise, Le chômage en Belgique, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1182-1183, pp. 5-23, 1987.

(36) Sur l'évolution au cours des années de crise de la réglementation du chômage et des pratiques administratives de l'ONEM, voir B. Graulich et M. Nève, *Les droits et obligations du chômeur*, Paris-Bruxelles, Nathan-Labor, coll. « Action sociale européenne », 1980 ; X. De Beys, *Vos droits face à la sécurité sociale*, Bruxelles, Vie ouvrière, coll. « Dossiers », pp. 164-232, 1981 ; J. Van Langendonck, Le chômage volontaire, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 261-268, 1982 ; C. Deneve, De ontwikkelingen van de sociale zekerheid, sector arbeidsvoorziening en werkloosheid van 1975 tot en met 1985, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 265-278 et pp. 285-289, 1986 ; B. Graulich et P. Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Labor, 1986 ; P. Deloos, Le caractère involontaire du chômage. L'indisponibilité, *Journal des tribunaux du travail*, pp. 393-405, 1987.

pour concentrer leurs efforts sur les chômeurs les plus proches du marché de l'emploi. Complètement submergés face à l'explosion des chiffres du chômage, ces services se sont peu à peu désintéressés des chômeurs qui ne retrouvaient pas un emploi dans les semaines qui suivaient leur inscription au chômage, de sorte qu'après six mois sans travail, le chômeur était pratiquement assuré d'être définitivement « oublié »<sup>37</sup>.

Plus, les divisions « placement » des bureaux régionaux de l'ONEM sont directement mises à contribution pour dénoncer auprès des services de contrôle les chômeurs présumés volontaires. Tant la doctrine que la jurisprudence de l'époque évoquent ainsi régulièrement le cas, manifestement récurrent, de services de placement qui soumettent au chômeur une offre d'emploi non pas tant parce qu'ils pensent qu'elle lui conviendrait, mais avant tout pour tester sa « bonne volonté », de manière à pouvoir éventuellement tirer argument de ses réactions – parfois naïves ou maladroites – pour fonder le prononcé d'une sanction. Cette confusion des rôles d'aide et de contrôleur avait induit un climat de suspicion certaine. La manière dont les bureaux régionaux de l'ONEM mettent concrètement en œuvre l'ancienne procédure d'exclusion pour cause de chômage dit « anormalement long » témoigne elle aussi de ce brouillage du rôle de l'ONEM et du sentiment d'arbitraire qui s'en dégage, dans la mesure où, en pratique, c'est aux services de placement qu'il échoit de signaler les chômeurs passibles d'une exclusion pour chômage anormalement long et que les dénonciations ont lieu au cas par cas, en fonction de la plus ou moins bonne volonté que les agents ont cru pouvoir détecter en eux dans le cadre de l'exercice de leur fonction première, celle de placeur<sup>38</sup>.

A partir de la fin des années 1970, la mobilisation conjointe des comités de défense des chômeurs et des organisations syndicales<sup>39</sup>, conjuguée à la pérennisation de la crise économique, entraîne progressivement un changement de cap dans la politique et la réglementation du chômage. Du point de vue de l'organisation du système d'assurance chômage, le malaise engendré par l'implication des services de placement dans la mise en œuvre administrative des procédures menant au prononcé d'une sanction finit par aboutir à une redéfinition et une clarification du rôle respectif des différents services de l'ONEM. Ce mouvement, qui répond donc d'abord à des impératifs propres à la politique de l'emploi et du chômage, a été ensuite repris et amplifié à l'occasion des réformes de l'Etat, à la suite desquelles une série de matières qui relevaient de la compétence de l'ONEM ont été transférées aux entités fédérées nouvellement ou récemment créées.

(37) J. Van Langendonck, *Le chômage volontaire*, *op. cit.*, p. 267, qui cite à l'appui de son propos une thèse de doctorat en économie consacrée au rôle joué par l'ONEM dans la politique de l'emploi au moment de la crise.

(38) Voir à ce sujet E. Layon, L'exclusion du bénéfice des allocations pour chômage de longue durée : l'article 143 de l'arrêté royal du 20 décembre 1963, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 799, 35 pp., 1978.

(39) Sur la mise en place, les revendications portées par et les relations nouées entre les premiers comités de défense des chômeurs et les structures de représentation des travailleurs sans emploi au sein de l'appareil syndical, voir J. Faniel, L'organisation des chômeurs dans les syndicats, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1929-1930, pp. 20-48, 2006.

Les deux grandes missions confiées à l'ONEM – le soutien et le contrôle – sont toujours entrées en tension. Mais avec la crise économique consécutive aux chocs pétroliers des années 1970, cette tension avait pris des proportions inédites. En raison de l'emballement des sanctions et du brouillage croissant du rôle de l'ONEM qui s'en était suivi, les syndicats réclamaient avec insistance qu'une scission nette sépare les services chargés du placement et de la formation, d'une part, et les services chargés de décider de l'octroi et de l'interruption des allocations de chômage, d'autre part, de manière à ce que les chômeurs aient en face d'eux un interlocuteur distinct et clairement identifié selon que leurs rapports avec l'ONEM concernent leur insertion sur le marché de l'emploi ou le contrôle du respect de leurs diverses obligations. Pour que les services de placement puissent travailler en fonction de leur objectif propre – non pas dénoncer les manquements mais faciliter le retour au travail – et, à cette fin, nouer avec les demandeurs d'emploi une relation de confiance, il fallait que ces services cessent d'être indirectement chargés de contrôler le caractère involontaire du chômage et d'être à l'origine des sanctions adoptées à l'encontre des chômeurs présumés volontaires ou indisponibles.

Les syndicats, et en particulier leurs commissions « TSE » – pour « travailleurs sans emploi » –, finissent par obtenir gain de cause, puisqu'en 1978, l'organigramme de l'ONEM est revu de manière à ce que les services de placement et de contrôle soient organiquement séparés<sup>40</sup>. Les 30 bureaux régionaux du chômage de l'Office conservent la compétence de statuer sur les droits des chômeurs et de prononcer les sanctions prévues par la réglementation, tandis que sont créés des services sub-régionaux de l'emploi distincts, qui reprennent la mission d'assurer le placement et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

A peine décidée, cette clarification fonctionnelle et organique est approfondie dans le prolongement de la régionalisation de l'emploi et de la communautarisation de la formation professionnelle amorcées en 1980, dans le cadre de la deuxième réforme de l'Etat et de la fédéralisation progressive de celui-ci. En vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le placement des chômeurs et les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi, auxquels il faut ajouter l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers, font partie de la politique de l'emploi, qui ressortit désormais, du moins pour les composantes qui en sont énumérées, à la compétence des régions nouvellement créées, tandis que la « reconversion » et le « recyclage » professionnels, soit la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, elle, a été ajoutée à la liste des matières dites culturelles, qui relèvent de la compétence des communautés créées dix ans plus tôt<sup>41</sup>.

(40) Arrêté royal du 6 octobre 1978 modifiant l'arrêté royal du 20 décembre 1963 relatif à l'emploi et au chômage, *M.B.*, 22 décembre 1978. Jusqu'en 1991, c'est cet arrêté royal du 20 décembre 1963 qui constituait le code belge du chômage.

(41) Voir respectivement les articles 6, §1<sup>er</sup>, IX et 4, 16<sup>o</sup> de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, dans leur rédaction antérieure à la sixième réforme de l'Etat.

Les missions de placement et de formation assumées par les services subrégionaux de l'emploi de l'ONEM ont donc été transférées aux entités fédérées, tandis que l'Etat fédéral et l'ONEM ont conservé la mainmise sur toutes les décisions relatives à l'octroi et au retrait des allocations de chômage, au titre du maintien de la compétence de l'Etat fédéral en matière de sécurité sociale<sup>42</sup>. Pour assumer les missions autrefois confiées à l'ONEM qui leur ont été transférées, les communautés et les régions ont dû créer leurs propres services de l'emploi et de la formation professionnelle. En pratique, ceux-ci ne sont devenus opérationnels et le transfert de compétences n'est devenu effectif qu'en 1989<sup>43</sup>, lorsqu'est entrée en vigueur la loi de 1984 qui a restructuré l'ONEM<sup>44</sup>.

Il n'est donc pas inintéressant de noter, avec Paul Palsterman, que la dissociation progressive, amorcée en 1978 et parachevée une dizaine d'années plus tard, de ce que l'on appelle aujourd'hui l'accompagnement des demandeurs d'emploi – c'est-à-dire leur placement et leur formation – et de leur contrôle n'ait obéi pas tant à des raisons communautaires belgo-belges qu'à une considération de fond, relative au contenu même de la politique sociale développée à l'égard des chômeurs : il s'agit de permettre aux services publics de l'emploi et de la formation de se consacrer pleinement à la mission qui est la leur – l'orientation professionnelle des demandeurs d'emploi –, sans plus les contraindre de jouer les gendarmes de l'assurance chômage<sup>45</sup>.

Ce n'est pas pour autant, loin s'en faut, que le problème de l'articulation du contrôle et de l'accompagnement des chômeurs a été résolu de manière pleinement satisfaisante. C'est que, malgré la défédéralisation de l'emploi et de la formation, l'on n'a jamais tout à fait accepté d'autonomiser totalement les services régionalo-communautaires de l'emploi et de la formation par rapport à l'ONEM et, ce faisant, de priver celui-ci des informations détenues par les premiers sur la « volonté de travailler » des chômeurs. C'est pourquoi des protocoles et des accords de coopération

(42) Sur l'articulation entre les compétences régionale et communautaire en matière d'emploi et de formation, d'une part, et la réserve de compétence en faveur de l'Etat fédéral en matière de sécurité sociale, et donc d'assurance chômage, d'autre part, voir S. Palate, Aspects institutionnels de la réglementation du chômage, in J.-F. Neven et S. Gilson (éds.), *La réglementation du chômage : vingt ans d'application de l'arrêté royal du 25 novembre 1991*, Waterloo, Kluwer, coll. « Etudes pratiques de droit social », n° 3 à 10, pp. 10-17, 2011.

(43) Sur tout ce processus, voir M. Ducharlin, Réforme de l'Etat et restructuration des services publics : le cas de l'Office national de l'emploi, *L'année sociale*, pp. 180-198, 1989 et B. Graulich et J. Oosterbosch, Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage, *Actualités du droit*, pp. 584-593, 1991.

(44) Loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 22 janvier 1985, art. 12 à 16 ; arrêté royal du 28 février 1989 fixant la date de l'entrée en vigueur des articles 12, §1<sup>er</sup>, 13, §1<sup>er</sup> et 14 de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, *M.B.*, 8 mars 1989.

(45) P. Palsterman, Régionaliser la politique de l'emploi ?, *op. cit.*, pp. 50 et 51. Notons qu'à l'époque, la césure opérée entre l'indemnisation du chômage et les politiques de promotion du retour à l'emploi avait été déplorée par certains, qui avaient dit y voir « une erreur historique » (C. Deneve, De ontwikkelingen van de sociale zekerheid, sector arbeidsvoorziening en werkloosheid van 1975 tot en met 1985, *op. cit.*, p. 265).

successifs ont été conclus dès la fin des années 1980, puis au cours des années 1990, entre les entités fédérées et l'Etat fédéral, en vue d'organiser une certaine transmission de données entre les services régionaux et communautaires et l'ONEM à propos des refus d'offres d'emploi et de formation et des cas d'indisponibilité pour le marché de l'emploi. Ces accords et leur mise en œuvre ont posé des difficultés qui n'ont jamais été véritablement résolues à ce jour.

## 1.2. LA DIFFICILE COLLABORATION DES SERVICES DE L'EMPLOI ET DE L'ONEM AU COURS DES ANNEES 1990

Si la grande question des années 1970 et 1980 était de savoir comment mettre un terme à la collusion des placeurs et des contrôleurs, celle des années 1990 et 2000 a été davantage de savoir comment faire en sorte que les uns et les autres se parlent tout de même un peu, ne serait-ce que pour coordonner leur action respective, mais sans pour autant retomber dans les travers antérieurs. C'est à cette fin qu'un premier accord de coopération « concernant le plan d'accompagnement » fut conclu en 1992 entre l'Etat, les communautés et les régions. Cet accord de coopération sera suivi par plusieurs autres accords du même acabit au cours de la seconde moitié des années 1990, avant que le plan d'accompagnement ne soit finalement rebaptisé « parcours d'insertion » en 2000<sup>46</sup>. C'est à ce parcours d'insertion, dont il s'inspirera tout en étendant considérablement le spectre, que se substituera en 2004 le plan d'accompagnement et de suivi actifs des chômeurs.

Quoique l'étendue et les modalités des plans d'accompagnement, puis du parcours d'insertion varieront au cours du temps, les accords de coopération successivement conclus ont tous été animés par deux grandes préoccupations relativement constantes, à en juger par le contenu des textes. En premier lieu, puisque c'est l'autorité fédérale qui assume seule la charge des dépenses de chômage qui ne sont pas couvertes par les cotisations des travailleurs et des employeurs, cette même autorité souhaite s'assurer que les services régionaux de l'emploi et de la formation font bien « quelque chose » en vue de faciliter la réinsertion des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. C'est à cette fin que les collectivités fédérées ont dû prendre l'engagement que leurs services respectifs de l'emploi mènent un certain nombre d'actions déterminées,

(46) Accord de coopération du 22 septembre 1992 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement, *M.B.*, 21 novembre 1992 ; accord de coopération du 7 avril 1995 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, *M.B.*, 4 juillet 1995 ; accord de coopération du 13 février 1996 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, *M.B.*, 24 avril 1996 ; accord de coopération du 3 mai 1999 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le plan d'accompagnement des chômeurs, *M.B.*, 7 septembre 1999 ; accord de coopération du 30 mars 2000 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant l'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi, *M.B.*, 9 décembre 2000 ; accord de coopération du 31 août 2001 entre l'Etat, les communautés et les régions concernant le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi vers la convention de premier emploi, *M.B.*, 27 septembre 2001.

prenant la forme d'un « plan d'accompagnement », puis plus tard d'un « parcours d'insertion », à l'égard d'un groupe-cible jugé prioritaire. En second lieu, ces mêmes services étaient invités, dans la continuité d'un protocole conclu en 1988<sup>47</sup>, à transmettre certains types d'informations et de données à l'ONEM, en vue de permettre à ce dernier de statuer en connaissance de cause sur les droits aux allocations de chômage des demandeurs d'emploi.

Le plan d'accompagnement proprement dit consistait en un éventail de mesures orientées vers le suivi et l'aide à la réinsertion professionnelle des chômeurs, que les services régionaux de l'emploi devaient obligatoirement mettre en œuvre vis-à-vis des demandeurs d'emploi présentant certaines caractéristiques, et qu'ils pouvaient volontairement proposer aux autres chômeurs. À l'origine, le groupe-cible obligatoire englobait tous les chômeurs complets indemnisés inscrits comme demandeurs d'emploi, âgés de moins de 46 ans, et qui commençaient leur dixième mois de chômage. Mais ce groupe fut rapidement réduit à ceux d'entre ces chômeurs qui n'étaient pas détenteurs d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur. À partir de 1999, seuls les jeunes chômeurs âgés de moins de 25 ans qui ne possèdent pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur devaient encore se voir obligatoirement proposer un plan d'accompagnement. Le plan d'accompagnement – puis le parcours d'insertion – soumis à ces (jeunes) chômeurs peu qualifiés était structuré en deux phases. Dans une première phase, le service régional de l'emploi établissait un « diagnostic socioprofessionnel » de la situation du chômeur concerné, tandis que, dans une seconde phase, un « programme d'action » centré sur la recherche active d'emploi ou la poursuite d'une formation, consigné dans une « convention d'accompagnement » – remplacée en 2000 par une « convention d'insertion » –, était soumis à la signature du chômeur.

Concernant la question des échanges de données, les accords de coopération successifs prévoyaient que les services régionaux informent systématiquement l'ONEM de toute une série de comportements précis, dont eux seuls ont connaissance. Il s'agissait principalement des refus d'offre d'emploi, des défauts de présentation au service de l'emploi lorsque le chômeur y a été convoqué, des refus de participer au plan d'accompagnement ou au parcours d'insertion proposé au chômeur, et de l'arrêt ou de l'échec d'un tel plan ou parcours à cause de l'attitude fautive du chômeur. Ces comportements sont sanctionnés par le code du chômage au titre d'entrée dans le chômage « par suite de circonstances dépendant de la volonté du travailleur » 48. Toutefois, il est notoire que, dans les faits, les services régionaux de l'emploi et de

(47) Sur ce protocole, voy. B. Graulich et J. Oosterbosch, *Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage*, *op. cit.*, p. 592.

(48) Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 31 décembre 1991, art. 51, §1<sup>er</sup>.

la formation – singulièrement l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi (Forem) et l'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEm) – resteront longtemps très réticents à communiquer à l'ONEM toutes les informations souhaitées par celui-ci, faisant valoir qu'ils entendent travailler dans une logique d'aide aux demandeurs d'emploi et non de contrôle, et que les comportements a priori contestables au regard de la réglementation ne sont pas nécessairement révélateurs d'un vrai défaut de volonté de travailler. C'est dans ce contexte que le flux des transmissions de données entre les services régionaux et l'ONEM est resté assez aléatoire et variable tout au long des années 1990 et dans la première moitié des années 2000, obéissant à des critères passablement flous.

Pour le reste, l'on sait très peu de choses, pour ne pas dire rien, sur le contenu et l'efficacité des plans d'accompagnement établis avec les chômeurs concernés. De surcroît, ceux-ci ne formaient qu'une part assez limitée du nombre total de demandeurs d'emploi. Plus généralement, la nature du travail accompli par les services de l'emploi et de la formation ne laissait pas de poser questions. C'est qu'il semble bien que pour maints chômeurs – wallons et bruxellois en tout cas –, le Forem et l'ORBEm n'évoquaient le plus souvent rien d'autre que cet endroit où ils avaient dû se rendre quand ils étaient tombés au chômage pour se faire inscrire comme demandeur d'emploi et dont ils n'avaient plus jamais entendu parler par la suite. « Pour la majorité des chômeurs », écrivait ainsi Paul Palsterman au début des années 2000, « l'inscription auprès d'un service de placement représente une formalité sans guère de contenu »<sup>49</sup>.

Dans l'ensemble, la coordination des différents acteurs de la politique du chômage et de l'emploi demeurait donc assez faible, pour ne pas dire bancal.

### 1.3. L'ACCORD DE COOPERATION DU 30 AVRIL 2004 RELATIF A L'ACCOMPAGNEMENT ET AU SUIVI ACTIFS DES CHOMEURS

C'est dans ce contexte que la seconde coalition fédérale dirigée par Guy Verhofstadt (2003-2007) a fait connaître, dès son intronisation, son intention de procéder à une réforme en profondeur des modalités de contrôle du caractère involontaire du chômage et de l'articulation de ce contrôle avec l'aide à la réinsertion offerte par les services de l'emploi et de la formation. Au terme de tractations tendues entre le gouvernement fédéral, d'une part, et les entités fédérées et les organisations syndicales, de l'autre<sup>50</sup>, un accord de coopération « relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs » fut finalement conclu le 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les

(49) P. Palsterman, Chronique de jurisprudence : chômage (1995-2000), *Chroniques de droit social*, p. 170, 2002.

(50) Sur ce processus, voir J. Faniel, Réactions syndicales et associatives face au contrôle de la disponibilité des chômeurs, *L'année sociale*, pp. 133-148, 2004.

régions et les communautés<sup>51</sup>. Dans le but de « prévenir le chômage de longue durée » (considérant n° 1) et de mieux articuler les « droits et obligations des chômeurs » (considérant n° 2), l'accord a, compte tenu des règles répartitrices de compétence en vigueur à l'époque, institué un « plan » constitué de deux volets : à l'Etat fédéral le « suivi », ou contrôle, des chômeurs ; aux régions et aux communautés leur « accompagnement ». Ce plan biface est étroitement associé au nom de son architecte, Frank Vandembroucke (sp.a), alors ministre fédéral de l'Emploi, et père du concept d'« Etat social actif »<sup>52</sup>.

De son côté, le gouvernement fédéral a exprimé la volonté de conditionner le maintien des allocations de chômage à l'obligation pour les chômeurs de chercher activement du travail. A cet effet, il a annoncé dans l'accord de coopération son intention de confier à l'ONEM la tâche d'évaluer les efforts accomplis par les chômeurs en vue de leur intégration effective sur le marché de l'emploi (article 5). Depuis, une obligation supplémentaire pour bénéficier des allocations a été introduite dans le code du chômage, celle de rechercher activement un emploi, dont le respect est vérifié par l'ONEM au moyen d'une procédure relativement complexe dite d'activation du comportement de recherche d'emploi, qui repose sur des entretiens individuels d'évaluation réalisés à intervalles réguliers par des agents de l'Office dénommés « facilitateurs »<sup>53</sup>. Dans l'accord de coopération, l'autorité fédérale s'est engagée également à intervenir dans le financement des missions accrues d'accompagnement des demandeurs d'emploi dévolues aux services de l'emploi et de la formation (article 10 et annexe 1).

Pour leur part, les entités fédérées se sont engagées à « s'efforcer au maximum d'offrir une action d'accompagnement aux chômeurs », et plus précisément un « accompagnement individuel à l'orientation professionnelle en vue d'une intégration effective sur le marché du travail », et ce avant le sixième mois de chômage pour les jeunes âgés de moins de 25 ans et avant le douzième mois de chômage pour les autres (articles 13 et 2).

(51) L'accord de coopération est reproduit en annexe de la loi du 17 septembre 2005 portant assentiment à l'accord de coopération du 30 avril 2004 entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs, *M.B.*, 25 juillet 2007.

(52) Pour une introduction à ce concept et à ses traductions juridiques, on se permet de renvoyer à D. Dumont, Vers un Etat social 'actif' ?, *Journal des tribunaux*, 6300, pp. 133-139, 2008, et aux références citées.

(53) L'exigence d'une disponibilité active pour le marché de l'emploi et la procédure de contrôle du respect de cette exigence sont réglées par, respectivement, l'article 58, §1<sup>er</sup>, alinéa 1er et les articles 59bis à 59decies du code du chômage, introduits dans le code par l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *M.B.*, 9 juillet 2004, 2<sup>ème</sup> éd. Pour un commentaire, voir B. Graulich et P. Palsterman, Le 'contrôle des chômeurs'. Commentaire de l'arrêté royal du 4 juillet 2004 portant modification de la réglementation du chômage à l'égard des chômeurs complets qui doivent rechercher activement un emploi, *Chroniques de droit social*, pp. 489-499, 2004. Depuis, les articles 59bis à 59decies ont été modifiés à plusieurs reprises, principalement entre 2010 et 2014.

Pour assurer une mise en œuvre cohérente et homogène de ce plan bicéphale d'accompagnement et de suivi l'un et l'autre actifs des chômeurs, l'accord de coopération a organisé la mise sur pied d'une procédure permanente d'échange par voie électronique de certaines données relatives aux chômeurs concernés. Via la Banque-carrefour de la sécurité sociale, l'ONEM doit informer les services de l'emploi de la date et du résultat des entretiens d'évaluation, tandis que, pour leur part, ces services doivent signaler à l'Office les cas d'absence à une convocation, les actions d'accompagnement et les offres d'emploi qui sont adressées aux chômeurs, ainsi que la suite qui y est réservée par ceux-ci (articles 16 à 21 et annexe 2).

L'accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs s'est substitué à l'accord de coopération de 2001 concernant le parcours d'insertion des demandeurs d'emploi, qui avait lui-même succédé aux plans d'accompagnement successivement conclus entre l'Etat fédéral et les collectivités fédérées au cours des années 1990. A l'instar de ces accords de coopération, l'accord d'avril 2004 repose fondamentalement sur l'idée d'articuler l'accompagnement et le contrôle des demandeurs d'emploi. Toutefois, son « groupe-cible » est autrement plus large que celui de ses prédécesseurs, puisque loin de ne viser que les jeunes chômeurs âgés de moins de 25 ans qui ne possèdent pas le diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, il englobe tous les chômeurs complets inscrits comme demandeurs d'emploi dont l'âge ne dépasse pas 50 ans. Par ailleurs, il confère un rôle beaucoup plus important à l'ONEM et contient des prescriptions très détaillées concernant les données que les services de l'emploi sont appelés à transmettre systématiquement à l'Office.

Les entités fédérées ont chacune exécuté les engagements qu'elles ont pris dans l'accord de coopération selon des modalités qui leur sont propres. De manière générale, les différents services publics de l'emploi et de la formation du pays ont été amenés à accroître substantiellement leurs efforts pour fournir un accompagnement plus précoce et surtout beaucoup plus systématique qu'auparavant aux chômeurs inscrits comme demandeurs d'emploi. Globalement, ces services ont généralisé et considérablement étendu la logique qui était déjà à la base des plans d'accompagnement, puis des parcours d'insertion mis sur pied au cours des années 1990 à l'intention des jeunes chômeurs peu qualifiés. Quoique les modalités précises de l'accompagnement proposé et la dénomination exacte des différentes étapes qui le composent varient fort d'un service à un autre<sup>54</sup>, les parcours que les demandeurs d'emploi « activés » sont aujourd'hui amenés à suivre au sein des services régionaux de l'emploi obéissent *grosso modo* à un canevas de base relativement similaire.

(54) Sur la manière dont l'ORBEm (devenu depuis Actiris) à Bruxelles, le VDAB en Flandre et le Forem en Wallonie ont ajusté leur offre d'accompagnement respective à la suite de la conclusion de l'accord de coopération du 30 avril 2004, voir B. Cockx, A. Defourny, M. Dejemeppe et B. Van der Linden, *Le nouveau système de suivi des chômeurs : une évaluation*, rapport de recherche pour la Politique scientifique fédérale, Louvain-la-Neuve, U.C.L., département des sciences économiques, pp. 26-52 (pp. 26-33 pour l'ORBEm), 2007.

Entre leur inscription comme demandeur d'emploi et le moment où ils reçoivent la « lettre d'avertissement » envoyée par l'ONEM pour rappeler l'obligation de rechercher activement du travail, les chômeurs sont convoqués à une séance collective d'information, lors de laquelle ils reçoivent des renseignements relatifs aux différents types d'accompagnement qui peuvent leur être proposés par le service de l'emploi et lors de laquelle ils sont également informés du déroulement de la procédure d'activation organisée par l'ONEM. Font suite à cette session d'information en groupe un ou plusieurs entretiens individuels de « diagnostic », dont l'objectif est de dresser un bilan des compétences du demandeur d'emploi, d'identifier ses besoins et de déterminer l'accompagnement le plus adéquat compte tenu de ses besoins.

A la suite des entretiens de diagnostic, le chômeur dont le service n'estime pas qu'il soit en mesure de chercher du travail de façon autonome est amené à s'engager dans un « parcours », lui-même composé de différents « modules ». Chaque demandeur d'emploi inscrit dans un parcours se voit généralement assigner un conseiller emploi référent, qui est chargé de le « coacher » et de procéder avec lui à un suivi périodique de l'état d'avancement du parcours convenu. Selon les cas, ce parcours consistera tantôt à élaborer un projet professionnel, tantôt à participer à diverses formules d'aide à la recherche d'emploi (rédaction de CV et de lettres de motivation, préparation aux entretiens d'embauche, identification des offres d'emploi pertinentes, ...), tantôt à suivre une formation professionnelle ou un stage en entreprise, tantôt encore à bénéficier d'un accompagnement plus spécifiquement axé sur la résolution d'obstacles particuliers comme des problèmes de santé. Le parcours élaboré peut – et parfois même doit – passer par la signature d'un contrat écrit, dont la dénomination varie d'un service de l'emploi à l'autre.

Pour que les services régionaux de l'emploi et de la formation soient matériellement et humainement en mesure d'assumer les missions nouvelles qui leur ont été confiées par l'accord de coopération, leurs moyens financiers ont été accrus, tant par un relèvement du subside accordé à chacun d'entre eux par l'autorité fédérale que par un accroissement de l'enveloppe budgétaire annuelle qui leur est allouée par leur autorité de tutelle respective. Ce relèvement de leur dotation a permis aux services d'embaucher de nouveaux conseillers emploi et d'ainsi augmenter leur capacité d'accompagnement.

On notera toutefois qu'aucun droit des demandeurs d'emploi à l'aide à la réinsertion professionnelle n'a été formellement consacré dans les textes – alors que les devoirs impartis aux chômeurs et le contrôle administratif de leur respect, eux, ont été clairement renforcés dans le code du chômage. Autrement dit, si l'offre d'accompagnement des différents services de l'emploi et de la formation a été substantiellement élargie, cette offre ne concrétise pas encore, sur le plan juridique, un « droit à l'accompagnement » qui constituerait le pendant de l'obligation nouvelle d'adopter

et de prouver un comportement de recherche active d'emploi<sup>55</sup>.

Pour ce qui concerne Bruxelles plus spécifiquement, il faut souligner que, pour l'instant, l'accompagnement des demandeurs d'emploi réalisé par Actiris (ex-OR-BEm) n'est encadré par aucune balise ordonnancière et réglementaire autre que la disposition laconique de l'ordonnance organique de l'Office qui attribue à celui-ci l'organisation du placement<sup>56</sup>. Autrement dit, le droit régional est pratiquement muet à propos de la principale tâche confiée au service public de l'emploi bruxellois. L'encadrement juridique de l'aide à l'insertion sur le marché du travail des quelque 100 000 demandeurs d'emploi que compte la capitale est confiné dans l'accord de coopération de 2004 qui règle les relations entre l'ONEM et les différents services de l'emploi du pays.

En pratique, Actiris a mis en place en 2004 le « contrat de projet professionnel » (CPP). C'est au départ par ce biais qu'était formalisé le plan d'actions individualisé susceptible d'être élaboré entre le chômeur et son conseiller emploi, dans le but d'amener l'intéressé à élaborer un projet professionnel adapté, à rechercher du travail de manière efficace, à suivre une formation, ou encore à résoudre les difficultés qui empêchent le retour à l'emploi à court terme<sup>57</sup>. L'accompagnement prévu par le « contrat » est mené tantôt par Actiris lui-même, tantôt par les organismes qui font partie du réseau des partenaires de l'Office.

Initialement facultative, la conclusion d'un contrat de projet professionnel a été progressivement rendue obligatoire par le gouvernement bruxellois, à partir de 2010, pour tous les demandeurs d'emploi âgés de moins de 50 ans. Depuis, le contrat de projet professionnel a été rebaptisé « construction de projet professionnel », toujours en dehors de tout encadrement ordonnancier pour l'instant.

(55) E. Dermine, La contrepartie dans l'assurance chômage : retranchement ou restructuration de la protection sociale ?, *Annales de droit de Louvain*, 68 (1), p. 48, 2008 et E. Dermine, D. Dumont et J.-F. Neven, L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ?, in D. Kaminski (éd.), *La flexibilité des sanctions*, Bruxelles, Bruylant, coll. « Bibliothèque de la Faculté de droit et de criminologie de l'Université catholique de Louvain », p. 333, 2012. Dans le même sens, A. Mechelynck, Mettre l'Etat social actif au service des capacités. Propositions à partir de l'analyse de l'activation du comportement de recherche d'emploi des chômeurs et de l'inburgering, *Revue de droit social*, 4, pp. 435-437, 2014.

(56) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi, *M.B.*, 13 avril 2001, art. 4, al. 1<sup>er</sup>, 1<sup>o</sup>.

(57) A propos de l'impact du lancement de la procédure fédérale d'activation sur la participation des demandeurs d'emploi bruxellois aux différentes composantes du contrat de projet professionnel, voir les chiffres livrés par B. Cockx, M. Dejemeppe et V. Van der Linden et al., *Evaluation de l'activation du comportement de recherche d'emploi*, Gand, Academia Press, coll. « Société et avenir », pp. 114-120, 2011.

#### 1.4. UNE MISE EN ŒUVRE PROBLÉMATIQUE

Si la mise en œuvre par l'ONEM de la procédure d'activation du comportement de recherche d'emploi a fait l'objet de nombreuses analyses, dont la majorité converge pour pointer le caractère parfois un peu expéditif, ou du moins assez formaliste et dépersonnalisé des entretiens d'évaluation effectués par les agents facilitateurs de l'Office<sup>58</sup>, le volet régionalo-communautaire de l'accompagnement des demandeurs d'emploi a en revanche été beaucoup moins étudié, voire reste à certains égards une boîte noire. De manière générale, les quelques informations disponibles et les échos du terrain laissent entrevoir un bilan en demi-teinte<sup>59</sup>.

D'un côté, l'entrée en vigueur de la procédure fédérale d'activation a manifestement eu pour effet de ramener progressivement dans le « radar » des services chargés du placement et de la formation professionnelle toute une population qui en était dans les faits complètement sortie, parfois depuis de très longues années. Par ricochet, la mise en place, au niveau fédéral, d'une formule de contrôle systématique et permanent de la disponibilité active des chômeurs pour le marché du travail a exercé un effet de levier sur les services de l'emploi des entités fédérées, en forçant ceux-ci à renouer le fil avec des dizaines de milliers de chômeurs jusqu'alors largement abandonnés à eux-mêmes.

Mais d'un autre côté, des doutes persistants pèsent sur l'efficacité des modalités concrètes de prise en charge des demandeurs d'emploi développées par les services régionaux, à tout le moins en Wallonie et à Bruxelles. Si ces services informent aujourd'hui mieux les chômeurs, leur prodiguent des encouragements et leur dispensent des conseils, ils ne semblent par contre pas toujours en mesure de les aider à surmonter les véritables obstacles qui empêchent leur retour à l'emploi. Pour trouver du boulot, il ne suffit en effet pas d'être « motivé » et « coaché » ; encore faut-il pou-

(58) Voir les nombreuses informations (et références) compilées dans D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., n° 647 à 711, pp. 346-392, sur lesquelles repose la prise de position plus personnelle exprimée dans Id., *Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat*, *Revue de droit social*, pp. 377-385, 2010. Les recherches ultérieures, en particulier depuis l'intégration, en 2012, des personnes partiellement inaptes au travail dans le champ de la procédure d'activation, ont documenté les difficultés plus structurelles éprouvées par les personnes dites très éloignées du marché de l'emploi en raison de difficultés médicales, sociales ou psychologiques, pour qui l'activation telle qu'elle est actuellement pensée et organisée semble fondamentalement inadaptée : voir V. De Greef, *Droit au travail et troubles mentaux. Une analyse critique des exclusions et des inclusions par le droit en assurance chômage et en aide sociale*, thèse, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, pp. 71-234, 2015. Voir aussi P. Palsterman, *Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011*, op. cit., p. 12.

(59) On trouve quelques données chiffrées dans les deux rapports suivants, mais l'un et l'autre sont déjà un peu datés : SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, DG Emploi et marché du travail, *Accord de coopération du 30 avril 2004 relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs. Evaluation*, Bruxelles, SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, 86 pp., 2008, [www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916](http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18916) ; IDEA Consult, *Evaluation du nouveau système de suivi des demandeurs d'emploi*, rapport final, Bruxelles, IDEA Consult, 62 pp., 2008, [www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844](http://www.emploi.belgique.be/WorkArea/showcontent.aspx?id=18844).

voir répondre aux exigences des employeurs en termes de niveau de qualification, parvenir à trouver une solution pour la garde de ses enfants, disposer d'une mobilité suffisante, résoudre d'éventuels problèmes d'assuétude ou d'instabilité du logement, etc. Or, les difficultés de cet ordre-là paraissent encore trop souvent laissées sans réponse par le Forem et Actiris – tandis que le VDAB semble en revanche avoir développé un plus grand savoir-faire sur ces questions.

Bref, les services de l'emploi « accrochent » aujourd'hui beaucoup plus de demandeurs d'emploi qu'auparavant, mais la pertinence et l'efficacité de l'accompagnement qu'ils proposent demeurent encore sujettes à caution.

Parallèlement, les transmissions systématiques de données opérées depuis 2004 par les services de l'emploi vers l'ONEM tendent à brouiller l'identité respective des uns et de l'autre, et à altérer la relation de confiance qui doit en principe unir le chômeur à son conseiller emploi. C'est que, malgré sa casquette d'accompagnateur et non de contrôleur, le second est désormais contraint de communiquer à l'ONEM toute une série d'informations, alors qu'auparavant, on l'a vu, les services régionaux répugnaient à transmettre à l'ONEM ces informations.

Pour ce qui concerne Bruxelles plus particulièrement, les modalités concrètes et les effets du travail des conseillers emploi d'Actiris n'ont guère fait l'objet d'enquêtes de terrain approfondies à ce jour<sup>60</sup>. Quelques enseignements se dégagent toutefois des premières recherches réalisées, qui s'inscrivent globalement dans la ligne des indications générales qui précèdent. Il apparaît ainsi que la mise en place du dispositif de « construction de projet professionnel » et le passage d'une participation des demandeurs d'emploi sur une base volontaire à un engagement obligatoire ont entraîné une systématisation de l'accompagnement par Actiris et ses partenaires, dans le sens où ceux-ci touchent beaucoup plus de demandeurs d'emploi qu'auparavant et qu'il semble en résulter une intensification des démarches d'insertion socioprofessionnelle accomplies par les intéressés<sup>61</sup>. Mais dans le même temps, les conseillers emploi d'Actiris se plaignent d'une augmentation substantielle de leur charge de travail et

(60) On ne dispose par exemple pas d'études qualitatives similaires à celle réalisée au début des années 2000 par Jean-François Oriante à propos du Forem : voir J.-F. Oriante, L'Etat social actif en action. Troubles de l'employabilité et traitement clinique du chômage, in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (éds.), *L'Etat social actif. Vers un changement de paradigme ?*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. « Travail & Société », pp. 179-207, 2005. A partir de ses observations d'interactions entre les demandeurs d'emploi et les professionnels, l'auteur défend l'idée que les conseillers de l'office de l'emploi wallon œuvrent principalement à mettre les demandeurs d'emploi au travail... sur eux-mêmes, dans le sens où ils les amènent à développer leur employabilité plus qu'ils ne cherchent à les mettre directement à l'emploi. Sur l'accompagnement réalisé par Actiris, voir, dans une perspective plus militante, le dossier réalisé par A. Allouache, Points de vue de chômeurs sur l'accompagnement d'Actiris, Bruxelles, Collectif Solidarité contre l'exclusion, 49 pp., 2012, [www.asbl-csce.be/documents/CSCEE2012\\_Actiris.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/CSCEE2012_Actiris.pdf).

(61) Observatoire bruxellois de l'emploi, Analyse du dispositif d'accompagnement des jeunes inscrits après leurs études, Bruxelles, Actiris, 20 pp., 2012.

d'un formatage croissant du processus d'accompagnement dans une optique de contrôle, notamment par le biais des outils informatiques imposés pour l'encodage des actions<sup>62</sup>.

Du côté des partenaires du service public de l'emploi, les organismes d'insertion socioprofessionnelle dénoncent, dans une perspective relativement similaire, les répercussions de la politique fédérale d'activation sur les conditions dans lesquelles ils sont amenés à travailler. Selon eux, la procédure de contrôle du comportement de recherche d'emploi a pour effet de les engorger de chômeurs pressés par l'urgence et la préoccupation première de préserver leur droit aux allocations. Par conséquent, les travailleurs du champ de l'insertion socioprofessionnelle éprouvent le sentiment que leur métier se trouve de plus en plus dénaturé : plutôt que d'accompagner des demandeurs d'emploi dans un parcours d'insertion établi de commun accord, qui respecte autant que possible le rythme et les besoins de chacun, ils sont contraints de consacrer une part croissante de leur travail à apprendre aux chômeurs à rédiger des CV et des lettres de motivation, et à les assister dans leurs stratégies d'évitement de la sanction à court terme, sans plus pouvoir déployer un véritable travail social de fond<sup>63</sup>.

### 1.5. LA REGIONALISATION DU CONTROLE, ENTRE CRAINTE ET OPPORTUNITE

C'est dans ce contexte général relativement mouvementé que, à Bruxelles comme ailleurs, l'articulation de l'accompagnement et du contrôle des demandeurs d'emploi s'apprête à connaître un profond bouleversement, dans la mesure où la sixième réforme de l'Etat a fait basculer dans l'escarcelle des régions le contrôle de la disponibilité, tant active que passive, des chômeurs, et l'imposition des sanctions qui y sont liées<sup>64</sup>.

Il est toutefois important de préciser que, aux termes de la nouvelle disposition introduite dans la loi spéciale, le « cadre normatif » qui régit la matière demeure de la compétence de l'autorité fédérale et que c'est seulement son exécution et sa mise en œuvre, soit l'éventuelle adoption de normes d'application complémentaires

(62) A. Franssen, D. Carlier et A. Bencheckroun, Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles : défis pour la gouvernance, *Brussels Studies*, 73, p. 14, 2014.

(63) Fédération bruxelloise des organismes d'insertion socioprofessionnelle et d'économie sociale d'insertion, Accompagnement et suivi actifs des chômeurs : du parcours d'insertion au parcours d'obstacles. Note de position de la FeBISP sur la politique d'activation des chômeurs, Bruxelles, FeBISP, 16 pp., 2009, [www.febisp.be/ressource/static/files/Note\\_sur\\_l\\_ activation\\_de\\_la\\_FeBISP.pdf](http://www.febisp.be/ressource/static/files/Note_sur_l_ activation_de_la_FeBISP.pdf); *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, 77, Emploi : enjeu global, mission locale ?, en particulier pp. 50-52, 2012 ; *Journal de l'alpha*, 189, L'Etat social actif. Où conduit l'activation et quels enjeux pour l'alpha ?, 146 pp., 2013.

(64) Voir le 5° ajouté dans l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

et surtout la prise des décisions, qui vont être transférées du fédéral aux régions<sup>65</sup>. Si celles-ci ne peuvent donc pas moduler à leur guise les conditions d'octroi des allocations de chômage et les sanctions qui assortissent leur non-respect, puisque ces aspects continuent de ressortir à la compétence exclusive de l'Etat fédéral, leurs services respectifs de l'emploi évalueront en revanche de manière autonome la disponibilité effective des chômeurs, et ce conformément aux éventuelles dispositions d'exécution adoptées à l'échelle régionale pour compléter le cadre normatif commun resté fédéral.

Par disponibilité active du chômeur, il faut entendre l'exigence de rechercher activement du travail introduite dans le code du chômage en 2004, tandis que la disponibilité passive recouvre les obligations classiques et plus anciennes de ne pas être ni devenir « chômeur par suite de circonstances dépendant de sa volonté », d'être inscrit comme demandeur d'emploi et d'être disposé à accepter toute offre d'emploi convenable qui serait faite<sup>66</sup>. Il est toutefois précisé dans les travaux préparatoires que, par exception, l'ONEM reste compétent pour détecter et sanctionner deux des divers comportements constitutifs de chômage par suite de circonstances dépendant de la volonté du chômeur, ou chômage volontaire, à savoir l'abandon d'un emploi convenable sans motifs légitimes et le licenciement pour un motif équitable – c'est-à-dire le licenciement qui fait suite à une faute du travailleur<sup>67</sup>. En revanche, l'examen des autres comportements incriminés au titre de chômage volontaire est bien transféré aux services régionaux. Il s'agit, notamment, du refus d'un emploi convenable, du défaut de présentation non justifié auprès d'un employeur ou du service de l'emploi, du refus d'accepter ou de collaborer à une proposition d'*outplacement*, etc.

Ce partage des rôles doit probablement se comprendre – mais les travaux parlementaires ne s'en expliquent pas – à la lumière du fait que c'est l'ONEM qui est informé en premier lieu des abandons d'emploi et des licenciements, lors de l'introduction des demandes d'allocations, sur lesquelles il lui revient de statuer, tandis que ce sont au contraire les services régionaux qui détiennent l'information relative aux autres situations énumérées, soit celles qui touchent non à l'entrée dans le chômage mais à sa persistance.

(65) Sur l'étendue de la « compétence cadre » demeurée fédérale, voir J. Vanpraet, *De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid*, *op. cit.*, n° 85 à 87, pp. 645-648. Voir aussi, sur cette compétence, le souhait exprimé par F. Leroy, *Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming*, *op. cit.*, n° 23, pp. 689 et 690.

(66) Voir les différentes obligations prescrites par l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 58, §1<sup>er</sup>, d'une part (disponibilité active), et art. 51, §1<sup>er</sup>, 56, §1<sup>er</sup> et 58, §1<sup>er</sup>, d'autre part (disponibilité passive).

(67) Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 51, §1<sup>er</sup>, al. 2, 1° et 2°, visé par la proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 112.

Tout ceci signifie que, demain, les services publics de l'emploi, lorsqu'ils auront effectivement repris à leur compte la compétence régionalisée, seront chargés non seulement de l'accompagnement des demandeurs d'emploi mais aussi de leur contrôle. Ils devront organiser eux-mêmes les entretiens de vérification de la disponibilité active des chômeurs et prononceront directement les sanctions pour cause d'indisponibilité pour le marché de l'emploi ou de chômage volontaire – sauf, on l'a dit, dans les deux cas d'entrée jugée volontaire dans le chômage. On notera que cette régionalisation de la mise en œuvre du contrôle n'a pas été accompagnée par la mise en place de mécanismes de responsabilisation financière, du reste très délicats à opérationnaliser sans effets pervers, qui auraient lié le financement des régions à l'impact de leurs décisions sur le budget de l'assurance chômage fédérale<sup>68</sup>.

On peut voir dans tout ceci une certaine forme de retour à la situation qui a prévalu jusqu'en 1978, lorsque l'ONEM concentrait entre ses mains toutes les compétences – si ce n'est bien sûr que l'indemnisation proprement dite des chômeurs, c'est-à-dire le versement des allocations, et l'ensemble de la réglementation continuant de relever d'un niveau de pouvoir distinct. Ce retour partiel à la situation qui prévalait avant la dissociation de l'accompagnement et du contrôle suscite bien entendu un certain nombre d'interrogations, voire de craintes (i). Mais il laisse également entrevoir la possibilité de remédier aux difficultés actuelles (ii). A ce stade, on se gardera toutefois bien de formuler un quelconque pronostic, dans la mesure où la mise en œuvre de la régionalisation du contrôle de la disponibilité est encore, en tout cas à Bruxelles, un chantier qui démarre à peine (iii)<sup>69</sup>.

i) S'agissant des craintes, ou en tout cas des motifs de perplexité, on se souvient que l'autonomisation des services de placement et de formation des demandeurs d'emploi par rapport aux bureaux régionaux du chômage chargés de statuer sur les droits des chômeurs avait été décidée à la fin des années 1970, dans le but de mettre fin à cette situation troublée dans laquelle les placeurs de l'ONEM étaient amenés à jouer les délateurs auprès des divisions de l'Office chargées du contrôle. Il fallait que les services administratifs dont le rôle est d'aider les demandeurs d'emploi à réintégrer le marché du travail cessent d'alimenter la pompe à sanctions au moyen des informations dont ils venaient à disposer dans le cadre de leur fonction de soutien, sans quoi l'identité respective des adjuvants et des contremaîtres se trouvait par trop brouillée pour les premiers concernés. C'est à présent le mouvement en sens inverse qui est enclenché.

(68) Voir la note infrapaginale n° 15.

(69) La régionalisation du contrôle de la disponibilité ne faisait pas partie des mesures au sujet desquelles le gouvernement bruxellois avait sollicité des recommandations du groupe d'experts évoqué en introduction (voir la note infrapaginale n° 26).

L'observation des évolutions similaires qui ont eu lieu à l'étranger invite à la prudence. De manière générale, l'idée d'instituer en matière d'emploi et de chômage un « guichet unique », c'est-à-dire de confier la coordination, voire la responsabilité, de l'ensemble des tâches d'indemnisation, d'aide et de contrôle et sanction à un seul opérateur, connaît un succès grandissant. Il s'agit de rassembler tous les services impliqués sous un même chapeau et de donner corrélativement au chômeur un point de contact unique. De nombreux pays voisins se sont engagés dans cette voie, de manière plus ou moins poussée, les uns opérant un rapprochement de certains services, articulés en réseau, d'autres allant jusqu'à les fondre entièrement dans une seule entité nouvelle<sup>70</sup>.

L'analyse des effets de ces réformes met en évidence que si elles permettent indéniablement de simplifier le paysage institutionnel, cette lisibilité accrue s'accompagne parfois aussi d'un renforcement de la contrainte exercée sur les bénéficiaires sans nécessairement aller de pair avec une amélioration de l'aide fournie<sup>71</sup>. C'est que, au sein des structures qui intègrent les compétences du soutien et du monitoring, ce second pôle tend parfois à prendre nettement le pas sur le premier. Le cas de la France est exemplatif de cette tendance. Un nouveau service public intégré de l'emploi et du chômage, dénommé Pôle emploi, y a vu le jour en 2008 et a repris les compétences de l'indemnisation, de l'accompagnement et de la sanction antérieurement éclatées entre deux structures distinctes<sup>72</sup>. De l'avis général, le fonctionnement quotidien de la nouvelle structure, loin de témoigner de l'émergence d'un service public plus user-friendly, donne à voir de très nombreuses difficultés organisationnelles. En particulier, l'identité et le rôle des agents issus des deux anciennes structures fusionnées se sont trouvés passablement brouillés par l'opération et il semble bien que ce soit la qualité de l'accompagnement des demandeurs d'emploi qui en ait fait les frais<sup>73</sup>.

Si l'on en revient à la Belgique, comment va-t-on faire pour que, demain, le demandeur d'emploi puisse conserver un lien de confiance minimum avec son conseiller emploi sans que la question de la sanction vienne constamment parasiter le pro-

(70) Pour un aperçu de cette évolution dans neuf pays distincts, centré sur la situation des bénéficiaires de l'aide sociale et de l'assistance chômage, voir A. Moreira et I. Lødemel, *Governing Activation in the 21st Century: A (Hi)story of Change*, in I. Lødemel et A. Moreira (éds.), *Activation or Workfare? Governance and the Neo-Liberal Convergence*, Oxford, Oxford University Press, pp. 302-304, 2014.

(71) Voir R. Minas, *One-Stop Shops: Increasing Employability and Overcoming Welfare State Fragmentation?*, *International Journal of Social Welfare*, 23, n° spécial, *Lost in Activation? The Governance of Activation Policies in Europe*, pp. 40-53, 2014, qui étudie pour sa part six pays et aussi bien les dispositifs assistanciers que assuranciers.

(72) Y. Rousseau, *Sur la fusion de l'ANPE et des ASSEDIC*, *Droit social*, 2, pp. 151-165, 2008.

(73) Voir, parmi beaucoup d'autres, M. Béraud et A. Eydoux, *Le service public de l'emploi à l'épreuve des réformes et de la généralisation de l'accompagnement*, *Informations sociales*, 169, *L'accompagnement social vers l'emploi*, pp. 56-63, 2012 et les références citées. Voir aussi les diverses allusions au mauvais fonctionnement de Pôle emploi qui jalonnent le texte de D. Roman, *Activation Policies for the Unemployed in France: 'Social Debt' or 'Poor Laws'?*, in E. Dermine et D. Dumont (éds.), *Activation Policies for the Unemployed, the Right to Work and the Duty to Work*, Bruxelles, P.I.E.-Peter Lang, coll. « Work & Society », pp. 59-76, 2014.

cessus de réinsertion ? La question ne concerne pas uniquement les chômeurs mais également les employeurs, dans la mesure où ceux-ci sont *a priori* désireux de se voir présenter par le service public de l'emploi des candidats correspondant le mieux possible au profil recherché, ce qui implique que, dans une certaine mesure au moins, ces candidats doivent pouvoir faire part librement à leur conseiller de leurs préférences comme de leurs difficultés éventuelles<sup>74</sup>.

Ces problèmes se posent bien sûr pour toutes les régions, mais ils présentent une acuité particulière à Bruxelles, compte tenu à la fois de l'ampleur du chômage dans la capitale et du fait que les moyens d'Actiris sont proportionnellement plus faibles que ceux de ses équivalents flamand et wallon. En 2014, la mise en relation des effectifs d'Actiris chargés d'accompagner les demandeurs d'emploi avec l'ampleur du chômage à Bruxelles faisait ainsi apparaître que le ratio des conseillers emploi et des chômeurs était d'un pour 350, contre un pour 120 au VDAB et un pour 270 au Forem<sup>75</sup>. Dans ce contexte, et même si les effectifs d'Actiris vont être grossis par l'arrivée de nouveaux agents en provenance de l'ONEM, ne va-t-on pas avoir la tentation, à Bruxelles, de « faire du chiffre » ? C'est que le flux de demandeurs d'emploi à « gérer » est particulièrement imposant. Et si les sanctions ne sont pas jugées suffisamment nombreuses, la Région ne va-t-elle pas vite être accusée par les autres entités fédérées, ou du moins par certaine(s) d'entre elles, de « laxisme », de nouvelles revendications en faveur d'une responsabilisation financière accrue des régions voyant alors le jour ?

Se pose aussi la question de savoir dans quelle mesure les organisations partenaires du service public de l'emploi vont être impliquées dans le nouveau système régional de contrôle de la disponibilité. C'est que, en pratique, l'accompagnement des chômeurs considérés comme les plus éloignés du marché de l'emploi tend de plus en plus à être confié – sous-traité, disent certains – par Actiris à des organisations du secteur associatif et local, au premier rang desquelles les missions locales pour l'emploi et leurs alter ego néerlandophones, les *lokale werkwinkels*<sup>76</sup>. Or, l'obligation faite aux partenaires d'Actiris d'encoder dans une base de données informatiques gérées par celui-ci – le « réseau des partenaires pour l'emploi » – toute une série d'informations relatives aux actions accomplies, ou non, par les demandeurs d'emploi qui transitent chez eux est déjà un motif d'inquiétude pour un certain nombre d'acteurs associatifs, qui contestent le bien-fondé de ce qu'ils perçoivent comme une politique de contrôle étrangère à leur culture du travail social et de l'accompagnement vers

(74) P. Palsterman, Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *op. cit.*, p. 11.

(75) « Le patron d'Actiris demande 15 millions d'EUR par an et 200 recrutements », interview de G. Chapelle, *Le Soir*, 3 juin 2014.

(76) Sur ces organisations, voir D. Dumont, Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement, *op. cit.*, pp. 1296-1302.

l'emploi<sup>77</sup>. Avec le basculement du contrôle de la disponibilité des chômeurs entre les mains de la Région, on peut se demander si les missions locales pour l'emploi et les autres organismes d'insertion socioprofessionnelle qui gravitent autour d'elles ne vont pas devenir plus réticents encore à entrer dans la logique de *reporting* systématique des activités qu'ils mènent avec leur public cible, qu'Actiris tente de leur imposer depuis plusieurs années déjà.

ii) Cela étant, malgré toutes les embûches qui viennent d'être pointées, peut-être la concentration des casquettes d'accompagnateur et de contrôleur sur un même service public représente-t-elle aussi une opportunité<sup>78</sup>. Ou plutôt, sans doute cette concentration doit-elle être d'abord vue ainsi, maintenant que la décision de régionaliser le contrôle a été prise et que l'enjeu présent est donc surtout de savoir comment la mettre en œuvre.

Qu'actuellement la coordination entre l'ONEM et les services régionaux de l'emploi ne soit pas toujours aisée est un secret de polichinelle. Ainsi, il n'est pas rare que le contrat d'activation signé avec le facilitateur fédéral et le parcours de réinsertion élaboré par ailleurs avec un conseiller emploi régional s'avèrent difficilement compatibles entre eux. Confrontés à des injonctions contradictoires, les chômeurs qui privilégient les actions convenues avec leur conseiller emploi encourent le risque de subir une sanction de l'ONEM pour non-respect de leur contrat. Ce n'est pas beaucoup s'avancer non plus que de dire que les conseillers emploi des services régionaux disposent généralement d'une meilleure connaissance du marché de l'emploi que les agents facilitateurs de l'ONEM. C'est cette proximité plus grande des services régionaux avec la réalité de terrain qui peut conduire à entrevoir dans la sixième réforme de l'Etat la possibilité d'une réarticulation positive entre l'accompagnement et le contrôle<sup>79</sup>. Tel était d'ailleurs l'un des principaux arguments mobilisés avant la réforme par les tenants d'une régionalisation du contrôle, notamment du côté socialiste flamand – comme par exemple Frank Vandenbroucke et Fons Leroy<sup>80-81</sup>.

(77) Cette crainte est rapportée notamment par différents acteurs interviewés dans A. Franssen, D. Carlier et A. Benckroun, Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles, *op. cit.*, p. 9.

(78) En ce sens, E. Dermine, D. Dumont et J.-F. Neven, L'activation des chômeurs, vecteur de flexibilisation ou de rigidification des sanctions ?, *op. cit.*, pp. 340 et 341.

(79) Dans cette perspective, voir les propositions de F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatsvorming, *op. cit.*, n° 9 à 11, pp. 680-683.

(80) F. Vandenbroucke, avec la collab. de K. Lievens, Wederkerigheid: niet vanzelfsprekend, wel hard nodig, in P. Janssens (éd.), *Voor wat boort wat. Naar een nieuw sociaal contract*, Anvers, De Bezige Bij, p. 50, 2011 ; F. Leroy, Regionaliseren om beter te activeren, *op. cit.*, pp. 5 et 6. Voir aussi, dans le même sens, la carte blanche commune déjà citée de J.-C. Marcourt et F. Vandenbroucke, Un appel à l'action et au dialogue au service de la relance économique et du progrès social, *Le Soir*, 8 décembre 2008 ; Id., Samen arbeidsmarkt dynamiseren, *De Standaard*, 8 décembre 2008.

(81) Pour une mise en balance de cet argument en faveur de la régionalisation avec certains inconvénients susceptibles d'en découler, voir V. Van der Linden, Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail ?, *Reflets et perspectives de la vie économique*, 48 (1-2), pp. 110-112, 2009.

Il pourrait en effet s'avérer plus équitable pour les chômeurs que l'organisme qui évalue leurs efforts soit aussi celui qui, en amont, est chargé de leur proposer un accompagnement approprié. Car l'intégration des compétences pourrait permettre que l'intensité du contrôle opéré sur les démarches de recherche d'emploi soit mise en balance, ou corrélée, avec le caractère effectif et approprié du soutien apporté au préalable au demandeur d'emploi, ce qui est loin d'être toujours le cas actuellement. Qu'est-ce qui permet de l'envisager ?

La régionalisation du contrôle de la disponibilité des chômeurs va entraîner l'émergence d'un contentieux judiciaire impliquant les services publics de l'emploi, puisque leurs décisions pourront, comme le sont aujourd'hui celles prises par l'ONEM en rapport avec les droits et obligations des chômeurs, être contestées par les intéressés devant les juridictions du travail lorsqu'elles ont trait au maintien ou au retrait des allocations<sup>82</sup>. Cette évolution pourrait contribuer à faire sortir de l'ombre le droit régional de l'emploi, lequel, à la différence du droit fédéral de la sécurité sociale, prospère pour l'heure complètement en marge du contentieux judiciaire<sup>83</sup>. Il est possible que cette judiciarisation de l'action des services publics régionaux conduise les cours et tribunaux, à l'occasion des litiges portés devant eux par des chômeurs contestant une sanction, à confronter les manquements reprochés au demandeur d'emploi aux services qui lui ont été fournis, en amont, en termes de soutien au retour à l'emploi.

C'est que, dans le champ voisin du droit à l'intégration sociale, la jurisprudence considère que les centres publics d'action sociale sont malvenus de reprocher à un bénéficiaire de ne pas satisfaire à l'exigence d'être « disposé à travailler » lorsqu'eux-mêmes n'ont rien mis en œuvre pour favoriser la réinsertion de la personne sanctionnée. Autrement dit, en matière d'aide sociale, les juges tendent à souligner que la disposition au travail de l'usager doit être évaluée à l'aune du respect par le CPAS de ses propres obligations en termes de guidance et d'accompagnement<sup>84</sup>. Si cette jurisprudence a pu se développer, c'est parce que les centres publics d'action sociale concentrent les compétences de l'octroi et du retrait du revenu d'intégration,

(82) Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, art. 7, §11 ; Code judiciaire, art. 580, 2°. A toutes fins utiles, les travaux préparatoires précisent : « la région prononce formellement la sanction, la motive et la défend en justice » (proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 114).

(83) C'est là sans doute l'une des raisons de sa très faible visibilité : à ce sujet, voir le constat fait dans l'introduction de D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1255-1256.

(84) P. Versailles, avec la collab. de V. Flohimont, M. Messiaen, D. Straet et F. Walravens, *Le droit à l'intégration sociale à travers la jurisprudence de l'année 2006*, rapport réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale, Namur, F.U.N.D.P. (Centre droits fondamentaux et lien social), pp. 37 et 38, 2008 ; F. Bouquelle et P. Lambillon, La disposition au travail, in H. Mormont et K. Stangherlin (éds.), *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, La Charte, p. 324, 2011. Voir aussi, mais de manière moins nette, L. Veny, I. Carlens, P. Goes et B. Warnetz, *Aperçu de jurisprudence concernant le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale 2012*, rapport réalisé à la demande du SPP Intégration sociale, Gand, UGent (Vakgroep publiekrecht), p. 26, 2014.

d'une part, et de l'aide à l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires de celui-ci, d'autre part. Comme le font observer Amaury Mechelynck et Elise Dermine, on pourrait imaginer que cette jurisprudence soit étendue aux services régionaux de l'emploi maintenant que ceux-ci sont compétents aussi bien pour le contrôle que pour l'accompagnement des chômeurs<sup>85</sup>.

iii) Au regard de ces risques comme de ces opportunités, dans quel sens la balance va-t-elle pencher ? Tout dépend en bonne partie de la manière dont la réception du contrôle de la disponibilité va être organisée par chacune des régions. Quelle configuration administrative va être mise en place ? Quelle « culture » du travail social va émerger de la rencontre entre les conseillers emploi régionaux et les agents facilitateurs issus de l'ONEM, dont les identités professionnelles respectives sont assez différentes ?

Pour ce qui concerne Bruxelles, peu d'informations sur les modalités envisagées du transfert ont filtré jusqu'à présent. Si l'idée de créer un organisme d'intérêt public distinct d'Actiris a pu être évoquée un moment, comme elle l'a été en Wallonie, il est maintenant acquis que c'est bien le service public régional de l'emploi qui sera amené à manier le bâton en plus de la carotte. Une nouvelle direction devrait voir le jour au sein d'Actiris pour accueillir la compétence du contrôle, aux côtés des trois directions opérationnelles existantes – en charge, respectivement, des chercheurs d'emploi, des employeurs, et des partenariats et des programmes d'emploi. Surtout, les sanctions seront prononcées, au sein de la nouvelle direction en charge du contrôle, par des « collègues » composés de trois membres d'Actiris, là où actuellement les entretiens d'évaluation du comportement de recherche active d'emploi sont menés et les décisions prises par des agents de l'ONEM seuls. En outre, une instance de recours interne composée paritairement de représentants des organisations syndicales et patronales sera mise en place<sup>86</sup>.

Le caractère collégial de la prise de décision en matière de sanctions constituerait une innovation importante. Il pourrait – on imagine que c'est du reste le but poursuivi – amener une plus grande « objectivité » dans le processus décisionnel. En revanche, la création d'une instance de recours interne composée de manière paritaire rappelle la commission administrative nationale (CAN) qui existe au sein de l'Office national de l'emploi. Il s'agit d'une autorité administrative interne, composée de représentants des interlocuteurs sociaux interprofessionnels, chargée de connaître des recours

(85) A. Mechelynck, *Mettre l'Etat social actif au service des capacités*, *op. cit.*, p. 446, et la note n° 165.

(86) Voir les explications données à la suite de l'interpellation de Mme Zoé Genot à M. Didier Gosuin, ministre de l'Emploi, concernant la mise en œuvre de la régionalisation du contrôle des chômeurs, *C.R.I.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, commission des Affaires économiques et de l'Emploi, 2014-2015, n° 36, pp. 47-60.

contre les sanctions prononcées dans le cadre de la procédure d'activation<sup>87</sup>. La CAN peut être saisie par le chômeur d'un recours administratif, sans préjudice de la possibilité d'introduire ensuite, ou directement, un recours judiciaire auprès du tribunal du travail. Actuellement, l'intérêt de ce premier degré de juridiction administratif est assez limité par le double fait que, d'une part, les décisions de la commission ne sont pas rendues publiques, de sorte qu'on ignore tout de sa « jurisprudence » et que, d'autre part, les recours ne sont déclarés fondés que si un quorum de vote assez exigeant est atteint, puisque tous les membres présents moins deux doivent se prononcer favorablement.

Pour le reste, le gouvernement régional a simplement annoncé son intention d'amener Actiris, comme l'y avait invité le groupe d'experts<sup>88</sup>, à « augmenter progressivement mais de manière significative » le nombre de conseillers emploi, afin d'améliorer la qualité de l'accompagnement fourni aux demandeurs d'emploi<sup>89</sup>.

Enfin, on signalera encore que dans la perspective de la régionalisation du contrôle de la recherche active d'emploi des chômeurs, un nouvel accord de coopération devrait, à terme, venir se substituer à l'accord du 30 avril 2004. Un projet d'accord entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs a été signé dès le 6 novembre 2013 par les gouvernements de toutes les entités concernées. Mais ce projet semble être, au moins provisoirement, tombé dans les oubliettes, dans la mesure où à l'été 2015, les normes d'assentiment n'avaient toujours pas été adoptées, à Bruxelles pas plus qu'ailleurs, à la seule exception de la Communauté germanophone. Il se dit toutefois régulièrement que certains aspects du projet d'accord de coopération, notamment ceux relatifs à l'intensification de l'accompagnement et au raccourcissement des délais, sont d'ores et déjà mis en œuvre par les services régionaux. Cela pose évidemment question, dans la mesure où un accord de coopération entraînant une charge budgétaire, comme c'est le cas en espèce, ne peut en principe recevoir d'effets juridiques tant qu'il n'a pas reçu l'assentiment explicite des différents parlements concernés<sup>90</sup>.

On le voit, les questions laissées ouvertes par la décision prise dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat de régionaliser la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité des chômeurs sont encore très nombreuses.

(87) Arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 6 à 9. Sur le rôle de la commission administrative nationale et son évolution au fil du temps, voir D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., n° 546, p. 298, n° 640, pp. 342-343 et n° 672, pp. 362-363.

(88) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, op. cit., p. 76.

(89) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 32.

(90) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 92bis, §1<sup>er</sup>, al. 2.

## 2. L'ARTICULATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE A BRUXELLES : COMMUNAUTES OU REGION ?

Une seconde mesure d'importance prévue par la sixième réforme de l'Etat, cette fois tout à fait spécifique à Bruxelles, a trait à l'articulation, sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, entre les politiques de l'emploi et les politiques de la formation professionnelle. Les règles répartitrices de compétence posent en effet dans la capitale des difficultés que l'on ne retrouve pas ailleurs, en raison de l'éclatement de ces deux politiques, en soi très étroitement liées, entre la Région, la Communauté flamande et la Commission communautaire française (COCOF). La question est de savoir si le correctif prévu par la sixième réforme de l'Etat, qui va dans le sens d'un élargissement des attributions de la Région, est suffisant pour permettre de résoudre structurellement le problème.

Pour mettre cette question en perspective, on rappellera d'abord l'état de la distribution des compétences dans les domaines de l'emploi et de la formation professionnelle, en pointant les conséquences concrètes qui en découlent à Bruxelles (2.1.), et on rendra compte des efforts déjà accomplis par les autorités bruxelloises pour tenter de pallier les difficultés induites par le découplage des deux matières (2.2.). Ensuite, on analysera (2.3.) et on discutera (2.4.) l'apport, sur ce point, de la sixième réforme de l'Etat.

### 2.1. L'EXCEPTION BRUXELLOISE

On sait qu'en 1980, le placement des chômeurs a été confié aux régions, au titre de la politique de l'emploi, tandis que la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, elle, a été transférée aux communautés, en tant que matière culturelle. Mais en réalité, le lien jadis assuré par l'ONEM unitaire entre le placement et la formation a été immédiatement rétabli dans chacune des régions linguistiques du pays, par le jeu des transferts de compétences entre collectivités fédérées autorisés par les articles 137 à 139 de la Constitution, ... sauf à Bruxelles.

Pour ce qui concerne le Nord du pays, où les institutions de la Région et de la Communauté flamandes ont été fusionnées comme on le sait, le VDAB est chargé d'assurer le placement des chômeurs en Région flamande et leur formation professionnelle en Communauté flamande, en ce compris, pour ce dernier aspect, sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale<sup>91</sup>. Au Sud du pays, la Région wallonne

(91) Décret de la Communauté flamande du 20 mars 1984 portant création de l'Office flamand de l'emploi, *M.B.*, 12 mai 1984 et décret de la Communauté flamande du 20 mars 1984 portant extension des attributions de l'Office flamand de l'emploi, *M.B.*, 12 mai 1984, remplacés depuis l'un et l'autre par le décret de la Communauté flamande du 7 mai 2004 relatif à la création de l'agence externe autonome de droit public *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding*, *M.B.*, 7 juin 2004.

a créé son office de l'emploi chargé du placement des travailleurs<sup>92</sup>, tandis que la Communauté française, désargentée, lui a immédiatement confié le soin d'assumer aussi la formation professionnelle des demandeurs d'emploi en région de langue française<sup>93</sup>. Ces deux compétences sont exercées par le Forem. Sur le petit territoire de la région de langue allemande, l'*Arbeitsamt der Deutschsprachigen Gemeinschaft* (ADG) créé par la Communauté germanophone – mais seulement bien plus tard, en 2000 – pour y assurer la formation professionnelle des demandeurs d'emploi exerce également les compétences de la Région wallonne en matière de placement<sup>94</sup>.

Pour ce qui concerne la Région bruxelloise, où tout est toujours un peu plus compliqué qu'ailleurs, le constat que « conceptuellement, la formation et le placement sont difficilement dissociables »<sup>95</sup> se heurte au mode de répartition des compétences. D'un côté, le placement des chômeurs incombe à l'ORBEM, rebaptisé en 2007 Actiris, qui dépend de la Région<sup>96</sup>. De l'autre, la formation des demandeurs d'emploi, en plus de ne pas relever de cet office, s'agissant d'une matière communautaire, est éclatée entre deux organismes distincts. La formation des demandeurs d'emploi néerlandophones est assurée par le VDAB, on l'a déjà dit, tandis que celle des francophones, après l'avoir été pendant quelques années par le Forem, a été confiée à l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle (IBFFP), plus couramment appelé Bruxelles Formation, qui a été créé, quant à lui, par la COCOF en 1994<sup>97</sup>, après que l'accord de la Saint-Quentin a achevé de délester la Communauté française de sa compétence en la matière<sup>98</sup>.

(92) Décret de la Région wallonne du 16 décembre 1988 portant création de l'Office régional de l'emploi, *M.B.*, 1<sup>er</sup> février 1989, remplacé depuis par le décret de la Région wallonne du 6 mai 1999 relatif à l'Office wallon de la formation professionnelle et de l'emploi, *M.B.*, 8 juillet 1999.

(93) Décret de la Communauté française du 23 décembre 1988 portant attribution des missions de formation professionnelle à un organisme créé par la Région wallonne, *M.B.*, 22 février 1989, abrogé depuis par le décret de transfert cité à la note infrapaginale n° 98.

(94) Décret de la Communauté germanophone du 10 mai 1999 relatif à l'exercice, par la Communauté germanophone, des compétences de la Région wallonne en matière d'emploi et de fouilles, *M.B.*, 29 septembre 1999 et décret de la Communauté germanophone du 17 janvier 2000 portant création d'un Office de l'emploi en Communauté germanophone, *M.B.*, 24 mars 2000, dont l'adoption a permis l'abrogation de l'ancien décret de la Communauté germanophone du 19 décembre 1988 portant organisation de la formation professionnelle, *M.B.*, 1<sup>er</sup> mars 1989, qui confiait au Forem wallon la prise en charge de la formation professionnelle sur le territoire de la région de langue allemande.

(95) B. Graulich et J. Oosterbosch, Répercussions de la régionalisation en matière d'emploi et de chômage, *op. cit.*, p. 585.

(96) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 janvier 2001 portant organisation et fonctionnement de l'Office régional bruxellois de l'emploi, *M.B.*, 13 avril 2001.

(97) Décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, *M.B.*, 6 avril 1994.

(98) Décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993, dont l'article 3, 4° confie la matière de la formation professionnelle à la Région wallonne et à la COCOF, tandis que l'article 13 abroge le décret de la Communauté française du 23 décembre 1988 cité à la note infrapaginale n° 93.

Si le détail de ces opérations de transferts de compétences entre collectivités fédérées revêt une certaine complexité, le résultat final, lui, présente une certaine lisibilité, à tout le moins dans les régions de langue néerlandaise, française et allemande : dans chacune de ces régions, un service public unique est en charge, et du placement, et de la formation des demandeurs d'emploi, de sorte que ceux-ci disposent d'un seul interlocuteur pour tout ce qui a trait à leur (ré)insertion sur le marché du travail. A Bruxelles, en revanche, le paysage institutionnel demeure beaucoup plus éclaté, puisque le sort des Bruxellois est réglé concomitamment par trois entités fédérées distinctes : la Région, la Communauté flamande et la COCOF, chacune disposant de son propre organisme d'intérêt public. Les conséquences qui résultent de ce découpage méritent d'être soulignées.

S'agissant de la Communauté flamande, il a pu être observé que, souvent, les décrets n'opèrent pas de distinction explicite entre les matières régionales et les matières communautaires lorsqu'ils règlent des problématiques situées à cheval sur les deux types de compétence<sup>99</sup>. Si cela peut se comprendre en raison de l'exercice par la Communauté flamande des compétences de la Région flamande et, plus fondamentalement, de la volonté du législateur flamand de régler dans un même texte des matières dans les faits étroitement liées, il reste que cette pratique est contraire à la loi spéciale du 8 août 1980, qui prescrit que les décrets du parlement flamand doivent mentionner s'ils portent sur une matière régionale ou sur une matière communautaire<sup>100</sup>. C'est que, dans le premier cas et à la différence du second, le champ d'application territorial des dispositions décrétales flamandes se limite à la région de langue néerlandaise et ne peut s'étendre à la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Dans le domaine qui nous intéresse, il est déjà arrivé que le parlement flamand adopte des décrets en matière d'emploi et de formation au sein desquels les dispositions sont à ce point imbriquées et hybrides au regard de la bipartition des compétences en deux catégories en principe nettement distinctes que le Conseil d'Etat a émis de sérieux doutes à propos de leur applicabilité à Bruxelles<sup>101</sup>. Il résulte

(99) A ce sujet, voir l'analyse de X. Delgrange et M. El Berhoumi, Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression, in P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault (éds.), *Le droit bruxellois*, op. cit.

(100) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 19, §1<sup>er</sup>, al. 2. Voir aussi H. Lenaerts, De sociaalrechtelijke bevoegdheid van de Gemeenschappen en de Gewesten, in *Liber amicorum Frédéric Dumon*, t. II, Anvers, Kluwer, n° 5, p. 929, 1983.

(101) Voir par exemple le décret de la Communauté flamande du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective, *M.B.*, 2 septembre 2013, ainsi que le décret de la Communauté flamande du 25 avril 2014 portant les parcours de travail et de soins, *M.B.*, 14 août 2014 (dont, dans les deux cas, l'article 1<sup>er</sup> porte simplement : « le présent décret règle une matière communautaire et régionale ») et les avis de la section de législation du Conseil d'Etat y relatifs : projet de décret du parlement flamand « betreffende maatwerk bij collectieve inschakeling », avis n° 55.863/1 du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, parlement flamand, 2012-2013, n° 2065/1, pp. 75-82 et proposition de décret du parlement flamand « houdende de werk- en zorgtrajecten », avis n° 55.863/1 du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, parlement flamand, 2013-2014, n° 2442/6.

en effet de la difficulté de distinguer clairement ce qui relève de l'emploi et ce qui relève de la formation professionnelle une impossibilité pratique pour les acteurs de terrain d'identifier les dispositions qui s'étendent au territoire bruxellois et celles qui ne le peuvent. De manière plus générale, on ne discerne pas dans les décrets de la Communauté flamande qui touchent à la formation professionnelle une volonté de mettre en place, à Bruxelles, des structures et des politiques articulées autour des spécificités socioéconomiques de la capitale : habituellement, rien de particulier n'est prévu pour Bruxelles.

S'agissant de l'espace francophone, Raphaël Born avait pu faire le constat, lors d'un état des lieux réalisé en 2002 à propos de l'exercice par la COCOF et la Région wallonne des compétences transférées par la Communauté française à la suite des accords de la Saint-Quentin, que, du côté wallon, le transfert de la formation professionnelle « entre les mains d'une collectivité qui exerce par ailleurs des compétences en matière de placement des travailleurs a, manifestement, porté ses fruits », tous les aspects de la matière ayant été revisités par la Région, et ce dans la perspective de « tirer davantage profit de la complémentarité entre le placement des chômeurs et la formation professionnelle ». En revanche, l'auteur relevait un « bilan décretaal nettement plus faible » dans le chef de la COCOF, soulignant que celle-ci est « privée de la faculté d'articuler, dans un ou plusieurs textes distincts, des mesures qui viseraient à résoudre de façon globale et cohérente les problèmes des demandeurs d'emploi et du chômage » à Bruxelles, ce qui la conduit à devoir prendre « de nombreuses dispositions pour coordonner ses actions avec celles des autres autorités compétentes »<sup>102</sup>.

La situation n'a pas fondamentalement changé depuis, en raison des contraintes institutionnelles. Mais une évolution importante doit tout de même être signalée, qui a trait au rapprochement entre Bruxelles Formation et Actiris : alors qu'ils ne se parlaient guère, de sorte que leur action à l'égard des demandeurs d'emploi n'était pas coordonnée, les deux services publics ont été amenés par les responsables politiques bruxellois à collaborer beaucoup plus qu'auparavant depuis le milieu des années 2000.

## 2.2. LA MISE EN PLACE DE « POLITIQUES CROISEES » EN MATIERE D'EMPLOI ET DE FORMATION

Depuis le milieu des années 2000, les déclarations des gouvernements de la Région et de la COCOF, ainsi que les pactes tripartites successivement adoptés par les autorités bruxelloises et les partenaires sociaux régionaux, traduisent en effet la montée en puissance très frappante de la préoccupation de renforcer les synergies entre les politiques régionales de l'emploi et les politiques communautaires de la formation

(102) R. Born, Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française, *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 1783-1784, pp. 26 et 31, 2002.

professionnelle. C'est le « contrat pour l'économie et l'emploi », porté par le gouvernement régional et les partenaires sociaux bruxellois, qui a amorcé le mouvement en 2004, accentué par le « pacte de croissance urbaine durable », également dénommé dans le discours politique « *New Deal* bruxellois », sous la législature suivante. Ce mouvement a fini par déboucher en 2012 sur l'adoption d'un accord de coopération entre la Région et la COCOF « concernant les politiques croisées 'emploi-formation' »<sup>103</sup>. D'emblée, on soulignera – et on y reviendra – qu'aucun texte équivalent n'a été adopté à ce jour entre la Région et la Communauté flamande.

L'accord de coopération vise, selon les termes de son préambule, à « placer les demandeurs d'emploi au centre des préoccupations, afin de leur proposer un véritable parcours intégré d'insertion socioprofessionnelle mêlant l'emploi et la formation ». D'une certaine manière, la philosophie de l'accord consiste à aller le plus loin possible sur le plan du rapprochement entre Actiris et Bruxelles Formation, sans franchir le cap de la fusion, de manière à ce que, dans leurs démarches quotidiennes, les demandeurs d'emploi ne ressentent pas la complexité institutionnelle bruxelloise et les difficultés pratiques induites par le partage des tâches entre deux services publics distincts.

Cela étant, les engagements pris par les parties signataires dans l'accord de coopération proprement dit sont définis de manière relativement ouverte, sous la forme d'appels adressés à Actiris et Bruxelles Formation à « développer des collaborations » sur un certain nombre de points clés. Ainsi, leurs services d'études respectifs sont invités à mettre en place des outils communs d'identification des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, afin de parfaire leur offre respective. Les deux services publics doivent aussi davantage s'informer mutuellement à propos des aides qu'ils proposent et échanger systématiquement par voie électronique les informations qu'ils possèdent à propos des demandeurs d'emploi en quête de travail ou en formation, afin d'être en mesure de mieux les orienter, que ce soit vers l'emploi ou vers la formation, et d'ainsi fluidifier au maximum leur parcours.

Dans la même perspective, Actiris et Bruxelles Formation peuvent également mener une série d'actions en commun, comme par exemple le lancement, en direction de leurs partenaires, d'appels à projets conjoints relativement à des questions d'emploi et de formation, rédigés sur la base de priorités partagées. A un niveau plus institutionnel, le rapprochement se matérialise notamment par la possibilité d'organiser des réunions conjointes des deux comités de gestion. Enfin, tout ce processus culmine

(103) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 15 mars 2013 portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 février 2012 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation », *M.B.*, 25 mars 2013, 3<sup>ème</sup> éd. Trois ans après son adoption, cet accord de coopération n'avait toujours pas fait l'objet d'un décret d'assentiment du côté de la COCOF, alors qu'il est déjà appliqué au quotidien par les acteurs chargés de sa mise en oeuvre.

dans l'engagement qui est sans doute le plus emblématique de l'accord, celui de mettre progressivement en place un dossier unique pour chaque demandeur d'emploi, afin de centraliser informatiquement toutes les données relatives à sa « carrière professionnelle » et de rendre ces données pleinement accessibles aux deux organismes. Similairement, mais à l'égard cette fois de leurs partenaires, Actiris et Bruxelles Formation se sont engagés à simplifier et rationaliser les procédures en matière de conventionnement et de rapportage, de manière à faire disparaître les redondances en termes de fourniture de pièces administratives.

Pour ce qui concerne la mise en œuvre effective de l'accord, sa conclusion a été précédée de peu par l'arrivée d'une nouvelle direction générale à la tête d'Actiris et suivie de près par un renouvellement identique du côté de Bruxelles Formation. Cette évolution conjointe a permis d'accélérer le mouvement de rapprochement en cours des deux organismes, lequel va déboucher en 2016 sur la relocalisation physique d'Actiris et des services opérationnels de Bruxelles Formation – c'est-à-dire ceux qui sont en contact avec le public – dans un même bâtiment, où sera également logé le service régional bruxellois du VDAB. Il reste à savoir jusqu'où ira ce rapprochement vers le principe d'un guichet unique dans les faits et dans les interactions quotidiennes entre les services. C'est que si Actiris cherche à se profiler comme le régisseur de la politique bruxelloise de l'emploi et de la formation et à se mettre en position de surplomb par rapport à tous les autres opérateurs bruxellois, Bruxelles Formation tient manifestement à son autonomie.

On l'a dit, il n'existe pas d'accord de coopération équivalent entre la Région bruxelloise et la Communauté flamande. En pratique, Actiris et le VDAB ont développé un certain nombre de collaborations, mais uniquement de manière informelle et en dehors d'un cadre juridique *ad hoc*, sinon celui d'un accord de coopération de 2011 relatif à la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi<sup>104</sup>, et sans que ces collaborations informelles ne débouchent sur une coordination systémique de l'offre de formation proposée par le VDAB à Bruxelles et de l'accompagnement offert par Actiris. Cette différence n'a pas échappé au Conseil d'Etat qui, dans son avis relatif aux avant-projets d'ordonnance et de décret portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région et la COCOF, s'est interrogé sur la question de savoir s'il est admissible que la Région bruxelloise mène une politique de l'emploi différenciée selon que le destinataire de cette politique est un demandeur d'emploi qui, sur le plan de la formation, fait appel aux dispositifs mis en place par la COCOF plutôt

(104) Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 26 juillet 2013 portant assentiment à l'accord de coopération du 15 juillet 2011 entre la Région de Bruxelles-Capitale, la Région flamande et la Communauté flamande concernant la collaboration en matière de politique du marché de l'emploi, de formation et de promotion de la mobilité des demandeurs d'emploi, *M.B.*, 9 septembre 2013. Pour une présentation de cet accord de coopération, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1324-1325.

qu'à ceux mis en place par la Communauté flamande. Une certaine différenciation est compréhensible, voire nécessaire, puisque la Région bruxelloise, et c'est sa particularité, doit tenir compte des politiques menées par les communautés en matière de formation professionnelle pour ajuster la sienne propre en matière de placement. Mais il reste que cette différenciation, a souligné le Conseil d'Etat, ne peut mener à des différences de traitement injustifiées entre les Bruxellois<sup>105</sup>.

Tenir compte de l'action des autres niveaux de pouvoir qui interviennent sur son territoire sans se rendre coupable de discriminations à l'égard des demandeurs d'emploi : on le voit, le défi pour la Région n'est pas aisé à relever en raison des règles répartitrices des compétences.

### 2.3. LA NOUVELLE COMPETENCE DE LA REGION POUR METTRE SUR PIED DES PROGRAMMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE

C'est précisément sur ce plan que la mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat entrouvre des perspectives nouvelles, puisque la Région est désormais habilitée, en vertu d'une nouvelle disposition insérée dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, à mettre elle-même sur pied « des programmes de formation professionnelle ». Le nouvel article 4*bis* introduit dans la loi spéciale sur Bruxelles limite toutefois l'étendue de cette attribution en ajoutant : « pour autant que [ces programmes] s'inscrivent dans le cadre de la politique d'emploi et tiennent compte du caractère spécifique de Bruxelles »<sup>106</sup>. Qu'est-ce à dire ? La formulation quelque peu sibylline du texte laisse perplexe. A l'analyse, l'apport de la disposition est sans doute moindre qu'il n'y paraît au premier abord.

(105) Projet de décret de la Commission communautaire française portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 9 février 2012 entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française concernant les politiques croisées « emploi-formation », avis n° 51.192/VR du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, parlement francophone bruxellois, 2012-2013, n° 75/1, pp. 7-11.

(106) Voir le nouvel article 4*bis*, 2° introduit dans la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat. Pour un commentaire, voir N. Van Leuven, *De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling*, *op. cit.*, n° 34 à 38, pp. 387 et 388 ; J. Lievens, *Brussel volgens de zesde staats hervorming: formidabel of fort minabel?*, in A. Alen et al. (éds.), *Het federale België na de zesde staats hervorming*, *op. cit.*, n° 10, pp. 284 et 285 ; L. Detroux, *L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale*, *Administration publique*, 37 (4), pp. 614 et 615, 2014 ; H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez (éds.), *La sixième réforme de l'Etat : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Bruxelles, Larcier, coll. « Les dossiers du Journal des tribunaux », n° 121, pp. 132 et 133 et n° 136, p. 145, 2015 ; M. El Berhoumi, L. Losseau et S. Van Drooghenbroeck, *Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'Etat*, in E. Vandebossche (éd.), *De Brusselse instellingen anno 2014/ Les institutions bruxelloises en 2014*, *op. cit.*, 2015, à paraître. Voir aussi J. Velaers, *Brussel in de zesde staats hervorming*, *op. cit.*, n° 51 à 57, pp. 996-1001, mais dont l'analyse de l'article 4*bis* est surtout centrée sur l'attribution à la Région, par le 3° dudit article, des matières dites « biculturelles d'intérêt régional ».

Annoncée dans l'accord institutionnel de 2011, au titre de la simplification intra bruxelloise<sup>107</sup>, la mesure ne traduit en tout cas pas une véritable régionalisation de la formation professionnelle à Bruxelles. La mise sur pied de programmes de formation est en effet confiée à la Région bruxelloise « sans préjudice », est-il expressément précisé, des compétences des communautés dans les matières culturelles. Le nouvel article 135bis qui a été introduit dans la Constitution en vue de permettre l'attribution à la Région, par le législateur spécial, de cette nouvelle attribution le confirme, puisqu'il est dit que peuvent être confiées à la Région de Bruxelles-Capitale, dans les matières culturelles, des compétences « non dévolues aux communautés ». De toute évidence, on n'a donc pas affaire à un transfert de la compétence de la formation professionnelle, sur le territoire de la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Région, au détriment de la COCOF et de la Communauté flamande. Au sein même du gouvernement bruxellois, il ne s'était d'ailleurs pas dégagé de consensus entre francophones et néerlandophones pour demander d'aller en ce sens lors des discussions au sein du groupe « Octopus » chargé de préparer ce qui allait devenir la sixième réforme de l'Etat<sup>108</sup>.

Par contre, la Région bruxelloise, et donc, concrètement, Actiris, sont désormais compétents pour agir en matière biculturelle, en mettant eux-mêmes sur pied des programmes de formation professionnelle en plus de ceux qui sont développés par Bruxelles Formation et le VDAB. Autrement dit, Actiris va pouvoir appuyer l'action des deux services publics de la formation en déployant une offre additionnelle.

Toutefois, cette offre additionnelle doit, on l'a dit, s'inscrire dans le cadre de la politique de l'emploi et tenir compte du caractère spécifique de Bruxelles. Qu'est-ce à dire ? La formule figurait déjà dans l'accord de réformes institutionnelles et a été reprise dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises sans précision supplémentaire de nature à en éclairer la portée exacte. On serait également bien en peine de trouver dans les travaux préparatoires des indications sur ce point<sup>109</sup>. On imagine que la formule retenue est le fruit d'un savant compromis dont notre système fédéral a le secret entre ceux parmi les francophones qui défendaient la possibilité pour la Région bruxelloise d'intervenir en matière de formation professionnelle et ceux qui, du côté flamand surtout, étaient désireux de préserver au maximum les prérogatives des communautés.

(107) Accord de gouvernement du 1<sup>er</sup> décembre 2011, *Doc. parl.*, Chambre, 2011-2012, n° 53 0020/001, p. 31.

(108) J.-P. Nassaux, Les aspects bruxellois de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011, *op. cit.*, p. 22. Les principaux axes de la note remise en 2008 par le gouvernement bruxellois au groupe « Octopus » ont été repris dans l'accord de gouvernement pour la législature 2009-2014 : accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009, n° A-8/1, pp. 127-131. Il n'y est pas fait mention de la formation professionnelle.

(109) N'apportent en effet un éclairage utile, ni l'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale (proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 185), ni le compte rendu des échanges à son sujet en commission (rapport fait au nom de la commission des Affaires institutionnelles par P. Moureaux et D. Claes, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/5, pp. 203-208).

Cela étant dit, quelles sont les limitations précises qui bornent la nouvelle compétence régionale en matière de formation ? La signification exacte des balises introduites dans la loi spéciale n'est pas évidente à percevoir. Si l'on raisonne *a contrario*, que pourrait en effet être un programme de formation professionnelle qui, à Bruxelles, n'aurait pas de rapport avec la politique de l'emploi et ne tiendrait pas compte des spécificités bruxelloises ? A vrai dire, on peine à voir quelle mesure concrète, au sein de l'offre actuelle de Bruxelles Formation et du VDAB Brussel, répond à ces conditions négatives. Par définition, la formation professionnelle vise à permettre l'insertion, ou la réinsertion, des demandeurs d'emploi sur le marché du travail. Et pour atteindre cet objectif, chaque opérateur de formation tente de calibrer son offre en fonction des besoins de la population dont il a la charge.

Partant, la nouvelle compétence attribuée à la Région de Bruxelles-Capitale peut sans doute s'entendre de manière assez large. Tout au plus lui faudra-t-il veiller, dans l'exercice de cette compétence, à souligner explicitement la complémentarité de ses interventions en matière de formation avec la politique régionale de l'emploi et à justifier l'opportunité de ses initiatives au regard des caractéristiques de la population bruxelloise sans emploi. Sur ce plan, on peut envisager, par exemple, le renforcement des programmes en rapport avec la maîtrise des langues, avec les obstacles rencontrés par les demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans ou issus de l'immigration, ou encore avec l'acquisition de compétences plus particulièrement demandées par les employeurs présents à Bruxelles – même si, encore une fois, ces préoccupations sont, sans surprise, déjà depuis longtemps au cœur de l'action de Bruxelles Formation et du VDAB Brussel. Au total, il semble donc qu'il faille constater qu'on a en réalité affaire, s'agissant de la nouvelle disposition introduite dans la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, à un cas supplémentaire de compétence parallèle ou concurrente<sup>110</sup>, alors que, on le sait, notre système de répartition de compétences ne connaît en principe, même si ce principe devient de plus en plus théorique<sup>111</sup>, que des compétences exclusives.

Quel usage concret la Région va-t-elle faire de la nouvelle compétence qui lui a été confiée ? Il a été soutenu que, dans la mesure où cette compétence relève des matières biculturelles, la Région ne pourrait en aucun cas organiser de formations unilingues<sup>112</sup>. Seuls des programmes de formation bilingues pourraient désormais être mis sur pied par Actiris. A vrai dire, on n'est pas certain de voir ce qui permet de le soutenir. Sur la base de quel raisonnement en effet peut-on conclure que les activités

(110) En ce sens, J. Lievens, Brussel volgens de zesde staatshervorming, *op. cit.*, n° 10, p. 284 ; H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez (éds.), *La sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*, n° 121, p. 133.

(111) Voir la démonstration de J. Vanpraet, Het dogma van de exclusieve bevoegdheden gerelativeerd, in P. Popelier, D. Sinardet, J. Velaers et B. Cantillon (éds.), *België, quo vadis? Waarheen na de zesde staatshervorming?*, Anvers, Intersentia, coll. « Forum federalisme », pp. 207-230, 2012.

(112) N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, n° 34, p. 387.

d'une institution bruxelloise comme Actiris, parce que cette institution n'appartient pas exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, devraient obligatoirement être toutes intégralement bilingues ? Dans le champ voisin des matières biculturelles d'intérêt régional par exemple, qui ont également été confiées à la Région par le nouvel article 4bis de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises, rien n'empêche *a priori* les initiateurs d'événements culturels régionaux d'organiser certaines activités tantôt en français, tantôt en néerlandais, tantôt encore dans les deux langues. Ce qui importe avant tout n'est-il pas que la population de la région dans toute sa diversité puisse être atteinte tour à tour par les différentes activités proposées ? De la même manière, on ne voit pas pourquoi Actiris serait privé de s'adresser à son public dans la langue que celui-ci choisit, en fonction de ses capacités et de ses besoins, et donc de développer des formations en français comme en néerlandais – ou dans les deux langues, voire en anglais. Faute d'autoriser la Région à aller en ce sens, on risque de vider l'opération de son intérêt : quel sens cela aurait-il de développer une nouvelle offre de formation entièrement et exclusivement bilingue pour un public qui, massivement, ne maîtrise pas toujours de manière satisfaisante au moins l'une des deux langues officielles de la Région ?

Du reste, il est important de savoir que les comités de gestion d'Actiris, de Bruxelles Formation et du VDAB ont déjà décidé conjointement que l'Office régional bruxellois de l'emploi ne va pas développer directement lui-même une offre de formation propre, sans doute pour éviter de voir un troisième opérateur public de formation professionnelle faire son apparition à Bruxelles, ce qui pourrait ajouter encore à la confusion. Un accord est en effet intervenu dès 2012 entre les organismes concernés en vue de permettre plutôt à Actiris de « commanditer » aux deux services publics de la formation des mesures de formation supplémentaires, à partir d'une analyse conjointe des besoins du marché de l'emploi régional. Ces mesures de formation additionnelles seront financées par Actiris, et donc par la Région. L'office régional ne va donc *a priori* pas, à la suite de la sixième réforme de l'Etat, construire ses propres centres de formation ni engager des formateurs. Il fera appel aux structures existantes, mais moyennant financement de sa part, de manière à élargir l'offre globale de formation disponible à l'échelle bruxelloise. C'est de cette manière que la Région entend faire usage de la nouvelle compétence biculturelle qui lui a été confiée. Le groupe d'experts institué par le gouvernement régional l'a encouragée à aller en ce sens<sup>113</sup>.

(113) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle, op. cit.*, p. 75.

#### 2.4. QUELLE PLUS-VALUE ?

Ce nouveau mécanisme de commande et de financement par Actiris de formations dont il définit lui-même l'objet et le public-cible est-il de nature à permettre un renforcement de la cohérence entre la politique régionale de l'emploi et les politiques communautaires de la formation professionnelle ?

Peut-être, mais sa plus-value par rapport aux mécanismes existants ne saute pas aux yeux. C'est qu'en réalité, la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises prévoit déjà, depuis les accords de la Saint-Quentin, que des moyens régionaux peuvent être transférés par le parlement bruxellois aux deux commissions unicommunautaires, c'est-à-dire la COCOF et la *Vlaamse Gemeenschapscommissie* (VGC)<sup>114</sup>. Ce mécanisme bien connu des praticiens des arcanes institutionnelles bruxelloises permettait déjà à la Région de financer, notamment, des mesures de formation professionnelle – mais sans, il est vrai, pouvoir formellement intervenir dans leur conception. Encore que, dans les faits, Actiris y participait de plus en plus, en tout cas du côté francophone, surtout depuis la conclusion de l'accord de coopération de 2012 relatif aux politiques croisées emploi-formation<sup>115</sup>.

Mais la loi spéciale dispose que les moyens régionaux transférés aux deux commissions communautaires par ce biais doivent impérativement être répartis suivant une clé « 80/20 ». Autrement dit, 80 % des moyens transférés par la Région sont attribués à la COCOF, tandis que les 20 % restants doivent être réservés à la VGC. Compte tenu de la répartition effective de la population bruxelloise entre francophones et néerlandophones, cette clé est assurément assez avantageuse pour la VGC. Différents indices, comme les résultats électoraux à Bruxelles ou le choix de la langue pour l'accomplissement des formalités administratives, situent en effet généralement cette répartition aux alentours de « 90/10 »<sup>116</sup>. Structurellement désargentée, la COCOF a souvent été amenée à solliciter un ballon d'oxygène de la Région, ce qui à chaque fois mécaniquement conduit à un accroissement du budget de la VGC<sup>117</sup>. En matière de formation professionnelle plus spécifiquement, la Région a actionné la possibilité offerte par la loi spéciale à plusieurs reprises, dernièrement dans le cadre

(114) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 83*bis* et 83*quater*, l'un et l'autre adoptés en exécution de l'article 178 de la Constitution.

(115) Ainsi, Actiris octroie des « chèques langues » aux demandeurs d'emploi qui suivent des cours de langue (à ce sujet, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1325). Pour l'instant, l'existence de ces chèques langues n'est prévue par aucune ordonnance autre que celle qui porte chaque année le budget général des dépenses de la Région. Sans remettre en cause l'opportunité de renforcer les compétences linguistiques des demandeurs d'emploi bruxellois, dont on connaît le faible niveau moyen de bilinguisme, on peut se demander si participer ainsi à la conception d'une mesure de formation relevait bien, du moins avant la sixième réforme de l'Etat, de la compétence de la Région.

(116) C. Vandermotten, *Bruxelles, une lecture de la ville*, *op. cit.*, p. 91.

(117) E. Witte, *Een terugblik op vijftien jaar VGC-beleid (1989-2004)*, *Brussels Studies*, 17, p. 3, 2008.

du pacte de croissance urbaine durable, ou *New Deal*, sous la cinquième législature (2009-2014)<sup>118</sup>.

Au regard de l'état de la boîte à outils préexistante, c'est-à-dire aussi bien le mécanisme de financement par la Région des deux commissions unicommunautaires que l'accord de coopération relatif aux politiques croisées, quel est alors en réalité le véritable apport du nouvel article 4*bis* de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises ? Outre que la Région, par le biais d'Actiris, peut désormais officiellement participer à la conception des programmes de formation et plus uniquement à leur financement, la seule innovation tangible pourrait être que la commande par la Région de formations additionnelles ne soit pas soumise à la clé de répartition 80/20. Autrement dit, l'élargissement de l'offre de formation piloté et payé par la Région pourrait se calquer sur les réalités sociodémographiques de la population bruxelloise, sans plus être contraint par une clé figée, puisque la nouvelle disposition ne reprend pas celle-ci. En contrepartie, pèse sur les autorités régionales l'exigence de prouver que les programmes de formation dont elles passent la commande sont bien en phase avec la politique de l'emploi et adaptés à la réalité de terrain bruxelloise, en termes d'objet comme de public-cible.

Reste, pour terminer sur ce point, la question de savoir si tout ceci va assez loin pour résoudre structurellement le problème du découplage institutionnel entre l'emploi et la formation à Bruxelles et pour permettre aux autorités d'affronter efficacement les défis qui s'y posent.

A la veille de la sixième réforme de l'Etat, on comptait, en additionnant les offres de Bruxelles Formation, du service régional bruxellois du VDAB et de leurs partenaires respectifs, approximativement 20 000 places de formation à destination des demandeurs d'emploi bruxellois. Même si l'offre de formation régie par les deux services publics de la formation professionnelle a été fortement accrue au cours des années 2000, les besoins restent gigantesques et le défi à relever colossal, puisque Bruxelles, on l'a rappelé en introduction de cette étude, compte plus de 100 000 demandeurs d'emploi. Surtout, non moins des deux tiers d'entre eux n'ont pas décroché leur diplôme de l'enseignement secondaire supérieur, ou du moins pas un diplôme re-

(118) Voir la subvention – et sa répartition entre la COCOF et la VGC – « visant le développement de l'offre de formation à Bruxelles en lien avec les priorités et objectifs définis dans le *New Deal* » portée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 décembre 2011 contenant le budget général des dépenses de la Région de Bruxelles-Capitale pour l'année budgétaire 2012, *M.B.*, 25 janvier 2012. Attaquée par la Communauté flamande, au motif que la Région bruxelloise aurait, en allouant cette subvention, légiféré en matière culturelle, l'ordonnance a, sur ce point, été validée par la Cour constitutionnelle, sur la base de l'article 83bis de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises : Cour constitutionnelle, 29 janvier 2014, n° 13/2014, B.15 à B.20. Pour un commentaire, voir L. Detroux, L'article 178 de la Constitution : une disposition à haut potentiel pour la Région de Bruxelles-Capitale, *op. cit.*, pp. 611 et 612.

connu, alors que, on le sait, les emplois proposés à Bruxelles requièrent souvent des qualifications importantes. Bruxelles doit faire face en particulier à un problème très aigu de chômage massif des jeunes. Si de nombreux jeunes sont considérés comme infraqualifiés, beaucoup sont en outre complètement sortis du radar des services publics de l'emploi et de la formation : pratiquement un quart des Bruxellois âgés de 18 à 24 ans entrent dans ce que l'on appelle désormais en eurojargon la catégorie des « NEETs », c'est-à-dire des personnes qui ne sont ni sur le marché de l'emploi (neither in employment...), que ce soit comme travailleur ou comme demandeur d'emploi, ni à l'école ou en formation (... nor in education or training)<sup>119</sup>.

Dans ce contexte, l'élargissement de l'offre de formation qui devrait résulter de la sixième réforme de l'Etat et de l'injection de deniers régionaux dans les deux opérateurs communautaires de formation professionnelle ne sera certainement pas du luxe. La perplexité persiste malgré tout : ce mouvement va-t-il assez loin pour atteindre le but poursuivi ? On peut en effet se demander si complexifier encore la tuyauterie pour simplifier la vie des demandeurs d'emploi est bien la moins mauvaise des solutions disponibles, ou s'il ne faut pas remettre sur la table l'option, beaucoup plus radicale, d'une régionalisation de la formation professionnelle – voire de l'enseignement – afin de rationaliser drastiquement le maquis actuel. C'est que, même si l'on n'a pas pu réellement en rendre compte ici<sup>120</sup>, la dualité Région/Communautés est, à Bruxelles, un facteur de complexité considérable qui, sur le terrain, rend la coordination des acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle infiniment plus compliquée à organiser qu'au Nord et au Sud du pays.

Faut-il alors envisager de procéder à une véritable régionalisation de la formation professionnelle à Bruxelles ? Une première évaluation du *New Deal*, le dernier en date de ces pactes tripartites conclus entre les autorités bruxelloises et les partenaires sociaux régionaux dans le but de renforcer la cohérence de l'action publique dans le domaine de l'emploi et de la formation, met en tout cas en évidence les limites des mécanismes de coordination qui reposent principalement sur la bonne volonté des parties impliquées<sup>121</sup>. Certes, on observe que des acteurs, publics comme privés, qui travaillaient très peu ensemble, en dépit de la complémentarité de leurs missions respectives, développent des partenariats inédits au service d'une meilleure articulation des dispositifs destinés à favoriser l'accès à l'emploi des Bruxellois. Mais l'évaluation montre aussi que l'approfondissement de cette dynamique trouve pour l'instant sa limite dans les cloisonnements institutionnels qu'elle prétend dépasser, en raison de

(119) A. Franssen, D. Carlier et A. Benchekroun, Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles, *op. cit.*, p. 4.

(120) Pour cela, voir D. Dumont, Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement, *op. cit.*

(121) S. Cipriano, C. Fallon, P. Fastré et J. Halin, Evaluation des actions transversales du *New Deal* : des partenariats opérationnels au service de l'emploi des Bruxellois ?, *Brussels Studies*, 85, 18 pp., 2015.

sa très forte dépendance aux personnes impliquées et de l'absence de commande centrale.

Ce n'est pas à dire pour autant que régionaliser la formation professionnelle à Bruxelles soit nécessairement la panacée, comme le suggèrent notamment les tensions parfois observées au sein du Forem wallon entre les services responsables de la mise à l'emploi et ceux en charge de la formation. Reste qu'il s'agit d'une piste qui mériterait de faire l'objet d'un débat de fond, malgré les obstacles politiques auxquels elle se heurte, du côté flamand mais aussi, contrairement à ce que l'on croit souvent, du côté francophone<sup>122</sup>. Peut-être sera-ce pour la septième réforme de l'Etat.

### 3. LA POLITIQUE DES GROUPES-CIBLES : REDUCTIONS DE COTISATIONS OU ACTIVATIONS DES ALLOCATIONS ?

Un troisième levier important a été régionalisé à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat : il s'agit de ce que l'on appelle dans le jargon la politique axée sur les « groupes-cibles ». Budgétairement, cette politique représente plus de la moitié des montants transférés en matière d'emploi : un peu plus de 2 milliards d'EUR.

Par politique des groupes-cibles, on entend les différents mécanismes qui visent à faire diminuer le coût de l'embauche d'un certain nombre de catégories déterminées de travailleurs. En général, ces catégories sont définies de manière à essayer d'atteindre les demandeurs d'emploi qui éprouvent le plus de difficultés à intégrer le marché du travail, soit principalement les demandeurs d'emploi âgés, de longue durée, jeunes ou peu qualifiés. Le caractère jusqu'il y a peu fédéral de ces mesures s'explique par le fait qu'elles influent directement sur le coût du travail et que celui-ci, dans le cadre de l'union économique et monétaire interne à la Belgique, est – ou plutôt était, jusqu'à la sixième réforme de l'Etat – du ressort exclusif de l'autorité fédérale, seule compétente en matière de parafiscalité<sup>123</sup>.

La régionalisation de la politique des groupes-cibles était demandée avant tout par les milieux politiques flamands, sur la base de l'idée que les catégories à cibler en priorité diffèreraient au Nord et au Sud du pays : la Flandre serait principalement confrontée à un faible taux d'emploi des travailleurs âgés, tandis que Bruxelles et la Wallonie, elles, feraient davantage face à un problème de chômage massif des jeunes peu qualifiés. En réalité, les chiffres montrent que si les difficultés revêtent effectivement une acuité variable dans les trois régions du pays, les catégories de personnes

(122) Sur ces obstacles, voir la conclusion de D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1363.

(123) Voir la réserve de compétence déjà rappelée en faveur de l'autorité fédérale prévue par l'article 6, §1<sup>er</sup>, VI, al. 5, 12<sup>o</sup> (sécurité sociale, et donc parafiscalité) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes de institutionnelles.

les plus vulnérables sur le marché du travail sont sensiblement les mêmes partout<sup>124</sup>. Ainsi, l'ampleur du chômage des jeunes en Flandre ne doit pas être négligée<sup>125</sup>, tandis que si la région bruxelloise est certes d'abord et avant tout bousculée par un chômage des jeunes proprement affolant, elle connaît aussi une forte augmentation de la part des demandeurs d'emploi âgés de 50 ou plus depuis plusieurs années<sup>126</sup>. Autrement dit, les catégories dont la situation est critique ne diffèrent pas fondamentalement d'une région à l'autre. En revanche, chacune peut vouloir procéder à des arbitrages politiques divergents en termes de priorité relative à accorder à ces catégories.

Avant de préciser les contours du transfert de compétence opéré, il est important de relever d'emblée que la réduction dite structurelle de cotisations sociales est demeurée dans le giron de l'Etat fédéral. Là où les réductions groupes-cibles visent, comme leur nom l'indique, certains groupes particuliers de demandeurs d'emploi ou des secteurs d'activité déterminés, la réduction structurelle de cotisations bénéficie par contre à tous les employeurs<sup>127</sup>. Il s'agit d'un montant forfaitaire par trimestre qui varie en fonction de l'importance de la rémunération du travailleur. Fixé à un niveau de base déterminé, l'allègement est majoré à la fois pour les plus bas et les plus hauts salaires, conformément à la double idée que les premiers sont les plus exposés au chômage en raison de leur faible qualification moyenne, tandis que les seconds devraient être protégés contre la concurrence internationale<sup>128</sup>.

En termes de budget, la réduction structurelle de cotisations représente à peu près les deux tiers de l'ensemble des dépenses affectées aux mesures d'allègement du coût du travail. Autrement dit, le plus gros morceau de ces mesures est resté fédéral. Par ailleurs, il semble que les réductions structurelles de cotisations constituent de manière générale la mesure la plus efficace en termes de création d'emplois parmi les différents outils de modulation du coût du travail, à la condition toutefois d'être

(124) Le caractère commun d'une série de problèmes affectant les trois marchés du travail régionaux est souligné de manière plus générale par B. Van der Linden, Selon quels critères (dé)centraliser les interventions publiques sur le marché du travail ?, *op. cit.*, p. 106. Pour une discussion, voir P. Palsterman, Régionaliser la politique de l'emploi ?, *op. cit.*, pp. 32-39.

(125) B. Cockx, Youth Unemployment in Belgium. Diagnosis and Key Remedies, *Intereconomics*, 48 (4), p. 202, 2013.

(126) Institut bruxellois de statistique et d'analyse et Observatoire bruxellois de l'emploi, « Eléments de diagnostic du marché de l'emploi bruxellois », Bruxelles, Ministère de la Région de Bruxelles Capitale-Actiris, p. 33, 2014.

(127) La réduction structurelle de cotisations est réglée par les articles 329 à 334 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, M.B., 31 décembre 2002.

(128) Pour une critique du *design* de la mesure, jugée beaucoup trop peu ciblée, et une proposition visant à en accroître l'efficacité en termes d'impact sur l'emploi, par le biais d'une concentration de la réduction exclusivement sur le bas de l'échelle des rémunérations, voir B. Van der Linden, Une proposition de renforcement des allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires, *Regards économiques*, 34, 16 pp., 2005.

concentrées sur les bas et les très bas salaires<sup>129</sup>. Pas plus qu'avant la sixième réforme de l'Etat, les régions ne disposent donc pas de ce levier.

Comme l'ensemble des mécanismes qui ont trait au financement de la sécurité sociale et au coût du travail, les dispositifs constitutifs de la politique des groupes-cibles sont réputés former un volet de la législation sociale particulièrement touffu et disparate, en raison de l'empilement des mesures venues se superposer les unes aux autres depuis l'éclatement de la crise de l'emploi au début des années 1980, sans grande cohérence<sup>130</sup>. Désormais, les régions sont libres de faire ce qu'elles veulent avec les dispositifs et les enveloppes budgétaires attenantes qui leur ont été transférés par l'autorité fédérale : elles peuvent les maintenir en l'état comme les redéfinir, les élargir, les fusionner ou purement et simplement les supprimer. Pour ce qui concerne les enveloppes budgétaires, rappelons que, comme toutes celles qui touchent au marché du travail, elles n'ont été intégrées qu'à concurrence de 90 % dans la nouvelle dotation « emploi » des régions.

Pour l'essentiel, la politique des groupes-cibles regroupe en fait deux ensembles de mécanismes distincts : il s'agit, d'une part, des réductions ciblées de cotisations patronales et, d'autre part, des activations d'allocations de chômage ou d'aide sociale. S'y ajoutent d'autres dispositifs d'ampleur plus limitée, sur lesquels on ne s'attardera pas ici, qui consistent en des primes pour reprise du travail, suivi d'une formation professionnelle ou engagement dans un plan de formation en alternance<sup>131</sup>. L'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale énumère et détaille toutes les mesures transférées<sup>132</sup>.

Si les deux grands ensembles de mécanismes mentionnés – les réductions de cotisations et les activations d'allocations – diffèrent par leurs modalités, ils poursuivent un but et ont un effet sensiblement identique : réduire le coût du travail des catégories de personnes qui en sont les destinataires (3.1.). Toutefois, une différence technique importante les sépare. Comme on le verra, cette différence représente un enjeu ma-

(129) Voir la synthèse des évaluations économiques disponibles proposée par B. Cockx, H. Sneessens et B. Van der Linden, Allègement des cotisations patronales à la sécurité sociale : pourquoi, pour qui et comment ?, *Revue belge de sécurité sociale*, 47 (4), pp. 583-598, 2005.

(130) A ce sujet, voir les constats quelque peu déabusés de J. Van Langendonck, Le modèle belge de sécurité sociale. Une appréciation critique, *Revue belge de sécurité sociale*, 50 (1), pp. 64-66, 2008. Voir aussi F. Leroy, Activerend arbeidsmarktbeleid na de zesde staatshervorming, op. cit., n° 16, p. 686.

(131) Voir le 7° ajouté dans l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, dont les *littera a*) et b) visent, respectivement, les réductions ciblées de cotisations patronales et les activations d'allocations, tandis que les *littera c*) et d), eux, confient aux régions l'octroi des primes pour reprise du travail, suivi d'une formation professionnelle ou engagement dans un plan de formation en alternance.

(132) Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, pp. 116-126.

jeur pour Bruxelles, qui devrait influencer sur la stratégie développée par les autorités régionales pour réduire le chômage des habitants de la capitale (3.2.).

### 3.1. LE NOUVEAU PARTAGE DES COMPETENCES EN MATIERE DE MODULATION DU COUT DU TRAVAIL

Les réductions ciblées de la part patronale des cotisations de sécurité sociale permettent aux employeurs d'engager des travailleurs relevant des catégories bénéficiaires moyennant un coût net moindre, grâce à une diminution des cotisations à leur charge. Toutefois, toutes les réductions ciblées n'ont pas été transférées aux régions. La loi spéciale précise en effet que les réductions de cotisations patronales régionalisées sont celles « qui sont établies en fonction des caractéristiques propres des travailleurs », par opposition aux réductions établies en fonction des caractéristiques propres de l'employeur ou d'un secteur d'activités, lesquelles continuent de relever de la compétence de l'autorité fédérale.

En vertu de ce partage, dont les raisons ne sont guère explicitées dans les travaux parlementaires, les régions ont désormais la maîtrise des budgets affectés aux réductions relatives, notamment, aux demandeurs d'emploi de longue durée, aux jeunes faiblement qualifiés, aux travailleurs licenciés dans le cadre d'une restructuration, aux personnes engagées dans le statut d'agent contractuel subventionné, aux bénéficiaires de l'aide sociale mis au travail par un CPAS dans le cadre du statut dit « article 60 », etc. En revanche, restent de la compétence de l'Etat fédéral les réductions de cotisations liées, par exemple, aux premiers engagements de travailleurs, à une réduction par l'employeur du temps de travail ou encore à une embauche dans le secteur de l'horeca, dans la mesure où ces réductions dépendent des caractéristiques de l'employeur ou du secteur d'activités et non du travailleur. Par exception à cette réserve de compétence, et là aussi sans que l'on ne sache très bien ce qui la fonde, la loi spéciale confie toutefois aux régions quelques réductions propres à un secteur d'activités déterminé – principalement l'économie sociale, l'accueil d'enfants, le personnel domestique et les artistes.

Pour tenter de mettre un semblant d'ordre dans un ensemble devenu pour le moins anarchique, une loi-programme de 2002 portée par Frank Vandebroucke, alors ministre fédéral de l'Emploi, avait fondu la plupart des dispositions instituant une réduction groupes-cibles dans un seul texte et avait, par la même occasion, substantiellement réduit le nombre de réductions distinctes<sup>133</sup>. Toutefois, plusieurs ré-

(133) Voir, juste à la suite des dispositions consacrées à la réduction structurelle de cotisations, les dispositions propres aux réductions groupes-cibles, soit les articles 335 à 353 de la loi-programme (I) du 24 décembre 2002, *M.B.*, 31 décembre 2002. Pour les détails techniques, voir l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I) visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, *M.B.*, 6 juin 2003.

ductions avaient échappé à cette opération de simplification, de sorte que les sièges légaux de la matière demeuraient malgré tout multiples et éparés. En vue de la sixième réforme de l'Etat, le législateur fédéral a finalement, en 2014, complété les dispositions de la loi-programme de 2002 de manière à rassembler enfin la quasi-totalité des réductions ciblées dans un seul et même texte<sup>134</sup>. Comme en matière d'allocations familiales, où l'on a mis fin, après plusieurs décennies d'attente, à la distinction entre salariés et indépendants en même temps que l'on a communautarisé la branche et que l'on s'apprête donc à voir grandir côte à côte quatre systèmes d'allocations familiales parallèles, on soulignera le paradoxe qu'il y a à ordonner une réglementation aussi passablement chaotique que celle des réductions groupes-cibles seulement au moment de confier aux régions le soin de faire chacune évoluer la matière comme elles le souhaitent.

À côté des réductions groupes-cibles, les activations d'allocations consistent, pour leur part, à transformer une allocation de chômage ou d'aide sociale en un subside salarial, déduit par l'employeur de la rémunération à sa charge. Autrement dit, l'employeur qui engage un chômeur ou un bénéficiaire de l'aide sociale éligible à une mesure d'activation peut retrancher du salaire dû le montant de l'allocation, parce que celle-ci continue à être versée à l'intéressé, du moins pendant un certain temps. Cette technique d'allègement du coût du travail fait ainsi d'un revenu de remplacement ou d'aide sociale une composante du salaire.

Moins nombreuses que les réductions de cotisations, les mesures d'activation n'ont pas fait l'objet d'un effort de codification similaire aux premières. Elles trouvent majoritairement leur siège dans des dispositions réglementaires éparées prises sur la base du vieil arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs<sup>135</sup>, dont l'article 7 constitue encore et toujours l'unique base légale de toute la réglementation du chômage<sup>136</sup>. Actuellement, la principale mesure d'activation est le plan Activa, introduit en 2002 en remplacement d'autres dispositifs, et destiné aux demandeurs d'emploi de longue durée<sup>137</sup>. On peut également mentionner, à titre d'exemple, le programme de transition professionnelle (PTP), un système d'emploi

(134) Loi du 24 avril 2014 visant à adapter les réductions des cotisations patronales pour la sécurité sociale à la suite de la sixième réforme de l'Etat, *M.B.*, 23 mai 2014, exécutée par l'arrêté royal du 24 avril 2014 portant modification de l'arrêté royal du 18 juillet 2002 portant des mesures visant à promouvoir l'emploi dans le secteur non marchand et de l'arrêté royal du 16 mai 2003 pris en exécution du chapitre 7 du titre IV de la loi-programme du 24 décembre 2002 (I) visant à harmoniser et à simplifier les régimes de réductions de cotisations de sécurité sociale, *M.B.*, 23 mai 2014.

(135) Arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 30 décembre 1944, art. 7, §1<sup>er</sup>, al. 3, m et §1<sup>er</sup> bis.

(136) Sur cette bizarrerie, voir D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., n° 480, p. 262.

(137) Arrêté royal du 19 décembre 2001 de promotion de mise à l'emploi des demandeurs d'emploi de longue durée, *M.B.*, 12 janvier 2002.

aidé qui vise à permettre à des chômeurs et à des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée d'acquérir une expérience professionnelle, doublée d'un accompagnement sur le terrain et d'une formation, dans le cadre d'un « programme » reconnu par la Région de résidence de l'intéressé<sup>138</sup>.

On notera que les deux types de mesures constitutives de la politique des groupes-cibles peuvent parfaitement être cumulés. Ainsi, l'embauche temporaire d'un bénéficiaire de l'aide sociale par le CPAS donne lieu, on l'a indiqué, à une réduction des cotisations patronales, mais est aussi, en même temps, une mesure d'activation, dans la mesure où le CPAS qui engage son propre allocataire ne doit verser à celui-ci que la différence entre le salaire dû et l'allocation déjà octroyée, laquelle est conservée par l'intéressé pendant toute la durée de sa mise à l'emploi. On reviendra plus loin sur cette importante mesure, où c'est tout son encadrement normatif qui a basculé dans l'escarcelle des régions (voir *infra*, 5). De même, le chômeur qui participe à un PTP voit son allocation de chômage convertie en rémunération en même temps que son employeur bénéficie d'une réduction de cotisations.

Pour les réductions de cotisations patronales comme pour les activations d'allocations de chômage ou d'aide sociale, la loi spéciale prévoit que les institutions fédérales actuellement compétentes pour ces mesures en demeureront les « opérateurs administratifs et techniques ». Autrement dit, l'ONSS, dans le premier cas, et l'ONEM (chômage) ou le SPP Intégration sociale (aide sociale), dans le second, continueront à mettre concrètement en œuvre les mesures de réductions et d'activations. Mais ils le feront dorénavant sur la base de la réglementation propre à chaque région.

On peut se demander si le nouveau partage des compétences en matière de modulation du coût du travail dont a accouché la sixième réforme de l'Etat est lisible et présente une cohérence minimale propre à lui conférer une certaine stabilité dans le temps. Les doutes sur ce plan sont permis : à quelle logique de fond a obéi la décision de régionaliser les réductions de cotisations établies en fonction des caractéristiques des travailleurs mais pas celles établies en fonction des caractéristiques de l'employeur ou d'un secteur d'activités, sauf, par exception, pour ce qui concerne certains secteurs limitativement énumérés ? On imagine que l'issue de la négociation n'a pas été influencée seulement par des considérations de cohérence, mais aussi par le poids budgétaire des mesures en discussion, les uns tentant d'arracher le plus grand morceau possible, les autres essayant de préserver au maximum les

---

(138) Avant la sixième réforme de l'Etat, qui régionalise intégralement le dispositif, le programme de transition professionnelle était organisé par un accord de coopération conclu entre l'autorité fédérale et les régions, complété par diverses normes d'exécution : accord de coopération du 4 mars 1997 entre l'Etat fédéral et les régions relatif au programme de transition professionnelle, *M.B.*, 9 août 1997. Pour une brève description du PTP mis en place par la Région bruxelloise, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1306-1307.

compétences fédérales. De toute évidence, la vie des entreprises ne va pas se trouver simplifiée par le résultat atteint.

Dès lors, sans doute n'est-ce pas beaucoup s'avancer que de faire l'hypothèse que la régionalisation intégrale de la politique des groupes-cibles resurgira à l'agenda lors de la septième réforme de l'Etat, au nom de la rengaine de la constitution de paquets de compétences homogènes. En attendant, la tâche des institutions compétentes va être, elle aussi, singulièrement complexifiée, en raison de la nécessité pour elles de jongler dorénavant avec non moins de quatre réglementations distinctes : la réglementation fédérale pour la réduction de cotisations structurelle et les réductions ciblées restées fédérales, ainsi que les trois réglementations régionales à venir – auxquelles viendra s'ajouter celle de la Communauté germanophone lorsque la compétence lui aura été transférée, pour ce qui concerne la région de langue allemande, par la Région wallonne.

### 3.2. UNE OPPORTUNITE POUR BRUXELLES ?

Au premier abord, les deux mécanismes mobilisés dans la politique des groupes-cibles sont assez proches. Si le moyen technique mis en œuvre diffère, le but poursuivi et l'effet atteint sont largement identiques : favoriser l'embauche des catégories de travailleurs dont le taux d'emploi est le plus faible et, à cet effet, réduire leur coût pour les employeurs. Malgré tout, les réductions de cotisations et les activations d'allocations divergent sur un aspect technique précis, qui représente un enjeu central pour Bruxelles. La différence entre les deux ensembles de mesures a trait à leur critère de rattachement territorial respectif, lequel est indiqué dans l'exposé des motifs de la proposition de loi spéciale<sup>139</sup>.

Dans la mesure où les réductions de cotisations patronales ont pour objet de réduire les contributions à charge de l'employeur, le critère de rattachement permettant de déterminer leurs bénéficiaires est le siège d'exploitation de l'employeur, c'est-à-dire le lieu où celui-ci est établi et auquel les membres de son personnel sont rattachés. Au sein d'une région donnée, bénéficient donc des réductions de cotisations patronales les employeurs qui y ont leur siège d'exploitation, quel que soit le lieu où leurs travailleurs accomplissent leurs prestations. En ce qui concerne les activations d'allocations, par contre, le critère de rattachement territorial retenu est le lieu du domicile du travailleur. Dans chaque région, sont donc éligibles aux activations les travailleurs qui y ont leur domicile, indépendamment du lieu où est établi leur employeur.

(139) Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, pp. 106 et 107. Pour un commentaire sur ce point, J. Vanpraet, *De bevoegdheidsverdeling in het arbeidsmarktbeleid, op. cit.*, n° 9 et 10, p. 593.

Compte tenu de cette donnée technique, quel usage les autorités bruxelloises peuvent-elles faire des instruments de diminution ciblée du coût du travail à présent régionalisés ? On sait que le paradoxe majeur dont souffre Bruxelles est qu'on y trouve un nombre d'emplois – à peu près 700.000 – largement supérieur à sa population active – approximativement un demi-million de personnes –, mais que seule la moitié de ces emplois sont occupés par des Bruxellois. Dès lors, une piste pour la Région pourrait être de concentrer massivement les moyens qui lui ont été transférés par l'autorité fédérale dans le cadre de la régionalisation de la politique des groupes-cibles sur les activations d'allocations, et ce au détriment des réductions de cotisations patronales. Une telle stratégie permettrait à la Région de faire baisser le coût du travail de « ses » demandeurs d'emploi en s'assurant que ce sont bien des jeunes Bruxellois non qualifiés qui en bénéficient plutôt que de nouveaux navetteurs, sachant que ceux-ci occupent d'ores et déjà un peu plus de la moitié des postes disponibles.

On pourra bien sûr se demander s'il est opportun d'engager ainsi les régions à entrer en concurrence entre elles. Mais à partir du moment où la décision prise dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat a été justifiée par l'objectif de permettre aux entités fédérées de moduler les dispositifs anciennement fédéraux en fonction de leurs spécificités propres, la stratégie esquissée apparaît, s'agissant de Bruxelles et compte tenu de la gravité du problème du chômage qui y sévit, comme une suite logique. Privilégier comme mesure incitative à l'embauche les mesures d'activation aux réductions de cotisation fait d'ailleurs partie des recommandations qui ont été adressées au gouvernement régional par le groupe d'experts<sup>140</sup>. Dans la foulée, l'accord de gouvernement pour la législature 2014-2019 laisse entendre que la Région compte effectivement s'orienter dans cette direction, en mobilisant prioritairement l'outil de l'activation, et ce au bénéfice des jeunes, des chômeurs de longue durée et des personnes infraqualifiées<sup>141</sup>.

Cette annonce laisse encore ouvertes bien des questions, compte tenu de la multiplicité et de l'éparpillement des dispositifs à réaménager. La question de savoir comment le gouvernement entend s'y prendre concrètement fait justement l'objet du point suivant.

---

(140) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, op. cit., p. 79.

(141) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 32.

#### **4. DES AGENTS CONTRACTUELS SUBVENTIONNES (ACS) A LA « GARANTIE JEUNES » : SOUTENIR STRUCTURELLEMENT L'EMPLOI DANS LE NON-MARCHAND OU FAVORISER L'ACQUISITION D'UNE PREMIERE EXPERIENCE PROFESSIONNELLE ?**

Dans la continuité directe de la régionalisation de la politique des groupes-cibles, une autre mesure doit être évoquée qui a trait, elle aussi, à la lutte contre le chômage par le biais de la modulation du coût du travail : il s'agit du sort des nombreux emplois occupés dans le cadre du statut d'agent contractuel subventionné.

Descendant des divers programmes de résorption du chômage développés dans les années 1980, ce régime occupe une place centrale dans la vie du secteur non marchand et des pouvoirs locaux à Bruxelles (4.1.). Dans le contexte de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat, il est en passe de connaître une réorientation importante, qui va déboucher sur une réaffectation partielle des moyens qui y sont alloués vers un dispositif nouveau dénommé « garantie jeunes », lequel sera financé aussi par le biais des ressources issues de la régionalisation des groupes-cibles. Son principal objet est d'assurer aux jeunes demandeurs d'emploi peu qualifiés une prise en charge rapide et de leur permettre de connaître une première expérience professionnelle limitée dans le temps (4.2.).

L'évolution amorcée consiste donc à récupérer des moyens affectés au financement d'emplois pérennes dans le non-marchand et à y adjoindre une part importante de ceux issus du transfert des groupes-cibles, de manière à concentrer l'ensemble de ces ressources sur un dispositif unique de mise à l'emploi temporaire ciblé sur les jeunes. Une priorité émerge ainsi clairement à l'agenda de la Région.

##### **4.1. LES EMPLOIS ACS A LA CROISEE DES CHEMINS**

Lorsque leurs services respectifs de l'emploi sont devenus opérationnels, les régions ont hérité des programmes de résorption du chômage, rebaptisés programmes de remise au travail, créés à la fin des années 1970 et dans les années 1980 par l'Etat fédéral, dans le but d'occuper des demandeurs d'emploi à des tâches d'utilité collective non rencontrées par le marché de l'emploi ordinaire. Dans le contexte de raréfaction de la masse de travail disponible, avaient été créés une multitude de systèmes de mise au travail subsidiée, à l'existence souvent éphémère, afin de rendre viables de nouveaux emplois couvrant des besoins mal desservis par les circuits classiques du marché du travail<sup>142</sup>. La plupart de ces programmes ont été progressivement intégrés dans le régime des agents contractuels subventionnés, créé au niveau des pouvoirs locaux en 1986 par la voie d'un arrêté royal de pouvoirs spéciaux<sup>143</sup>, et élargi deux ans plus tard par le biais d'une loi-programme au reste du secteur public ainsi qu'au sec-

(142) Pour un aperçu, voir P. Blaise, Le chômage en Belgique, *op. cit.*, pp. 34-36.

(143) Arrêté royal n° 474 du 28 octobre 1986 portant création d'un régime de contractuels subventionnés par l'Etat auprès de certains pouvoirs locaux, *M.B.*, 20 novembre 1986.

teur non marchand<sup>144</sup>. Depuis, coexistent deux régimes parallèles : celui des « ACS pouvoirs locaux », qui concerne principalement les communes et les CPAS, et celui des « ACS loi-programme », qui forme le système général applicable à tous les autres employeurs autorisés.

Dans l'un et l'autre cas, le principe est le même : il consiste à octroyer une prime salariale aux employeurs, publics ou privés non marchands, qui engagent sous contrat de travail un chômeur complet indemnisé ou un bénéficiaire de l'aide sociale inscrit comme demandeur d'emploi depuis un certain temps, aux fins d'effectuer une tâche d'intérêt général. En plus de la prime, qui lui permet de n'assumer en réalité qu'une petite partie du salaire, l'employeur bénéficie, on l'a exposé (voir *supra*, 3), d'une exonération sur la part patronale des cotisations sociales. La particularité que présentent les emplois ACS par rapport aux occupations fournies par les anciens programmes de résorption du chômage est que les travailleurs engagés dans ce cadre ne sont plus considérés comme demandeurs d'emploi et concluent un véritable contrat de travail avec leur employeur.

A partir de sa création, la Région bruxelloise – pour continuer avec cet exemple – a pu faire évoluer le cadre normatif fédéral. C'est ce qu'elle n'a pas manqué de faire au cours de la première moitié des années 1990, sous la forme de divers arrêtés du gouvernement, auxquels on doit le rapatriement progressif dans le régime des ACS de tous les travailleurs engagés dans le cadre des autres programmes de résorption du chômage. Aujourd'hui, les particularités propres au régime des ACS applicable à Bruxelles trouvent leur siège dans deux arrêtés distincts, selon que l'on a égard aux ACS pouvoirs locaux<sup>145</sup> ou aux ACS loi-programme<sup>146</sup>. Ces textes précisent les catégories d'allocataires sociaux et d'employeurs susceptibles de faire appel au système, les circonstances dans lesquelles on peut y recourir, les types de tâche qui peuvent être confiés aux travailleurs et le mode de calcul de la prime salariale à la charge d'Actiris. Pratiquement, l'employeur qui souhaite engager des ACS doit introduire une demande motivée auprès d'Actiris, et plus précisément de sa direction en charge des partenariats et des programmes d'emploi, qui instruit le dossier. Formellement, c'est toutefois le ministre de l'Emploi de la Région qui statue sur la demande. Enfin, on notera que les contrats de travail conclus dans le cadre du système des ACS loi-programme sont obligatoirement à durée indéterminée.

---

(144) Loi-programme du 30 décembre 1988, *M.B.*, 5 janvier 1989, art. 93 à 101.

(145) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 5 février 1998 déterminant les critères de répartition des subventions accordées aux pouvoirs locaux occupant des agents contractuels subventionnés, *M.B.*, 5 juin 1998.

(146) Arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés, *M.B.*, 24 décembre 2002.

Si les emplois ACS ne suscitent pas, c'est peu dire, un intérêt débordant auprès des juristes<sup>147</sup>, il importe pourtant de mesurer qu'il s'agit de l'un des principaux, si pas du plus important levier dont dispose la Région en matière de création directe d'emplois. Du reste, le financement des emplois ACS absorbait, avant la sixième réforme de l'Etat, à peu près les deux tiers de l'ensemble du budget d'Actiris<sup>148</sup>, soit une proportion considérable. De nombreuses associations vivent très largement grâce aux emplois financés par la Région, notamment, ce qui n'est pas le moindre paradoxe, dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, mais aussi dans les domaines de la culture, de l'action sociomédicale, du sport et des loisirs. Ces mêmes emplois constituent également un appoint non négligeable pour les communes, qu'il s'agisse de la propreté, de l'accueil dans les crèches ou encore des politiques de sécurité et de prévention.

Les gouvernements régionaux successifs ont régulièrement augmenté les crédits alloués au financement des ACS, afin d'accroître le nombre de postes disponibles, portés depuis la fin des années 2010 à près de 10.000 à l'échelle de la région<sup>149</sup>. Dans le même temps, a progressivement émergé la question de savoir si le système n'a pas été quelque peu détourné de son objectif initial, celui de permettre la remise à l'emploi de chômeurs de longue durée, au profit d'une autre finalité, celle de fournir une forme de soutien financier structurel au secteur non marchand et aux pouvoirs locaux bruxellois.

Une étude réalisée en 2012 à la demande du gouvernement a permis de mieux connaître le monde des emplois ACS<sup>150</sup>. En substance, l'étude a confirmé que nombre d'associations seraient bien incapables de poursuivre leurs activités sans ces emplois, du moins à politique inchangée, mais aussi que la mesure ne remplit plus tout à fait sa fonction originelle de servir de marchepied vers le marché du travail aux victimes du chômage d'exclusion – tout en représentant un poids budgétaire très important pour la Région. L'analyse du profil sociologique des travailleurs ACS montre en effet que le profil type du travailleur, ou plutôt de la travailleuse ACS, est une femme, relativement qualifiée et déjà titulaire d'une ou plusieurs expériences professionnelles. Ce profil répond globalement aux attentes du secteur non marchand et permet que soient fournies des prestations de qualité, mais on aura compris que c'est aussi un profil en décalage par rapport à celui du noyau dur des demandeurs d'emploi bruxellois, lequel est, en moyenne, davantage constitué de jeunes non qualifiés et largement dénués d'expérience professionnelle.

(147) A notre connaissance, la dernière étude sur le sujet est celle de A. Style-Wathiong, Petite étude technique des systèmes de contractuels subventionnés, *Revue belge de sécurité sociale*, 33 (9-8), pp. 523-562, 1991.

(148) Actiris, *Rapport annuel 2013*, Bruxelles, Actiris, 2014, p. 53.

(149) *Ibid.*, p. 44.

(150) M. Gerard et al., *Evaluation du dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés (A.C.S.) en Région de Bruxelles-Capitale*, rapport final, Bruxelles, IDEA Consult, 206 pp., 2012.

Se pose donc la question de savoir dans quelle direction le système des ACS doit évoluer. Là où certains, en particulier du côté du secteur non marchand, défendent le *statu quo*, au nom de la nécessité de pouvoir compter sur des équipes de travail stables et expérimentées, d'autres plaident pour que les sommes affectées au financement des emplois ACS soient progressivement réorientées, au fil des départs à la retraite, vers le soutien à des mesures d'aide temporaire à l'insertion professionnelle plus directement ciblées sur le noyau dur des chômeurs bruxellois. Constitue une source d'inspiration en ce sens la Communauté flamande, dans la mesure où celle-ci a mis fin au renouvellement des postes ACS dès le milieu des années 1990, de sorte que la mesure y est en voie d'extinction. Tandis que du côté de la Région wallonne, les emplois ACS ont été maintenus mais intégrés avec d'autres programmes dans une mesure unique, baptisée « aides à la promotion de l'emploi » (APE), dans le cadre de laquelle les contrats peuvent être à durée déterminée, dans le but de permettre un plus grand contrôle sur les activités menées par l'employeur bénéficiaire et de faciliter l'acquisition d'une première expérience professionnelle.

Avant de venir à la réorientation enclenchée par le gouvernement Vervoort, on pointerait encore que, en termes de financement, l'Etat fédéral continuait en réalité, jusqu'à la sixième réforme de l'Etat, à assumer une part importante du coût des emplois ACS, en raison de la réduction de cotisations patronales au bénéfice des employeurs déjà évoquée, mais aussi dans la mesure où les régions disposaient en outre d'un « droit de tirage » sur le fédéral. Ce second mécanisme leur donnait droit à une intervention financière (en principe) équivalant au montant des allocations de chômage pour chaque demandeur d'emploi remis au travail<sup>151</sup>. En principe, car depuis 2002, et au mépris de la loi, le montant total des droits de tirage ainsi que leur répartition entre les régions étaient restés inchangés, au grand dam de la Région bruxelloise, principale victime de ce gel. La Région avait obtenu la condamnation en première instance de l'Etat fédéral<sup>152</sup>, mais la sixième réforme de l'Etat l'a contrainte à renoncer à ce litige<sup>153</sup>, et a intégré le montant des droits de tirage dont bénéficiaient les régions dans la dotation transférée par l'Etat fédéral aux régions pour leur permettre de financer leurs nouvelles compétences en matière d'emploi. Par ailleurs, rappelons qu'a aussi été régionalisée, en tant que composante de la politique des groupes-cibles, la réduction de cotisations pour l'occupation de contractuels subventionnés.

(151) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, art. 35, abrogé par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

(152) D. Yernault, *Le refinancement de Bruxelles*, *op. cit.*, p. 349, note n° 143.

(153) Loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences, art. 80 : « Tous les litiges pendants ou futurs relatifs aux moyens supplémentaires de financement des programmes de remise au travail de chômeurs [...] sont sans objet, sans qu'aucune indemnisation de quelque nature que ce soit [...] soit due entre les parties concernées ».

#### 4.2. PRIORITE AUX JEUNES... ET AUX EMPLOYEURS ?

Dans le courant de la législature 2014-2019, le système des ACS en vigueur à Bruxelles devrait connaître une inflexion importante, concomitante à l'entrée en vigueur de la sixième réforme de l'Etat – et donc au fait que l'intégralité du coût du système est dorénavant à la charge du budget régional.

Dans le sillage direct de réflexions déjà en cours depuis plusieurs années dans les cénacles bruxellois, en particulier au sein de l'exécutif et d'Actiris, le groupe d'experts mandaté par le gouvernement a suggéré à celui-ci de ne plus octroyer de nouveaux postes ACS à l'avenir et de réorienter les moyens dégagés au fil des départs vers le financement de mesures d'activation ciblées sur les catégories les plus exposées au chômage<sup>154</sup>. Dans la foulée, l'accord du gouvernement Vervoort contient l'annonce d'une évaluation systématique de l'ensemble des postes ACS de la région, couplée à une réaffectation progressive des moyens budgétaires vers la politique d'activation<sup>155</sup>. On l'a dit, c'est globalement l'évolution qui a été amorcée en Flandre dès le milieu des années 1990, à la différence que le gouvernement bruxellois n'a pas (encore ?) annoncé une volonté d'aller, à terme, jusqu'à éteindre complètement la mesure.

Dans le courant de l'année 2015, chacun des quelque 10.000 emplois ACS de la capitale va faire l'objet d'une évaluation poste par poste par Actiris, sous l'angle de la qualité du service fourni et des besoins auxquels il est satisfait. Les marges dégagées par le non-renouvellement de certains postes vont être réinvesties en priorité dans le nouveau dispositif d'activation développé par la Région et Actiris à l'intention des demandeurs d'emploi âgés de moins de 25 ans : la garantie jeunes.

Avant de venir à celle-ci, on entrevoit donc en filigrane de l'opération en cours la volonté de faire en sorte que les emplois ACS cessent d'être des postes occupés de manière stable par les mêmes travailleurs, pour être transformés peu à peu en un dispositif transitoire d'aide à l'insertion sur le marché de l'emploi. Si ce retour à la philosophie originaires de la mesure peut se comprendre, au regard à la fois des caractéristiques du chômage bruxellois et des contraintes budgétaires à prendre en compte, il risque tout de même de poser des difficultés importantes aux nombreuses ASBL qui ne parviennent pour l'instant à accomplir leurs missions que grâce à la présence dans leur personnel d'agents contractuels subventionnés. Si le retrait de la Région n'est pas compensé par un investissement accru des deux communautés et de la COCOF, compétentes en matière de financement du secteur non marchand, une série de services d'utilité collective actifs dans les champs social, éducatif, culturel ou sanitaire risquent clairement de disparaître<sup>156</sup>.

(154) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle, op. cit.*, p. 82.

(155) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, pp. 31 et 32.

(156) A ce sujet, voir les préoccupations et les propositions formulées par les partenaires sociaux bruxellois : Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 19 mars 2015, Dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés en Région de Bruxelles-Capitale, 9 pp.

La garantie jeunes, appelée aussi « garantie pour la jeunesse », ou encore *youth guarantee*, est une initiative dont l'origine est à mettre au crédit des institutions européennes<sup>157</sup>. Dans le contexte de la crise économique majeure déclenchée en 2008 par l'instabilité des institutions bancaires et financières, le chômage affectant les jeunes a atteint des proportions considérables dans de nombreuses régions d'Europe. Sous la pression du Parlement<sup>158</sup>, la Commission a proposé en 2012 au Conseil d'encourager les Etats membres à garantir l'accès à des dispositifs d'aide à l'insertion professionnelle à tous les jeunes sans emploi âgés de moins de 25 ans qui ne sont plus aux études ou en formation. Sur cette base, le Conseil de l'Union européenne a adopté en 2013 une recommandation, dans laquelle il demande aux Etats de « veiller » à ce que tout jeune de moins de 25 ans se voie proposer un emploi, une formation ou un stage au plus tard dans les quatre mois qui suivent sa sortie de l'enseignement ou la perte de son travail<sup>159</sup>.

L'idée sous-jacente consiste, vu la gravité du chômage des jeunes, à alléger quelque peu la pression croissante mise, de manière générale, sur les demandeurs d'emploi et à accroître en revanche les obligations qui pèsent sur les autorités publiques. Ou plus exactement à inviter les autorités publiques à renforcer leur arsenal de mesures d'aide à l'insertion, car la recommandation se garde bien d'aller jusqu'à demander aux Etats d'instituer au bénéfice des jeunes sans emploi un droit subjectif à l'emploi, à la formation ou au stage qui viendrait donner juridiquement consistance au renversement de perspective évoqué.

Dans le budget de l'Union européenne, une enveloppe a été débloquée pour soutenir financièrement les Etats dont une ou plusieurs régions connaissent un chômage des jeunes supérieur à un certain seuil et qui ont transmis à la Commission un « plan d'action » détaillant, conformément à un canevas type, les mesures concrètes prises et envisagées pour mettre en œuvre la recommandation du Conseil. Ces plans d'action devaient être intégrés dans le programme national de réforme (PNR) que les Etats ont dû soumettre à la Commission en 2014, comme chaque année, dans le cadre de la stratégie dite « Europe 2020 ». Le programme national de réforme transmis par la Belgique pour l'année 2014 contient, en annexe, un plan de mise en œuvre de la garantie pour la jeunesse qui détaille les initiatives développées par chacune des trois Régions ainsi que par la Communauté germanophone<sup>160</sup>.

(157) Voir S. Can, La garantie européenne pour la jeunesse, *Courrier hebdomadaire*, CRISP 2263, 44 pp., 2015.

(158) Résolution du Parlement européen du 6 juillet 2010 sur la promotion de l'accès des jeunes au marché du travail, *J.O. C* 351, 2 décembre 2011, p. 29.

(159) Recommandation du Conseil du 22 avril 2013 sur l'établissement d'une garantie pour la jeunesse, *J.O. C* 120, 26 avril 2013, p. 1.

(160) Belgique, *Programme national de réforme 2014*, Bruxelles, SPF Chancellerie du Premier ministre, pp. 26-28 et annexe 7 (« Youth guarantee implementation plan »), pp. 143-285, 2014, téléchargeable sur le site www.be2020.eu, qui est consacré à la mise en œuvre par la Belgique de la stratégie Europe 2020.

Pour ce qui concerne la Région bruxelloise, éligible au financement européen, tout comme le Hainaut et la province de Liège, en raison du taux record qu'y atteint le chômage des moins de 25 ans, Actiris a mis en place dès 2013 un nouveau service dénommé « *youth guarantee* » chargé de coordonner les mesures de soutien développées en faveur des jeunes – désormais clairement érigés en cible prioritaire de la politique régionale de l'emploi. Parallèlement, les conseillers emploi des antennes locales de l'Office ont reçu pour mission d'accélérer la prise en charge des intéressés, auxquels des plages horaires spécifiques sont désormais réservées, afin de les informer, d'identifier les atouts et les faiblesses de leur profil et d'élaborer avec eux un projet professionnel le plus rapidement possible<sup>161</sup>. Au-delà de ces réaménagements organisationnels, quelles formes concrètes revêt la garantie jeunes – dont le principe a reçu un soutien prudent du groupe d'experts<sup>162</sup> ? Il reste difficile de le savoir compte tenu du silence des textes normatifs, qui contraste avec l'importance donnée au dispositif dans la communication du gouvernement et des services publics bruxellois de l'emploi et de la formation<sup>163</sup>.

On sait que chaque année, à peu près 12.000 nouveaux entrants âgés de moins de 25 ans se présentent sur le marché de l'emploi régional et qu'approximativement la moitié d'entre eux trouve un emploi assez rapidement. Le défi à relever consiste donc à « garantir » l'accès à un emploi, une formation ou un stage aux quelque 6.000 jeunes qui ne trouvent pas de travail dans les quatre mois qui suivent leur inscription comme demandeur d'emploi. L'accord du gouvernement Vervoort annonce l'intention de prendre en charge ce public par le financement de 1.000 emplois, 2.000 stages en entreprise et 3.000 formations professionnelles<sup>164</sup>. Dans sa communication, Actiris évoque le développement, par ces différents canaux, d'une « offre de solutions » à destination des jeunes sans emploi, à laquelle doit préparer le travail préalable effectué dans les antennes par les conseillers de première ligne.

Concrètement, les places de formation professionnelle additionnelles vont être créées par le biais du nouveau mécanisme d'élargissement de l'offre de formation

(161) Pour mener à bien ce travail, les conseillers ont été invités à se réapproprier et à mobiliser une série de « bonnes pratiques » identifiées dans le cadre d'une recherche sur les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles menée par le Centre d'études sociologiques de l'Université Saint-Louis en partenariat avec Actiris et la Commission consultative en matière de formation, d'emploi et d'enseignement : R. Darquenne, *Guide pour un accompagnement humain des jeunes vers l'emploi*, Bruxelles, LaboJeunes, 66 pp., 2014, [www.youthlab.eu/sites/www.youthlab.eu/IMG/pdf/GUIDE\\_lab\\_jeunes\\_FR\\_.pdf](http://www.youthlab.eu/sites/www.youthlab.eu/IMG/pdf/GUIDE_lab_jeunes_FR_.pdf).

(162) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, op. cit., p. 78.

(163) Dans le plan d'action joint au programme national de réforme 2014, cité à la note infrapaginale n° 160, les nombreuses mesures mentionnées – en français – par la Région bruxelloise (pp. 218-261) mettent principalement l'accent sur les diverses initiatives développées depuis le milieu des années 2000 pour décloisonner, à Bruxelles, les compétences qui touchent à l'emploi, la formation professionnelle, la formation continue des classes moyennes, l'enseignement et l'aide à la jeunesse.

(164) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 30.

à Bruxelles institué par la sixième réforme de l'Etat, du moins tel que la Région compte en faire usage, c'est-à-dire par un financement par Actiris de formations supplémentaires « commandées » à Bruxelles Formation et au VDAB Brussel (voir *supra*, 2.3.). La création de nouveaux emplois aidés, quant à elle, sera financée par la remise à plat de la politique des groupes-cibles régionalisée et du système des ACS. *A priori*, ces dispositifs de mise à l'emploi devraient être temporaires et reposer sur le mécanisme de l'activation des allocations. Le travail de remise à plat préalable à leur lancement constitue l'un des principaux chantiers de la législature 2014-2019. Quant à l'accroissement de l'offre de stages en entreprises, enfin, il s'agit sans doute du mode de concrétisation de la garantie jeunes le plus avancé pour l'instant, dans la mesure où la Région peut ici compter sur le développement d'une formule déjà mise en place par le gouvernement fédéral en 2013, et controversée : les « stages de transition ».

La création de ces stages a été décidée par le gouvernement fédéral Di Rupo et sa ministre de l'Emploi Monica De Coninck (sp.a), qui en ont inscrit le principe dans le chapitre du code du chômage consacré aux conditions d'admissibilité à l'assurance chômage, et plus précisément d'admissibilité sur la base des études ou d'une formation – par opposition à l'admissibilité sur la base du travail salarié<sup>165</sup>. D'après la nouvelle disposition inscrite dans le code du chômage, les stages de transition visent à permettre aux jeunes « de faire connaissance avec le marché du travail » auprès d'un « fournisseur de stage ». Celui-ci peut être une entreprise comme une ASBL ou une autorité administrative. Les stages de transition sont réservés aux jeunes inscrits comme demandeur d'emploi et titulaires au plus du certificat de l'enseignement secondaire supérieur. Ils doivent être réalisés pendant le stage d'insertion professionnelle – anciennement stage d'attente, soit la période de carence qui sépare l'inscription comme demandeur d'emploi de la perception des allocations d'insertion – et durer entre trois et six mois.

Le jeune qui réalise un stage de transition perçoit de l'ONEM une allocation de stage de 26,82 EUR par jour, complétée par une indemnité mensuelle de 200 EUR à charge du fournisseur de stage, soit un montant total légèrement supérieur à celui des allocations d'insertion au taux isolé. Si elle reste payée par l'ONEM, l'allocation de stage est à charge de la Région depuis la sixième réforme de l'Etat, puisqu'elle fait partie des primes pour reprise de travail ou suivi d'une formation qui ont été régionalisées en tant que composante de la politique des groupes-cibles<sup>166</sup>.

(165) Voir l'arrêté royal du 10 novembre 2012 modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage en ce qui concerne les stages de transition, *M.B.*, 23 novembre 2012, qui a introduit dans la réglementation un nouvel article 36<sup>quater</sup>. Pour un commentaire, voir M.-L. Pottier, Les choses bougent autour de la formation des jeunes, *Orientations*, 5, pp. 20-24, 2014.

(166) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1<sup>er</sup>, IX, 7<sup>o</sup>, c) et la précision fournie dans *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n<sup>o</sup> 5 2232/1, p. 124, premier tiret et note n<sup>o</sup> 1.

On le voit, l'idée est de permettre aux jeunes peu qualifiés d'acquérir une première expérience professionnelle – « de faire connaissance avec le marché du travail » –, afin de faciliter la transition de l'école vers l'emploi, et de procurer aux intéressés une forme de soutien financier avant l'arrivée à terme du stage d'insertion professionnelle. Si la mesure a été adoptée par le gouvernement fédéral dans le cadre de sa compétence pour régler les conditions d'accès aux allocations de chômage, sa mise en œuvre concrète a nécessité le concours des entités fédérées<sup>167</sup>. Pour ce qui concerne Bruxelles, les arrêtés pris par le gouvernement francophone bruxellois et le gouvernement flamand, sur la base de la compétence de la COCOF et de la Communauté flamande en matière de formation professionnelle dans la région bilingue, prévoient, comme pour les autres formules de formation, la conclusion d'un contrat de formation professionnelle entre le stagiaire, le fournisseur de stage et, selon le cas, Bruxelles Formation ou le VDAB<sup>168</sup>.

On notera que si le fournisseur de stage doit verser au stagiaire une indemnité (modeste) pour le travail fourni, il n'est en revanche aucunement tenu de l'engager dans les liens d'un contrat de travail à l'issue du stage, contrairement à ce qui est prévu par exemple dans la formule de la formation professionnelle individuelle en entreprise (FPI-E). Dans cette formule, également connue sous les acronymes IBO – pour *individuele beroepsopleiding* – en Communauté flamande et PFI – pour « plan formation-insertion » – en Wallonie, le stagiaire est envoyé dans une entreprise en vue d'acquérir par la pratique l'expérience et la qualification nécessaires pour y décrocher un emploi. L'entreprise qui accueille le stagiaire doit s'engager à occuper celui-ci en qualité de travailleur salarié immédiatement après la fin de la formation, pour une

(167) Du reste, un projet d'accord de coopération entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions relatif aux stages de transition avait été conclu entre les exécutifs en 2013, mais il n'a pas fait l'objet de normes d'assentiment et est donc resté lettre morte.

(168) Du côté francophone, voir l'arrêté 2013/128 du collège de la CCF [sic] du 15 mars 2013 modifiant l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle, *M.B.*, 25 avril 2013. Rappelons, même si cela ne semble pas étonnant grand-monde, que l'organisation de la formation professionnelle dans l'espace francophone bruxellois repose encore aujourd'hui sur un arrêté de l'exécutif de la Communauté française de 1987 dénué de véritable base légale et passablement dépassé au regard de la réalité de terrain (voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, p. 1351). Sur le plan légistique, le gouvernement francophone bruxellois s'est montré peu adroit lors de la modification de ce texte destinée à encadrer les stages de transition : outre que son arrêté est présenté comme émanant de la « CCF » (?), ce qui induit une confusion avec le conseil de la Communauté française, l'ancienne dénomination du parlement de la Fédération Wallonie-Bruxelles, il a introduit dans l'arrêté du 12 mai 1987 un nouvel article 29 en plus de l'article 29 qui y existait déjà, de sorte que le texte comporte désormais deux dispositions numérotées de la même manière. Du côté flamand, voir l'arrêté du gouvernement flamand du 25 janvier 2013 modifiant l'arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, pour ce qui concerne le stage d'insertion, *M.B.*, 18 février 2013. On notera que *instapstage* a été traduit en français par « stage d'insertion » au lieu, comme dans le code du chômage, de « stage de transition ».

durée au moins égale à celle de la formation et dans la profession apprise<sup>169</sup>.

En voie de lancement, les stages de transition sont discutés. Actiris, Bruxelles Formation et le VDAB Brussel en font grand cas, annonçant la mise à disposition, à l'échelle de la région, de 1.650 de ces stages, présentés comme une pièce maîtresse de la stratégie bruxelloise de réduction du chômage des jeunes. D'un autre côté, certains redoutent l'institutionnalisation d'une forme de travail à très bas prix, déconnecté de surcroît de toute promesse d'engagement et dont rien ne garantit l'apport pour le stagiaire en termes d'acquisition de compétences nouvelles<sup>170</sup>. De fait, les brochures de promotion de la mesure à l'intention des employeurs mettent l'accent avant tout sur son très faible coût : il est fait mention de « conditions particulièrement avantageuses » – 200 EUR par mois, soit encore bien moins que le coût d'un étudiant jobiste par exemple. Cela étant, les services publics de la formation sont en mesure d'exercer un contrôle sur la qualité et l'intérêt des stages proposés, dans la mesure où ils sont partie au contrat de formation professionnelle qui doit obligatoirement être conclu avec le stagiaire et le fournisseur de stage. Malgré les possibles effets d'aubaine et de substitution, peut-être le dispositif contribuera-t-il à dynamiser le marché du travail régional au profit de ses résidents sans emploi. Mais cela, seule une véritable évaluation permettra de le dire.

En attendant, on terminera en soulignant que, sur le plan juridique, malgré ce que pourrait laisser entendre la dénomination « garantie jeunes », et malgré les souhaits émis par certains<sup>171</sup>, le dispositif actuellement mis en place ne consacre pas dans le chef de ses destinataires un véritable droit opposable de nature à faire peser sur les services publics de l'emploi et de la formation professionnelle une obligation de résultat, celle de proposer impérativement à tout jeune âgé de moins de 25 ans un emploi, un stage ou une formation dans un délai maximum de quatre mois à compter de l'inscription comme demandeur d'emploi. C'est que les textes réglementaires applicables n'ont pas été amendés de manière à définir et prescrire clairement aux services publics concernés cette obligation et à assortir son non-respect d'une sanc-

(169) Arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle, *M.B.*, 9 juillet 1987, art. 27 ; arrêté du gouvernement flamand du 5 juin 2009 portant organisation de l'emploi et de la formation professionnelle, *M.B.*, 23 septembre 2009, art. 94 ; décret de la Région wallonne du 18 juillet 1997 relatif à l'insertion de demandeurs d'emploi auprès d'employeurs qui organisent une formation permettant d'occuper un poste vacant, *M.B.*, 9 août 1997, art. 8, al. 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup>.

(170) A. Lismond, Il faut évaluer la 'garantie jeunes', *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, 84, pp. 16-19, 2014 ; Id., Vervoort II, mode d'emploi (II), *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, 85, pp. 34-39, 2014.

(171) Voir par exemple l'avis de la Commission consultative en matière de formation, d'emploi et d'enseignement, avis n° 106 du 8 octobre 2013, Mise en place d'une 'garantie pour la jeunesse' en Région bruxelloise : enjeux et opportunités, 25 pp. (en particulier pp. 3, 4 et 12). Sur le rôle et la composition de cet organe consultatif, en passe d'être transformé en « instance bassin » pour le bassin enseignement qualifiant-formation-emploi de Bruxelles, voir D. Dumont, Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement, *op. cit.*, pp. 1346-1349.

tion. Il en résulte que les engagements annoncés relèvent davantage du registre politique que juridique. Ça ne veut pas dire que ces engagements soient sans intérêt, mais qu'il importe de ne pas se méprendre sur leur portée.

Du reste, l'épisode de la mise en place du droit à l'intégration sociale en 2002 donne à penser qu'il est sans doute préférable de ne pas prétendre trop vite avoir consacré un authentique « droit à l'emploi ». Depuis sa substitution au droit à un minimum de moyens d'existence, la loi concernant le droit à l'intégration sociale affirme en effet que toute personne âgée de moins de 25 ans qui entre dans son champ d'application et satisfait aux différentes conditions d'octroi qu'elle énumère « a droit à l'intégration sociale par l'emploi adapté à sa situation personnelle et à ses capacités », et ce dans les trois mois qui suivent l'introduction de la demande au CPAS<sup>172</sup>. Très vite, s'est évidemment posée la question de savoir quelle est la portée juridique exacte de ce nouveau droit individuel à l'emploi adapté dans les trois mois de la demande. Un jeune dont le « droit » à l'emploi resterait lettre morte peut-il saisir le tribunal du travail en vue d'obtenir la condamnation du CPAS à lui fournir un emploi ? Si le législateur n'a pas hésité à soutenir dans l'exposé des motifs du projet de loi avoir institué un véritable droit subjectif à l'emploi<sup>173</sup>, il faut bien constater que le non-respect du délai de trois mois endéans lequel un emploi doit en principe être procuré à chaque bénéficiaire âgé de moins de 25 ans n'est assorti d'aucune sanction. Avec la Cour constitutionnelle – alors Cour d'arbitrage –, il faut en conclure qu'en réalité, pèse sur les CPAS une obligation de moyen, celle de tout mettre en œuvre pour favoriser l'insertion professionnelle des ayants droit, et non une obligation de résultat<sup>174</sup>.

S'agissant de la garantie jeunes, on pourrait envisager que la jurisprudence tienne à l'avenir compte, à partir du moment où Actiris aura effectivement repris la compétence du contrôle de la disponibilité des chômeurs, des efforts accomplis, ou non, par le service public de l'emploi pour soutenir les intéressés, de manière à modaliser l'appréciation des démarches réalisées par ceux-ci. Comme on l'a exposé plus haut, il en va déjà ainsi en matière d'aide sociale, en vertu de ce que les CPAS sont compétents, et pour l'octroi et le retrait du droit à l'intégration sociale, et pour le soutien à l'insertion socioprofessionnelle de ses bénéficiaires (voir *supra*, 1.5.). Si l'on voulait aller plus loin et, par exemple, immuniser de toute sanction un jeune chômeur à

(172) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 6, §1<sup>er</sup>.

(173) Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50 1603/001, p. 5.

(174) Cour d'arbitrage, 14 janvier 2004, n° 5/2004, B.9.2. et B.9.3. Pour plus de précisions, voir F. Bouquelle, C. Maes et K. Stangherlin, Nature et formes des droits à l'intégration sociale et à l'aide sociale, in H. Mormont et K. Stangherlin (éds.), *Aide sociale – Intégration sociale*, op. cit., pp. 32 et 33. Comparer avec D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening*, Bruges, Die Keure, n° 214 à 216, pp. 84-86, 2009. Pour une critique des effets d'annonce du législateur, D. Dumont, Du minimex au droit à l'intégration sociale : beaucoup de bruit pour rien ?, in V. van der Plancke (éd.), *Les droits sociaux fondamentaux dans la lutte contre la pauvreté*, Bruxelles, La Chartre, coll. « Droit en mouvement », pp. 147 et 148, 2012.

l'égard de qui aucune offre d'emploi, de stage ou de formation n'aurait été faite, quelle que soit l'importance de ses propres démarches, il nous semble qu'une modification en ce sens du cadre réglementaire s'imposerait.

## 5. LES EMPLOIS « ARTICLE 60 » : MESURE D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE OU INSTRUMENT DE PLACEMENT ?

A présent, venons-en aux deux outils de mise à l'emploi administrés à l'échelle locale dont le cadre normatif a été régionalisé à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat : les emplois dits « article 60 », d'une part, et les agences locales pour l'emploi, de l'autre.

De manière générale, il importe d'abord de ne pas perdre de vue que les pouvoirs locaux demeurent un acteur important de la politique de l'emploi. A Bruxelles, la concurrence entre les initiatives régionales et communales en la matière constitue du reste une clé de compréhension centrale du problème du « pilotage » de la politique de l'emploi : depuis le milieu des années 2000, le souhait du gouvernement régional et de la direction d'Actiris de renforcer le poids de ce dernier dans la définition et la conduite de cette politique s'est régulièrement heurté aux résistances des pouvoirs locaux et des associations et organisations qui gravitent autour d'eux. On songe en particulier à la gouvernance des nombreuses initiatives d'aide à l'insertion socioprofessionnelle coordonnées par les missions locales pour l'emploi<sup>175</sup>.

Outre que les communes sont, par le biais de leur administration, des pourvoyeuses directes d'emploi importantes, elles comprennent généralement un service « emploi », qui se charge de diffuser les offres transmises par des employeurs locaux, d'organiser des événements ponctuels comme des bourses pour l'emploi et, parfois, d'offrir une assistance à la recherche de travail. Les communes disposent aussi et surtout chacune, à Bruxelles comme ailleurs, d'un CPAS et d'une agence locale pour l'emploi (ALE). Dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, certaines des dispositions fédérales qui régissent ces deux structures, et même leur intégralité pour la seconde d'entre elles, ont été régionalisées. La présente section porte sur le transfert relatif aux CPAS, pour lequel la régionalisation opérée se limite à un dispositif précis, tandis que la section suivante sera consacrée aux ALE, qui, elles, ont basculé entièrement dans l'escarcelle des régions (voir *infra*, 6).

Les centres publics d'aide sociale, rebaptisés, du côté francophone, « centres publics d'action sociale » en 2004, ont été institués par une loi du 8 juillet 1976 dans chaque commune du Royaume sous la forme d'établissements publics dotés d'une personnalité juridique distincte de celle des communes, en remplacement des anciennes

(175) Voir D. Dumont, Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement, *op. cit.*

commissions d'assistance publique<sup>176</sup>. Les centres ont pour mission, on le sait, d'assurer l'aide sociale aux personnes en situation de pauvreté. Cette aide prend principalement la forme, dans ses aspects matériels du moins, d'un revenu minimum : le revenu d'intégration dans le cadre du droit à l'intégration sociale ou une somme d'argent d'un montant équivalent pour les catégories de ressortissants étrangers en séjour régulier qui ne peuvent bénéficier de celui-ci, dans le cadre alors de l'aide sociale au sens strict. Les centres disposent également de la possibilité de fournir l'aide sociale sous la forme d'un emploi, le cas échéant en agissant eux-mêmes comme employeur, et éventuellement en mettant l'intéressé à la disposition d'un tiers. Connue sous le nom d'« emplois article 60 », du nom de la (principale) disposition de la loi organique des CPAS qui l'encadre, cette technique fait des centres un acteur important dans le champ de la réinsertion socioprofessionnelle.

C'est ce dispositif, situé au carrefour de l'aide sociale et des politiques de l'emploi, et souvent appelé *sociale tewerkingstelling* du côté néerlandophone, qui a été confié aux régions lors de la sixième réforme de l'Etat. Avant d'y venir, il vaut la peine de retracer rapidement l'évolution de la répartition des compétences en matière d'aide sociale, afin de bien saisir l'imbrication des différents niveaux de pouvoir (5.1.). On présentera ensuite le dispositif transféré et les élargissements importants qu'il a subis au fil du temps dans le but d'en promouvoir l'utilisation (5.2.). Dans la foulée, on tentera de mettre en lumière les opportunités ouvertes par le transfert opéré, la principale étant probablement la réduction des disparités très importantes observables entre les CPAS dans l'usage de la mesure (5.3.). On terminera en indiquant de manière plus précise, et en discutant, les orientations envisagées à Bruxelles, où la dualité Communautés/Région complique la quête d'une plus grande cohérence (5.4.).

### 5.1. LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE D'AIDE SOCIALE

Depuis 1980 déjà, la politique d'aide sociale fait partie, en tant que sous-ensemble de l'aide aux personnes, des matières dites personnalisables, qui relèvent de la compétence des communautés<sup>177</sup>. Toutefois, deux exceptions majeures à cette compétence de principe avaient été ménagées dans un premier temps au bénéfice de l'Etat fédéral, qui avaient pour effet de vider quelque peu de sa substance cette compétence de principe : elles concernaient les règles organiques relatives aux CPAS, d'une part, et la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du droit à un minimum de moyens d'existence, d'autre part.

(176) Loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 5 août 1976, renommée loi organique des centres publics d'action sociale par la loi du 7 janvier 2002 modifiant la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'aide sociale en vue de modifier la dénomination des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 23 février 2002. Sur ce changement de vocabulaire, opéré en référence à la philosophie de l'Etat social actif, voir D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, *op. cit.*, n° 363 à 366, pp. 200-202.

(177) Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1<sup>er</sup>, II, 2<sup>e</sup>.

En 1993, à l'occasion de la quatrième réforme de l'Etat, le premier de ces deux grands blocs de compétences restés dans le giron de l'Etat fédéral – les règles organiques – a été transféré aux trois communautés et, pour ce qui concerne la Région bilingue de Bruxelles-Capitale, à la Commission communautaire commune (COCOM)<sup>178</sup>. A Bruxelles, la compétence de la COCOM en matière de politique de l'aide sociale s'explique par le fait que les CPAS sont des institutions qui, en raison de leur organisation, ne peuvent être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre des deux grandes communautés et qui sont donc dites « bi-communautaires ». Du côté francophone, la Communauté française, désargentée, a transféré dès 1993 à la Région wallonne l'exercice, dans les limites du territoire de la région de langue française, de toutes ses compétences en matière de politique d'aide sociale<sup>179</sup>, comme elle l'a fait aussi en matière, notamment, de formation professionnelle (voir *supra*, 2.1.).

Les entités fédérées énumérées ont ainsi hérité du pouvoir de régler comme elles l'entendent la composition et le fonctionnement du conseil de l'aide sociale, les questions relatives au personnel des centres, l'administration de ces mêmes centres, leur financement, la tutelle administrative, etc. Ont tout de même été maintenus à titre dérogatoire dans la compétence exclusive de l'autorité fédérale, outre le droit à un minimum de moyens d'existence, aujourd'hui remplacé par le droit à l'intégration sociale, les articles 1 et 2 de la loi organique des CPAS de 1976, la définition des missions dévolues aux centres – sans préjudice toutefois de la possibilité pour les communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires – et les règles relatives aux recours dont sont susceptibles les décisions prises par les centres en matière d'aide sociale individuelle.

Autrement dit, le « contenu » du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale au sens strict – montant minimum, catégories de bénéficiaires, conditions d'octroi, ... – continue à être déterminé par le législateur fédéral, tandis que l'organisation et le fonctionnement des CPAS, chargés d'accorder les prestations aux ayants droit, relèvent de la compétence de quatre collectivités fédérées distinctes : la Communauté flamande dans la région de langue néerlandaise, la COCOM à Bruxelles, la Région wallonne dans la région de langue française et la Communauté germanophone dans la région de langue allemande. Comme souvent, la Communauté flamande, soucieuse de mettre régulièrement à niveau sa législation, s'est finalement dotée en 2008 de son propre décret relatif à l'organisation des CPAS

---

(178) Pour le territoire de la région bilingue, voir la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 63, al. 1<sup>er</sup>.

(179) Décret II de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, *M.B.*, 10 septembre 1993, dont l'article 3, 7<sup>e</sup> déleste la Communauté française de l'ensemble de l'aide aux personnes, moyennant quelques exceptions.

(OCMW-decreet)<sup>180</sup>, tandis que les trois autres entités se sont jusqu'à présent contentées d'apporter des modifications à la loi organique du 8 juillet 1976 tout en la conservant comme base<sup>181</sup>, soit un procédé qui, il faut bien le dire, ne contribue guère à la lisibilité des textes.

Contrairement aux programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi, confiés aux régions quand a été régionalisée la politique de l'emploi, la mise au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente était demeurée dans le giron de l'Etat fédéral, au titre de la compétence de celui-ci en matière de définition des missions des CPAS. La sixième réforme de l'Etat l'a fait basculer du côté de la politique de l'emploi, et donc hors de la sécurité sociale fédérale.

## 5.2. LES EMPLOIS « ARTICLE 60 », OU LA MONTEE EN PUISSANCE D'UN DISPOSITIF

De quoi exactement est-il question ? Depuis leur création en 1976, les CPAS ont à leur disposition, en vertu de l'article 60, §7 de la loi organique, la possibilité de fournir l'aide sociale sous la forme d'un emploi en agissant eux-mêmes comme employeur, afin de permettre à l'intéressé de justifier d'une période de travail de nature à lui ouvrir le bénéfice d'une prestation sociale à caractère assurantiel – telle une allocation de chômage. Parallèlement, l'article 61 de la loi autorise les CPAS à solliciter la collaboration d'un employeur extérieur afin que celui-ci engage à son compte le bénéficiaire, éventuellement avec l'aide financière du centre. A l'époque, ces facultés furent introduites dans la loi sans grands débats, à la suite d'un amendement déposé par le gouvernement lors des discussions en commission<sup>182</sup>.

Pour les CPAS, la formule de l'emploi « article 60 » était initialement onéreuse, puisqu'elle impliquait de verser au bénéficiaire non plus uniquement le minimum de moyens d'existence (minimex) mais une rémunération en bonne et due forme, au moins égale au salaire minimum. Or, la clé de répartition du coût de l'aide sociale

(180) Décret de la Communauté flamande du 19 décembre 2008 relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 24 décembre 2008. Pour une présentation, voir B. Weekers, Het (Vlaams) OCMW-decreet, *Rechtskundig Weekblad*, pp. 1370-1378, 2008-2009.

(181) Parmi ces trois entités, c'est la Région wallonne qui a fait l'usage le plus significatif de ses compétences, essentiellement, comme en région de langue néerlandaise, dans le sens d'un renforcement des synergies entre le CPAS et la commune. Ce renforcement s'est concrétisé notamment par le biais d'une intégration du président du centre au sein du collège des bourgmestre et échevins. Voir J.-M. Berger, L'incorporation du centre public d'action sociale dans l'institution communale, *Revue de droit communal*, 2-3, pp. 39-53, 2007.

(182) Projet de loi organique des centres d'aide sociale, rapport du 3 juin 1976 fait au nom de la commission de la Santé publique et de la Famille par A. Verbist, *Doc. parl.*, Sénat, 1974-1975, n° 581/2, p. 116. Allusion fut simplement faite par le gouvernement au système comparable des « chômeurs mis au travail » (CMT) institué dans le cadre de l'assurance chômage au lendemain de la seconde guerre (voir à ce sujet D. Dumont, *La responsabilisation des personnes sans emploi en question*, op. cit., n° 487, p. 266) et auquel succéderont les programmes de résorption du chômage dans les années 1980.

entre les centres et l'Etat ne prévoyait à l'origine qu'un remboursement par celui-ci aux premiers d'un montant équivalent à la moitié du minimex, sans qu'une majoration ne soit prévue dans le cas d'une mise à l'emploi<sup>183</sup>. Quant à l'engagement d'un bénéficiaire par un employeur privé sur la base de l'article 61, c'est une possibilité qui restait très peu utilisée.

Longtemps restés assez confidentiels<sup>184</sup>, notamment en raison de leur coût pour les centres, ces dispositifs, en particulier le premier, ont commencé à connaître un succès croissant dans le courant des années 1990, à la suite d'une succession de mesures visant à encourager financièrement les CPAS à y recourir. Dans le cadre du « programme d'urgence pour une société plus solidaire » porté par le gouvernement en 1993, d'abord, la part du minimex remboursée par l'Etat fédéral a été portée à 100 % lorsque le CPAS agit comme employeur vis-à-vis du bénéficiaire sur la base de l'article 60, §7 de la loi organique<sup>185</sup>. Un peu plus tard, les CPAS ont été totalement exonérés de cotisations patronales lorsqu'ils embauchent un minimexé, de manière à rendre la mise au travail moins onéreuse encore. Comme on l'a exposé plus haut, cette exonération fait partie des réductions groupes-cibles à présent régionalisées (voir supra, 3).

Un pas supplémentaire été franchi en 1999, au nom de l'idée que l'aide sociale doit passer de la fonction de « filet de secours » à celle de « tremplin » pour l'emploi<sup>186</sup>, et à la suite du souhait exprimé dans le Rapport général sur la pauvreté de 1994 par les associations où les personnes pauvres prennent la parole que les ressources financières consacrées aux allocations d'aide sociale soient réorientées de manière à soutenir plus directement la réinsertion professionnelle des ayants droit<sup>187</sup>. Dans cette perspective, l'article 60, §7 de la loi organique a été complété de manière à donner aux CPAS la possibilité de mettre à l'emploi un bénéficiaire non plus seulement dans l'hypothèse précise où celui-ci doit justifier d'une période de travail pour obtenir le bénéfice d'une prestation de sécurité sociale, mais aussi « afin de favoriser [pour el-

(183) Loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, *M.B.*, 7 août 1974, art. 18.

(184) Voir les quelques chiffres cités par J.-M. Berger, L'insertion socioprofessionnelle de personnes aidées par les centres publics d'aide sociale, *Mouvement communal*, 67 (2), p. 78, 1985.

(185) Loi du 12 janvier 1993 contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire, *M.B.*, 4 février 1993, qui a réécrit (notamment) l'article 18 de la loi du 7 août 1974.

(186) Voir le texte programmatique de Jan Peeters (SP), secrétaire d'Etat à l'Intégration sociale dans le second gouvernement Dehaene (1995-1999) : J. Peeters, Le droit à l'aide sociale a vingt ans, *Revue belge de sécurité sociale*, 39 (1), pp. 119-127, 1997.

(187) *Rapport général sur la pauvreté*, rapport réalisé à la demande du ministre de l'Intégration sociale par la Fondation Roi Baudouin en collaboration avec ATD-Quart Monde Belgique et la section CPAS de l'Union des villes et communes belges, Bruxelles, Fondation Roi Baudouin, pp. 185 et 186, 1994, où sont suggérées les modalités d'« une mobilisation [plus] active des prestations sociales ».

le-même] l'expérience professionnelle de l'intéressé »<sup>188</sup>. L'objectif poursuivi par cette réécriture est que la mise au travail ne se limite pas à fournir aux minimexés un aller simple vers l'assurance chômage, mais qu'elle puisse aussi constituer – comme c'était en fait déjà de plus en plus souvent le cas dans la pratique – une manière d'aider l'intéressé à se (re)familiariser avec les exigences du marché de l'emploi.

Dans la même optique, le nouvel article 60, §7 ajoute que, par dérogation au principe de l'interdiction de la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs<sup>189</sup>, les bénéficiaires engagés dans les liens d'un contrat de travail avec un CPAS peuvent être mis par celui-ci à la disposition d'un tiers tel qu'une commune, une ASBL, une intercommunale à but social, culturel ou écologique, une société à finalité sociale, un autre CPAS ou encore un « partenaire » avec lequel le centre a conclu une convention réglant les modalités de leur collaboration. Cette importante refonte a donné au dispositif son visage actuel : soit le CPAS qui engage l'un de ses bénéficiaires sous contrat de travail le fait travailler dans ses propres services ; soit, comme c'est en pratique le cas dans la majorité des situations, il met ce bénéficiaire à la disposition d'un tiers, lequel peut relever du secteur public ou non marchand comme du secteur marchand, mais à la condition alors, dans ce dernier cas, qu'une convention de partenariat ait été conclue entre l'entreprise utilisatrice et le CPAS ; soit encore, ce qui reste peu fréquent, le bénéficiaire est directement engagé par un employeur extérieur<sup>190</sup>.

Toute cette batterie de mesures successives a concouru, à la fois, à rendre la mise au travail des minimexés moins coûteuse pour les CPAS, d'une part, et à en élargir les modalités possibles, d'autre part. L'adoption de ces mesures s'est traduite dans les chiffres par une augmentation mesurée mais continue, tout au long des années 1990, du nombre de bénéficiaires du minimum de moyens d'existence mis à l'emploi. A la veille de l'entrée dans le siècle nouveau, la mise au travail, principalement dans le cadre de l'article 60, §7, concernait ainsi près de 5.000 minimexés pour un total d'approximativement 80.000 bénéficiaires.

(188) Loi du 24 décembre 1999 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.*, 31 décembre 1999, 3<sup>ème</sup> éd., qui a réécrit les articles 60, §7 et 61 de la loi organique du 8 juillet 1976. Pour un commentaire de cette réécriture, voir les développements consacrés à l'« activering » dans D. Simoens et N. Debast, « Bestaansminimum en maatschappelijke dienstverlening », in J. Put et D. Simoens (éds.), *Ontwikkelingen van de sociale zekerheid 1996-2001*, Bruges, die Keure, pp. 1191-1197, 2001.

(189) Loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *M.B.*, 20 août 1987, art. 31.

(190) Pour une présentation complète de l'encadrement juridique des emplois « article 60 » et « article 61 », incluant les arrêtés royaux et les circulaires qui complètent la loi organique, voir D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening*, op. cit., n° 1492 à 1573, pp. 533-559 ; B. De Mars, Artikel 60, §7 OCMW-wet: op het kruispunt van arbeidsrecht en maatschappelijke dienstverlening, *Tijdschrift voor Sociaal Recht*, 4, pp. 355-420, 2011 ; L. Eliaerts, *Terbeschikkingstelling van werknemers en uitzendarbeid*, Malines, Kluwer, coll. « Algemene praktische rechtsverzameling », n° 656 à 677, pp. 304-313, 2014 ; C.-E. Clesse et M. Morsa, *Travailleurs détachés et mis à disposition. Droits belge, européen et international*, 2<sup>ème</sup> éd., Bruxelles, Larcier, coll. « Droit social », n° 181 à 226, pp. 119-137, 2015.

La dernière étape significative de cette évolution législative a été franchie en 2002, lors de la substitution au minimex du droit à l'intégration sociale. Depuis lors, le CPAS qui réalise le « droit à l'emploi » d'un bénéficiaire âgé de moins de 25 ans en l'embauchant lui-même sur la base de l'article 60, §7 de la loi organique ne perçoit plus seulement un montant équivalent à celui du revenu d'intégration, fixé, depuis 1999, au taux le plus élevé quelle que soit la situation familiale du bénéficiaire : ce montant est en outre majoré de 25 % supplémentaires, afin de réduire voire neutraliser entièrement le coût salarial pour le centre de la mise au travail de l'intéressé<sup>191</sup>. On aura compris que ce rehaussement ciblé du subside dû par l'Etat aux CPAS poursuit l'objectif de mieux soutenir financièrement les centres qui cherchent à favoriser l'intégration sociale des jeunes ayants droit en leur permettant de travailler.

Dans le sillage de la multiplication des incitants financiers et des réaménagements législatifs énumérés, la proportion de bénéficiaires mis à l'emploi « est devenue peu à peu une sorte de baromètre de la vitalité des CPAS »<sup>192</sup>. La proportion de bénéficiaires dits « activés » s'élève aujourd'hui à approximativement 10 % de l'ensemble des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente. Le nombre d'ayants droit mis au travail augmente de manière pratiquement continue : on a dépassé, en moyenne annuelle, le seuil des 10.000 personnes au milieu des années 2000. Mais leur part relative ne suit pas la même évolution, voire a eu tendance à diminuer légèrement depuis le milieu des années 2000, en raison de la forte croissance simultanée du nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale, en bonne partie à la suite des diverses mesures restrictives prises en matière d'assurance chômage. La toute grande majorité des bénéficiaires activés est mise au travail par le biais du statut « article 60 »<sup>193</sup>. Cela signifie qu'à terme, soit les personnes concernées parviennent à réintégrer directement le marché du travail, soit elles sont admises au bénéfice des allocations de chômage.

A ce propos, l'article 60, §7 de la loi organique a été modifié peu de temps après la mise en place du droit à l'intégration sociale en 2002, de manière à préciser que la durée de la mise à l'emploi « ne peut être supérieure » à la durée nécessaire pour que la personne mise au travail obtienne le bénéfice complet des allocations sociales<sup>194</sup>. Même si cette précision est conforme au principe selon lequel l'aide sociale constitue un droit strictement résiduaire par rapport aux autres formes de protection sociale, il faut en conclure que le législateur fédéral juge l'objectif d'« intégration sociale »

(191) Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 37.

(192) M. Bodart, La nouvelle loi et les politiques d'accès à l'emploi, in M. Bodart (éd.), *Vers le droit à l'intégration sociale*, Bruxelles, La Chartre, coll. « Droit en mouvement », p. 179, 2002.

(193) A. Van Haarlem et J. Coene, Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd, in D. Dierckx et al. (éds.), *Armoede en sociale uitsluiting. Jaarboek 2013*, Louvain, Acco, coll. « Sociale inzichten », p. 369, 2013.

(194) Loi-programme du 2 août 2002, *M.B.*, 29 août 2002, qui a inséré un nouvel alinéa 2 dans l'article 60, §7 de la loi organique.

du bénéficiaire atteint dès que ce dernier a cotisé suffisamment pour être admissible aux allocations de chômage – ou quand le « droit à l'emploi » mène tout droit... au chômage.

### 5.3. VERS UNE HARMONISATION DES PRATIQUES A L'ECHELLE REGIONALE ?

La sixième réforme de l'Etat a transféré aux régions la mise au travail des bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente<sup>195</sup>, soit, est-il précisé dans les travaux préparatoires, les dispositifs organisés par les articles 60, §7 et 61 de la loi organique<sup>196</sup>. Cela signifie que désormais, les régions peuvent faire évoluer comme elles le veulent le cadre normatif applicable à la mise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale. Elles peuvent notamment modifier la liste des utilisateurs à la disposition desquels les bénéficiaires peuvent être mis. Corrélativement, la part du financement fédéral de l'aide sociale consacrée au soutien à la mise à l'emploi des ayants droit a été transférée, à concurrence de 90 % toujours, aux régions, qui sont libres d'en faire usage comme elles le souhaitent.

Certains voient dans ce transfert une homogénéisation accrue des compétences, là où d'autres diagnostiquent davantage la substitution d'une cohérence à une autre. En faveur de la première lecture, Fons Leroy, par exemple, avait eu l'occasion de regretter la coexistence de deux circuits de placement parallèles, le circuit « standard » organisé par les régions à l'intention des demandeurs d'emploi et le circuit spécifique, réglementé par l'autorité fédérale et administré par les CPAS, à destination des bénéficiaires de l'aide sociale. Selon l'administrateur délégué du VDAB, le rapatriement des bénéficiaires de l'aide sociale dans le circuit normal des « chercheurs d'emploi » devait leur être bénéfique car il allait, selon lui, élargir leurs opportunités, sans pour autant que leurs spécificités soient perdues de vue. Et de citer à l'appui de son propos l'exemple de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, que le gouvernement flamand a sortie des mains de l'Agence flamande pour les personnes handicapées (*Vlaams Agentschap voor Personen met een Handicap*) pour la confier au service public régional de l'emploi, avec succès d'après lui<sup>197</sup>.

(195) Voir le 2<sup>o</sup>/1 ajouté à l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat, ainsi que la précision apportée par la même loi à l'article 5, §1<sup>er</sup>, II, 2<sup>o</sup> de la loi spéciale de réformes institutionnelles en vue de rappeler que la mise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale, désormais de la compétence des régions et non plus de l'autorité fédérale, ne ressortit pas à la politique d'aide sociale dévolue aux communautés.

(196) Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 108.

(197) F. Leroy, Regionaliseren om beter te activeren, *op. cit.*, p. 8. Sur le transfert de compétence intra flamand en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées, voir l'arrêté du gouvernement flamand du 18 juillet 2008 relatif à l'intégration professionnelle des personnes atteintes d'un handicap à l'emploi, *M.B.*, 3 octobre 2008. Pour une vue moins optimiste à propos de la collaboration entre les CPAS flamands et le VDAB, voir B. De Mars, Artikel 60, §7 OCMW-wet, *op. cit.*, p. 368.

En faveur de la seconde lecture, il a été fait observer que si la régionalisation des « articles 60 » est cohérente au regard du caractère régional de la compétence du placement, aucun mécanisme de responsabilisation financière des régions n'a été mis en place en matière de mise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale, alors que le financement des allocations d'aide sociale est essentiellement à charge de l'autorité fédérale. Par conséquent, si les régions recourent moins à la mise au travail, la charge en incombera à l'Etat fédéral, au titre de sa compétence en matière de sécurité sociale. Autrement dit, les régions ont financièrement plus intérêt à ce que les ayants droit à l'aide sociale perçoivent simplement des allocations au lieu de travailler<sup>198</sup>.

Pour éclairer ce débat, quels sont les grands enjeux en présence ? En tout cas pour l'instant, la gestion quotidienne de la mesure est assurée par les CPAS, qui disposent pour ce faire d'une marge de manœuvre très étendue. Jusqu'à la sixième réforme de l'Etat, la supervision exercée sur les centres, à l'échelle fédérale, par le SPP Intégration sociale se limitait à bien peu de choses : essentiellement un contrôle du respect de la législation, assez lâche, auquel est conditionné le remboursement de la part de l'aide sociale à charge du fédéral, et la compilation de données statistiques sommaires. De surcroît, rappelons que si les bénéficiaires sont suivis au quotidien par les assistants sociaux des centres, c'est bien par le conseil de l'action sociale de ces mêmes centres que toutes les décisions sont prises, et que, dans les quatre régions linguistiques du pays, ce conseil est composé de mandataires politiques élus par les membres du conseil communal. Il en résulte qu'en matière d'aide sociale, les décisions ne sont pas prises, comme c'est le cas dans toutes les autres branches de la sécurité sociale, par un corps de fonctionnaires chargé d'appliquer la réglementation, laquelle est généralement très détaillée, mais par des mandataires politiques élus au second degré, susceptibles de faire usage en des sens très différents de l'importante marge d'appréciation que leur octroie le texte légal<sup>199</sup>.

Dans ce contexte, les disparités entre communes dans le recours qui est fait à la mesure « article 60 » sont souvent évoquées par les acteurs de terrain et les ob-

---

(198) N. Van Leuven, De bevoegdheidsoverdrachten inzake arbeidsmarkt en tewerkstelling, *op. cit.*, n° 24, p. 383 ; H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez (éds.), *La sixième réforme de l'Etat*, *op. cit.*, n° 101, p. 114 et n° 115, pp. 128 et 129.

(199) Sur l'incidence de l'autonomie locale sur la durée moyenne de l'octroi de l'aide sociale, voir S. Carpentier, K. Neels et K. Van den Bosch, How Do Exit Rates from Social Assistance Benefit in Belgium Vary with Individual and Local Agency Characteristics?, *Research in Labor Economics*, 39, Safety Nets and Benefit Dependence, pp. 151-187, 2014.

servateurs<sup>200-201</sup>. Ainsi, la rémunération des bénéficiaires connaît des variations non négligeables, selon que le centre se contente de verser le salaire minimum interprofessionnel ou applique un barème plus généreux. De même, les centres demandent généralement une participation financière aux structures qui bénéficient des services de travailleurs « article 60 » mis à leur disposition, mais dans une fourchette qui va d'une contribution symbolique à plus de 700 EUR par mois. Comme l'expliquait en 2008 le chef de cabinet du président du CPAS de Namur, « les tarifications pour le moins disparates pratiquées dans les différents CPAS installent une concurrence entre eux qui n'est pas saine », dans la mesure où « il se développe un véritable marché des 'articles 60' (...) : 'vous me proposez un article 60 à autant mais au CPAS d'à côté, je peux en avoir un gratuitement ou 100 EUR moins cher' »<sup>202</sup>. Sur le plan de l'encadrement et de la formation aussi, certains ayants droit mis au travail bénéficient d'un véritable accompagnement pas à pas, là où d'autres sont un peu laissés à eux-mêmes et confinés dans des tâches assez ingrates, avec la difficulté supplémentaire, en cas de mise à disposition, que la structure au sein de laquelle les prestations de travail sont fournies n'est pas, formellement, l'employeur de l'intéressé.

Toutes ces difficultés, les CPAS les reconnaissent généralement, en tout cas à demi-mots, mais ils se sont jusqu'ici toujours montrés très frileux à la perspective de devoir rapprocher leurs pratiques, au nom de la préservation de l'autonomie locale. Dans ce contexte, la régionalisation du dispositif opérée par la sixième réforme de l'Etat offre l'opportunité de tendre vers une certaine harmonisation des pratiques à l'échelle régionale, notamment à propos des conditions de travail des ayants droit mis à l'emploi, de leur encadrement et de la collaboration des centres avec les organisations utilisatrices.

De quelle manière ce défi pourra-t-il être relevé à Bruxelles ?

(200) M. Lebrun, L'intégration sociale via la mise à l'emploi dans le cadre des dispositifs 'art. 60, §7' et 'art. 61' des CPAS : que nous apprend la revue de la littérature existante et que reste-t-il à savoir à propos des trajectoires impulsées par les services ISP ?, Bruxelles, Collectif Solidarité contre l'exclusion, 49 pp., 2011, [www.asbl-csce.be/documents/CSCEISP3PAS3.pdf](http://www.asbl-csce.be/documents/CSCEISP3PAS3.pdf); M. Sylin et R. Maes, Les politiques d'activation sont-elles durables ? Le cas des 'articles 60, §7' en Belgique, *Travail, emploi, formation*, 10, L'insertion à géométrie variable, pp. 42-58, 2012 (cette étude contient malheureusement de nombreuses erreurs à propos du cadre juridique applicable); V. Huens, Article 60, §7 : derrière le mécanisme administratif, des travailleurs, des réalités et des enjeux, Monceau-sur-Sambre, Solidarité des alternatives wallonnes et bruxelloises, 10 pp., 2013, [www.saw-b.be/spip/IMG/pdf/a1311\\_art60.pdf](http://www.saw-b.be/spip/IMG/pdf/a1311_art60.pdf).

(201) Plus fondamentalement, deux économistes ont estimé, mais sur la base de données qui remontent à la fin des années 1980 et au début des années 1990, et en tenant compte du cadre juridique applicable à l'époque, que les emplois « article 60 » étaient contreproductifs, dans la mesure où ils tendaient à allonger la durée moyenne de perception des allocations d'aide sociale. L'hypothèse faite par les auteurs est qu'une fois les personnes mises au travail, les CPAS n'ont plus guère d'incitant à se préoccuper de hâter leur réinsertion professionnelle, au contraire de celle de leurs autres usagers, puisque ces personnes finissent mécaniquement par devenir admissibles à l'assurance chômage et que leur mise à l'emploi est très largement subsidiée. Voir B. Cockx et G. Ridder, Social Employment of Welfare Recipients in Belgium : An Evaluation, *Economic Journal*, 111 (470), pp. 322-352, 2001. Les résultats de cette étude gagneraient bien entendu à être actualisés, et à tenir compte de l'ensemble des objectifs poursuivis par la mesure analysée.

(202) O. Hissette, cité par M. Lebrun, L'intégration sociale via la mise à l'emploi dans le cadre des dispositifs 'art. 60, §7' et 'art. 61' des CPAS, *op. cit.*, p. 18.

#### 5.4. LES ORIENTATIONS ENVISAGEES A BRUXELLES

Témoins de l'importante pauvreté à laquelle est confrontée la Région bruxelloise, les 19 CPAS de la capitale concentrent à eux seuls un nombre de bénéficiaires du droit à l'intégration sociale ou de l'aide sociale équivalente *grosso modo* similaire à celui de l'ensemble de la Région flamande et de ses 308 CPAS, soit un peu plus de 40.000 personnes. Compte tenu de la population respective des différentes régions du pays, la proportion d'ayants droit à l'intégration sociale pour 1.000 habitants s'élève à 4 ‰ au Nord du pays contre plus de 25 ‰ dans la capitale, tandis que, pour sa part, la Wallonie occupe une position d'entre-deux avec un « score » de près de 14 ‰<sup>203</sup>. Le vertigineux pic bruxellois illustre bien le phénomène, déjà ancien, de concentration de la pauvreté dans les grands centres urbains.

Si, à Bruxelles comme ailleurs, les CPAS recourent à la mise à l'emploi de leurs bénéficiaires dans des proportions et d'une manière qui varient assez fort d'une commune à l'autre<sup>204</sup>, ils sont globalement de gros utilisateurs de la technique. Or, le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC), qui rassemble les fédérations bruxelloises des organisations syndicales et patronales, a mis en évidence, dans un avis émis d'initiative, un écart très important entre la part du budget alloué par le SPP Intégration sociale aux articles 60 et 61 qui était utilisée par les CPAS bruxellois à la veille de la sixième réforme de l'Etat (un peu plus de 23 % de l'enveloppe) et la part de ce budget, limité à 90 % des moyens antérieurs, qui a été effectivement transférée à la Région en fonction du rendement de l'IPP de ses habitants (8,56 %, sachant que ce chiffre a encore diminué depuis)<sup>205</sup>. Cet écart très significatif entre l'utilisation effective de la mesure avant la régionalisation et la clé IPP signifie que, à terme, c'est-à-dire après l'expiration du mécanisme de transition, les CPAS de la capitale ne pourront *a priori* pas maintenir un nombre équivalent de bénéficiaires mis à l'emploi, sauf si la Région décide – et est en mesure – de combler la différence. Faute pour elle de (pouvoir) le faire, des bénéficiaires actuellement mis au travail devront se contenter de percevoir des allocations, à charge... du fédéral.

(203) A. Van Haarlem et J. Coene, *Armoede en sociale uitsluiting ontcijferd*, *op. cit.*, pp. 364-370.

(204) Voir V. Degraef, *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*, rapport final, Bruxelles, Université Saint-Louis, Centre d'études sociologiques, pp. 164-168, 2013. Sur le vieux débat relatif à l'opportunité de maintenir à Bruxelles 19 CPAS (et communes) distincts, voir la discussion proposée par Anne Herscovici, ancienne présidente du CPAS d'Ixelles, qui pointe la difficulté de parvenir à rapprocher les pratiques sans enclencher un alignement par le bas : A. Herscovici, *Dix-neuf CPAS : atout ou handicap ? La solidarité à l'épreuve du territoire*, in *En route pour la bonne gouvernance. Comment réorganiser l'intra bruxellois pour une meilleure gestion de la ville ?*, actes de la 42<sup>ème</sup> école urbaine de l'ARAU, Bruxelles, Atelier de recherche et d'action urbaines, pp. 36-40, 2011.

(205) Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 24 avril 2014, Régionalisation des programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente, 15 pp.

Outre cette difficulté, la régionalisation des emplois « articles 60 » fait entrer en piste, à Bruxelles, un niveau de pouvoir supplémentaire en matière d'aide sociale, puisqu'outre l'autorité fédérale, les pouvoirs locaux et la COCOM, la Région va désormais intervenir en tant que titulaire de la compétence de la politique de l'emploi. On n'observe pas le même élargissement du nombre d'acteurs impliqués dans les autres régions linguistiques du pays, puisque, partout ailleurs, la politique de l'aide sociale et la politique de l'emploi relèvent des compétences de la même entité, en raison de la fusion entre Région et Communauté du côté flamand, du transfert des compétences de la Communauté française en matière de politique d'aide sociale à la Région wallonne du côté wallon, et du transfert des compétences de la Région wallonne en matière de politique de l'emploi à la Communauté germanophone du côté germanophone. Au Nord, au Sud et à l'Est du pays, l'organisation et le contrôle des CPAS et les leviers défédéralisés de promotion de l'emploi sont ainsi concentrés entre les mêmes mains. Seule la capitale connaît donc une dissociation de ces matières, en raison de la coexistence de la COCOM et de la Région.

Cette dissociation doit toutefois être en partie relativisée, dans la mesure où, en pratique, les services chargés d'exercer la tutelle sur les CPAS ne sont pas logés là où ils devraient en principe l'être, c'est-à-dire au sein de l'administration de la COCOM, mais dans Bruxelles Pouvoirs locaux, soit l'administration du Service public régional de Bruxelles en charge du contrôle et du soutien aux communes et aux autres pouvoirs locaux<sup>206</sup>. Il reste que, juridiquement, l'entité compétente à Bruxelles pour légiférer en matière de politique d'aide sociale est bien la COCOM et non la Région.

S'agissant de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat, la question qui se pose à Bruxelles est de savoir qui, concrètement, au sein de la Région, va exercer le pilotage des programmes de mise à l'emploi des bénéficiaires de l'aide sociale ? Sous le contrôle de qui les CPAS vont-ils continuer à recourir aux emplois « article 60 » ? Très attachés à leur autonomie, les 19 centres publics d'action sociale et la mouvance municipaliste étaient favorables à ce que la compétence soit confiée à Bruxelles Pou-

(206) Le site internet de la COCOM ne mentionne pas la tutelle sur les CPAS parmi les compétences dévolues à la direction de l'Aide aux personnes de son administration ([www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/a-propos-de-la-cocom/administration/directions-services-competences/direction-de-laide-aux-personnes](http://www.ccc-ggc.irisnet.be/fr/a-propos-de-la-cocom/administration/directions-services-competences/direction-de-laide-aux-personnes)), tandis que, sur son site, Bruxelles Pouvoirs locaux explique avoir été chargé d'exercer cette compétence « pour le compte de la COCOM » ([www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/ladministration-regionale/bpl/les-missions](http://www.pouvoirslocaux.irisnet.be/fr/ladministration-regionale/bpl/les-missions)). Sur un plan pragmatique, cette délégation de pouvoirs peut se comprendre au regard de l'étroitesse notoire des ressources humaines comme logistiques de l'administration de la COCOM, dont la disparition était très sérieusement envisagée (voir l'accord du gouvernement bruxellois pour la législature 2009-2014 : accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2009, n° A/8-1, p. 131 et accord de gouvernement, *Doc. parl.*, assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2009, n° B/1-1, p. 27), avant que la sixième réforme de l'Etat ne la force à se préparer à connaître une seconde vie (voir à ce sujet la contribution de Mathieu Dekleermaker et Laurie Losseau dans le présent numéro). Nonobstant cette justification, la délégation opérée n'en reste pas moins fragile juridiquement et expose la Région à des recours.

voirs locaux – ce qui aurait eu pour avantage collatéral de venir loger cette compétence là où est dans les faits déjà exercée la tutelle sur les CPAS –, afin de préserver la tradition de décentralisation qui caractérise l'aide sociale. Désireux au contraire de renforcer la commande centrale sur les pouvoirs locaux dans la capitale, Actiris et la mouvance régionaliste défendaient, quant à eux, la supervision de la mesure par l'Office bruxellois de l'emploi, afin de l'intégrer clairement dans la politique de l'emploi de la Région. On retrouve donc ici en plein la tension entre collectivités locales et Région que nous avons évoquée plus haut (voir *supra*, 5). Sur un plan formaliste, plaidait en faveur de la seconde solution le fait que le législateur spécial a rangé la mise au travail des bénéficiaires de l'aide sociale dans la politique de l'emploi et non dans la politique de l'aide sociale.

Pour tenter de contenter tout le monde, le Conseil économique et social de la Région a proposé, dans son avis d'initiative, de confier le pilotage de la mesure à une plate-forme *ad hoc* associant les 19 CPAS, Actiris et les partenaires sociaux<sup>207</sup>. Pour sa part, le groupe d'experts mandaté par le gouvernement s'est montré assez sensible au problème de la gouvernance de la politique régionale de l'emploi à Bruxelles, laquelle reste faible et éclatée en raison de la multiplicité des acteurs impliqués. Partant, il a paru important au groupe qu'à l'avenir, tout soutien financier apporté par la Région à une structure, publique ou privée, active en matière d'emploi aille de pair avec une inscription claire des activités de celle-ci dans les orientations de la politique régionale de l'emploi définie par le gouvernement et mise en œuvre par Actiris. Pour renforcer le rôle de régisseur du marché du travail régional confié au service public de l'emploi, le groupe a pris position en faveur d'un pilotage des emplois « article 60 » par Actiris, tout en soulignant explicitement l'importance de respecter le métier de chacun et en invitant l'Office à développer avec les centres, comme avec les autres opérateurs d'emploi, des relations de partenariat – sous-entendu : et non de sous-traitance<sup>208</sup>.

L'accord de gouvernement pour la législature 2014-2019 semble s'inscrire dans cette veine mais demeure très évasif, en se contentant d'évoquer un « regroupement » des différents acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle actifs en région bruxelloise, en ce compris les CPAS, autour, si l'on comprend bien, des maisons de l'emploi coordonnées par Actiris<sup>209</sup>. On en est là.

---

(207) Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 24 avril 2014, *op. cit.*, p. 9.

(208) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, *op. cit.*, p. 84 et 85.

(209) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 33. Sur le rôle et le statut des maisons de l'emploi à Bruxelles, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, *op. cit.*, pp. 1289-1290.

Au vrai, l'enjeu n'est sans doute pas tellement de savoir qui va contrôler, mais dans quelle perspective ce contrôle sera exercé. Confier le pilotage de la mesure à Bruxelles-Pouvoirs locaux ou à une plate-forme de concertation associant de nombreux acteurs, c'est *a priori* préserver le caractère de mécanisme d'aide à l'insertion sociale du dispositif, mais aussi s'accommoder plus facilement de variations très substantielles entre communes dans l'usage qui en est fait. En revanche, confier à Actiris la prérogative de s'ériger en régisseur des CPAS pour ce qui concerne la mise à l'emploi de leurs bénéficiaires, c'est montrer une volonté claire de réduire les disparités de traitement et de concentrer les différents outils de mise à l'emploi entre les mêmes mains, mais peut-être avec le risque, là, que les emplois « article 60 » soient réduits à un instrument de placement à court terme sur le marché du travail.

Autrement dit, la régionalisation du dispositif telle qu'elle s'esquisse laisse entrevoir la perspective qu'Actiris définisse, en concertation avec les centres, des lignes directrices communes à propos de la manière dont les emplois « article 60 » doivent être utilisés. Mais l'envers possible de cette harmonisation bienvenue est que le caractère biface de la mesure, à la fois instrument de mise à l'emploi et mécanisme d'aide à la réinsertion sociale, soit un peu perdu de vue, au détriment des usagers les plus vulnérables. En contrepartie, le rôle confié à Actiris permettra de faire entrer les emplois « article 60 » dans le champ de la gestion paritaire, à laquelle ils échappent pour l'instant largement : en tant que membres du comité de gestion paritaire de l'Office, les partenaires sociaux devraient disposer d'un droit de regard sur les conditions de travail des intéressés.

## **6. LES AGENCES LOCALES POUR L'EMPLOI : UN ACTEUR EN SURSIS ?**

Egalement organisé à l'échelle locale, un autre dispositif a été transféré aux régions dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat : les agences locales pour l'emploi. Au premier abord, le transfert opéré est important, puisque c'est cette fois l'entièreté du système qui a été régionalisée. Mais il semble que les régions vont essentiellement s'attacher à organiser le rapatriement progressif des activités des agences dans d'autres dispositifs, dans la mesure où la plus-value des ALE par rapport à certains instruments de mise à l'emploi mis en place après elles, en particulier les titres-services, n'apparaît plus vraiment.

Lancé en 1987 de manière expérimentale, à l'époque de la multiplication des programmes de résorption du chômage, le système des agences locales pour l'emploi a été généralisé en 1994, dans le cadre du « plan global » du gouvernement Dehaene

<sup>er210</sup>. Depuis, toutes les communes sont tenues, éventuellement en se regroupant, de créer une agence locale pour l'emploi, instituée sous la forme d'une ASBL. Les organes de gestion de l'association doivent être composés à parité de membres désignés par le conseil communal et de représentants des organisations syndicales et patronales qui siègent au sein du Conseil national du travail. L'ALE est généralement présidée par l'échevin de l'Emploi de la commune.

A l'instar des autres programmes de résorption du chômage, ce système était initialement destiné à rencontrer des demandes de services non satisfaites par le marché de l'emploi ordinaire, en permettant à certaines catégories de chômeurs, puis de bénéficiaires de l'aide sociale, d'effectuer un nombre limité d'heures de travail – en règle générale pas plus de 45 par mois – pour le compte de particuliers, d'autorités locales ou d'associations, moyennant le versement d'une rémunération cumulable avec les allocations de chômage ou d'aide sociale<sup>211</sup>. Un peu comme en matière d'intérim, l'agence sert d'intermédiaire entre les allocataires et les « utilisateurs ». Afin de ne pas concurrencer les circuits de travail réguliers, les activités autorisées sont limitées par la réglementation à des prestations circonscrites, que chaque agence est susceptible de venir préciser ou limiter encore, comme les petits travaux de réparation et d'entretien, l'accompagnement de personnes malades ou âgées, l'aide à l'organisation de manifestations socioculturelles ou sportives, etc. Les prestations sont payées sous la forme d'un « chèque », acquis auprès de l'agence par l'utilisateur qui le remet au travailleur, mais c'est avec l'agence que ce dernier est engagé dans les liens d'un contrat de travail – un contrat de travail atypique, dénommé « contrat de travail ALE ». Le travailleur ALE reste allocataire social, mais il dispose de la possibilité d'être dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi et des obligations qui en découlent si ses prestations dépassent un certain seuil.

(210) Loi du 30 mars 1994 portant des dispositions sociales, *M.B.*, 31 mars 1994, qui a introduit dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944, juste après l'article 7 consacré à l'assurance chômage, un nouvel article 8 relatif aux ALE. Saisie d'un recours en annulation introduit par l'ORBEm, le VDAB et la FGTB pour divers motifs, la Cour constitutionnelle, alors encore Cour d'arbitrage, a considéré que l'Etat fédéral était bien compétent pour instituer le régime des ALE au titre de sa compétence en matière de réglementation du chômage et qu'il ne s'agissait pas d'une mesure de placement ou d'un programme de remise au travail qui aurait empiété sur la compétence en la matière des régions, compte tenu en particulier de ce que l'ensemble du système prend place en dehors des circuits ordinaires du marché du travail : Cour d'arbitrage, 12 juillet 1995, n° 58/95, B.8, confirmé par Cour d'arbitrage, 14 février 2001, n° 14/2001, B.7.

(211) Le système est principalement réglementé par les articles 79 à 79ter de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, auxquels il faut ajouter d'autres dispositions complémentaires, comme la loi du 7 avril 1999 sur le contrat de travail ALE, *M.B.*, 20 avril 1999. Pour une présentation exhaustive du cadre juridique applicable aux chômeurs, voir B. Graulich et P. Palsterman, *Les droits et obligations du chômeur*, Bruxelles, Kluwer, coll. « Etudes pratiques de droit social », n° 898 à 974, pp. 270-288, 2003. Sur les dispositions propres aux bénéficiaires de l'aide sociale, voir D. Simoens, *Handboek OCMW-dienstverlening, op. cit.*, n° 1651 à 1679, pp. 585-591.

Dans les faits, il a pu être observé que ce système n'a jamais vraiment atteint son objectif de fonctionner comme un marchepied vers l'emploi ordinaire. Compte tenu du nombre restreint d'heures de travail autorisées, du « piège à l'emploi » induit par la majoration des allocations et de la possibilité d'être dispensé de l'inscription comme demandeur d'emploi, le système des ALE s'est souvent limité, en pratique, à permettre à ses bénéficiaires d'effectuer un « petit boulot » d'appoint, en complément de leurs allocations de chômage ou d'aide sociale, sans leur laisser entrevoir la perspective d'une véritable réinsertion sur le marché du travail<sup>212</sup>.

Plus fondamentalement, les agences ont été progressivement délaissées par leurs utilisateurs au cours des années 2000, au fur et à mesure que s'étendait le système des « titres-services », qui a connu – on le rappellera dans la section suivante, qui lui est consacrée (voir *infra*, 7) – le succès fulgurant que l'on sait après son lancement en 2001. Les ALE sont autorisées à se faire agréer comme entreprise fournisseur de travaux ou de services de proximité dans le cadre des titres-services<sup>213</sup>, ce que la moitié d'entre elles à peu près a fait à l'échelle du pays, mais leur part dans ce marché reste très réduite en comparaison avec celle des sociétés commerciales<sup>214</sup>. Alors qu'elles occupaient approximativement 40 000 personnes au début des années 2000, les agences locales pour l'emploi ne concernaient plus guère qu'une quinzaine de milliers de travailleurs en 2014, dont moins de 1 500 à Bruxelles<sup>215</sup>. Dans le paysage bruxellois de l'emploi en tout cas, les 19 ALE communales sont donc aujourd'hui plutôt un acteur en perte de vitesse et en quête de réorientation.

(212) G. Verreydt, Agences locales pour l'emploi : bilan intermédiaire, *Revue belge de sécurité sociale*, 39 (1), pp. 93-117, 1997 ; B. Cantillon et A. Thirion, Pour un Etat-providence actif : bilan partiel de l'expérience ALE, *Revue belge de sécurité sociale*, 40 (2), pp. 317-345, 1998 ; B. Conter, Agences locales pour l'emploi et titres-services. Entre développement de services et activation, in P. Vielle, P. Pochet et I. Cassiers (éds.), *L'Etat social actif*, *op. cit.*, pp. 257-276 (en particulier pp. 259-266).

(213) Loi-programme du 2 août 2002, *M.B.*, 29 août 2002, qui a introduit à cet effet dans l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 un nouvel article 8bis.

(214) Même réduite, la part conquise par les ALE dans le marché des titres-services a permis à un certain nombre d'agences de développer des réserves financières importantes. Jugeant que ces agences ne faisaient guère usage de leurs réserves, le législateur fédéral a décidé en 2009 de les ponctionner et d'affecter le produit de ce prélèvement au budget de la sécurité sociale des salariés – lequel finance largement le système des titres-services : loi-programme du 23 décembre 2009, *M.B.*, 30 décembre 2009, art. 102 à 104. Saisie d'un recours en annulation par différentes agences locales pour l'emploi, la Cour constitutionnelle a jugé le procédé valable : Cour constitutionnelle, 12 mai 2011, n° 71/2011.

(215) ONEM, *L'ONEM en 2014*, vol. 2, *Indicateurs du marché du travail et évolution des allocations*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2015, p. 188. Le nombre de travailleurs actifs dans les ALE a diminué d'environ 10 % par an depuis le lancement des titres-services : L. Simar, Transfert de compétences 'marché de l'emploi', une opportunité ?, *op. cit.*, p. 68.

La sixième réforme de l'Etat a confié aux régions le soin de décider de l'avenir des agences locales pour l'emploi, en leur transférant l'intégralité du système<sup>216</sup>. Les régions peuvent donc le maintenir en l'état comme le faire évoluer, voire le supprimer entièrement. Parallèlement, un curieux mécanisme dit de « responsabilisation » a été mis en place, aux termes duquel la dotation de l'Etat fédéral aux régions pour leur permettre de financer leurs nouvelles compétences en matière d'emploi est réduite si le nombre de personnes domiciliées sur leur territoire qui sont mises au travail par le biais des ALE dépasse un certain seuil<sup>217</sup>, lequel correspond au nombre de travailleurs ALE actifs dans chacune des régions au moment de l'adoption de la réforme – par exemple 1 473 pour ce qui concerne Bruxelles<sup>218</sup>. Les régions ne sont donc guère incitées à accroître le nombre de chômeurs et de bénéficiaires de l'aide sociale actifs au sein d'une agence locale pour l'emploi. Au contraire, les travaux préparatoires font état du souhait du législateur spécial de voir les régions veiller à l'intégration des travailleurs ALE sur le marché du travail régulier<sup>219</sup>.

Pour ce qui concerne la Région bruxelloise, le groupe d'experts a préconisé, compte tenu de tous les éléments qui précèdent, une disparition progressive des agences locales pour l'emploi et une intégration de leurs activités dans d'autres dispositifs, en particulier le système des titres-services, afin de simplifier le paysage<sup>220</sup>. C'est que, outre les ALE, gravitent déjà autour d'Actiris de nombreuses autres structures, dont le simple nom est parfois vecteur de confusions dans le chef des demandeurs d'emploi : services emploi des communes, missions locales pour l'emploi, *lokale werkinkels*, maisons de l'emploi, départements des CPAS en charge de l'insertion socioprofessionnelle, ... Pour lutter contre la dispersion des interlocuteurs et coordonner l'ensemble des services disponibles, les maisons de l'emploi d'Actiris pourraient regrouper à terme au sein d'une même structure, et dans chaque commune, toute l'offre locale en matière d'emploi et d'insertion socioprofessionnelle.

Pour ce qui concerne les agences locales pour l'emploi, on ne sait pas si le groupe d'experts sera suivi par le gouvernement régional, dans la mesure où l'accord est très discret au sujet de leur avenir : est simplement évoquée l'idée de procéder à un

(216) Voir le 11<sup>e</sup> ajouté à l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

(217) Loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, art. 35*nonies*, §3, introduit par la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences.

(218) Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, art. 4., al. 5, introduit par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

(219) Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 130. Ce souhait avait été exprimé auparavant par, notamment, Fons Leroy, toujours au nom de la nécessité d'éviter la coexistence de circuits de placement parallèles : F. Leroy, *Regionaliseren om beter te activeren*, *op. cit.*, p. 7.

(220) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, *op. cit.*, p. 82.

« regroupement » de l'ensemble des acteurs de l'emploi et de la formation, dans l'énumération exemplative dans laquelle figurent les ALE<sup>221</sup>. On notera que si les derniers travailleurs ALE devaient tous être rapatriés dans le système des titres-services, cela impliquerait d'élargir le champ des activités autorisées au sein de celui-ci, dans la mesure où un certain nombre de travailleurs ALE – en particulier les hommes – prestent des activités comme l'entretien de jardins et les petits travaux de réparation qui ne sont pas autorisées en titres-services<sup>222</sup>.

Pour le reste, la régionalisation des agences locales pour l'emploi ne semble donc pas laisser entrevoir le redéploiement d'un levier de promotion de l'emploi, mais plutôt l'intégration de leurs activités dans d'autres dispositifs nés ultérieurement.

## **7. LES TITRES-SERVICES : DEVELOPPEMENT DES EMPLOIS DE PROXIMITE OU REDISTRIBUTION A REBOURS ?**

On termine ce tour d'horizon avec une pièce substantielle : les emplois dits « titres-services », qui ont largement supplanté les ALE dans le courant des années 2000. Parmi les mécanismes transférés en matière d'emploi dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, il s'agit du second poste le plus important sur le plan budgétaire, après la politique des groupes-cibles. C'est un dispositif qui a pris une ampleur considérable en l'espace d'une dizaine d'années à peine et dans le cadre duquel un nombre très significatif de travailleurs peu qualifiés sont aujourd'hui employés. Parallèlement, les devantures d'entreprises titres-services se sont multipliées, jusqu'à devenir omniprésentes dans les centres urbains.

A l'inverse de la plupart des politiques examinées précédemment, on ne peut pas dire, sauf erreur, que le système des titres-services posait des difficultés particulières en termes d'enchevêtrement des compétences, ni qu'il faisait l'objet de tensions communautaires ou de divergences de vue significatives au sein du monde politique. Sa régionalisation apparaît principalement comme le produit d'une volonté de gonfler le budget des régions, afin de donner plus de voilure à la sixième réforme de l'Etat.

Nous rappellerons d'abord rapidement la genèse et les principaux traits du système, globalement bien connus (7.1.), avant de synthétiser, sur la base des nombreuses études qui lui ont été consacrées, les principales questions soulevées par son fonctionnement (7.2.), questions qu'il appartient à présent aux régions – et nous mettrons à nouveau l'accent sur le cas de Bruxelles – de trancher (7.3.).

(221) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 33.

(222) Pour une comparaison plus générale entre les agences locales pour l'emploi et le système des titres-services, voir P. Palsterman, Titres-services (II) : successeur des agences locales pour l'emploi, *Démocratie*, 9, pp. 5-7, 2010.

### 7.1. LES TITRES-SERVICES, DE LA PREMIERE A LA SECONDE GENERATION

Les titres-services sont nés en 2001, sous le gouvernement Verhofstadt I<sup>er</sup>. C'est à son initiative qu'a été adoptée une importante loi « visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité »<sup>223</sup>. Globalement, le système poursuit les mêmes objectifs que les agences locales pour l'emploi, dont il a été présenté comme le successeur. Il repose lui aussi sur la conviction, déjà ancienne, que le secteur des services de proximité, c'est-à-dire des services qui sont fournis dans un cadre territorial ou relationnel rapproché, représente un important « gisement d'emplois », dans la mesure où persistent de graves pénuries d'emplois, particulièrement pour les personnes peu qualifiées, alors que, dans le même temps, divers besoins sociaux demeurent non satisfaits, en raison, notamment, de la féminisation du marché de l'emploi, de la flexibilisation du temps de travail et du vieillissement de la population. Plus précisément, le système des titres-services poursuit le triple objectif de soutenir la mise à l'emploi des personnes les moins qualifiées et de réduire l'ampleur du travail au noir, tout en rencontrant des besoins insuffisamment pris en charge par les pouvoirs publics et le marché.

Le système repose également sur une organisation triangulaire des relations de travail, avec la présence comme acteur-pivot d'entreprises prestataires de travaux ou de services qui jouent un rôle d'intermédiaire entre les travailleurs et les utilisateurs : les travailleurs sont mis à la disposition des utilisateurs par les entreprises, lesquelles doivent être agréées pour ce faire. En revanche, les titres-services diffèrent des ALE sur deux points cruciaux. D'une part, là où les agences locales pour l'emploi sont des ASBL parapubliques en position de monopole à l'échelle communale, les entreprises prestataires, elles, peuvent être toute personne physique ou morale dont les activités sont marchandes ou non marchandes. Si elles disposent de la personnalité juridique, elles peuvent être de nature publique comme privée. C'est ainsi que coexistent dans le système des titres-services, des sociétés commerciales, des structures d'économie sociale d'insertion, des ASBL, des CPAS, des communes, des agences locales pour l'emploi et des employeurs en personne physique. D'autre part, et surtout, les travailleurs titres-services sont engagés par les entreprises dans les liens d'un contrat de travail en bonne et due forme et bénéficient d'un assujettissement à la sécurité sociale de la même manière que les autres travailleurs salariés. Contrairement aux allocataires sociaux actifs dans une ALE, leur entrée dans le système les fait donc sortir de l'assurance chômage ou de l'aide sociale.

Pour parvenir à faire basculer des postes de travail de l'informel vers le formel, et donc soutenir l'émergence de véritables emplois salariés dans le domaine des services

(223) Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, *M.B.*, 11 août 2001. La loi a été exécutée par un arrêté royal du 12 décembre 2001 concernant les titres-services, *M.B.*, 22 décembre 2001, modifié à de nombreuses reprises depuis.

de proximité, la grande originalité du système des titres-services est d'avoir « solvabilisé » la demande des consommateurs par le biais d'une intervention financière massive de l'Etat. Le titre-service proprement dit, soit le moyen de paiement par le biais duquel chaque heure de travail prestée par l'entreprise est réglée par l'utilisateur, est en effet complété par une subvention des pouvoirs publics, de sorte que le coût net à charge de l'utilisateur est très largement inférieur au coût réel de la prestation et fait jeu égal, voire est inférieur, aux tarifs pratiqués dans l'économie informelle.

Concrètement, le soutien financier apporté par les pouvoirs publics prend deux formes complémentaires. D'abord, le prix d'acquisition d'un titre-service – depuis 2014, 9 EUR – est majoré d'une somme – 13,04 EUR – qui porte le montant total perçu par l'entreprise, soit 22,04 EUR, à plus du double de la valeur faciale d'un titre. Les utilisateurs bénéficient en outre, comme dans le système des ALE, d'une réduction d'impôt de 30 % du montant payé pour l'achat de titres-services<sup>224</sup>, de sorte qu'un titre-service acheté à 9 EUR ne coûte en réalité à l'utilisateur que 6,30 EUR après la réduction.

Afin de développer le travail de nature domestique dans un cadre légal et faciliter la conciliation entre vie professionnelle et vie familiale de ses bénéficiaires, le législateur belge a ainsi fait le choix de la formule économique du « quasi-marché », c'est-à-dire d'un marché ouvert à la concurrence mais sur lequel les pouvoirs publics interviennent de manière à organiser l'offre et surtout à subsidier fortement la demande des ménages<sup>225</sup>.

Initialement, le système avait été mis en place sous la forme d'un partenariat entre l'autorité fédérale et les régions, réglé par le biais d'un accord de coopération<sup>226</sup>. Aux termes de celui-ci, l'agrément des entreprises prestataires comme la détermination des travailleurs susceptibles d'y être engagés relevaient de la compétence des régions. Celles-ci disposaient ainsi d'une importante marge de manœuvre quant à la spécification du champ des activités ouvertes aux titres-services et du public-cible de la mesure. Parallèlement, l'intervention financière des pouvoirs publics destinée à soutenir la demande des utilisateurs était partagée à parité entre les régions et l'Etat fédéral. Ainsi configuré, le système a connu des débuts assez discrets, principalement en raison de l'enthousiasme mitigé manifesté par les régions, en tout cas wallonne et bruxelloise. Celles-ci avaient arrêté des normes d'agrément de nature à prévenir autant que possible les formes de concurrence entre les emplois titres-services et les

(224) Code des impôts sur les revenus 1992, art. 145/21, modifié par la loi du 20 juillet 2001.

(225) Sur la notion de quasi-marché, voir A. Henry, S. Nassaut, J. Defourney et M. Nyssens, Titres-services : régulation quasi marchande et performances comparées des entreprises prestataires, *Revue belge de sécurité sociale*, (50) 2, pp. 142 et 143, 2008.

(226) Accord de coopération du 7 décembre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions et la Communauté germanophone concernant le développement des services et des emplois de proximité, *M.B.*, 3 mai 2002.

emplois réguliers déjà existants, en particulier dans le domaine de l'aide aux personnes, et avaient aussi établi des conditions de recrutement destinées à offrir aux travailleurs certaines garanties en termes de qualité de l'emploi<sup>227</sup>.

Sous le gouvernement Verhofstadt II, et sous l'impulsion plus particulièrement de son ministre de l'Emploi, Frank Vandenbroucke, le système a fait l'objet d'un remaniement substantiel à la fin de l'année 2003, qui a conduit simultanément à la « fédéraliser » intégralement et à le flexibiliser de manière importante<sup>228</sup>. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, la détermination des normes d'agrément comme des conditions de recrutement des travailleurs était prise en charge par l'Etat fédéral, tandis que le poids financier du système lui incombait entièrement. Pour répondre aux craintes qui avaient été exprimées à propos de la concurrence entre secteurs, l'usage des titres-services a été restreint uniquement au domaine réputé être le royaume du travail au noir : l'aide ménagère à domicile. Celle-ci a été définie comme comprenant – principalement – les activités de nettoyage, lessive, repassage, petits travaux de couture, préparation de repas et courses ménagères. En contrepartie, les entreprises désireuses d'investir ce nouveau marché du travail domestique ont été soumises à des normes d'agrément uniformes à l'échelle du pays et globalement très lâches, alors que les travailleurs, eux, se sont vus appliquer un régime autorisant d'importantes dérogations au droit du travail ordinaire, en particulier quant à la possibilité de conclure des contrats de travail à durée déterminée successifs sans basculer dans un contrat de travail à durée indéterminée, d'une part, et quant à la durée minimale de chaque période de travail – en principe trois heures – et quant à la durée hebdomadaire de travail minimum – en principe un tiers-temps –, d'autre part<sup>229-230</sup>.

(227) Voir par exemple, pour ce qui concerne la Région bruxelloise, l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 février 2003 concernant les titres-services, *M.B.*, 9 avril 2003, 2<sup>ème</sup> éd.

(228) Loi-programme du 22 décembre 2003, *M.B.*, 31 décembre 2003, qui a largement réécrit la loi du 20 juillet 2001. L'arrêté d'exécution de la loi a été profondément remanié dans la foulée. Pour une analyse critique de cette refonte, voir V. de Briey et al., Titre-service : que comprendre, que penser ?, *Regards économiques*, 20, 12 pp., 2004. Pour un descriptif du cadre juridique applicable depuis, voir M. Baukens et S. Crevits, Les titres-services, *Journal des tribunaux du travail*, 1056, p. 17-27, 2010.

(229) Les dérogations au droit commun du travail introduites par la loi-programme du 22 décembre 2003 ont été attaquées en annulation par deux particuliers devant la Cour constitutionnelle, qui a rejeté le recours : Cour d'arbitrage, 4 mai 2005, n° 87/2005.

(230) Compte tenu des dissensions entre les partenaires de la majorité de l'époque et des réserves exprimées par de nombreux acteurs quant à l'effet du système sur l'emploi, les conditions de travail applicables et le coût de la mesure, la loi prévoit depuis sa refonte que le régime des titres-services doit faire l'objet d'un rapport d'évaluation annuel. A ce jour, tous les rapports d'évaluation successifs ont été commandités par le SPF Emploi, Travail et Concertation sociale au bureau d'études privé IDEA Consult. Le dernier rapport en date est le dixième du genre : M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, rapport final, Bruxelles, IDEA Consult, 89 pp., 2014, [www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=43104](http://www.emploi.belgique.be/publicationDefault.aspx?id=43104).

Le système se caractérise par une grande simplicité pour l'utilisateur. Celui-ci peut s'adresser à n'importe quelle entreprise agréée. En outre, il ne doit pas manipuler d'argent, puisque les prestations sont payées en titres-services – lesquels sont vendus par une société privée à qui l'ONEM a confié, à la suite d'un appel d'offres, la tâche d'émettre les titres. Quant aux entreprises, elles doivent simplement obtenir l'agrément pour pouvoir offrir leurs services aux utilisateurs. L'agrément est octroyé par le ministre fédéral de l'Emploi, après avis d'une commission consultative instituée auprès de l'ONEM et composée principalement de représentants des interlocuteurs sociaux. L'entreprise transmet les titres-services qui lui sont remis par les utilisateurs à la société émettrice et perçoit alors de celle-ci la valeur nominale des titres augmentée de l'intervention de l'Etat fédéral. Le coût de l'intervention fédérale est à charge de l'ONSS, c'est-à-dire de la sécurité sociale des travailleurs salariés. C'est donc grâce aux ressources parafiscales et fiscales affectées au régime général de sécurité sociale que les utilisateurs bénéficient d'une aide ménagère à domicile pour un coût horaire net *grasso modo* équivalent à celui pratiqué dans le travail au noir.

Ainsi remaniés, les titres-services « seconde génération » ont connu une croissance tout à fait spectaculaire à partir du milieu des années 2000. Divers amendements ont été apportés au système par la suite, notamment dans le but de réduire progressivement les dérogations autorisées au droit commun du travail et de supprimer les différences initialement opérées entre travailleurs selon qu'ils sont ou non bénéficiaires d'allocations de chômage ou d'aide sociale<sup>231</sup>. Depuis 2009, persistent uniquement la possibilité de conclure plusieurs contrats de travail à durée déterminée successifs sans conclure un contrat à durée indéterminée pendant une période maximale de trois mois et celle de conclure un contrat de travail à temps partiel pour moins d'un tiers-temps – mais sans que la durée hebdomadaire puisse être inférieure à 10 heures. Par ailleurs, un « fonds de formation titres-services » a été institué en 2007 auprès du SPF Emploi, Travail et Concertation sociale, auprès duquel les entreprises agréées qui organisent des formations à destination de leurs travailleurs peuvent se faire rembourser une partie des frais exposés<sup>232</sup>.

## 7.2. LE SUCCES DU SYSTEME ET SON ENVERS

Dix ans après les réajustements réglementaires qui ont permis au système de décoller, on ne peut que constater que les titres-services ont dépassé toutes les espérances initiales de leurs promoteurs sur le plan quantitatif. Les principaux ordres de grandeur disponibles parlent d'eux-mêmes : en 2014, le système comptait près d'un million d'utilisateurs actifs, pas moins de 150.000 travailleurs ayant été occupés au moins

(231) Voir à ce propos l'analyse critique de V. Flohimont, Le régime souvent dérogatoire des titres-services : la fin justifie-t-elle les moyens ?, *Revue de droit social*, 1, pp. 57-85, 2009. Voir aussi B. Conter, Agences locales pour l'emploi et titres-services, op. cit., pp. 266-272.

(232) Arrêté royal du 7 juin 2007 concernant le fonds de formation titres-services, *M.B.*, 11 juillet 2007.

un jour au cours de l'année et plus de 2.000 entreprises agréées<sup>233</sup>. Si l'on rapporte le nombre d'utilisateurs des titres-services au nombre total de ménages au sein de la population belge, il apparaît qu'environ un ménage sur cinq du pays y fait appel, soit un taux de pénétration particulièrement élevé pour un dispositif qui ne compte jamais que dix années d'existence. Quant aux travailleurs, il s'agit dans leur écrasante majorité, à plus de 97 %, de travailleuses et de travailleurs qui, dans leur quasi-totalité, disposent au maximum d'un diplôme de l'enseignement secondaire. Pour ce qui concerne les entreprises, les sociétés commerciales et les entreprises d'intérim se taillent la part du lion dans le marché des titres-services et n'ont pas cessé de voir leur part croître, jusqu'à représenter à peu près la moitié des entreprises agréées et à occuper ensemble environ 70 % des travailleurs, tandis que, à l'inverse, la part des entreprises d'insertion, des ASBL, des CPAS, des communes et des ALE a eu tendance à diminuer au fil du temps<sup>234</sup>.

Les données indiquent toutefois une certaine stabilisation du système. Alors que le nombre d'utilisateurs, de travailleurs et d'entreprises agréées augmentait chaque année depuis le lancement de la formule, mais à un rythme progressivement moins soutenu depuis le début des années 2010, le nombre de travailleurs et d'entreprises actives a légèrement diminué pour la première fois en 2013, et cette diminution s'est poursuivie en 2014. Cela étant, les travailleurs engagés dans le système ont tendance à être occupés pendant un plus grand nombre d'heures que par le passé et la taille des entreprises titres-services a tendance à augmenter. Ces différents indices suggèrent que le marché des titres-services arrive peu à peu à maturité, en tout cas à cadre réglementaire inchangé. Même s'il est difficile d'estimer l'effet net du dispositif en terme de création d'emplois, compte tenu des possibles effets de substitution, il semble indéniable que les titres-services aient contribué à « blanchir » du travail au noir dans des proportions significatives. Ces emplois sont presque exclusivement occupés par des travailleurs peu voire très peu qualifiés, ce qui a évidemment son importance dans un contexte où l'emploi faiblement qualifié est devenu une denrée rare.

L'impressionnante croissance du système observée tout au long des années 2000 a d'ores et déjà amené plusieurs observateurs étrangers à s'intéresser de près à la formule du titre-service et à pronostiquer sa possible importation par d'autres pays européens, compte tenu de son caractère pionnier<sup>235</sup>. Concomitamment, l'Etat bel-

(233) ONEM, *L'ONEM en 2014*, vol. 2, *op. cit.*, pp. 180-190.

(234) Pour tout ceci et ce qui suit, M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, *op. cit.*, pp. 7-39.

(235) J. Windebank, Local Initiatives to Tackle Informal Employment : An Evaluation of Community Service Voucher Schemes in Belgium, *Local Governance*, 30 (2), pp. 98-107, 2004 ; A.M. Sansoni, Limits and Potential of the Use of Vouchers for Personal Services. An Evaluation of titres-services in Belgium and the CESU in France, *ETUI working paper*, n° 2009/06, Bruxelles, European Trade Union Institute, 46 pp., 2009, [www.etui.org/ft/content/download/1947/22039/file/WP+2009.06+Sansoni+EN+web+version.pdf](http://www.etui.org/ft/content/download/1947/22039/file/WP+2009.06+Sansoni+EN+web+version.pdf).

ge s'est attaché à présenter le titre-service comme une réussite exemplaire dans divers cénacles internationaux et européens, tandis que certains auteurs de doctrine ont à leur tour diagnostiqué « une bonne pratique de la Belgique dans le domaine de l'emploi »<sup>236</sup>. Dans la foulée, les décideurs politiques ont régulièrement évoqué l'opportunité d'élargir le champ des activités autorisées. Jusqu'à présent, c'est surtout, semble-t-il, le coût budgétaire de la mesure plus que des raisons de principe qui les a retenus de franchir le pas.

Pourtant, les informations se bousculent qui invitent à ne pas s'engouffrer trop vite dans l'apologie d'une *success story* à généraliser. Ainsi, qu'en est-il de la qualité des emplois créés jusqu'à présent ? Les comparaisons relatives à la qualité de l'emploi qui ont été réalisées entre les différents types d'entreprises impliquées dans le marché du travail domestique nouvellement créé ont mis en évidence que les sociétés du secteur privé à but lucratif adoptent en matière de rémunération, d'encadrement, de formation et de rotation du personnel des pratiques beaucoup plus défavorables pour les travailleurs que les prestataires appartenant au secteur de l'économie sociale et au secteur public<sup>237</sup>. Or, on l'a dit, ces sociétés occupent aujourd'hui plus des deux tiers des travailleurs et ont accru leurs parts de marché au fil des années.

Plus, alors que les conditions requises pour obtenir l'agrément des pouvoirs publics sont, ou en tout cas étaient, plutôt rudimentaires, les rapports annuels de l'ONEM de la fin des années 2000 faisaient apparaître qu'à peu près une société contrôlée sur deux par les inspecteurs sociaux de l'Office n'était pas en règle<sup>238</sup>. A telle enseigne que Federgon, la fédération des entreprises de ressources humaines du secteur commercial, s'était ouvertement inquiétée de l'émergence d'un nouveau *far west* du droit social, épinglant la multiplication des cas d'exploitation de travailleurs sans papiers, de facturation d'un nombre de titres supérieur au nombre d'heures réellement prestées, d'utilisation des titres-services pour des activités non autorisées,

(236) M. Baukens et S. Crevits, *Les titres-services*, *op. cit.*, p. 27.

(237) A. Henry, S. Nassaut, J. Defourny et M. Nyssens, *Titres-services : régulation quasi marchande et performances comparées des entreprises prestataires*, *op. cit.* ; J. Defourny, A. Henry, S. Nassaut et M. Nyssens, *Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ?*, *Regards économiques*, 69, 16 pp., 2009. Dans le même temps, les seconds ont parfois été accusés de concurrence déloyale par les premières, au motif qu'ils percevoient des subsides complémentaires dans le cadre de leurs missions spécifiques d'organismes d'insertion ou d'aide aux usagers vulnérables. Sur l'impact de la nature de l'entreprise prestataire sur la qualité de l'emploi, voir aussi, pour des chiffres plus récents que dans les deux études précitées, M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, *op. cit.*, pp. 41-63.

(238) ONEM, *Rapport annuel 2008*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2009, p. 62 ; ONEM, *Rapport annuel 2009*, Bruxelles, Office national de l'emploi, 2010, p. 69. Sur le contentieux impliquant les entreprises et les instances de contrôle du système, voir l'aperçu proposé par S. Crevits, *Titres-services. Chronique jurisprudentielle 2004-2011*, *Journal des tribunaux du travail*, 1117, pp. 33-37, 2012. Initialement éclaté entre le Conseil d'Etat et le pouvoir judiciaire, le contentieux des titres-services a été confié aux juridictions du travail en 2011, sous réserve des contestations relatives à l'octroi, au refus ou au retrait d'agrément, qui restent de la compétence du Conseil d'Etat.

etc.<sup>239</sup>. Egalement alerté par la Cour des comptes<sup>240</sup>, le législateur a réagi en introduisant des conditions d'agrément plus exigeantes, relatives notamment au passé judiciaire des administrateurs, gérants et mandataires des entreprises, et en obligeant les entreprises agréées à verser à l'ONEM une caution susceptible d'être retenue en cas de dettes sociales ou fiscales impayées. Depuis, le nombre d'entreprises agréées a quelque peu diminué. Reste qu'il continue à y avoir beaucoup plus d'agréments octroyés et retirés – et donc de rotation – dans le secteur lucratif et chez les personnes physiques que dans les secteurs public et de l'économie sociale, où le nombre de prestataires est plus stable<sup>241</sup>.

De manière générale, la « triangulation » de la relation de travail domestique rend difficile l'organisation collective des travailleurs, ou plutôt des travailleuses, dans la mesure où celles-ci sont amenées à exécuter leurs tâches dans l'isolement et sous l'autorité de fait de particuliers qui ne sont juridiquement pas leur employeur. Si cette modalité peut offrir aux travailleuses une certaine liberté dans l'accomplissement de leurs tâches, elle représente parfois aussi, comme c'est apparu notamment dans des échanges d'expérience organisés par le Service de lutte contre la pauvreté, un moyen de pression et un obstacle à la structuration collective du travail<sup>242</sup>. Toutefois, il n'y a là nulle fatalité. Il a en effet été observé que là où certains prestataires, tout particulièrement les agences d'intérim, profitent du caractère triangulaire de la relation de travail pour se limiter à un rôle de pure interface administrative et pour répercuter toute la flexibilité imposée par leur structure de coût sur les travailleuses, d'autres opérateurs, au contraire, surtout ceux qui ont une mission d'insertion, utilisent les possibilités offertes par les modalités particulières de la relation de travail pour faire vraiment office d'intermédiaire entre utilisateurs et travailleuses et pour accompagner au mieux celles-ci<sup>243</sup>.

Plus en amont encore, l'opportunité même de chercher à résorber le sous-emploi des personnes peu qualifiées et à améliorer la conciliation entre travail et vie privée des classes moyenne et supérieure par le biais d'une « quasi-marchandisation » du champ des services d'aide ménagère peut être questionnée. En effet, pendant que les travailleuses titres-services sont amenées à effectuer des tâches pas toujours très

(239) H. Muyltermans, Titres-services : un ver est dans le fruit, *Le Soir*, 27 juillet 2009 ; Id., Stop de fraude met dienstcheques, *De Standaard*, 30 juillet 2009. Herwig Muyltermans est le directeur général de Federgon.

(240) Cour des comptes, *Titres-services. Coût et gestion*, rapport à la Chambre, Bruxelles, Cour des comptes, pp. 13-37, 2009, [www.courdescomptes.be/docs/Reports/2009/2009\\_04\\_TitresServices.pdf](http://www.courdescomptes.be/docs/Reports/2009/2009_04_TitresServices.pdf).

(241) M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, op. cit., pp. 21-28.

(242) Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Emplois titres-services : marchepied ou chausse-trappe pour les personnes pauvres ?*, rapport, Bruxelles, Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, 58 pp., 2008, [www.luttepauvrete.be/publications/titres\\_services/rapport\\_integral\\_titres\\_services.pdf](http://www.luttepauvrete.be/publications/titres_services/rapport_integral_titres_services.pdf).

(243) J. Defourny, A. Henry, S. Nassaut et M. Nyssens, Les titres-services : quelle qualité d'emploi et d'organisation du service ?, op. cit., p. 9.

gratifiantes dans un cadre juridique dérogatoire par rapport au droit commun du travail, les utilisateurs, eux, bénéficient d'une aide ménagère à domicile pour un tarif horaire particulièrement faible au regard de leur niveau de revenu moyen, grâce à l'intervention financière massive de la sécurité sociale et du trésor public.

Du reste, le coût brut du système n'a pas cessé de croître année après année, en raison de l'augmentation continue du nombre d'utilisateurs et de titres remboursés<sup>244</sup>. En 2013, ce coût s'élevait ainsi à près de deux milliards d'EUR, constitués essentiellement par la majoration de la valeur nominale des titres-services, mais aussi par leur déductibilité fiscale. Il est vrai que le coût net du système pour les pouvoirs publics est moindre, en raison des importants « effets retour » de celui-ci : l'Etat fédéral fait des économies significatives en termes de dépenses en allocations de chômage et d'aide sociale, tandis que, symétriquement, il perçoit des recettes supplémentaires en termes de cotisations sociales, d'impôt sur les personnes physiques et d'impôt sur les sociétés. Mais l'ampleur de ces effets retour reste difficile à estimer avec précision, notamment en raison de l'éviction, très délicate à quantifier, de postes de travail réguliers par des emplois titres-services. Selon les hypothèses retenues, les estimations varient substantiellement<sup>245</sup>. En tout état de cause, on semble s'accorder pour dire que le coût net du système demeure très important, de l'ordre de 25 à 50 % de son coût brut.

La facture pour les pouvoirs publics est donc considérable, malgré les hausses successives de la participation financière des utilisateurs, sous la forme d'augmentations de la valeur faciale des titres-services, et malgré le plafonnement du nombre de titres achetables par an comme du montant déductible fiscalement. En additionnant l'intervention directe dans les titres-services et le manque à gagner généré par la réduction d'impôt, et en prenant en compte le fait que les entreprises prestataires bénéficient souvent de mesures groupes-cibles telle Activa, on constate que le coût total du système des titres-services est pris en charge par les pouvoirs publics à hauteur de pratiquement 80 %. C'est un ordre de grandeur comparable à celui de l'intervention de l'assurance maladie dans le coût d'un service public aussi essentiel que les soins de santé, dont bénéficie toute la population<sup>246</sup>.

D'où la question : est-il légitime que les pouvoirs publics subsidient à ce point

(244) Pour ce qui suit, voir M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Evaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, op. cit., pp. 65-80.

(245) Voir par exemple les critiques émises par la Cour des comptes à l'endroit des hypothèses retenues par IDEA Consult dans ses rapports annuels, au motif que ces hypothèses seraient excessivement optimistes : Cour des comptes, *Titres-services. Coût et gestion*, op. cit., pp. 53-61. Dans le même sens, voir aussi P. Defeyt, *L'emploi en titres-services : mise en perspective et mises au point*, Ottignies, Institut pour un développement durable, 7 pp., 2013, [www.iddweb.eu/docs/titreserv.pdf](http://www.iddweb.eu/docs/titreserv.pdf).

(246) J. Pacolet, F. De Wispelaere et S. Cabus, *Bomen groeien niet tot in de hemel. De werkelijke kostprijs van de dienstencheques, Gids op maatschappelijk gebied*, 102 (3), pp. 7-15, 2011. Voir aussi P. Palsterman, *Titres-services (I) : subventions 'exubérantes' pour quelle efficacité ?*, *Démocratie*, 9, pp. 1-5, 2010.

l'externalisation par les couches les plus aisées de la population des tâches domestiques, au profit de leur prise en charge modestement rémunérée par des femmes... sur qui pèsent généralement déjà la plupart des responsabilités familiales au sein de leur propre ménage<sup>247</sup> ? Certains vont jusqu'à considérer que le principal effet du système « ultra subsidié » des titres-services est de subventionner le temps libre et les loisirs des ménages aisés à deux revenus<sup>248</sup>. Sans nécessairement aller jusqu'à remettre en cause le dispositif dans son principe même, dans la mesure où il présente à tout le moins l'avantage d'offrir aux personnes faiblement qualifiées engagées dans son cadre du travail dans des conditions légales et une protection sociale, on peut en tout cas s'interroger sur l'ampleur et le caractère totalement indifférencié des ressources budgétaires qui y sont investies : non seulement massive, la subvention à la consommation est en outre totalement étrangère au niveau de revenu des utilisateurs et à la qualité de l'emploi des travailleurs.

C'est en définitive peut-être cela plus que l'institutionnalisation d'un nouveau statut précaire qui constitue le principal sujet de préoccupation soulevé par dix ans d'expérimentation à grande échelle des titres-services.

### 7.3. QUELS REAMENAGEMENTS A L'OCCASION DE LA REGIONALISATION ?

A l'occasion de la sixième réforme de l'Etat, l'ensemble du système des titres-services, visé dans la loi spéciale au moyen de la formule « promotion des services et emplois de proximité », a basculé du côté des régions<sup>249</sup>. Seuls les aspects relevant du droit du travail continuent à ressortir à la compétence exclusive de l'Etat fédéral, soit essentiellement le contrat de travail titres-services, la réglementation relative au bien-être des travailleurs et les dispositifs de concertation sociale<sup>250</sup>. Pour le reste, les régions ont reçu l'entière maîtrise du système. Elles peuvent donc le maintenir en l'état comme le supprimer, ou le faire évoluer, notamment sur le plan de la délimitation des activités permises, du financement, des conditions d'agrément, de l'organisation du contrôle, de la détermination des sanctions, etc.

(247) Comparer avec les interrogations soulevées à propos de la formule française du « chèque emploi-service universel », dont les modalités diffèrent toutefois, par J. Windebank, Outsourcing Women's Domestic Labour: The *chèque emploi-service universel* in France, *Journal of European Social Policy*, 17 (3), pp. 257-270, 2007. Pour une comparaison entre les chèques emploi-service universels en France et les titres-services en Belgique, voir A.M. Sansoni, Limits and Potential of the Use of Vouchers for Personal Services, *op. cit.*

(248) I. Marx et D. Vandelanote, Car on donnera à celui qui a (et il sera dans l'abondance) : le système belge des titres-services, *Revue belge de sécurité sociale*, 56 (2), pp. 189-212, 2014.

(249) Voir le 8<sup>e</sup> ajouté dans l'article 6, §1<sup>er</sup>, IX de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la sixième réforme de l'Etat.

(250) Proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5 2232/1, p. 127.

Pour baliser les discussions à venir dans la région qui nous occupe, quel est l'état du quasi-marché de l'aide ménagère à domicile à Bruxelles ? Le Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale a fait le point sur la question dans un avis d'initiative<sup>251</sup>. Les titres-services ont connu dans la capitale un décollage plus tardif qu'en Flandre et en Wallonie, mais ce « retard » est en passe d'être résorbé. Au moment du transfert de compétences, la région bruxelloise comptait un peu moins de 100.000 utilisateurs actifs, soit un peu moins que les deux autres régions en termes relatifs, mais l'écart ne cessait de se réduire d'année en année. En revanche, ces utilisateurs ont tendance à être de plus gros consommateurs de titres-services qu'ailleurs : le nombre moyen de titres-services achetés par utilisateur est significativement plus élevé à Bruxelles que dans les deux autres régions. Du côté des travailleurs, à peu près 20.000 personnes ont été occupées dans le cadre des titres-services à Bruxelles dans le courant de l'année 2014, soit une légère surreprésentation par rapport aux deux autres régions, compte tenu de leur population respective. En termes de profil, les travailleurs titres-services bruxellois présentent la particularité de compter dans leurs rangs une vaste majorité de personnes de nationalité étrangère : plus de trois sur quatre, contre une proportion de moins d'une sur quatre en Flandre et en Wallonie. Pour ce qui concerne les prestataires, enfin, la capitale compte un peu plus de 400 entreprises agréées. Sur ce plan, elle se singularise essentiellement par une proportion beaucoup plus élevée qu'au Nord et au Sud du pays de sociétés commerciales et d'entreprises d'intérim : plus des trois quarts, contre une petite moitié en Flandre et en Wallonie. En synthèse et pour durcir le trait, une proportion un peu moindre qu'ailleurs d'utilisateurs recoure dans des proportions plus importantes aux travailleurs titres-services, lesquels sont mis à leur disposition principalement par des sociétés privées à but de lucre.

Compte tenu de ces données, quels sont les réaménagements envisagés et envisageables par la Région de Bruxelles-Capitale ? Là où d'importantes modifications ont d'ores et déjà été opérées au Nord et au Sud du pays – un renforcement des sanctions et du contrôle en Flandre, une forte diminution de la déductibilité fiscale des titres-services en Wallonie –, les autorités bruxelloises ont pour leur part manifesté jusqu'ici une très grande prudence. Le gouvernement régional a annoncé qu'en tout état de cause, aucun changement n'aura lieu avant 2016, manifestement dans le but de rassurer les acteurs du système – et de repousser à plus tard les choix de fond ?

(251) Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 20 mars 2014, Fonctionnement du système titres-services après régionalisation, 42 pp. (voir en particulier l'annexe réalisée par le secrétariat du Conseil). Voir aussi ONEM, *L'ONEM en 2014*, vol. 2, *op. cit.* et M. Gerard, J.-F. Romainville et D. Valsamis, *Évaluation du régime des titres-services pour les services et emplois de proximité 2013*, *op. cit.* Pour un regard plus « micro » centré sur la situation des travailleuses issues de l'immigration, voir B. Camargo, A. Freitas et M. Godin, *Networking* et entrepreneuriat : transformations des pratiques professionnelles des femmes migrantes dans le marché formel du travail domestique bruxellois, in P. Devleeshouwer, M. Sacco et C. Torrekens (éds.), *Bruxelles, ville mosaïque. Entre espaces, diversités et politiques*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologie et anthropologie », pp. 121-129, 2015.

Pour ce qui concerne les titres-services, le groupe d'experts chargé de formuler des recommandations au gouvernement s'est montré assez timide<sup>252</sup>. Pour l'essentiel, il s'est contenté de souligner l'importance de la formule des titres-services dans le contexte bruxellois, compte tenu de ce qu'elle est un canal majeur d'embauche de demandeurs d'emploi peu qualifiés et de personnes issues de l'immigration. Il a aussi pointé la nécessité d'assurer la maîtrise budgétaire du système, vu le hiatus important entre son coût et la part des crédits fédéraux affectés à sa prise en charge qui ont été transférés à la Région, en raison de la limitation à 90 % des enveloppes transférées et des effets de la clé IPP, très défavorable comme on le sait à Bruxelles. Enfin, tout comme le Conseil économique et social<sup>253</sup>, le groupe a invité les autorités régionales à renforcer les moyens affectés au contrôle des entreprises, afin de mieux détecter et décourager les abus qui émaillent le système. L'accord de gouvernement reprend pratiquement telles quelles ces orientations générales et annonce un renforcement des contrôles<sup>254</sup>, renvoyant à plus tard les réorientations plus fondamentales.

Si l'on fait le point sur les questions de gouvernance du système, pour lesquelles le chantier est un peu plus avancé, il est acquis que c'est Bruxelles Economie et Emploi, c'est-à-dire l'administration du Service public régional de Bruxelles en charge des matières économiques et d'emploi, et non Actiris, qui va être chargé de l'agrément et du contrôle des entreprises titres-services<sup>255</sup>. Plus précisément, l'instruction des demandes d'agrément et des propositions de retrait échoira à la direction de la Politique de l'emploi et de l'économie plurielle de Bruxelles Economie et Emploi. Cela a le mérite d'une certaine cohérence, dans la mesure où cette direction a déjà pour tâche d'instruire les demandes d'agrément introduites par les entreprises de travail intérimaire, ainsi que les demandes d'agrément et de financement déposées par les opérateurs du secteur de l'économie sociale d'insertion, soit deux catégories d'acteurs actifs dans le champ des titres-services. Le rôle d'instance d'avis autrefois joué à l'échelle fédérale par la commission consultative d'agrément instituée auprès de l'administration centrale de l'ONEM sera, quant à lui, repris par la commission consultative en matière de placement qui existe déjà au sein du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale et dont le rôle actuel est de remettre un avis sur les demandes d'agrément soumises par les agences d'intérim, afin de maintenir une supervision paritaire sur l'octroi et le retrait des agréments. Quant

---

(252) *Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, op. cit., pp. 81 et 82.

(253) Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 20 mars 2014, op. cit., pp. 11 et 12.

(254) Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2014, n° A-8/1, p. 33 et 34.

(255) Sur le rôle exact des différents acteurs épinglés dans les lignes qui suivent et pour la référence aux textes applicables, voir D. Dumont, *Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement*, op. cit.

au contrôle, il sera mis en œuvre par la direction de l'Inspection régionale de l'emploi de Bruxelles Economie et Emploi, déjà en charge de la surveillance des règles relatives à l'occupation de travailleurs étrangers, nombreux à Bruxelles dans le domaine des titres-services, et du contrôle du respect effectif de leurs obligations par les agences d'intérim et les structures d'économie sociale d'insertion.

Si le renforcement du contrôle des entreprises titres-services doit empêcher les cow-boys du droit social et des « ressources humaines » de sévir dans la capitale, les questions les plus importantes restent encore en suspens. Or, la Région bruxelloise dispose maintenant, comme ses consœurs, de l'opportunité de faire évoluer le cadre normatif, en tirant parti du bilan des dix premières années d'existence du système.

Ainsi, comment les autorités régionales vont-elles s'assurer, ne serait-ce qu'à court terme, de la soutenabilité budgétaire du système ? La question se pose d'autant plus que si la charge financière en incombe désormais aux régions, les effets retour, eux, continuent de bénéficier essentiellement à l'autorité fédérale, puisque c'est elle qui perçoit les rentrées sociales et fiscales supplémentaires générées par les embauches. Diminuer le montant total perçu par les entreprises titres-services par heure de travail fourni paraît délicat, dans la mesure où leurs marges bénéficiaires sont déjà, en moyenne, relativement réduites. Ces marges sont même quasi nulles, voire négatives, quand les prestataires se refusent à rogner sur leurs dépenses en termes de formation et d'encadrement des travailleurs et que, simultanément, les mesures d'aides à l'embauche se tarissent en raison de l'écoulement du temps. Quant à augmenter encore la contribution des pouvoirs publics, cela paraît tout simplement impensable compte tenu de son caractère d'ores et déjà faramineux, sans parler des contraintes budgétaires qui pèsent sur la Région.

Dès lors, c'est surtout du côté des utilisateurs que des ressources additionnelles devront être cherchées. La question est de savoir jusqu'à quel seuil le coût net des titres-services peut être porté sans que les utilisateurs se détournent du système pour privilégier à nouveau le travail au noir, lequel redeviendrait plus intéressant sur le plan pécuniaire. Le point-pivot semble se situer pour l'instant aux alentours de 10 EUR l'heure. Tel est du moins le montant généralement évoqué par les observateurs. Outre un léger relèvement du prix d'achat actuel des titres – fixé à 9 EUR depuis 2014 –, une piste consisterait à supprimer progressivement leur déductibilité fiscale, comme la Région wallonne l'a déjà en partie fait. C'est que, compte tenu de ce que la réduction d'impôt ne bénéficie pas immédiatement au contribuable, elle ne paraît pas exercer d'influence déterminante sur le comportement des consommateurs, ainsi que Frank Vandembroucke, notamment, l'a relevé<sup>256</sup>. De surcroît, cette réduction d'impôt présente, comme beaucoup de dépenses fiscales, un caractère régressif, dans

(256) F. Vandembroucke, *The Active Welfare State Revisited*, Bruxelles, La Chartre, 2013, p. 82.

la mesure où, par hypothèse, elle bénéficie principalement aux gros consommateurs de titres-services et que ceux-ci se trouvent majoritairement dans les ménages à revenus élevés<sup>257</sup>. Pour aller plus loin dans la mise à contribution des utilisateurs, on pourrait aussi envisager de différencier le prix du titre en fonction du niveau de revenu des ménages. Cette segmentation tarifaire aurait l'inconvénient de faire perdre de sa simplicité au dispositif mais présenterait l'avantage de le rendre plus redistributif, en mettant davantage à contribution les utilisateurs à gros revenus.

Au-delà de la problématique immédiate de la maîtrise budgétaire du système, se pose bien sûr aussi la question de la qualité de l'emploi créé, ou blanchi, au sein de celui-ci. Dans la mesure où le statut juridique des travailleurs titres-services relève encore de la compétence de l'autorité fédérale, c'est sur d'autres variables que les régions vont devoir jouer si elles veulent favoriser une amélioration des conditions de travail dans le secteur. Une orientation générale possible serait d'essayer d'en revenir davantage aux objectifs initiaux du système et d'œuvrer, pour ce faire, à un certain rééquilibrage entre la logique quantitative de création d'emplois et les préoccupations plus qualitatives d'œuvrer à l'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi peu scolarisés et de développer des services de proximité de qualité.

A cet effet, une piste souvent évoquée par les acteurs et les observateurs du marché des titres-services qui sont un peu interpellés par les pratiques de certaines entreprises, en particulier du secteur de l'intérim, consisterait à faire varier le montant de l'intervention des pouvoirs publics dans la valeur d'échange des titres en fonction de la stabilité et de la qualité de l'emploi des travailleurs occupés<sup>258</sup>. La loi l'envisage du reste explicitement depuis 2012<sup>259</sup>, mais cette faculté n'a pas été activée du temps où le dispositif relevait de la compétence de l'Etat fédéral. Au lieu d'être linéaire, le subside public varierait selon, par exemple, le niveau d'encadrement dont bénéficient les travailleurs dans l'accomplissement de leurs tâches, la fréquence à laquelle des formations leur sont proposées, le soutien qui leur est apporté ou non pour, à terme, transiter vers le marché de l'emploi régulier, etc. Une modulation de ce type du subside pourrait encourager le développement des acteurs du secteur non marchand et de l'économie sociale, dont la part dans le marché des titres-services a eu tendance à se réduire au fil du temps face à l'explosion du nombre d'entreprises du

---

(257) Ce point a été mis en évidence, dans le contexte wallon, par P. Defeyt, *Les titres-services en Wallonie : les enjeux de la régionalisation*, Sombreffe, Institut pour un développement durable, 6 pp., 2014.

(258) Cette idée avait été mentionnée à de nombreuses reprises notamment lors des rencontres organisées par le Service de lutte contre la pauvreté : Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale, *Emplois titres-services : marche-pied ou chausse-trappe pour les personnes pauvres ?*, *op. cit.* Elle a été reprise par les partenaires sociaux bruxellois dans leur avis d'initiative : Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 20 mars 2014, *op. cit.*, p. 9.

(259) Loi du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité, art. 4, al. 1<sup>er</sup>, 2<sup>bis</sup>.

secteur privé lucratif, fortement surreprésenté à Bruxelles – et à évincer, à l'inverse, les prestataires dont les pratiques douteuses n'ont pas à être financées par de l'argent public. Par ailleurs, rappelons que les régions disposent désormais aussi du levier de la politique des groupes-cibles, auquel les entreprises titres-services recourent abondamment (voir *supra*, 3).

Enfin, finira certainement par (re)venir aussi à l'agenda régional l'éventualité d'élargir le système des titres-services en direction de nouvelles activités, comme la garde d'enfants, les soins à domicile, le jardinage, la peinture, etc. Pareil élargissement est régulièrement évoqué dans le monde politique et par certaines fédérations patronales du secteur des titres-services, et associé par ses défenseurs à de nouvelles créations d'emploi. Indépendamment de sa soutenabilité budgétaire pour les pouvoirs publics, un élargissement de ce type risque évidemment d'avoir un effet d'éviction pour une série de secteurs du marché de l'emploi déjà existants et régulés, compte tenu de ce que le coût net des titres-services pour les utilisateurs défie toute concurrence.

En outre, les travailleurs de secteurs comme les soins, l'aide aux familles et l'aide aux personnes âgées sont spécifiquement formés pour accomplir leurs missions et tenus de respecter des standards de qualité précis, contrairement aux travailleurs titres-services. C'est du reste pour cette raison que ces secteurs sont clairement opposés à toute extension du champ des titres-services. A l'échelle bruxelloise, les partenaires sociaux se sont également déclarés opposés à pareille extension<sup>260</sup>. Compte tenu de la concurrence avec les titres-services dont souffre en fait déjà le secteur de l'aide aux personnes et des soins, en raison de l'utilisation fréquente des titres à des fins limitées ou non autorisées, il y a certainement un travail de clarification à mener. A Bruxelles, la tâche est compliquée par la circonstance que les matières personnalisables relèvent de la compétence de la Communauté flamande, de la COCOF et de la COCOM, et non de la Région. L'action de trois législateurs distincts se superpose donc sur le sol bruxellois, et ces législateurs relèvent en outre d'un niveau de pouvoir distinct de celui qui est compétent en matière de politique de l'emploi, et donc de titres-services.

On le voit, les questions sont pour l'heure bien plus nombreuses que les réponses, et le défi considérable.

## CONCLUSION

Sans rebattre fondamentalement les cartes, la sixième réforme de l'Etat marque, en matière de marché du travail, une nouvelle étape dans le lent processus de défédérali-

(260) Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, avis d'initiative du 20 mars 2014, *op. cit.*, p. 7.

sation dans lequel est engagée la maison Belgique depuis plusieurs dizaines d'années. Les principes de base de la répartition des compétences en la matière sont restés inchangés, et n'ont du reste plus fondamentalement évolué depuis 1980 : l'Etat fédéral demeure compétent pour ce qui concerne le droit du travail et la sécurité sociale, tandis que les régions ont la maîtrise de la politique de l'emploi, et les communautés celle de la formation professionnelle. Mais le portefeuille des régions est venu substantiellement s'alourdir à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat, en raison du transfert, principalement de la sécurité sociale fédérale à la politique de l'emploi régionale, de toute une série de dispositifs situés à la jointure de l'une et de l'autre, et qui étaient jusqu'alors entièrement organisés et financés par le fédéral.

Parmi les décisions prises, la régionalisation de la mise en œuvre du contrôle de la disponibilité des chômeurs est probablement celle qui a fait le plus parler d'elle, dans la mesure où elle enfonce pour la première fois un coin dans le caractère fédéral de l'assurance chômage, ouvrant ainsi peut-être la porte à de nouvelles demandes de transferts, tout en brouillant la distinction cardinale entre le contrôle (fédéral) et l'accompagnement (régional) des demandeurs d'emploi. Nous avons également jeté un regard critique sur la réponse apportée par la sixième réforme de l'Etat au problème de la dissociation, à Bruxelles, entre la politique régionale de l'emploi et la politique communautaire de la formation professionnelle. Sur le plan budgétaire, ce sont assurément la politique des groupes-cibles et les emplois titres-services qui sont lestés du poids le plus significatif et dont la régionalisation représente donc l'enjeu le plus urgent pour les entités réceptacles. Si la défédéralisation de la première va permettre aux régions de moduler les priorités en fonction des caractéristiques de leur marché de l'emploi respectif, la nécessité comme le gain de l'opération sont *a priori* moins évidents dans le cas des seconds. Enfin, la régionalisation des deux mécanismes de mise au travail organisés au niveau communal, à savoir les emplois « articles 60 » et les agences locales pour l'emploi, devrait permettre de renforcer la cohérence entre la politique régionale de l'emploi et l'action des acteurs locaux en matière d'emploi, au détriment toutefois de l'articulation, qui pouvait se défendre aussi, entre cette même action et la sécurité sociale fédérale.

Mais en réalité, plus que tout ce qui précède, c'est peut-être surtout la révision de la loi de financement, et en particulier le mode de calcul de la dotation « emploi » des régions, qui représentent l'évolution la plus marquante, dans la mesure où cette révision rend les régions davantage responsables, sur le plan financier, du taux d'emploi de leurs habitants. On a dit les difficultés particulières que posait dans le cas de Bruxelles le principe d'une répartition des moyens en fonction du rendement de l'IPP des contribuables domiciliés dans chaque région, compte tenu de l'impact négatif exercé par le phénomène de la navette interrégionale sur le taux d'emploi des résidents de la capitale. C'est justement le sort de ceux-ci qui a retenu notre attention de manière privilégiée dans les développements à caractère plus prospectif

que nous avons consacrés à chacun des dispositifs étudiés, en raison du surcroît de complexité institutionnelle, mais aussi et surtout de chômage et de pauvreté, qui caractérisent l'espace bruxellois.

En conclusion, peut-on considérer avec Jan Velaers que le cas de Bruxelles a été traité dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat de manière moins idéologique que pragmatique, c'est-à-dire essentiellement à partir des besoins de la région et de ses habitants<sup>261</sup> ? S'agissant du volet « marché du travail » de la réforme – qui n'était pas au cœur du propos de l'auteur –, on hésite à partager ce constat. C'est que, hormis peut-être le levier de la politique des groupes-cibles, susceptible d'induire un certain rééquilibrage sur le marché de l'emploi régional à l'avantage des Bruxellois, aucun transfert n'apparaît en soi indispensable ni offre un intérêt immédiat et évident. Mais il est vrai que, comme on a essayé de le montrer, la régionalisation peut aussi à chaque fois être vue comme une opportunité pour impulser des réorientations bienvenues. Sur le cas particulier de la dissociation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, dont aucune autre région linguistique du pays n'a à souffrir, on peut se demander si une solution réellement à la hauteur des besoins n'aurait pas été de confier l'ensemble à la Région plutôt que de poursuivre dans la voie de la superposition des initiatives régionales et communautaires. Par ailleurs, et plus fondamentalement, le mode de financement des régions est, comme on vient de le rappeler, structurellement défavorable à Bruxelles, car il va lui demander à terme, c'est-à-dire à l'expiration du mécanisme de transition, de faire plus avec moins sur le terrain de l'emploi. Et réduire le chômage avec moins de moyens à investir dans les dispositifs de promotion de l'emploi ne sera pas chose aisée.

Comme on a pu le mesurer tout au long de cette contribution, les défis qui attendent la classe politique bruxelloise sur le front de la lutte contre le chômage sont considérables. Faute d'avoir à proposer un mode d'emploi prêt à l'usage, on espère à tout le moins que les lignes qui précèdent ont pu contribuer à donner une plus grande intelligibilité à ces défis, en tentant de donner à voir les tenants et les aboutissants de la sixième réforme de l'Etat par delà le seul contenu des textes adoptés.

(261) J. Velaers, Brussel in de zesde staatshervorming, *op. cit.*, n° 1 et 83, pp. 965 et 1023.

# TABLE DES MATIERES

## **L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE APRES LA SIXIEME REFORME DE L'ETAT : QUELLES PERSPECTIVES (EN PARTICULIER A BRUXELLES) ?**

	<b>INTRODUCTION : REDUIRE L'AMPLEUR DU CHOMAGE (DES BRUXELLOIS), UN IMPERATIF SOCIAL MAIS AUSSI BUDGETAIRE</b>	307
<b>1.</b>	<b>LE CONTROLE DE LA DISPONIBILITE DES CHOMEURS : HOMOGENISER LES COMPETENCES OU PRESERVER LA CONFIANCE DES DEMANDEURS D'EMPLOI ?</b>	319
1.1.	DANS LE SILLAGE DE L'ENTREE DANS LA CRISE, LA SCISSION DES MISSIONS D'ACCOMPAGNEMENT ET DE CONTROLE DE L'ONEM, AVANT LA DEFEDERALISATION DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE.....	320
1.2.	LA DIFFICILE COLLABORATION DES SERVICES DE L'EMPLOI ET DE L'ONEM AU COURS DES ANNEES 1990 .....	324
1.3.	L'ACCORD DE COOPERATION DU 30 AVRIL 2004 RELATIF A L'ACCOMPAGNEMENT ET AU SUIVI ACTIFS DES CHOMEURS .....	326
1.4.	UNE MISE EN ŒUVRE PROBLEMATIQUE .....	331
1.5.	LA REGIONALISATION DU CONTROLE, ENTRE CRAINTE ET OPPORTUNITE .....	333
<b>2.</b>	<b>L'ARTICULATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE A BRUXELLES : COMMUNAUTES OU REGION ?</b>	342
2.1.	L'EXCEPTION BRUXELLOISE .....	342
2.2.	LA MISE EN PLACE DE « POLITIQUES CROISEES » EN MATIERE D'EMPLOI ET DE FORMATION .....	345
2.3.	LA NOUVELLE COMPETENCE DE LA REGION POUR METTRE SUR PIED DES PROGRAMMES DE FORMATION PROFESSIONNELLE .....	348
2.4.	QUELLE PLUS-VALUE ? .....	352
<b>3.</b>	<b>LA POLITIQUE DES GROUPES-CIBLES : REDUCTIONS DE COTISATIONS OU ACTIVATIONS DES ALLOCATIONS ?</b>	355
3.1.	LE NOUVEAU PARTAGE DES COMPETENCES EN MATIERE DE MODULATION DU COUT DU TRAVAIL .....	358
3.2.	UNE OPPORTUNITE POUR BRUXELLES ? .....	361
<b>4.</b>	<b>DES AGENTS CONTRACTUELS SUBVENTIONNES (ACS) A LA « GARANTIE JEUNES » : SOUTENIR STRUCTURELLEMENT L'EMPLOI DANS LE NON-MARCHAND OU FAVORISER L'ACQUISITION D'UNE PREMIERE EXPERIENCE PROFESSIONNELLE ?</b>	363
4.1.	LES EMPLOIS ACS A LA CROISEE DES CHEMINS .....	363
4.2.	PRIORITE AUX JEUNES... ET AUX EMPLOYEURS ? .....	367

<b>5.</b>	<b>LES EMPLOIS « ARTICLE 60 » : MESURE D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE OU INSTRUMENT DE PLACEMENT ?</b>	374
5.1.	LA REPARTITION DES COMPETENCES EN MATIERE D'AIDE SOCIALE .....	375
5.2.	LES EMPLOIS « ARTICLE 60 », OU LA MONTEE EN PUISSANCE D'UN DISPOSITIF ...	377
5.3.	VERS UNE HARMONISATION DES PRATIQUES A L'ECHELLE REGIONALE ? .....	381
5.4.	LES ORIENTATIONS ENVISAGEES A BRUXELLES .....	384
<b>6.</b>	<b>LES AGENCES LOCALES POUR L'EMPLOI : UN ACTEUR EN SURSIS ?</b>	387
<b>7.</b>	<b>LES TITRES-SERVICES : DEVELOPPEMENT DES EMPLOIS DE PROXIMITE OU REDISTRIBUTION A REBOURS ?</b>	391
7.1.	LES TITRES-SERVICES, DE LA PREMIERE A LA SECONDE GENERATION .....	392
7.2.	LE SUCCES DU SYSTEME ET SON ENVERS .....	395
7.3.	QUELS REAMENAGEMENTS A L'OCCASION DE LA REGIONALISATION .....	400
	<b>CONCLUSION</b>	405