



AVIS ÉMIS PAR
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE
AU COURS DE SA SÉANCE DU 20 SEPTEMBRE 2007

concernant

**l'avant-projet d'ordonnance relative au soutien des
Missions Locales pour l'emploi et des « Lokale Werkwinkels »**

AVANT-PROJET D'ORDONNANCE RELATIVE AU SOUTIEN DES MISSIONS LOCALES POUR L'EMPLOI ET DES « LOKALE WERKWINKELS »

**Avis du Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale.
20 septembre 2007**

Saisine

Le Conseil Economique et Social de la Région de Bruxelles-Capitale a été saisi d'une demande d'avis par le Ministre du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, chargé de l'Economie, de l'Emploi, de la Recherche scientifique, de la Lutte contre l'Incendie et l'Aide médicale urgente et de la Politique agricole relative à l'objet sous rubrique.

Après examen par sa Commission Economie-Emploi au cours de ses séances du 6 et 17 septembre 2007, le Conseil économique et social émet l'avis suivant.

Avis

Le Conseil accueille positivement la volonté du Gouvernement de **donner un cadre cohérent** aux actions des **Missions Locales** (MLOC) et des **Lokale Werkwinkels** (LWW), secteur implanté depuis une quinzaine d'années dans le paysage bruxellois de l'insertion socio-professionnelle. Leur rôle, leur fonctionnement et leur financement méritent, en effet, d'être clarifiés par un texte législatif permettant de donner un cadre global à leurs actions relevant des compétences *régionales*.

Même si les MLOC et les LWW ne sont pas des opérateurs semblables :

- les *Communes* sont représentées dans les MLOC, pas dans les LWW ;
- le *VDAB-formation* est représenté dans les LWW, alors que l'*IBFFP* ne l'est pas dans les MLOC ;
- les LWW sont davantage assimilés à des « *maisons de l'emploi* », ouvertes à tous les publics de demandeurs d'emploi¹, où le service public de l'emploi et de la formation détache du personnel, qu'à des « *agents de coordination et de développement des initiatives locales* » d'emploi et de formation (définition initiale des MLOC),

le Conseil apprécie le souci du Gouvernement d'intégrer, dans une même démarche, la définition du rôle et du fonctionnement de ces deux types de structure. Il constate cependant que certaines dispositions ne pourront s'appliquer de manière uniforme aux MLOC et aux LWW.

L'avant-projet d'ordonnance mentionne à juste titre que l'organisation des MLOC et des LWW ne peut être dissociée d'autres démarches de promotion de l'emploi, notamment : la décentralisation d'*Actiris*, l'ouverture de Maisons de l'emploi dans les communes, la réorganisation des partenariats au niveau d'*Actiris*, les accords de collaboration entre l'opérateur public de l'emploi à Bruxelles et l'ensemble des opérateurs actifs à Bruxelles, y compris les ALE.

¹ Accord de coopération du 25 septembre 2000 relatif à l'accompagnement du parcours d'insertion des demandeurs d'emploi bruxellois conclu entre l'ORBEm et le VDAB, protocole d'accord du 13 février 2004 relatif à la gestion mixte du marché du travail et protocole de collaboration entre l'ORBEm et le VDAB.

C'est pourquoi le Conseil estime impératif que soient clarifiés, lors de la mise en œuvre de cet avant-projet d'ordonnance, les rapports entre les différents opérateurs d'emploi, que soient opérationnelles les collaborations entre l'ensemble des opérateurs et que l'ensemble des politiques puissent être menées avec cohérence.

Concrètement, il est indispensable de dresser, en marge du présent avant-projet d'ordonnance, **un état des lieux actualisé**² des diverses initiatives existant en Région bruxelloise en matière de promotion de l'emploi mais aussi de formation, afin de pouvoir déterminer le rôle spécifique des unes et des autres, ainsi que leur public-cible et leur *modus operandi*. Le Conseil considère que cette démarche d'inventaire est importante notamment dans l'optique de réussir la décentralisation de l'information en matière d'emploi et de formation, engagée par ailleurs. Cet inventaire devra être largement diffusé.

Enfin, le Conseil est attentif à la nécessaire articulation du présent avant-projet d'ordonnance avec l'ordonnance sur la gestion mixte du marché de l'emploi. Il constate qu'il aurait été possible - et probablement plus simple - de limiter l'ambition du présent avant-projet d'ordonnance à la **définition organique des missions locales** (les MLOC sont les seuls opérateurs d'emploi non marchands qui ne disposent pas d'une définition légale propre, au contraire d'*ACTIRIS*, des ALE ou des CPAS) et de renvoyer les **modalités opérationnelles** aux dispositions de l'ordonnance *gestion mixte*. Tel n'est pas le projet du Gouvernement. Or, il est impératif que les dispositions de la gestion mixte s'appliquent uniformément à l'ensemble des opérateurs d'emploi, tout particulièrement les conditions d'exercice des activités d'emploi (art. 4 de l'ordonnance) et leur surveillance (art. 18).

Tout en accueillant favorablement l'intention du Gouvernement, après analyse de l'avant-projet d'ordonnance, le Conseil formule ci-dessous diverses considérations, générales puis particulières.

Considérations générales

1. Missions générales et missions spécifiques ; public-cible

Historiquement, les MLOC se sont développées autour de trois missions : l'accompagnement des chercheurs d'emploi non inscrits ('DENI'), la coordination des opérateurs locaux d'insertion et le développement de nouvelles initiatives. Renforcer/moderniser l'action des MLOC (et des LWW) implique qu'elles prennent en compte les besoins et les contraintes tant des chercheurs d'emploi que des entreprises (notamment en tissant des liens opérationnels avec des entreprises pour la réalisation d'actions d'insertion).

Fixant les missions générales, spécifiques et complémentaires (facultatives) des MLOC et des LWW, l'avant-projet d'ordonnance ouvre la voie à la conclusion de véritables **partenariats** entre ces opérateurs et *ACTIRIS*.

² Différents états des lieux ou inventaires existent à cet égard comme celui réalisé par le SRDU : « Développement du Service local aux demandeurs d'emploi, Analyse des services d'aide à la recherche d'emploi en RBC, ... », le Rapport d'étude faite par PWC sur les missions locales à la demande du Ministre de l'emploi, ainsi que l'inventaire établi par la CCFEE et le BNCTO : « Complémentarité et interfaces Emploi-formation-enseignement ». Ou encore « Emploi et formation à Bruxelles » in « Bruxelles sous la loupe » CDCS, décembre 2005.

Cependant, le champ d'intervention des MLOC et des LWW est conçu en des termes si larges que la spécificité de leurs actions (au niveau du public-cible notamment), et la complémentarité de leurs missions avec celles d'*ACTIRIS* ne sont pas clairement perceptibles. Certes, demeure la spécificité de l'approche *locale*. Cependant, *ACTIRIS* a également choisi la voie de l'approche locale, via une décentralisation de ses services...

Pour le Conseil, il est véritablement primordial que soit précisée une définition du public que les MLOC et les LWW auront à prendre en charge.

Les caractéristiques du public 'historique' des MLOC en termes de formation, de durée du chômage, de « distance par rapport à l'emploi », de difficultés psycho-sociales, nécessitent une approche intégrée et des modalités d'intervention adaptées. ***Pour le Conseil, c'est, aujourd'hui encore, la raison d'être de l'outil MLOC/LWW.*** Faute de préciser soigneusement leur public-cible, il est à craindre qu'une certaine confusion s'installe entre les divers acteurs locaux de l'emploi (Antennes *ACTIRIS*, Maisons pour l'emploi, ALE, ...).

Dans l'avant-projet d'ordonnance, le Conseil note que le champ d'intervention des MLOC et des LWW n'est plus circonscrit à la définition traditionnelle de l'insertion socio-professionnelle : le Gouvernement en propose d'ailleurs une nouvelle définition, qui ne fait plus référence aux publics faiblement qualifiés ni à la combinaison : *guidance sociale - placement - formation - éducation*, inhérente au parcours d'insertion des publics en difficulté socio-professionnelle.

Le Conseil souhaite que la mission d'observation et d'analyse de leur périmètre d'action prioritaire et du parcours d'insertion de leur public cible soit maintenue pour les MLOC et les LWW. Concrètement, le Conseil souhaite que l'Observatoire du marché du travail et des qualifications prenne contact à cet effet avec les associations.

Le Conseil constate que les activités d'interface relatives au développement de projets en matière d'emploi avec des organismes locaux d'insertion socio-professionnelle ainsi qu'avec des employeurs (article 6, 1° et suivants) sont reprises dans le volet « missions spécifiques ». Vu l'importance de cette mission et son caractère particulièrement pertinent en Région bruxelloise, le Conseil souhaite que les arrêtés d'exécution garantissent, à moyen terme, les moyens nécessaires pour mener cette mission à bien, d'une part, et organisent les garanties de sa mise en œuvre d'autre part.

Pour le Conseil, la répartition des tâches entre les opérateurs doit s'organiser de façon à **exclure les doubles emplois**. Ainsi, il faut éviter que la mission spécifique de prospection des entreprises entraîne que celles-ci soient contactées par plusieurs opérateurs pour les *mêmes* offres d'emploi ; il en est de même pour les chercheurs d'emploi. Les démarches des différents opérateurs doivent être reprises dans *un seul dossier « client »*, à disposition de tous les opérateurs concernés, dans le respect du secret professionnel.

D'une manière générale, le projet ne fait pas référence à la collaboration possible entre la MLOC, les LWW et le secteur privé (dont -notamment- les fédérations professionnelles et interprofessionnelles, et le secteur de l'intérim). Or, de telles collaborations peuvent porter des fruits en termes de mise à l'emploi.

2. Prospection de l'emploi dans les TPE

L'avant-projet d'ordonnance laisse à penser que la prospection de l'emploi dans les TPE relèverait désormais exclusivement des MLOC et des LWW et qu'ACTIRIS en serait, en quelque sorte, « déchargé ». Le Conseil s'interroge sur la pertinence d'une telle répartition des tâches, notamment au motif que toutes les TPE n'ont pas le même « profil d'employeur » : certaines recrutent du personnel peu qualifié mais d'autres, à l'inverse, recrutent du personnel qualifié -voire très qualifié- ; or, les MLOC ont incontestablement l'image d'associations spécialisées dans le placement des demandeurs d'emploi difficiles à placer.

Qu'advient-il des demandes d'emploi des TPE locales à la recherche de personnel très qualifié ? A l'inverse, de grandes entreprises (dans le secteur du nettoyage, par exemple), traditionnellement à la recherche de personnel peu qualifié, ne pourraient-elles pas représenter des interlocuteurs privilégiés pour une Mission Locale, apte à leur fournir le personnel recherché ?

Ce raisonnement plaide pour une « division du travail » entre opérateurs partant du *profil* des employeurs plutôt que de leur *taille*.

A tout le moins, la mission de prospection des offres d'emploi 'TPE' :

- devra s'analyser comme une mission *complémentaire* des MLOC/LWW ;
- sera exercée *sans considération du type de public* apte à répondre à ces offres ;
- en conséquence, ne devra pas être évaluée en termes de mises à l'emploi du public fragilisé ;
- sera exercée sous la coordination d'*Actiris* ;
- exigerait la mise à disposition de personnel supplémentaire spécialisé.

3. Rôle d'Actiris ; méthodologie et partenariat avec Actiris

L'avant-projet d'ordonnance définit de nouvelles procédures de partenariat entre les MLOC/LWW et ACTIRIS et soulève une série de problèmes d'articulation avec l'ordonnance sur la gestion mixte du marché de l'emploi. Le Conseil relève notamment le fait qu'il n'y aurait plus de « cahier des charges » ou de « programmes de partenariat » instaurant un cadre réglementaire *intermédiaire* entre l'ordonnance et les conventions individuelles (les plans d'action étant à fixer 'au cas par cas').

Le Conseil estime qu'il serait plus pertinent que le cadre général de la méthodologie à suivre par les associations, tant dans leurs missions générales que dans leurs missions spécifiques, fasse l'objet d'un cahier des charges commun à l'ensemble des opérateurs MLOC/LWW, à partir duquel ceux-ci pourraient mieux définir leurs méthodes, outils et moyens à mettre en œuvre en vue d'arriver aux résultats souhaités.

Le Conseil est en outre attentif au maintien des missions *exclusives* d'*ACTIRIS*, définies par l'ordonnance gestion mixte, en ce qui concerne l'inscription et la transmission des données de la sécurité sociale.

En outre, il est important qu'*Actiris* joue un rôle proactif au bénéfice des MLOC et des LWW, notamment en facilitant l'échange des « bonnes pratiques ».

Article 2 12°

Selon l'article 15 de l'ordonnance sur la gestion mixte du marché de l'emploi, la plate-forme de concertation en matière d'emploi est instaurée « auprès du CESRB ». En d'autres termes, il s'agit d'une instance d'expertise, dont le Conseil assure le secrétariat, et non d'une de ses instances délibératives. Le C2E a acté l'engagement des parties de recentrer le dialogue économique et social autour du Conseil. Il convient donc de restaurer la bonne définition du CESRB.

Article 6 § 1 1°

Il appartient aux MLOC et aux LWW de renvoyer vers des opérateurs spécialisés en création d'entreprises les personnes s'adressant à elles dans le cadre d'un projet d'installation comme indépendant.

Article 6 § 1 3°

Ajouter les mots « directe et indirecte » après le mot « prospection ».

Article 6 § 2 5°

La notion d'« expérience professionnelle » mériterait d'être précisée.

Dans la version néerlandophone, il convient de lire : *"overheden die beroeps- en opleidingservaringen op de werkvloer aanbieden"*.

Article 7 § 1er Agrément

Le Conseil se prononce en faveur du système du double avis (celui d'Actiris, dans un premier temps, puis le sien propre (et non celui de la plate-forme de concertation en matière d'emploi [voir ci-dessus, point 2 12°]).

Article 7 § 1er 5°C Composition du Conseil d'Administration

Les organisations représentatives des Classes moyennes et la CSC recommandent de ne rien imposer de manière rigide en la matière mais qu'une diversité des acteurs d'emploi locaux soit présente dans la composition des C.A., en ce compris au moins un membre des organisations représentatives des employeurs et un membre des organisations représentatives des travailleurs.

Les organisations représentatives des Classes moyennes considèrent en outre que, vu la mission de prospection spécifique des TPE assignée aux MLOC/LWW, une représentation des organisations de classes moyennes devrait être chaque fois possible.

L'organisation représentative des employeurs et la FGTB sont bien sûrs favorables à la participation des interlocuteurs sociaux à l'encadrement de l'action des MLOC/LWW. A leurs yeux, il est néanmoins difficilement envisageable qu'ils puissent siéger *au sein de chaque C.A.* Elles privilégient, dès lors, les instances faïtières comme la plate-forme de concertation en matière d'emploi ou le comité de collaboration visé à l'article 15 de l'avant-projet, qui pourrait être ouvert aux représentants des interlocuteurs sociaux.

La confédération bruxelloise des entreprises du non-marchand entend attirer l'attention du Gouvernement sur les difficultés de mise en œuvre de l'article 7 § 1^{er} 5.

Article 7 § 1er 6° Plan d'action concernant les objectifs quantitatifs et qualitatifs

Pour leur permettre de « s'approprier » la démarche, il est indispensable que les associations soient associées à l'élaboration des grilles d'évaluation, et à la détermination des indicateurs de résultats et de performance.

Article 7 §1 4°

Il convient de lire « agrément » et non pas « autorisation ».

Article 7 §1 6° et Article 9 §1 6°

Pour le Conseil, l'exigence d'un rapport d'activité n'est pas suffisante. L'objectif et le contenu de ce rapport devraient au moins être précisés, sinon l'énoncé du principe d'évaluation. Le Conseil suggère de se référer, à cet égard, aux exigences fixées dans le cadre de l'ordonnance « gestion mixte ».

Articles 8 et 11 Périmètre d'intervention

Des critères généraux pour la définition de ces périmètres devraient être établis justifiant de l'existence - et de l'agrément d'une association MLOC ou LWW. Le Conseil rappelle qu'en matière d'insertion socio-professionnelle, il y a des aires d'interventions prioritaires, eu égard au taux de présence du public-cible sur ce territoire.

Article 13 § 2

Le Conseil estime qu'en cas de dysfonctionnement d'une structure subsidiée, le pouvoir subsidiant doit intervenir *dès que possible* en manière telle que puisse être évitées la situation du retrait d'agrément et ses conséquences dommageables en termes d'intérêt général.

Article 15 Comité de collaboration

Le Conseil estime que la formule est probablement un peu faible pour asseoir un partenariat solide. Le Comité doit être tourné *aussi* vers l'avenir et vers la mise en œuvre de projets et de collaborations.

Article 16 Subventions

Le Conseil estime que la mise en œuvre d'un subventionnement de base constitue une avancée importante. La répartition forfait/part variable en fonction de l'activité est a priori très positive. Toutefois, aucune indication n'est donnée sur la manière de calculer le montant forfaitaire du subside de fonctionnement annuel. Par ailleurs, il n'est fait aucune mention de possibilités de dépenses d'*investissement*.

Le Conseil attire en outre l'attention du Gouvernement sur la nécessité de couvrir en subventions l'application de la législation sociale, en ce compris les accords sociaux sectoriels.

En ce qui concerne la répartition 75/25 des subventions *de base* et *variable*, le Conseil propose l'adoption du phasage suivant :

- 2 années de poursuite du financement sur les bases actuelles ;
- 3 années de financement sur base d'une clé 75/25 ;
- ensuite, évaluation de cette clé et délégation au gouvernement pour, le cas échéant, la maintenir ou la modifier.

Le Conseil constate que le recours à un subventionnement partiellement variable nécessitera un dispositif d'adaptation souple des besoins en personnel. Il attire l'attention du gouvernement sur la nécessité de rencontrer ce besoin en tenant compte d'une part des contraintes fixées par les conventions collectives existantes, d'autre part de la nécessité de pouvoir s'appuyer sur du personnel qualifié et expérimenté.

Dans sa rédaction actuelle, l'avant-projet d'ordonnance donne à penser que les MLOC/LWW ne pourront plus rechercher de moyens complémentaires pour le développement de leurs activités ou de certains projets spécifiques. Une clarification doit intervenir sur ce point.

Toute remise en question du principe de poly-subventionnement des MLOC/LWW risque de les couper de toute possibilité d'initiative nouvelle. En effet, en application de cette disposition, tous les moyens complémentaire obtenus pour développer leurs activités d'emploi auprès de Fonds publics ou privés (MARIBEL, FSE, Fondation Roi Baudouin, Fonds sectoriels, ...) devraient automatiquement être ristournés à ACTIRIS.

En revanche, il n'en demeure pas moins que les doubles financements et les sur-financements d'une même activité doivent être exclus.

Enfin, le Conseil souhaite que les critères d'attribution des subsides soient davantage précisés. Il insiste pour que ces critères ne se limitent pas à des données purement quantitatives (nombre de D.E., etc) mais tiennent compte, notamment, des *caractéristiques* du public (degré d'éloignement par rapport à l'emploi, degré de fragilité), du *volume* des offres d'emploi adaptées au public cible, etc.

*
* *