

**AVIS SUR L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DU
CONTRAT DE GESTION D'ACTIRIS 2013-2017 ET
RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ÉLABORATION DU
CONTRAT DE GESTION 2017-2021**

Aline BINGEN (ULB)

Eric CORIJN (VUB)

Jan DEGADT (KU Leuven)

Daniel DUMONT (ULB)

Amynah GANGJI (IBSA)

Noël SCHERER (Technifutur)

Ludo STRUYVEN (KU Leuven)

Décembre 2016

INTRODUCTION	3
PARTIE 1 : AVIS SUR L'ÉVALUATION PAR ACTIRIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE SON CONTRAT DE GESTION 2013-2017	4
PARTIE 2 : RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ÉLABORATION DU CONTRAT DE GESTION 2017-2021 D'ACTIRIS	7
2.A. Recommandations méthodologiques	7
1. Elaborer toute action à partir d'une « logique d'intervention » : ancrer la question des finalités au cœur du futur contrat de gestion	7
2. Prévoir l'évaluation de la mise en œuvre des actions	12
3. Prévoir l'évaluation de l'impact des actions phares	12
4. Développer l'expertise en matière d'évaluation : vers un Observatoire bruxellois de l'emploi et de la formation ?	15
2.B Recommandations politiques	18
Introduction	18
Actiris en tant que service public de l'emploi : comment gérer les tensions inhérentes à l'articulation entre l'offre et la demande sur le marché du travail	18
Un triple positionnement	22
Niveau 1 : Recommandations liées aux missions de base d'Actiris et qui lui sont spécifiques	24
Améliorer la mission d'intermédiation	25
Promouvoir l'évaluation externe des dispositifs mis en oeuvre	26
Niveau 2 : Recommandations à Actiris dans le cadre de collaborations transversales	28
Un exemple de méthode pour considérer l'articulation entre les acteurs	28
Synergie avec les acteurs publics de l'emploi et de la formation	29
Synergies avec le monde des entreprises et avec les acteurs de la société civile	33
Niveau 3 : Se positionner dans une prospective	34
Internationalisation et mondialisation	35
La structure générale de l'économie bruxelloise (et métropolitaine)	36
Les nouvelles économies : le commun, l'économie de partage, les transitions écologiques, etc.	38
ANNEXES	40
Annexe 1 : Note complète – recommandation « Associer les acteurs de la formation professionnelle aux maisons de l'emploi et clarifier le rôle de celles-ci »	40
Annexe 2 – Note complète – recommandation « Evaluer les stages de transition en entreprise (bientôt stages de première expérience professionnelle)	42
REFERENCES	

INTRODUCTION

Actiris a conclu avec le Gouvernement bruxellois un Contrat de Gestion, valable pour la période 2013-2017. Le Gouvernement et Actiris œuvrent actuellement à la préparation d'un nouveau Contrat de Gestion qui couvrira la période 2017-2021.

En vue d'évaluer le Contrat de Gestion existant, Actiris a constitué un comité d'experts et lui a confié une double mission :

- Emettre un avis sur l'évaluation interne du Contrat de Gestion pour la période 2013-2017 ;
- Faire des recommandations en vue d'établir le nouveau Contrat de Gestion pour la période 2017-2021.

Le comité d'experts s'est réuni cinq fois, chaque fois une demi-journée : les 20 septembre 2016, 11 octobre 2016, 28 octobre 2016, 8 novembre 2016, 6 décembre 2016. Les réunions se sont tenues dans les bâtiments d'Actiris qui a aussi fourni les documents nécessaires et qui a assuré le secrétariat.

Le présent document est le fruit des discussions menées au sein du comité d'experts. Le comité d'experts a travaillé dans le cadre de sa mission. Cette mission fixe dès lors la structure de ce document.

La première partie est assez courte et donne un avis sur l'évaluation interne par Actiris. La deuxième partie est plus détaillée et formule des recommandations pour Actiris et le Gouvernement bruxellois pour le Contrat de Gestion 2017-2021. Il y a deux types de recommandations :

- (1) Des recommandations méthodologiques qui se fondent sur une approche ciblée et systématique des missions d'Actiris et sur la manière dont cette approche peut être évaluée.
- (2) Des recommandations politiques qui renvoient surtout en substance au rôle d'Actiris comme service public de l'emploi. Les recommandations sont sur trois niveaux : (a) les recommandations spécifiques qui renvoient à la mission d'Actiris comme intermédiaire du marché du travail; (b) les recommandations qui font référence à la position d'Actiris en tant qu'acteur parmi d'autres de la politique du marché du travail dans le contexte bruxellois ; (c) les recommandations qui font référence à la position d'Actiris dans le cadre du développement d'une vision future par rapport au lieu de l'emploi dans l'économie et la société bruxelloise.

Le document reprenant les recommandations est complété par deux annexes.

Avant de clore cette introduction, les membres du comité d'experts souhaitent remercier les collaborateurs d'Actiris pour leur collaboration et le soutien logistique apporté pour l'exécution de cette mission.

PARTIE 1 : AVIS SUR L'ÉVALUATION PAR ACTIRIS DE LA MISE EN ŒUVRE DE SON CONTRAT DE GESTION 2013-2017

L'évaluation interne par Actiris de la mise en œuvre de son contrat de gestion 2013-2017 tient dans deux documents distincts : d'une part, une « Synthèse du rapport d'exécution du contrat de gestion 2013-2017 » (43 p.) et, d'autre part, une « Evaluation de la mise en œuvre du contrat de gestion 2013-2017 » (81 p.). Il est précisé sur l'un et l'autre document qu'ils ont été établis par la cellule de suivi du contrat de gestion d'Actiris et validés par son comité de direction - soit le directeur général, la directrice générale adjointe et les directeurs de l'organisme.

Les documents fournis donnent beaucoup d'éléments d'information, généralement formulés de manière schématique sous forme d'énumérations (*bulletpoints*), en vue de résumer ce qui a été fait au cours des années couvertes par le contrat de gestion dont la mise en œuvre est soumise à évaluation, pour tenter d'atteindre les objectifs fixés par ledit contrat. Ces éléments d'information montrent que de très nombreux chantiers parallèles ont été entamés ou poursuivis afin d'exécuter les missions centrales confiées à Actiris, à savoir le soutien à l'insertion professionnelle des chercheurs d'emploi et la satisfaction des attentes des employeurs. Ils laissent aussi entrevoir qu'Actiris est engagé dans un important processus de rénovation et de redynamisation internes, visant à améliorer le fonctionnement de l'organisation. A la lecture de ces éléments d'information, on peut supposer que la charge de travail qui pèse sur les services d'Actiris est importante et en croissance, en particulier dans le contexte de la mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat. Celle-ci a en effet conduit Actiris à devoir reprendre la gestion de nombreux dispositifs transférés de l'Etat fédéral à la Région de Bruxelles-Capitale en cours de contrat de gestion.

Au-delà de ces constats de base, la formulation d'un avis circonstancié à propos de l'évaluation interne par Actiris de la mise en œuvre de son contrat de gestion actuel est assez malaisée. Cette difficulté tient essentiellement à la faible lisibilité des deux documents communiqués, en particulier du second. Par ailleurs, l'articulation entre ces deux documents n'est pas explicitée. Le premier semble avoir une vocation synthétique, là où le second est un peu plus systématique.

Le premier rapport passe en revue les programmes phares déployés par Actiris au cours de la période couverte par le contrat de gestion 2013-2017 (mise en place de la « garantie jeunes », mise en œuvre de la sixième réforme de l'Etat, relocalisation des services centraux d'Actiris, développement des politiques croisées emploi-formation et investissements en matière d'IT), puis se penche sur chacune des directions de l'Office. En introduction, le document annonce, pour chaque programme phare et chaque direction, d'abord mettre en exergue les réalisations jugées essentielles au cours de la période couverte, puis pointer les principales opportunités et difficultés rencontrées dans la mise en œuvre du contrat de gestion et, enfin, formuler des recommandations en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion (p. 2).

Les développements qui suivent permettent au lecteur, pour chaque programme phare et chaque direction, de se faire une idée des principales réalisations concrétisées au cours de la période, en particulier en 2015 et 2016. Cette lecture est facilitée lorsque les réalisations sont quelque peu explicitées et pas simplement présentées de manière télégraphique. En revanche, les deuxième et troisième rubriques, consacrées respectivement, aux opportunités et difficultés rencontrées et aux recommandations en vue de la conclusion du prochain contrat de gestion, sont souvent beaucoup plus succinctes voire, dans certains cas, vides, sans que la raison en soit précisée. Pour une direction, la direction « chercheurs d'emploi », la situation est inverse : sont mentionnées des opportunités, des difficultés et des recommandations, tandis que ne sont en revanche pas présentées les principales réalisations engrangées, ce qui interpelle un peu, compte tenu du rôle central de cette direction. Par ailleurs, le rapport se concentre sur les missions menées au cours des deux dernières années et ne donne pas vraiment de vue d'ensemble sur les actions réalisées tout au long de la période de programmation.

Il n'est pas évident de comprendre ce qu'il faut conclure du panorama proposé quant à la question de savoir si le contrat de gestion a été adéquatement mis en œuvre ou non du point de vue d'Actiris.

Le second document, dénommé « Evaluation de la mise en œuvre du contrat de gestion 2013-2017 », est, lui, franchement difficile d'accès pour un lecteur extérieur à l'organisation, et ce pour plusieurs raisons.

En premier lieu, sa structure n'obéit pas à celle qu'il annonce pourtant lui-même. Ainsi, il est indiqué en page 2 que le document présente, pour chacun des engagements qui figurent dans le contrat de gestion 2013-2017 d'Actiris (A.), la manière dont ces engagements ont été traduits par l'Office en orientations stratégiques (B.), puis les réalisations concrètes opérées au cours de la période 2006-2011 – sans doute faut-il lire 2013-2017 – afin de mettre en œuvre le contrat de gestion (C.) et, enfin, les priorités identifiées en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion (D.). Or, la suite du document ne suit pas exactement cette structure-là, puisqu'il part des objectifs stratégiques et opérationnels arrêtés par Actiris, et non du contrat de gestion lui-même, et associe à chacun de ces objectifs une longue liste de réalisations, référencées tantôt comme des « réalisations RUN », tantôt comme des « réalisations CHANGE », sans que le sens de cette distinction soit clairement explicité. Par ailleurs, les priorités recensées en vue de la conclusion du prochain contrat de gestion n'apparaissent pas.

En second lieu, manquent une forme de lexique définissant de manière précise les termes employés, ainsi qu'une explicitation des très nombreux acronymes mentionnés (MCS, BAH, HR-XML, SD, GRAE, AEB, CNDD, SLAs, GMC, etc), afin de rendre possible la compréhension du détail des nombreuses réalisations dont il est fait état. Dans le même ordre d'idées, la terminologie employée n'est pas toujours consistante. Pour ne prendre qu'un seul exemple, le document évoque à plusieurs reprises la mise en place, au titre de réalisation, du « PAI » et indique qu'il faut comprendre par là le « plan d'action personnalisé » (p. 10) avant de mentionner, quelques pages plus loin, qu'il s'agit en réalité du

« plan d'accompagnement personnalisé » (p. 27). Outre que, dans aucun des deux cas, la formule complète et son acronyme ne correspondent (PAP ?), nulle part il n'est précisé de quoi il s'agit exactement, alors que le dispositif est probablement d'importance pour les chercheurs d'emploi. Bref, à la lecture du compte rendu qui est fait des nombreuses réalisations, on ne peut pas toujours comprendre simplement en quoi elles consistent.

En troisième lieu, et plus fondamentalement, le document semble parfois confondre évaluation et relevé de réalisations. Ainsi, il est dit de la présentation des réalisations qu'elle vise « à évaluer de manière synthétique la mise en œuvre du contrat de gestion » (p. 2). Or, le compte rendu succinct des principales mesures mises en œuvre pendant la période couverte par le contrat de gestion – les réalisations – ne permet pas, comme tel, de dire si les objectifs d'Actiris ont ou non été atteints. Et de fait, le document n'indique pas, à l'issue de l'énumération des diverses réalisations mises en exergue au regard de chaque objectif, si, sur cette base, Actiris considère que les engagements pris dans le contrat de gestion ont ou non été respectés. *A fortiori*, les informations recensées ne procèdent pas, et ne permettent pas de procéder, à des analyses d'impact, c'est-à-dire à de véritables évaluations, cherchant à mesurer si les dispositifs mis en place par Actiris permettent réellement d'améliorer le sort des chercheurs d'emploi bruxellois. A-t-on progressé sur cette voie au cours de la période couverte par le contrat de gestion 2013-2017 ? C'est possible, mais l'« évaluation » proposée ne permet pas de le dire, car les réalisations compilées sont déliées de leur contribution effective à l'atteinte des objectifs finaux d'Actiris.

Pour toutes ces raisons, il est difficile de se prononcer à propos de la (double) évaluation interne du contrat de gestion qui a été communiquée. Que l'organisation est engagée dans de très nombreux projets et y investit un temps et une énergie significatifs, cela semble manifeste. Mais que, pour autant, le contrat de gestion a été adéquatement mis en œuvre et, plus encore, que tout cela se traduit par une efficacité accrue dans l'atteinte des objectifs finaux de l'organisation restent, au vu des deux documents communiqués, des questions ouvertes.

Enfin, on pointera encore que les deux documents contiennent très peu de données chiffrées. Ils ne mobilisent par exemple pas du tout les indicateurs qui figurent en annexe du contrat de gestion dont la mise en œuvre est soumise à évaluation. D'autres documents fournis par Actiris, dont le bilan par le directeur général de son premier mandat quinquennal à la tête de l'organisme, sont riches en informations chiffrées relatives aux nombreuses réalisations engrangées au cours de la période couverte par le contrat de gestion. Ces données auraient gagné à être exploitées, d'autant qu'elles étaient disponibles.

Peut-être certaines des difficultés pointées ici s'expliquent-elles en partie par la faible lisibilité du contrat de gestion lui-même. On peut par exemple lire dans celui-ci des dispositions du type : « les collaborations d'Actiris et de Bruxelles Formation s'articulent autour de (...) la gestion du partenariat conjoint emploi-formation par le biais de la clarification du processus de prise en charge du Chercheur d'Emploi comprenant des transversalités intégrant les actions menées par Actiris, Bruxelles Formation et les Partenaires, nécessitant une collaboration accrue et la définition de processus communs afin

de permettre une prise en charge intégrée des Chercheurs d'Emploi » (p. 46). Quelles sont les obligations précises qui pèsent sur les parties signataires en vertu de cette disposition ? Comment Actiris peut-il en évaluer la mise en œuvre ? Et comment juger si cette évaluation interne est convaincante ?

* * *

En conclusion, l'évaluation proposée n'a, de notre point de vue, pas trouvé un format de présentation qui soit à la fois suffisamment synthétique et analytique. Si cette insuffisance est en partie imputable à la rédaction de l'actuel contrat de gestion lui-même, elle nous semble aussi liée à une difficulté plus fondamentale à présenter clairement et à hiérarchiser les informations pertinentes.

PARTIE 2 : RECOMMANDATIONS EN VUE DE L'ELABORATION DU CONTRAT DE GESTION 2017-2021 D'ACTIRIS

Nos recommandations en vue de l'élaboration du prochain contrat de gestion d'Actiris sont réparties en deux volets. Le premier porte sur la méthodologie de l'élaboration du contrat de gestion (A.), tandis que le second se concentre sur un certain nombre de politiques, de dispositifs et d'outils clés (B.)

2.A. RECOMMANDATIONS METHODOLOGIQUES

Sur le plan méthodologique, nos recommandations s'articulent autour de trois axes. Le premier, qui est aussi le plus important, a trait à la nécessité de beaucoup mieux distinguer les finalités et les moyens de l'organisme, et d'élaborer systématiquement les premières comme les seconds en fonction des besoins et problèmes à résoudre (1.) Le second axe a trait à l'importance de prévoir d'entrée de jeu la nécessité de pouvoir ultérieurement évaluer les actions entreprises, par le biais à la fois d'évaluations de mise en œuvre (2.) et d'évaluations d'impact (3.). Le troisième axe de nos recommandations, qui découle immédiatement du précédent et se situe à l'intersection des dimensions méthodologique et politique, concerne le développement et la mobilisation par Actiris d'une plus grande expertise en matière d'évaluation (4.).

1. ELABORER TOUTE ACTION A PARTIR D'UNE « LOGIQUE D'INTERVENTION » : ANCRER LA QUESTION DES FINALITES AU CŒUR DU FUTUR CONTRAT DE GESTION

Un des défauts du contrat de gestion 2013-2017 d'Actiris qui apparaît incidemment dans notre avis sur l'évaluation de sa mise en œuvre est le trop grand nombre, la dispersion et l'absence de hiérarchisation des objectifs fixés. De surcroît, ceux-ci sont souvent formulés de manière à la fois un peu répétitive et confuse. Il en découle une difficulté à distinguer entre

les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels, c'est-à-dire entre les missions fondamentales d'Actiris, d'une part, et les dispositifs concrets et les moyens logistiques déployés pour accomplir ces missions, d'autre part. Or, cette distinction doit pouvoir être faite dans le prochain contrat de gestion si l'organisme souhaite disposer d'une boussole qui mette l'accent sur ses véritables priorités et si l'on souhaite que, à l'heure du bilan suivant, le travail accompli en vue de réaliser ces priorités soit réellement évaluable.

A cet égard, il nous semble essentiel que le prochain contrat de gestion d'Actiris accorde davantage d'importance à l'élaboration et la formulation claire des objectifs stratégiques de l'organisation, mais laisse en revanche à celui-ci une marge de flexibilité importante pour lui permettre d'ajuster librement l'usage de ses moyens en regard de ces objectifs et pour déployer de nouvelles mesures en cours de contrat si cela apparaît opportun. Il paraît en effet peu réaliste de rester enfermé dans une logique de programmation quinquennale aspirant à une certaine forme d'exhaustivité, compte tenu de la rapidité des évolutions qui affectent le marché de l'emploi. Pour cette raison, le contrat de gestion ne devrait pas s'immiscer dans les contraintes opérationnelles, qui doivent rester du ressort de l'organisme et de ses instances décisionnelles. Sur ce plan, une source d'inspiration possible est le contrat de gestion 2011-2015 du VDAB, qui tient en seulement 20 pages et autant de dispositions¹ – et ce alors que l'organisme a la charge, du côté flamand, non pas seulement de l'accompagnement mais aussi de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi.

L'identification des objectifs stratégiques prioritaires ne signifie pas l'énonciation vague d'effets globaux souhaités. En ce sens, la Cour des comptes a déjà eu l'occasion de souligner, à propos des contrats d'administration conclus entre l'Etat fédéral et les institutions publiques de sécurité sociale, que « sur le plan des objectifs et des cibles, l'État n'a pu s'assurer de manière systématique de leur caractère pertinent, réaliste, ambitieux, précis, clair et planifié dans le temps ainsi que de leur caractère mesurable », compte tenu du caractère trop flou de ces contrats (Cour des comptes, 2005, p. 27)². Une bonne pratique possible pour éviter ce travers consiste à débiter le travail de construction des objectifs à partir de l'analyse fine des besoins ou problèmes rencontrés sur le terrain et à opérer ensuite des choix, de plus en plus précis et concrets, sur la base de ce que l'on pourrait appeler une « logique d'intervention ». Cette logique d'intervention vise à assurer que, au final, toute action mise en œuvre par l'organisme soit pensée en fonction de la contribution qu'elle est susceptible d'apporter à la résolution des problèmes ou besoins rencontrés.

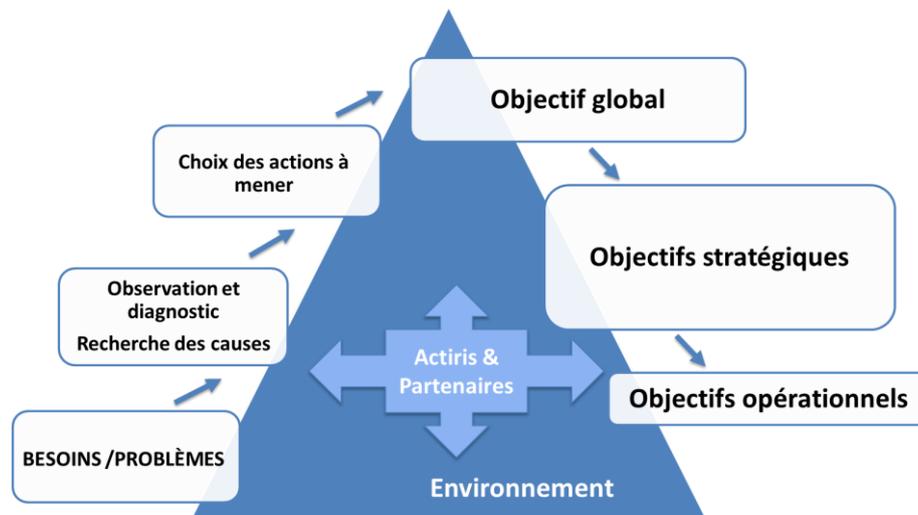
La figure ci-dessous schématise la logique d'intervention proposée, tandis que les développements qui la suivent l'explicitent à partir d'exemples concrets³

¹ Beheersovereenkomst afgesloten tussen de Vlaamse regering en de Vlaamse Dienst voor Arbeidsbedmiddeling en Beroepsopleiding voor de periode 2011-2015, 20 p., www.vdab.be/sites/web/files/doc/BeheersovereenkomstVDAB_2011_2015.pdf.

² Sur l'expérience des contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale, voir aussi Legrain, Larmuseau et Auwers (2005) et SPF Sécurité sociale (2009). Ces contrats en sont à leur sixième génération, laquelle couvre la période triennale 2016-2018.

³ Ces développements s'appuient sur les concepts développés dans Dejemepe et Van der Linden (2009).

Figure 1. Logique d'intervention d'une action ou d'un ensemble d'actions



Au départ de la logique d'intervention, il y a la prise de conscience d'un *ensemble de besoins ou de problèmes*, par exemple la persistance à Bruxelles d'un taux de chômage très élevé, en particulier chez les jeunes, les personnes faiblement scolarisées et les personnes d'origine étrangère. Ce problème représente un enjeu majeur pour les pouvoirs publics à Bruxelles, dans la mesure où la persistance d'un chômage massif frappant de manière disproportionnée un certain nombre de catégories sociales déterminées se traduit, à l'échelle de la Région, par un taux de pauvreté extrêmement élevé, mais aussi par une part des résidents de la capitale dans les recettes de l'IPP en décroissance continue depuis de nombreuses années.

Avant d'entreprendre toute action, il doit y avoir une *phase d'observation et de diagnostic* de la situation, grâce à laquelle on tente de cerner au mieux l'ampleur et les causes exactes du problème. Sous cet angle, les ressources déjà existantes sont nombreuses : on pense en particulier aux analyses produites depuis longtemps et régulièrement mises à jour par l'Observatoire bruxellois de l'emploi et l'Institut bruxellois de statistique et d'analyse, mais aussi au volumineux rapport de recherche de Marion Englert sur les caractéristiques et les déterminants du chômage à Bruxelles (Englert 2013, et les nombreuses études antérieures citées). Le ressenti des chercheurs d'emploi, des employeurs et des travailleurs d'Actiris ne doit pas être négligé non plus.

A la suite de cette phase d'observation et de diagnostic, on doit être en mesure de se donner un *objectif global*, par exemple diminuer le nombre de chômeurs à Bruxelles, ou augmenter le taux d'emploi des Bruxellois, selon ce que le diagnostic aura fait apparaître comme le plus pertinent au regard des difficultés sociales (et budgétaires) rencontrées par la Région. A ce stade, on ne se situe plus au niveau de la perception du problème : on s'appuie sur l'observation et le diagnostic dudit problème pour faire un choix politique – en l'occurrence,

et toujours à titre d'exemple, diminuer le nombre de chômeurs ou augmenter le taux d'emploi, ce qui n'est pas la même chose.

Une fois l'objectif global arrêté, il faut, toujours sur la base du diagnostic des causes du problème, se fixer des *objectifs stratégiques, ou spécifiques*. S'agissant par exemple du chômage des jeunes peu qualifiés d'origine étrangère, qui est l'une des facettes du problème identifié, on peut agir de plusieurs manières : en luttant contre la discrimination à l'embauche et en promouvant la diversité sur le marché de l'emploi, en réduisant le décrochage scolaire et en favorisant une meilleure orientation des élèves à la sortie des études, en développant l'apprentissage des langues, en diminuant le coût de l'embauche des demandeurs d'emploi peu qualifiés résidant à Bruxelles, etc. Entre ces différentes variables, des choix s'imposent, contraints par les leviers dont dispose l'organisme. Définir un objectif stratégique, c'est faire un tel choix et ainsi dire par quel(s) canal(-aux) privilégié(s) l'organisme entend, compte tenu de ses compétences, ici celles d'Actiris, atteindre l'objectif global retenu. Par exemple, si cela apparaît pertinent au vu du diagnostic, accroître la demande de travail peu qualifié, en accordant la priorité aux jeunes. Une quinzaine d'objectifs stratégiques pourraient ainsi être identifiés, tous inscrits dans la continuité de l'objectif global retenu.

Une fois les objectifs stratégiques définis, il reste alors à préciser la manière d'y parvenir. Là encore, le diagnostic des causes doit jouer un rôle central. Il importe également de prendre connaissance, lorsqu'elles existent, des évaluations déjà menées à propos de l'éventail des actions, interventions et politiques susceptibles d'apporter une réponse aux problèmes identifiés. Bien entendu, il faut aussi bien apprécier le contexte socio-économique dans lequel le projet s'insère. Sur ces différentes bases, il est alors possible d'opérer un choix parmi les très nombreuses actions envisageables et, au regard des ressources disponibles, de se définir des *objectifs opérationnels*. Par ressources, il faut entendre les ressources financières (fonds propres, subsides, etc) mais aussi les ressources non financières (en particulier le personnel susceptible d'être affecté à l'action envisagée).

Un exemple d'objectif opérationnel concret serait d'organiser et prendre en charge le financement de 5 000 stages accompagnés en entreprise de courte durée par an à destination des demandeurs d'emploi bruxellois de moins de trente ans au chômage depuis au moins trois mois et titulaires au plus du certificat de l'enseignement secondaire supérieur. Un autre objectif opérationnel pourrait être, dans une tout autre perspective, d'assurer l'existence pérenne de 10 000 emplois subventionnés dans les secteurs public et non marchand, dans le but d'occuper des demandeurs d'emploi à des tâches d'utilité collective non rencontrées par le marché de l'emploi ordinaire. Ces objectifs opérationnels précis, ici seulement mentionnés à titre d'exemples, ne pourront être déterminés et n'auront de sens que parce qu'ils auront été préalablement enchâssés dans un objectif global décliné en objectifs stratégiques, le tout ayant été précédé par une phase de diagnostic.

Dans cette logique, une action particulière est donc systématiquement pensée en fonction de besoins ou problèmes dont les causes ont été analysées, à la suite de quoi des priorités stratégiques ont été établies. Toute action doit ultimement concourir à la réalisation d'une ou plusieurs de ces priorités stratégiques, elle-même corrélées à un objectif global, ou final. Le

contrat de gestion doit avoir pour objet privilégié la formulation de ces priorités et de cet objectif. Encore une fois, son élaboration présuppose nécessairement la réalisation d'un diagnostic le plus fin possible des problèmes et des besoins. Quant aux objectifs opérationnels, en particulier leur quantification, c'est davantage au comité de gestion et à la direction générale de l'organisme qu'il appartient de les arrêter.

La mise en œuvre de la logique d'intervention ici présentée peut sembler complexe de prime abord. Toutefois, prendre le temps de l'opérationnaliser à l'occasion de l'élaboration du prochain contrat de gestion conduirait à ce que la question des finalités et de la pertinence de toute action soit structurellement au cœur du pilotage de l'action publique. Par ailleurs, le contrat gagnerait sans aucun doute à définir le plus clairement possible les termes utilisés et à stabiliser la terminologie employée, ainsi qu'à s'assurer du caractère pleinement compréhensible par tous des engagements pris⁴.

Un autre intérêt majeur de développer une telle logique d'intervention pour chaque action a trait au moment ultérieur de l'évaluation. C'est que s'il est bien construit, le contrat de gestion fera figure de « norme de référence dans la démarche d'évaluation : les clauses énonçant les objectifs permettront d'évaluer la mesure dans laquelle l'entité décentralisée a exécuté les obligations que le contrat mettait à sa charge ». Mais, avertissent certains observateurs, « la contribution du contrat à l'évaluation de l'action de l'organisme sera d'autant plus précieuse que les objectifs et indicateurs auront été définis avec soin. Au contraire, une rédaction lacunaire, reposant, par exemple, sur une formulation trop vague, privera le contrat d'une part substantielle de son utilité » (De Roy, 2010, p. 144).

Lorsqu'il s'agira de procéder à l'évaluation, il sera bien entendu utile de quantifier le degré de réalisation des divers objectifs opérationnels retenus. Il s'agira, autrement dit, d'évaluer la mise en œuvre des actions programmées, au moyen d'indicateurs de réalisation, qui renseignent à propos des activités menées (2.). Mais il importera aussi et surtout de chercher à déterminer dans quelle mesure ces actions ont eu un véritable effet sur le devenir de leurs bénéficiaires. L'évaluation visera alors, non pas seulement à mesurer leur degré de mise en œuvre, mais à jauger leur impact effectif, au moyen cette fois d'indicateurs de résultats (3.). Comme on va le voir, l'existence d'un objectif global et d'objectifs stratégiques clairement établis est indispensable pour permettre à un évaluateur de chercher à mesurer cet impact, tout comme le sont les informations collectées dans le cadre de l'évaluation de mise en œuvre.

Si toutes les actions menées doivent faire l'objet d'une évaluation de mise en œuvre, ou de suivi, nous suggérons, compte tenu de sa difficulté, de réserver l'évaluation d'impact aux actions jugées les plus importantes ou les plus coûteuses, bref aux actions phares.

⁴ Dans cette perspective, la disposition de l'actuel contrat de gestion citée à la fin de notre avis sur l'évaluation de sa mise en œuvre constitue un parfait contre-exemple. La formule suivante, extraite des documents internes d'Actiris remis au groupe d'experts, laisse également perplexe : « Positionner la communication d'Actiris comme un véritable partenaire business stratégique, en apportant une dimension marketing dans la construction des solutions, dès la réflexion politique ». Qu'est-ce à dire, précisément ?

Avant de détailler les deux types d'évaluation *a posteriori* dont une action peut faire l'objet, on peut encore faire observer que le déploiement de la logique d'intervention proposée ici permet également de réaliser des évaluations *ex ante*, c'est-à-dire de vérifier, avant le lancement de l'action, si celle-ci paraît adéquatement articulée à l'objectif global et aux objectifs stratégiques retenus ainsi qu'aux besoins et problèmes identifiés. L'évaluation *ex ante* consiste donc à s'assurer autant que possible de la pertinence de toute action envisagée avant son démarrage. Elle permet d'opérer des ajustements dès le stade de la programmation, lorsqu'apparaissent des problèmes de conception ou de cohérence qu'il est encore temps de corriger.

2. PREVOIR L'ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

Souvent, de mauvais résultats sont attribués à de mauvais choix de politique, alors qu'en réalité, ces résultats décevants sont parfois imputables à une mise en œuvre déficiente plutôt qu'à un choix de politique inapproprié. La manière dont une action est mise en œuvre pèse en effet significativement sur ses effets, ou résultats. C'est pourquoi il est indispensable de suivre et d'évaluer la mise en œuvre de toute action. Par ailleurs, effectuer un tel *monitoring* est indispensable pour collecter les données qui sont indispensables en vue de réaliser ultérieurement une évaluation des résultats proprement dits. En l'absence de suivi régulier, il ne sera pas possible d'élaborer des pistes d'explication pour tenter de comprendre les effets qui seront observés après coup.

L'évaluation de la mise en œuvre nécessite d'abord la mise en place d'indicateurs de réalisation. Par le biais de ceux-ci, on mesure des unités physiques ou monétaires, tels le nombre et le type de stages accomplis, le nombre et le type de bénéficiaires de ces stages, le nombre de séances d'information collective organisées, le budget alloué à chaque action, etc. Ces indicateurs permettent de voir si les objectifs opérationnels de l'organisme exprimés sous la forme de cibles chiffrées sont ou non atteints.

Mais l'évaluation de la mise en œuvre ne se limite pas à cela. Elle suppose aussi une description, une analyse et une appréciation de toute action, ainsi que du processus par lequel le ou les opérateurs impliqués mènent cette action. S'agissant de l'action en tant que telle, cela conduit à poser les questions suivantes : quelle est la nature précise de cette action ? Quel est son public-cible ? Comment ses bénéficiaires sont-ils sélectionnés ? Quelle est la taille et la composition des groupes de bénéficiaires ? Quel est le mode d'intervention mobilisé ? Quels sont les équipements disponibles ? Quant à l'opérateur en charge de l'action, il faut dire qui il est et comment il est organisé, quel est le personnel affecté à l'action, comment, si les opérateurs sont plusieurs, sont-ils coordonnés et quel est le rôle de chacun, etc.

3. PREVOIR L'ÉVALUATION DE L'IMPACT DES ACTIONS PHARES

Là où l'évaluation de mise en œuvre renseigne sur les réalisations et leurs évolutions, et s'apparente donc à une forme de suivi permanent des actions, l'évaluation d'impact, elle, a

nécessairement lieu après coup et s'inscrit dans une démarche de recherche de relations causales. Autrement dit, elle poursuit l'objectif d'identifier les effets précis, ou résultats, qui peuvent être imputés aux actions : celles-ci permettent-elles d'accroître les perspectives d'emploi de leurs bénéficiaires ?

Des données telles que le nombre de personnes ayant bénéficié d'une séance d'information, d'un plan d'action individualisé ou d'un stage ne peuvent pas être utilisées comme indicateurs de succès, ou « résultats », de l'action d'Actiris. Car un tel décompte ne dit en réalité rien sur le nombre de demandeurs d'emploi ayant retrouvé un emploi *grâce* à l'action d'Actiris, alors que c'est cela qui constitue en définitive la seule information véritablement pertinente en termes d'évaluation proprement dite. Comme le soulignent Cahuc et Zylberberg (2004, p. 179), « cette façon de présenter le bilan d'une mesure de politique d'emploi en affichant simplement le nombre de bénéficiaires devrait être bannie, car elle fait croire que l'efficacité de la mesure se confond avec le nombre de gens qui en bénéficient ». Même des taux de sortie positive en croissance ne traduisent pas nécessairement une efficacité plus grande des dispositifs de mise à l'emploi, dans la mesure où une évolution à première vue encourageante peut simplement refléter un changement des caractéristiques des bénéficiaires (à l'avantage, par exemple, de demandeurs d'emploi plus qualifiés) ou, plus simplement, des conditions économiques plus propices à l'embauche. Un taux de sortie positive ne donne pas de point de comparaison au regard duquel ce taux pourrait être considéré comme la preuve d'un impact positif.

Cela étant, comme nous l'avons indiqué plus haut, toutes les mesures d'emploi ne peuvent pas, pratiquement, faire l'objet d'une analyse fine en termes d'impact, étant donné à la fois la complexité de celle-ci et la place secondaire que certaines actions occupent dans la trajectoire des bénéficiaires. Partant, c'est à l'égard des actions jugées les plus importantes, en termes de public, d'effets attendus ou de budget, que l'évaluation d'impact est la plus pertinente.

Méthodologiquement, pour savoir si un dispositif améliore effectivement les perspectives d'emploi des personnes qui y ont participé – ou tout autre critère d'évaluation qui serait jugé plus pertinent –, il faut chercher à pouvoir répondre à une question contrefactuelle du type suivant : en quoi les perspectives d'emploi des bénéficiaires du dispositif sont-elles différentes, en moyenne, de ce qu'elles auraient été s'ils n'avaient pas bénéficié de la mesure ? Dans l'absolu, seule la comparaison entre ces deux situations permet de savoir si le dispositif a réellement fait une différence en matière d'insertion professionnelle. En pratique, une telle comparaison est bien sûr impossible, puisqu'une même personne ne peut jamais simultanément participer à une action et ne pas y participer. C'est de cette impossibilité que découle toute la difficulté d'évaluer sérieusement l'efficacité et de mesurer l'impact des politiques d'emploi. Cela étant, des progrès considérables ont été réalisés ces vingt dernières

années sur le plan des méthodes, même s'il n'y a pas encore de consensus à propos de la méthode la plus fiable⁵.

En tout état de cause, il y a lieu de penser l'évaluation de l'impact d'un programme particulier avant même son lancement. En effet, la mise en œuvre de certaines méthodes d'évaluation nécessite de sélectionner un groupe de contrôle et de collecter des données détaillées sur leur parcours et sur celui des futurs participants bien avant leur entrée dans le programme évalué. Pour cela, il faut s'accorder du temps. Le travail de collecte et de vérification des données peut en effet être assez chronophage.

Par ailleurs, les effets de certains programmes ne se font sentir qu'à long terme. Dans ce cas, il faudrait idéalement observer les conséquences des mesures dans la durée. Mais, outre qu'un tel suivi est assez coûteux, il devient plus difficile d'établir une relation de causalité entre l'action et les faits observés – par exemple, la trajectoire sur le marché du travail – à mesure qu'on s'éloigne du moment où cette action a eu lieu. Il y a donc un compromis à trouver entre une analyse des effets immédiats d'une action et une analyse de ses effets à plus long terme.

Enfin, si une action s'avère avoir un effet positif – dans un sens qu'il convient bien sûr d'explicitier –, cela ne dit pas encore jusqu'à quel point il faudrait la développer. Ici, les coûts et bénéfices peuvent être confrontés pour définir le niveau souhaitable de son développement. L'analyse coûts-bénéfices exprime les effets en termes monétaires – par exemple l'augmentation du revenu du bénéficiaire découlant de la reprise d'emploi ou la diminution des dépenses des autorités publiques en matière d'allocations de chômage – et les compare aux coûts engendrés par l'action, de manière à pouvoir jauger si la différence entre coûts et bénéfices est positive ou négative. Cet outil peut servir de guide pour déterminer l'ampleur à donner à une action évaluée positivement.

Déployer une évaluation d'impact implique d'adopter un critère d'évaluation (le taux d'emploi, le revenu, la satisfaction personnelle, etc), en fonction duquel l'effet qui sera observé va être jugé positif ou non, puis de chercher à déterminer un point de référence, au regard duquel les évolutions observées peuvent être confrontées et l'effet net du programme en cause ainsi identifié. Autrement dit, il faut se mettre d'accord sur le critère qui permettra de dire si les résultats qui seront constatés sont favorables ou non et ensuite s'attacher à mesurer ces résultats.

La question de savoir quel est le critère d'évaluation à retenir pour évaluer l'impact d'une mesure est centrale. Elle doit faire l'objet d'une réflexion et d'une décision très tôt dans le processus d'évaluation.

Une bonne description préalable d'une politique peut révéler l'objectif stratégique qui lui est assigné par son initiateur. Si l'objectif affiché par le programme soumis à évaluation est

⁵ Pour un exposé non technique sur les méthodes généralement utilisées pour évaluer des politiques publiques, en particulier des politiques d'emploi, voir Dejemeppe et Van der Linden (2009), Van der Linden (2011) et Parienté (2016).

suffisamment explicite, on peut alors s'y tenir pour élaborer le critère d'évaluation. Mais ce n'est pas toujours évident, car il arrive fréquemment que les programmes à évaluer poursuivent plusieurs objectifs distincts, susceptibles d'entrer en tension. Plus fondamentalement, il faut aussi déterminer si l'objectif stratégique affiché, quand il existe, est toujours fondé et pertinent.

Par ailleurs, l'effet sur lequel porter son attention est contraint par ce qui est susceptible d'être mesuré : évolution des revenus, moment de la sortie du chômage (ventilée en fonction de la destination suivie - entrée en emploi ou sortie de la population active), moment de l'entrée sur le marché de l'emploi (ventilée en fonction du type d'activité professionnelle et de ses caractéristiques),... Un des rôles de l'évaluation *ex ante* évoquée plus haut, cette première évaluation qui est faite lors du démarrage de l'action, est précisément de s'être assuré de la possibilité de mener ultérieurement une évaluation d'impact à partir des critères prévus, tandis que l'évaluation de suivi, elle, aura permis la collecte périodique des données nécessaires à la mesure du critère retenu.

Il faut donc arrêter un (ou plusieurs) critère(s) d'évaluation(s) qui soi(en)t à la fois pertinent(s) et réaliste(s).

Une fois déterminés le ou les critères d'évaluation qui serviront de jauges, il faut identifier les effets de l'action évaluée sur ses bénéficiaires. C'est, techniquement, le point le plus délicat et celui sur lequel achoppent le plus souvent les études d'impact. La tâche consiste à définir une situation de référence plausible, c'est-à-dire à formuler une hypothèse crédible à propos de ce qui serait advenu aux bénéficiaires en l'absence de l'action. C'est au regard de cette situation de référence que l'on peut mesurer les effets d'un programme. Mais cette mesure n'est satisfaisante que si la situation de référence, qui joue donc le rôle de point de comparaison, est définie adéquatement.

Des méthodes très diverses existent à cet effet. On renvoie à cet égard à la vaste littérature en matière d'évaluation des politiques d'emploi.

4. DEVELOPPER L'EXPERTISE EN MATIERE D'EVALUATION : VERS UN OBSERVATOIRE BRUXELLOIS DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION ?

Pratiquement, pour qu'Actiris puisse s'inscrire davantage dans une culture de l'évaluation, ainsi qu'il semble souhaiter le faire, il importe que l'organisme développe une plus grande expertise en la matière. Cela nécessite un investissement organisationnel et humain. Il importe aussi de réfléchir à la meilleure manière de combiner évaluation interne et évaluation externe.

Actiris dispose d'ores et déjà d'un service d'études, l'Observatoire bruxellois de l'emploi⁶, dont les recherches et les publications ont permis d'améliorer substantiellement la connaissance du marché du travail bruxellois et le suivi de son évolution. Mais on sait que,

⁶ Voir www.actiris.be/marchemp/tabid/205/language/fr-BE/L-Observatoire-bruxellois-de-l-Emploi.aspx.

contrairement à ce que les règles répartitrices de compétences rendent possible pour le VDAB en Flandre et le FOREM en Wallonie, les études relatives au marché de l'emploi et à l'offre de formation sont, à Bruxelles, produites en deux voire trois lieux distincts : Actiris pour ce qui concerne l'emploi, mais aussi Bruxelles Formation et le VDAB Brussel pour ce qui concerne la formation professionnelle. Du côté francophone, Bruxelles Formation compte au sein de son administration centrale un service d'études et de développement⁷, mais ce service ne semble pas constituer, à l'heure actuelle, un Observatoire bruxellois de la formation qui serait le pendant, pour la formation professionnelle, de l'Observatoire bruxellois de l'emploi. Du côté flamand, le VDAB est lui aussi équipé d'un *studiedienst*⁸, mais Bruxelles ne semble pas faire l'objet d'une attention spécifique dans ses analyses.

Compte tenu du caractère un peu artificiel de cette segmentation et, surtout, de la nécessité de disposer de données et d'évaluations intégrant les deux politiques, on pourrait imaginer que, dans le sillage de l'accord de coopération qui a été conclu en 2012 entre la Région bruxelloise et la COCOF en vue de développer, à Bruxelles, des « politiques croisées » en matière d'emploi et de formation⁹, un service d'études commun à Actiris et à Bruxelles Formation voie le jour. L'accord de coopération invite en effet les services d'études respectifs des deux organismes à mettre en place des outils communs d'identification des besoins des demandeurs d'emploi et des entreprises, afin de parfaire leur offre respective. Rien ne semble s'opposer à franchir le cap de l'intégration, au-delà du simple rapprochement, de manière à centraliser et mutualiser l'expertise des deux organismes. Logistiquement, l'opération pourra être facilitée par la relocalisation physique d'Actiris et des services opérationnels de Bruxelles Formation, ainsi du reste que du VDAB Brussel, dans un même bâtiment – la tour Astro – dans le courant de l'année 2017.

S'agissant de la possibilité d'associer le VDAB Brussel à l'Observatoire bruxellois de l'emploi et de la formation qui pourrait ainsi voir le jour, il faut en revanche souligner qu'aucun texte équivalent à l'accord de coopération sur les politiques croisées n'a été adopté à ce jour entre la Région et la Communauté flamande (Dumont, 2015a, p. 1362) – sinon un accord de

⁷Voir www.bruxellesformation.be/bruxelles-formation-ses-partenaires/documents-disponibles/etudes-et-enquetes.html.

⁸ Voir www.vdab.be/trends/studiedienst.shtml.

⁹ L'accord de coopération figure en annexe de l'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 commune concernant les politiques croisées « emploi-formation », *M.B.*, 25 mars 2013, 3^{ème} éd. Au passage, on soulignera que, non moins de quatre ans après son adoption, cet accord de coopération n'a 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 œuvre. Pourtant, un projet de décret avait bien été déposé par le gouvernement au parlement francophone bruxellois et approuvé par celui-ci (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 », *Doc. parl.*, parlement francophone bruxellois, 2012-2013, n° 75), mais il n'a, semble-t-il, pas été jugé utile de poursuivre la procédure législative au-delà. On ne voit pas très bien ce qui le justifie.

coopération de 2011 ciblé sur la problématique de la mobilité interrégionale des demandeurs d'emploi¹⁰⁻¹¹.

Au-delà de cette dimension institutionnelle, l'utilité et la fiabilité des résultats d'une évaluation dépendent assez fortement du choix de l'évaluateur. Celui-ci peut être interne ou externe. Les deux possibilités présentent chacune des avantages et des inconvénients.

L'avantage d'un évaluateur interne est sa proximité avec les problématiques qui intéressent les décideurs. Un évaluateur interne est généralement plus au fait des contraintes organisationnelles et du mode de fonctionnement concret d'un programme qu'une personne extérieure. Il dispose également d'un accès direct aux données de l'administration. Mais l'inconvénient d'une évaluation exclusivement interne est la tendance, parfois, à « protéger » les programmes existants. De plus, l'évaluation requiert des outils et des méthodes complexes, en tout cas s'agissant de l'évaluation d'impact. En l'absence d'évaluation externe – et de débats publics –, le risque est plus grand que les politiques ne soient pas modifiées, ou le soient sur la base d'études qui n'auraient peut-être pas résisté à un examen plus ouvert ou plus rigoureux.

D'un autre côté, si les travaux d'évaluation sont menés uniquement à l'extérieur, ils risquent de ne pas être suffisamment informés des modalités concrètes des programmes, des pratiques des acteurs de terrain et des préoccupations des décideurs. Qui plus est, le recours à des consultants extérieurs ne garantit pas nécessairement plus d'indépendance et d'objectivité. C'est que certains consultants ne souhaitent pas être en désaccord trop flagrant ou fréquent avec les commanditaires, de peur de ne plus se voir attribuer de contrats. Le recours à un consultant extérieur ne garantit pas toujours non plus que celui-ci maîtrise les méthodes et les outils de l'évaluation d'impact.

Compte tenu de ces avantages et inconvénients respectifs, une piste possible consiste, lorsque l'évaluation est menée en interne, à entourer les évaluateurs d'un comité de suivi extérieur et lorsque, à l'inverse, l'évaluation est externalisée, à entourer les experts sollicités

¹⁰ 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.

¹¹ 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 relatif aux politiques croisées conclu 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 ou à ceux mis en place par la Communauté flamande. Une certaine différenciation est compréhensible, voire nécessaire, puisque la Région bruxelloise, 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. Voir 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, sess. ord. 2012-2013, n° 75/1, p. 7 à 11.

d'un comité de suivi composé de représentants de l'organisme chargé de la gestion du programme et de son financement. Dans les deux scénarios, il importe, faut-il le dire, de s'assurer que les évaluateurs maîtrisent suffisamment bien les techniques d'évaluation. A propos du premier scénario, celui d'une évaluation interne accompagnée de l'extérieur, on signalera que la tendance, depuis une quinzaine d'années, est de séparer clairement le rôle des responsables de la conception et de la mise en œuvre des programmes de celui des évaluateurs.

A l'issue de l'évaluation, qu'elle soit interne ou externe, il est sain que les résultats puissent faire l'objet d'un débat public suffisamment ouvert et documenté. Dans cette perspective, on peut prévoir d'entrée de jeu les modalités de diffusion de ces résultats, chercher à éveiller l'intérêt des pouvoirs publics et de toutes les parties prenantes afin qu'ils participent au débat, ou encore solliciter le soutien de revues universitaires ou spécialisées.

2.B RECOMMANDATIONS POLITIQUES

INTRODUCTION

ACTIRIS EN TANT QUE SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI : COMMENT GERER LES TENSIONS INHERENTES A L'ARTICULATION ENTRE L'OFFRE ET LA DEMANDE SUR LE MARCHE DU TRAVAIL

Une inadéquation complexe

La priorité d'un service public de l'emploi est de veiller à une bonne articulation entre l'offre et la demande sur le marché du travail. Il est crucial que chaque citoyen domicilié en Région bruxelloise travaille afin qu'il puisse se développer et survenir à ses besoins en toute indépendance. Pour l'employeur, il est essentiel qu'il dispose de personnel compétent et bien formé, pour lui permettre de se développer et d'innover. L'accélération des développements technologiques, la globalisation et la flexibilité professionnelle rendent le marché du travail plus volatil. Cela conduit à une plus grande incertitude chez le travailleur, certainement à l'échelon inférieur du marché du travail. Les travailleurs et les employeurs doivent davantage miser sur l'employabilité (la chance de trouver et de conserver un travail, pas nécessairement le même emploi). Les développements cités offrent en même temps des opportunités de trouver un nouvel emploi et d'attirer de nouveaux travailleurs. Ces tendances tant du côté de l'offre que de la demande conduisent à une disparité de plus en plus complexe entre l'offre et la demande sur le marché du travail. C'est d'autant plus vrai pour un marché du travail métropolitain comme celui de Bruxelles. Pour Actiris en particulier, le service public doit opérer dans des limites fonctionnelles, géographiques et institutionnelles alors que le marché du travail bruxellois est étroitement lié aux marchés du travail voisins flamand et wallon, ainsi qu'au marché du travail international.

A la base de la discordance, différentes causes sur lesquelles Actiris ne peut pas toujours agir directement. Mais les possibilités se multiplient grâce à l'organisation et au soutien d'alliances ou de réseaux avec des entreprises privées et des organisations non marchandes et d'autres pouvoirs publics et services publics. Ceci est au cœur de la fonction de régisseur. Ce nouveau rôle est entre-temps ancré dans la stratégie « Europe 2020 » du réseau européen des services publics de l'emploi¹².

Le cours avec Actiris

Quelle direction est souhaitable pour Actiris et les partenaires dans les prochaines années ? A la base de la problématique du matching, on retrouve d'une part le jeu de l'offre et de la demande sur le marché du travail et d'autre part la situation des personnes très éloignées du circuit du travail ou en situation de handicap, auxquelles le secteur de l'économie sociale peut offrir une solution. En ce qui concerne ce dernier point : Bruxelles présente encore un potentiel de croissance dans le secteur de l'économie sociale, plus que dans le reste du pays. Cela requiert une trajectoire de croissance. Mais l'économie sociale ne sera pas à elle seule capable de résoudre le problème, au regard de la grande proportion de chômeurs, de bénéficiaires du revenu d'intégration et d'autres inactifs parmi la population active bruxelloise. A l'instar de l'économie occidentale en général, une métropole comme Bruxelles est caractérisée dans une plus forte proportion par la combinaison paradoxale d'une productivité élevée et d'un sous-emploi. Nous sommes confrontés à Bruxelles à une situation où il devient « normal » que plus de 20 pour cent de la population active, dont une grande partie est infrascolarisée, soit sans emploi. Cela s'explique entre autres par l'accroissement des exigences de formation et de l'éviction, par la navette relativement élevée et le flux de travailleurs étrangers sur le marché du travail bruxellois. Parallèlement, Bruxelles est confrontée à une densification de nouvelles activités économiques¹³ (cf. stratégie 2025 pour Bruxelles).

Actiris s'est vu confier un rôle dans ces deux domaines : soutien d'un matching selon les principes du marché et soutien des groupes fragilisés. Trouver le bon équilibre entre les deux constitue une mission difficile. La tentation est grande d'investir unilatéralement dans un seul des deux, comme c'est le cas dans d'autres pays. Dans certains pays, cela a même

¹² Struyven, L. & Van Parys, L. (2016). *How to act ? Implementation and evolution of the PES conductor role: The Belgian PES in Flanders as a case study*. Analytical paper PES-to-PES Dialogue, European Commission.

¹³ Voir le récent DynaMM-review qui démontre que la Région bruxelloise connaît relativement la plus grosse augmentation brute de postes en comparaison avec la Région flamande et la Région wallonne, grâce à l'activité d'entreprises unirégionales (plus petites) (entreprises uniquement actives en Région bruxelloise). Goesaert, T. & Struyven, L. (2016). *Decompositie van de regionale tewerkstellingsdynamiek. Nieuwe cijfers voor de periode 2006-2015, met focus op de meest recente jaar-op-jaar bewegingen*. DynaM-review 2016/3. Leuven: HIVA. {Goesaert T. & Struyven, L. (2016). *Décomposition de la dynamique d'emploi régionale. Nouveaux chiffres pour la période 2006-2015, en particulier les évolutions annuelles les plus récentes*. DynaM-review 2016/3. Leuven : HIVA.}

conduit à la déstabilisation du service public (ex. Pays-Bas). Ce n'est pas « ou-ou », mais bien « et-et ». Les deux tâches, soutenir un matching conforme au marché et soutenir les groupes fragilisés, doivent se voir accorder simultanément une importance plus grande, au lieu de suivre une logique trade-off entre les deux.

Soutenir les processus de matching automatiques, selon les principes du marché

La première tâche requiert un plus grand nombre d'investissements à la lumière de la numérisation des informations sur le marché du travail et du matching. Actiris doit miser davantage sur cet aspect, ce dernier favorisant la transparence et le matching sur le marché du travail. Il est dès lors nécessaire de poursuivre les investissements dans une base de données publique de qualité reprenant les offres d'emploi et les chercheurs d'emploi, ainsi que dans des applications numériques afin de faciliter les processus de recherche (surtout le matching automatique, en plus d'autres canaux et stratégies ou projets avec des employeurs et chercheurs d'emploi). Des alliances doivent être formées à cette fin avec le secteur privé et avec de nouveaux acteurs, tels que des acteurs technologiques.

Ces informations numériques sur le marché du travail sont aussi une source de connaissances. Tout comme dans les autres grosses villes, le marché du travail bruxellois requiert une approche fondée sur la connaissance. A ce stade, la Région bruxelloise dispose déjà d'une infrastructure de connaissances (IBSA, bureau bruxellois de la planification...), d'universités et enfin et surtout, en ce qui concerne le marché du travail, de l'Observatoire bruxellois. Nous plaidons pour la création d'ateliers de connaissances par domaine de la politique du marché du travail, dans lesquels l'Observatoire bruxellois collaborera intensivement avec un partenaire scientifique, dans le but de développer et de désenclaver les connaissances dans des domaines comme l'emploi dans de nouveaux secteurs, l'apprentissage en alternance, la politique des groupes cibles, l'intégration de groupes fragilisés, etc. Ces connaissances sont essentielles pour orienter la politique¹⁴.

¹⁴Prenons en guise d'exemple la politique des groupes cibles permettant à un grand nombre d'entreprises et d'implantations à Bruxelles d'engager des groupes cibles et de bénéficier dans un premier temps d'aides à l'embauche. Une étude récente montre qu'un des points faibles de la politique régionalisée des groupes cibles est que les réductions groupes cibles octroyées aux employeurs profitent surtout aux navetteurs qui viennent travailler à Bruxelles, plutôt qu'aux chercheurs d'emploi bruxellois mêmes. Cela a contribué à ce que la Région bruxelloise opte à l'avenir pour la concentration des moyens pour le recrutement de groupes fragilisés bien définis. Actiris a la possibilité de concentrer les aides à l'embauche sur les chercheurs d'emploi domiciliés à Bruxelles. Voir : Van Landeghem, G., Coomans, S., Struyven, L. (2015). *Tewerkstellingsstimuli voor doelgroepen in het Brussels Gewest. Inventarisatie, analyse en aanbevelingen voor een doelgroepenbeleid van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest*. Leuven: HIVA. {Van Landeghem, G., Coomans, S., Struyven, L. (2015). *Incitants à l'emploi pour les groupes cibles en Région de Bruxelles-Capitale. Inventaire, analyse et recommandations pour une politique des groupes cibles de la Région de Bruxelles-Capitale*. Leuven: HIVA.}

Éléments clés dans les stratégies de soutien des groupes fragilisés sur le marché du travail

La deuxième tâche, le soutien des groupes fragilisés, requiert d'autant plus d'efforts à la lumière de la polarisation et de la segmentation sur le marché du travail bruxellois. Les orientations prises par Actiris restent pertinentes. Alors que les études d'évaluation économiques sont généralement négatives par rapport aux effets nets sur l'emploi de (certaines formes de) la politique d'activation du marché du travail, d'autres études et d'autres formes de connaissances (practical evidence) montrent qu'une stratégie soigneusement élaborée combinant l'accompagnement, la formation, les subventions pour les charges salariales et un suivi est réellement utile (par ex. la garantie jeunes, la stratégie de job hunting et les aides à l'embauche pour chômeurs de longue durée). Les effets imprévus (par ex. écrémage des « meilleurs » chercheurs d'emploi et « parcage » des autres, avec en corollaire l'éviction et le deadweight) doivent être démontrés le plus possible via une étude.

De manière générale, nous considérons comme mission centrale pour Actiris, et les nombreuses collaborations, qu'il faut davantage miser sur les trois éléments suivants dans les stratégies d'activation pour parvenir à un marché du travail inclusif : 1) la motivation positive des chercheurs d'emploi, 2) l'offre d'opportunités d'emploi réelles et adéquates et 3) l'apport et l'amélioration des aptitudes des chercheurs d'emploi¹⁵. C'est pourquoi nous recommandons dans le cadre des tensions inhérentes face auxquelles sont confrontés Actiris et les partenaires, d'insister davantage sur les éléments suivants

- travailler sur l'implication et la participation des chercheurs d'emploi plutôt que placer de force et (menacer de) sanctionner (= motivation négative)
- travailler sur une intégration durable (train first) plutôt qu'un placement rapide (work first)

D'un côté, Actiris doit encourager la transition vers les emplois vacants, même s'il s'agit souvent d'emplois temporaires ou d'emplois qui ne conviennent pas à 100 %. De l'autre côté, le développement des compétences demande beaucoup d'efforts. L'expérience de travail temporaire ne les préserve pas d'un nouveau chômage (de longue durée)¹⁶. Les chances de trouver un emploi à court terme, bien que précieuses en soi, reflètent une approche trop limitée de succès. A cet égard, la nouvelle forme de financement basé sur les résultats des *Social Impact Bonds* est riche en enseignements. Cet outil est actuellement expérimenté dans de plus en plus de grandes villes, parmi lesquelles Bruxelles par le biais d'Actiris. A la condition que la mise à l'emploi soit mesurée de manière plus précise dans le cadre de ces initiatives et que l'on prenne en compte d'autres analyses coûts/bénéfices, comme les effets

¹⁵Voir : OECD (2015). *Employment Outlook 2015*. Paris: OECD, p. 109.

¹⁶On peut se demander comment une personne peut développer à très court terme une aptitude lui permettant d'accéder au marché du travail régulier. En outre, il est souvent illusoire de penser que les travailleurs peuvent contourner le problème d'une expérience trop longue dans une entreprise en développant un arsenal de compétences leur permettant de passer d'une entreprise à l'autre.

de retour suite à la diminution de la dépendance aux allocations ou autres coûts (par ex. coûts médicaux, criminalité) à plus long terme.

UN TRIPLE POSITIONNEMENT

La mission d'une agence comme Actiris ne peut être définie que par sa vocation interne. Elle fonctionne dans un contexte spécifique local et, au-delà, dans un monde qui change très rapidement.

L'IBSA nous livre une vue sur le contexte local et la structure spécifique de l'économie et donc du marché du travail en Région bruxelloise.

Sur les quelques 700 000 emplois que compte la Région aujourd'hui, 91% se retrouvent dans les activités de services, 55% sont occupés par des personnes avec un diplôme du supérieur pour 38% dans le reste de la Belgique. Cette proportion augmente depuis quelques années. Il n'en reste pas moins qu'un peu plus d'un emploi sur trois à Bruxelles est occupé par une personne disposant au mieux d'un diplôme du secondaire supérieur. Les secteurs où l'on retrouve le plus de travailleurs faiblement diplômés sont, dans l'ordre décroissant : le transport et l'entreposage, le commerce et l'horeca, les services administratifs et de soutien, et enfin seulement l'industrie et la construction. Pas plus que la moitié de ces 700.000 emplois sont occupés par des Bruxellois.

La structure du marché du travail, les qualifications demandées et l'absence d'un secteur industriel et manufacturier expliquent pour partie les chiffres de chômage, qui ne peuvent donc pas seulement être réduits par une activation et une adaptation des demandeurs d'emploi. Il faut en outre garder à l'esprit que l'ensemble du marché du travail bruxellois est parcouru de flux importants. Chaque jour, dans tous les secteurs, des travailleurs perdent leur emploi, d'autres en retrouvent ou en changent, certains partent à la retraite ou deviennent malades, invalides... Concrètement, des secteurs qui pourraient apparaître à première vue comme en stagnation ou en régression à partir des évolutions nettes d'emplois peuvent être caractérisés par des flux importants en termes de créations brutes ou destructions brutes d'emploi. Ainsi, ces secteurs peuvent rester de grands demandeurs de main d'œuvre présentant un profil de qualification leur correspondant¹⁷.

Les projections montrent que les créations d'emploi devraient se poursuivre dans les années à venir, avec notamment la création d'environ 5 000 emplois supplémentaires chaque année entre 2017 et 2021, la répartition des emplois entre Bruxellois et non-Bruxellois devant rester stable sur cette période (moitié-moitié, donc)¹⁸. Les branches d'activité créatrices d'emploi resteraient, comme les années précédentes, les services marchands et dans une moindre mesure celle de la santé et l'action sociale. L'emploi de la branche santé et action sociale serait ainsi principalement porté par les évolutions démographiques, mais également sociétales. Citons, par exemple, la poursuite de la féminisation de l'emploi et la croissance des emplois qui l'accompagne ou encore le développement des métiers du bien-être. La santé et l'action sociale est un secteur-clé à différents niveaux : il offre l'avantage d'être fortement

¹⁷ Voir les statistiques DynaM reg pour une analyse plus approfondies : <http://www.dynam-belgium.org/>

¹⁸ Hermreg 2016-2021

localisé ; il s'adresse en grande partie à une main-d'œuvre bruxelloise ; il répond à certains besoins pressants dans un contexte de forte croissance de la population ; les emplois recensés dans cette branche concernent des niveaux et des spécialités de formation très diversifiés.

Au-delà de cette structure typique de l'économie de la RBC, elle est fortement atteinte par la mondialisation et les transitions technologiques. Notre monde change, et de plus en plus vite. Demain, les usines seront exploitées par des robots, nos routes seront fréquentées par des voitures autonomes et les progrès rapides de la médecine prolongeront sensiblement notre durée de vie. Dans le même temps, on voit apparaître de nouveaux emplois, pour la plupart d'un niveau de qualification élevé, en parallèle avec une perte importante d'emplois peu qualifiés. Selon le centre de recherche du Forum économique mondial de Davos, une enquête menée au niveau des 15 premières économies mondiales démontre que, dans les prochaines années, 7.1 millions d'emplois disparaîtront, principalement dans le domaine des emplois administratifs. Dans le même temps, on verra se créer 2.1 millions d'emplois nouveaux, essentiellement dans les domaines des sciences, de l'informatique et de l'ingénierie.

Ces considérations contextuelles nous amènent à constater qu'il serait une mauvaise gestion, voire impossible de définir la mission d'Actiris seulement en termes de médiation entre une offre et une demande réellement existante. A court et moyen termes, la médiation doit faire partie d'un réajustement nécessaire de la structure générale de l'économie dans la ville-région qu'est Bruxelles et dans son aire métropolitaine. A moyen et plus long termes, cette médiation doit s'inscrire dans une prospective qui prévoit une révision fondamentale de l'activité humaine, une restructuration des rapports en travail vivant et travail mécanisé ou robotisé, sans doute une toute autre régulation des professions, métiers, temps de travail, contrats de travail, carrières... Bref nous vivons une transition très profonde confrontée à des défis planétaires de rapports à la nature, d'inégalités sociales ou encore de cohésions interculturelles, qui vont sûrement changer le système sociétal.

Nous comprenons bien que la mission d'Actiris doit être pensée en termes de missions et opérations propres, qui peuvent être définies par l'agence et dont les résultats peuvent être jugés par rapport à une programmation propre. Mais nous insistons sur le fait que stratégiquement la problématique nécessite un positionnement clair avec d'autres acteurs sociétaux et encore un positionnement par rapport aux évolutions technologiques et sociétales attendus.

Nous proposons donc **un triple positionnement : par rapport à la mission interne et propre, par rapport aux autres acteurs publics et privés opérant sur le même terrain et par rapport à la prospective**. Les experts structurent donc leurs recommandations en trois niveaux. Chaque niveau est lui-même décliné en différents points. Le premier niveau concerne nos recommandations internes à Actiris/les recommandations relatives aux missions actuelles d'Actiris et sur lesquelles Actiris détient des leviers d'actions propres (ce que l'organisation peut faire seule). Le deuxième niveau renvoie aux recommandations relatives aux missions d'Actiris qui impliquent une articulation avec d'autres acteurs. Le troisième niveau concerne des recommandations relatives à des démarches prospectives et des actions innovantes qui

engagent Actiris dans le processus de développement économique et social du territoire et qui induisent un changement dans les structures de l'activité économique et du marché du travail

NIVEAU 1 : RECOMMANDATIONS LIEES AUX MISSIONS DE BASE D'ACTIRIS ET QUI LUI SONT SPECIFIQUES

Préambule

Actiris, régisseur et analyste confirmé du marché de l'emploi

Traditionnellement, la mission principale des SPE consiste à optimiser le « matching » entre une offre d'emploi exprimée par les employeurs et la demande d'emploi exprimée par les individus, en faisant le lien entre les compétences recherchées par les uns et les compétences portées par les autres.

Actiris doit être confirmé dans son **rôle de régisseur** en la matière, ce qui signifie qu'il définit les objectifs et les évalue, et attribue les moyens financiers nécessaires à leur réalisation.

Actiris doit également être confirmé dans sa mission de **garantir et d'organiser la transparence des informations sur le marché de l'emploi**, dans le cadre de sa mission d'observation du marché de l'emploi. Actiris doit non seulement être capable de transmettre des informations pointues sur les caractéristiques du marché de l'emploi, mais doit également pouvoir utiliser les informations collectées en vue de guider les CE, d'orienter ses partenaires ainsi que le Gouvernement et d'alimenter les réflexions sur l'évolution des métiers (notamment les métiers urbains) auxquels ne correspondent parfois aucune catégorisation professionnelle.

La mission de régisseur s'inscrit aujourd'hui dans un contexte bien plus mouvant que par le passé. Les changements de réglementations en matière de chômage ne sont pas sans impact sur le profil des demandeurs d'emploi inscrits et leurs effets sont en outre souvent de longue durée. Certains chercheurs d'emploi ne s'inscrivent plus auprès d'Actiris car cette inscription n'ouvre plus droit aux allocations. Par ailleurs, le relèvement de la limite d'âge pour la dispense maximale a pour effet d'augmenter significativement la part des DEI âgés de 50 ans et plus en Région bruxelloise.

Et, bien entendu, les nouvelles missions provenant de la 6^{ème} réforme de l'Etat et des transferts de compétences qu'elle a induits, vont également contribuer à revoir le contenu de cette fonction de régisseur.

Les experts considèrent que l'élaboration du contrat de gestion est le moyen idéal pour faire le point sur les impacts actuels et à venir de ces modifications des missions et des règlements ainsi que sur les actions qu'Actiris, dans le cadre d'une mission de régisseur en évolution, souhaite mettre en œuvre pour accompagner ces changements. **Ces missions de régisseur, de garant de la transparence des offres et d'analyste des dynamiques du marché du travail gagneraient à être confirmées par voie d'ordonnance.**

AMELIORER LA MISSION D'INTERMEDIATION

Recommandation

Améliorer la connaissance par les conseillers des métiers porteurs et des titres et certifications requis pour l'exercice des métiers

Le diplôme reste assurément un élément fondamental lorsqu'il s'agit de défendre une candidature, essentiellement pour les emplois exigeant un niveau d'études supérieures. Pour de nombreux emplois de nature technologique, si le diplôme reste un élément important, il n'est plus le seul à être exigé par les employeurs. A côté de la diplomation publique, en effet, se développe aujourd'hui toute une panoplie de certifications professionnelles, labels et autres agréments qui dans certains cas deviennent de véritables dispositifs d'accès (ou de frein) à la profession.

Le phénomène est d'une ampleur sans cesse grandissante, s'inscrivant dans certains cas dans une démarche européenne¹⁹. Par ailleurs, les métiers sont de plus en plus nombreux à exiger un agrément spécifique ou un label, destiné à garantir que le candidat qui en dispose maîtrise les compétences indispensables à l'exercice de sa profession²⁰.

Il conviendrait donc d'établir en la matière une série de **règles pour l'inscription des demandeurs d'emploi**, dans le cadre de la mission d'encodage et de vérification des données qui incombe à Actiris, idéalement en accord avec les autres SPE, de manière à augmenter la qualité du matching entre l'offre et la demande d'emploi.

Dans le cadre de la spécialisation sectorielle des conseillers, il conviendra également d'informer les conseillers sur les métiers en demande, les métiers porteurs/métiers d'avenir et les formations associées à ces métiers. Ces outils pourront être développés dans le cadre des travaux de l'Observatoire bruxellois de l'emploi et de la formation, en collaboration avec les secteurs professionnels.

Cette mission d'observation du marché de l'emploi nécessite la mise en place de formations à destination des agents de première ligne, notamment par le biais de la publication périodique d'une analyse croisée entre offres et demandes d'emplois.

¹⁹ C'est ainsi que le CAP (certificat d'aptitudes professionnelles) exigé pour les chauffeurs de Poids lourds ou d'autocars relève d'une directive de l'Europe.

²⁰ Un électricien qui ne dispose pas d'une certification BA4-BA5 peut-il être inscrit comme électricien chercheur d'emploi sur base du déclaratif ? susceptible de répondre valablement aux offres d'emploi émises dans ce métier ?

Recommandation

Organiser le partage d'expériences entre conseillers pour les outiller et prévenir la charge psychosociale

En vue d'améliorer la qualité des services fournis par Actiris et de soutenir les agents de première ligne dans la mise en œuvre de leurs missions, Actiris pourrait mettre en place :

- des tables rondes par équipes, destinées à
 - o partager les « bonnes pratiques » relevées par les agents,
 - o à échanger sur l'efficacité de certaines formations,
 - o à discuter des indicateurs produits par l'Office au regard de la manière dont ces indicateurs peuvent leur servir de manière concrète dans leurs missions,
- un « share point » destiné à partager les bonnes pratiques par le biais d'un intranet,
- mais également, tous les deux ans, une bourse à idées pouvant stimuler l'innovation des collaborateurs dans la recherche de solutions innovantes destinées à améliorer l'accompagnement au quotidien des publics (un montant alloué pour les services concernés pourrait stimuler ce genre d'initiatives).

PROMOUVOIR L'ÉVALUATION EXTERNE DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE

Recommandation

Analyser l'opportunité d'étendre les offres systématiques de solution à tous les nouveaux inscrits, et d'étendre l'accompagnement aux CE de longue durée

Les effets de la mesure liée à la Garantie jeunesse, permettant de garantir une offre de solution à tous les CE inscrits auprès d'Actiris dans les 6 mois de leur inscription ont été jugés positifs par l'Office. Or, d'autres CE nouvellement inscrits (travailleurs touchés par des licenciements collectifs, primo-arrivants, etc) nécessitent un accompagnement renforcé en début de parcours, et ce, en vue d'éviter l'enlèvement dans un chômage de longue durée. Une évaluation externe des principes pédagogiques et méthodologiques qui caractérisent cette mesure et des difficultés qu'elles engendrent sur le plan opérationnel devrait conduire à analyser l'opportunité de l'étendre à d'autres publics.

Au-delà de gestion des flux, Actiris devrait réfléchir à la mise en place d'un dispositif d'accompagnement proactif envers son « stock » de CE dans un contexte de contrôle permanent de leur « comportement de recherche d'emploi ». Certaines catégories de CE éloignés du marché de l'emploi sont menacées d'exclusion alors même qu'ils ont perdu le contact avec Actiris.

L'argumentaire détaillé figure en annexe

Face au problème du chômage massif des jeunes, les acteurs bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle comptent parmi leurs objectifs opérationnels phares l'accroissement de leur offre de stages et de formations en entreprise à destination des demandeurs d'emploi âgés de moins de trente ans. Une part très significative de l'accroissement du nombre de places disponibles observé ces dernières années est due à une formule en particulier, qui connaît un succès croissant et est largement promue dans le cadre de la « garantie jeunes » (Dumont, 2015b, p. 368-370) : le stage de transition en entreprise, qui devrait bientôt être rebaptisé « stage de première expérience professionnelle ».

D'après les textes actuels, les stages de transition en entreprise visent à permettre aux jeunes « de faire connaissance avec le marché du travail » - « d'acquérir une première expérience professionnelle », prévoit l'arrêté qui s'y substituera - 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 âgés de moins de 30 ans inscrits comme demandeur d'emploi et titulaires au plus du certificat de l'enseignement secondaire supérieur. Ils doivent durer entre trois et six mois. Plusieurs stages peuvent être réalisés, pour une durée totale n'excédant pas six mois. Le jeune qui réalise un stage de transition perçoit de l'ONEm une allocation de stage de 26,82 euros par jour, complétée par une indemnité mensuelle de 200 euros 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 désormais à charge de la Région.

L'idée est de permettre aux jeunes peu qualifiés d'acquérir une première expérience professionnelle, 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 de première 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.

Si le fournisseur de stage doit verser au stagiaire une indemnité 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).

Les stages de transition en entreprise sont discutés. Actiris, Bruxelles Formation et le VDAB Brussel les présentent 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 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.

Malgré les possibles effets d'aubaine et de substitution, peut-être le dispositif contribue-t-il à dynamiser le marché du travail régional au profit de ses résidents sans emploi. Mais cela, seule une véritable évaluation, indispensable, permettra de le dire.

NIVEAU 2: RECOMMANDATIONS A ACTIRIS DANS LE CADRE DE COLLABORATIONS TRANSVERSALES

UN EXEMPLE DE METHODE POUR CONSIDERER L'ARTICULATION ENTRE LES ACTEURS

Le nouveau contrat ne doit pas seulement inclure les « tâches » d'Actiris conférées par le Gouvernement mais aussi prévoir la participation organisée d'Actiris avec d'autres acteurs, parfois comme régisseur, parfois comme participant.

Le jeu des acteurs en matière d'emploi et la dynamique que ce jeu va entraîner doit être intégrée dans la réflexion sous-jacente à l'élaboration du contrat de gestion.

- Qui sont les acteurs actuels ?
- Seront-ils les mêmes dans le futur ?
- Quels sont leurs projets futurs ?
- Ces projets futurs sont-ils en accord ou en opposition avec ceux d'Actiris ?
- Comment les relations entre acteurs pourraient-elles évoluer ?

François Bourse et Michel Godet ont à ce propos développé une méthode de travail intéressante. Actiris pourrait s'en inspirer. Celle-ci, appelée méthode Mactor, définit les acteurs, analyse les relations entre ceux-ci mais également les divergences et convergences en termes d'objectifs stratégiques. Les résultats de l'analyse permettent finalement de déterminer la position stratégique souhaitée²¹.

Cette analyse :

- offre une meilleure vision des relations entre acteurs,
- identifie les occasions de nouveaux partenariats avec les acteurs de l'enseignement, de l'emploi et de la formation professionnelle, tant des communautés francophone que néerlandophone (promotion sociale, enseignement en alternance, formation en alternance, etc.),
- élargit de ce fait les partenariats tels que décrits dans l'actuel contrat de gestion.

Le renforcement de ces partenariats permettrait également d'approfondir les connaissances sur les chercheurs d'emploi et les besoins des entreprises bruxelloises.

²¹ Pour plus d'informations : <http://www.lapropective.fr/methodes-de-prospective/les-outils-telechargeables---compatibilite-windows-uniquement/52-mactor.html>. Voir également : Klijn, E. H. & Koppenjan, J. *Governance networks in the public sector*. London/New York: Routledge.

Recommandation

Poursuivre et développer la collaboration avec les autres
SPE régionaux

Le marché de l'emploi ne s'arrête pas aux frontières de nos régions ni même de nos états. Chaque entité fédérée veille à mettre en place les mesures qui lui permettront d'attirer les entreprises et leurs emplois et, en conséquence, de réduire le nombre de demandeurs d'emploi.

Malgré cela, et dans un souci de rendre les meilleurs services aux populations concernées, les SPE se doivent d'améliorer leur collaboration dans des domaines comme l'échange des données sur les profils des chercheurs d'emploi, les offres d'emploi disponibles ou difficiles à pourvoir ou encore, sur la mise en cohérence de leurs applications informatiques. C'est l'objectif qui était déjà poursuivi lorsqu'ils ont créé l'association Synerjob. Celle-ci devrait aller plus loin encore dans la mise en cohérence des dispositifs en donnant la plus grande priorité à ceux d'entre eux qui impactent directement la population.

Recommandation

Mettre en place une politique croisée « emploi-formation » pour développer un service intégré « d'orientation professionnelle par confrontation »

Le nombre de citoyens qui, aujourd'hui, exercent un emploi qui ne correspond pas aux études qu'il a suivies est de plus en plus important. Dans le même temps, le caractère de plus en plus chaotique des parcours professionnels rend nécessaire pour nombre d'entre nous d'envisager une reconversion, une nouvelle réorientation professionnelle.

Les outils sur lesquels peuvent s'appuyer celles et ceux qui sont confrontés à cette situation sont rares. Clairement, l'orientation est un secteur où l'on a peu investi ces dernières années. Il ne s'agit pas seulement, en effet, de mettre à disposition de l'information sur les métiers, les perspectives d'emploi ou les formations disponibles. Il s'agit aussi, et avant tout, de véritables services personnalisés intégrant, au-delà de l'information elle-même, des systèmes de diagnostics sur les capacités de chacun.

Si les services d'orientation professionnelle relevaient, sous l'égide de l'ONEm, du secteur de la formation professionnelle, ils peuvent aujourd'hui également faire partie intégrante des pratiques d'accompagnement mises en œuvre par Actiris dès lors que ce dernier exige des conseillers emploi qu'ils puissent identifier les qualifications valorisables et transférables de chaque demandeur d'emploi et de lister les « champs professionnels » liés à un projet d'insertion. Si l'expression de choix d'orientation et d'un projet professionnel peut s'avérer aisée pour certaines catégories de demandeurs d'emploi, elle l'est moins pour certains publics moins qualifiés, jeunes ou moins jeunes.

Les pratiques des centres d'accueil, centres d'orientation et d'initiation socioprofessionnelle (CA-COISP) mises en place à partir du milieu des années 1970 par l'ONEm via ses centres en gestion directe, visaient à aider les publics les plus fragilisés sur le marché du travail. La décision prise, au début des années 1980, de privilégier les démarches d'initiation reposait sur plusieurs constats, et notamment sur celui que « sur le plan des aptitudes et des capacités, (...), celles-ci ne peuvent être décelées sans expérience préalable et sans conditions susceptibles de faire apparaître telle ou telle qualité ».²²

Depuis lors, alors que les CA-COISP ont été supprimés dans les différentes régions, de nombreuses recherches²³ tendent à montrer que c'est dans le cadre d'épreuves de « confrontation » aux manipulations requises par un métier que les chercheurs d'emploi sont le plus à même d'anticiper les compétences qu'ils sont susceptibles de pouvoir mobiliser dans le cadre d'un nouvel/premier emploi. Les compétences se manifestent à partir d'un acte particulier, d'une performance, raison pour laquelle il semble admis depuis quelques années que la compétence ne puisse s'éprouver qu'en situation.

Si au FOREM les dispositifs « essais métiers » ou de « mise en situation professionnelle » sont utilisés par certains conseillers référents, il semble que ce type de dispositifs soit peu développé en Région bruxelloise.

Dans le cadre des cellules de reconversion wallonnes, les conseillers du FOREM organisent des visites de centres de compétence ou de centres de formation afin de permettre aux travailleurs licenciés collectivement dits de « bas niveau de qualification » de pouvoir se représenter les manipulations et qualités requises par tel ou tel métier et choisir une orientation en fonction des compétences que la personne elle-même juge transférable dans le cadre de l'exercice d'une nouvelle activité professionnelle (le choix d'une secrétaire de devenir carreleuse à la suite de la visite du centre n'aurait pas pu être anticipé à l'examen d'un « référentiel emploi-métiers »...).

Idéalement, ce type de dispositif devrait être cohérent entre l'orientation au niveau scolaire (les centres PMS) et dans le cadre du parcours professionnel (les carrefours formation p.e.)

Recommandation

Mettre en place une politique croisée « emploi-formation » pour lutter contre le décrochage des stagiaires en formation

Dans le cadre du « service LINK » mis en place pour les stagiaires à l'issue de leur formation professionnelle, il semble opportun de pouvoir mettre en place un accompagnement par un conseiller d'Actiris pendant la formation et pas seulement au terme du processus de formation qualifiante, et ce, afin de prévenir les risques de décrochage pressentis par les formateurs pour les publics les plus fragilisés (mise en place d'un système d'alerte déclenché

²² (Menu-Hanot, Piette, Poncin, 1981).

²³ (Benarrosh, Stroobants)

par Bruxelles Formation et le VDAB Brussel), parallèlement à d'éventuels services sociaux existants au sein de Bruxelles Formation.

Une autre piste consiste, à travers la spécialisation sectorielle des conseillers emploi, à intervenir en amont, pour préparer l'entrée en formation, à travers des actions de sensibilisation aux prérequis, aux atouts, aux débouchés concrets,...

Recommandation

Analyser les objectifs des différents plans régionaux et les articuler aux missions d'Actiris

De nombreux plans régionaux existent concernant la période couverte par le prochain contrat de gestion d'Actiris : Plan régional de développement durable (PRDD), Stratégie 2025, Plan régional d'économie circulaire (PREC)... Tous comportent des objectifs, des axes ou des mesures qui touchent de près ou de loin l'emploi à Bruxelles et l'emploi des Bruxellois.

Il est nécessaire qu'Actiris mène une réflexion :

- sur les impacts que pourraient avoir ces différents plans sur le marché du travail bruxellois dans les années à venir ;
- sur la manière dont les objectifs formulés par ces plans, touchant directement les missions d'Actiris, pourraient être intégrés dans le contrat de gestion d'Actiris sous forme d'objectifs appropriés.

Recommandation

Associer les acteurs de la formation aux maisons de l'emploi et clarifier le rôle de celles-ci

L'argumentaire détaillé figure en annexe

La superposition des acteurs et leur coordination insuffisante sont un problème qui affecte beaucoup de politiques publiques à Bruxelles. Puisqu'il est beaucoup question, au niveau bruxellois, du développement de « synergies » et de « politiques croisées » entre les acteurs de l'emploi et de la formation professionnelle, la préparation du nouveau contrat de gestion d'Actiris est l'occasion de rappeler que, pour l'instant, Bruxelles Formation, le VDAB Brussel et leurs partenaires ne sont pas du tout associés aux maisons de l'emploi développées à l'échelle locale par Actiris pour fédérer les acteurs bruxellois dont les services intéressent les demandeurs d'emploi et les employeurs (Dumont, 2015a, p. 1291-1292).

Or, ces acteurs jouent de toute évidence un rôle de premier plan en matière d'insertion professionnelle. La conclusion du nouveau contrat de gestion d'Actiris pourrait être

l'occasion d'initier une réflexion à propos de l'opportunité et de la manière d'associer ces organismes et leurs partenaires aux maisons de l'emploi coordonnées par l'Office.

De manière plus générale, cette réflexion pourrait déboucher, en concertation avec la Région, sur une clarification du rôle et du statut juridique des maisons de l'emploi (et de la formation ?). La question se pose en effet de savoir si, à terme, les maisons de l'emploi vont aller jusqu'à réaliser une véritable intégration de l'offre, de manière à fournir aux demandeurs d'emploi un guichet unique, ou si elles vont s'apparenter davantage à des plateformes de coordination au sein desquelles les partenaires associés, et en particulier les missions locales pour l'emploi des communes, conserveront leur autonomie.

Pour l'heure, les interlocuteurs restent nombreux et faiblement coordonnés. 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. La concurrence entre les initiatives régionales et communales en matière d'emploi est même un élément majeur du problème du « pilotage » de la politique de l'emploi à Bruxelles (Dumont, 2015a).

A l'échelon local, les maisons de l'emploi pourraient éventuellement jouer un rôle de régisseur de l'offre, ce qui implique qu'Actiris préside leur comité de pilotage. De manière plus générale, leur statut juridique gagnerait à être clarifié et inscrit dans l'ordonnance organique d'Actiris, comme cela a été fait en Flandre.

A cette occasion, leur périmètre territorial respectif et celui des missions locales pour l'emploi gagneraient à être harmonisés, sachant que pour l'instant les premières sont organisées sur une base communale tandis que les secondes le sont sur une base zonale englobant plusieurs communes. Dans ce processus, la principale difficulté consistera surtout à définir le rôle exact d'Actiris et ses rapports avec les acteurs locaux. L'enjeu majeur est de parvenir à coordonner adéquatement les uns et les autres dans un cadre régional, afin de maintenir la pluralité et la complémentarité de l'offre tout en la rendant plus lisible et cohérente.

En élargissant la perspective, peut-être pourrait-on même imaginer que les maisons de l'emploi soient à terme associées à d'autres acteurs que ceux ressortissant au domaine de l'emploi et de la formation professionnelle proprement dit, par exemple dans les champs du développement économique local ou de la culture, de manière à former des maisons de quartier. Actiris en serait un partenaire parmi d'autres, en charge de la régie du volet emploi. La localisation de telles maisons de quartier devrait être pensée prioritairement par rapport aux besoins de la population et du territoire à desservir, et donc à partir d'une objectivation desdits besoins.

Recommandation

Faire d'Actiris le partenaire incontournable des projets privés porteurs d'emploi

Aujourd'hui encore, trop de grands projets développés en Région bruxelloise n'intègrent pas ou peu la dimension de l'impact sur l'emploi. On connaît particulièrement bien le problème des grands chantiers qui, de sous-traitance en sous-traitance, en arrivent à confier leur réalisation à des entreprises important leur main d'œuvre à bon marché constituant une concurrence impossible à soutenir.

Il conviendrait donc de prévoir une obligation d'information de l'Office lors du développement de projets privés, afin d'avoir une meilleure vision du marché de l'emploi et, si nécessaire, d'anticiper les besoins de qualifications.

Il conviendrait également de mieux connaître les qualités/qualifications/compétences exigées par les donneurs d'ordre, afin de pouvoir mieux négocier l'engagement privilégié de CE bruxellois.

Recommandation

Structurer et mettre en œuvre une approche « multi-canal »

La révolution numérique modifie profondément le fonctionnement tout entier du marché du travail mais également les modes de travail au sein des services publics de l'emploi. La révolution numérique a influé sur les canaux de recrutement changeants qui font évoluer les méthodes de recrutement sur le long terme : réseaux sociaux, réseaux professionnels (linkedIn). Actiris l'a déjà bien compris et intégré dans son précédent contrat de gestion. La poursuite de cette réflexion doit également avoir lieu dans le cadre de l'élaboration de ce nouveau contrat de gestion.

Quelle est la stratégie par rapport aux autres acteurs/intermédiaires du marché du travail ? Est-ce que le positionnement actuel d'Actiris sera encore d'actualité ? Ces réflexions doivent avoir lieu en gardant en tête de trouver un juste équilibre entre relation de proximité et relation plus virtuelle, les besoins des CE et des entreprises n'étant pas les mêmes en fonction des catégories concernées.

On peut raisonnablement imaginer qu'une approche fortement automatisée et intégrant les opportunités présentées par des partenaires, à destination des CE les plus autonomes, permettra de réserver plus de temps aux publics les plus dépendants en leur réservant le temps nécessaire en face-à-face.

Recommandation

Tenir un cadastre des jeunes terminant leurs études à Bruxelles

La Région de Bruxelles-Capitale est le principal centre de l'enseignement supérieur dans tout le pays. Selon une étude du BSI, les universités et les hautes écoles bruxelloises comptaient pas moins de 86.626 étudiants inscrits et subventionnables au cours de l'année académique 2012-2013. De nombreux étudiants suivent des orientations scientifiques ou des orientations leur permettant d'acquérir des compétences techniques ou managériales. Si l'on tient compte des universités et hautes écoles privées, ce nombre est assurément plus élevé.

Comme c'est souvent le cas dans d'autres villes, les étudiants développent un lien avec la ville où ils étudient et s'y attardent souvent comme jeunes diplômés. Pour les entreprises bruxelloises, il s'agit là d'une opportunité unique : de nombreuses entreprises recherchent en effet en permanence de jeunes cadres possédant des aptitudes managériales, scientifiques ou techniques. Dans la pratique, les entreprises doivent souvent recruter en dehors de Bruxelles.

La plupart des universités et hautes écoles ont un service de placement pour leurs jeunes diplômés. Actiris peut, en tant qu'intermédiaire sur le marché du travail, jouer un rôle de dynamisation pour rapprocher les offrants et les demandeurs (jeunes diplômés, universités et hautes écoles, entreprises et autres employeurs potentiels).

Les étudiants et les jeunes diplômés n'ont pas tous leur domicile à Bruxelles, mais entretiennent un lien avec Bruxelles grâce à leurs études. La proposition est destinée en premier lieu à offrir un service aux entreprises bruxelloises en recherche de cadres. Si ces cadres s'installent finalement à Bruxelles, cela peut contribuer au renforcement du potentiel du marché du travail bruxellois.

NIVEAU 3 : SE POSITIONNER DANS UNE PROSPECTIVE

La mise en place d'une cellule « **prospective** » ou « **Recherche et développement** » au sein d'Actiris, susceptible, dans la même philosophie que celle du BBP, de promouvoir la réflexion et le développement de projets mais aussi de servir d'interface unique pour les porteurs de projets, permettrait de tirer profit des analyses sur les dynamiques du marché de l'emploi réalisées en interne, de répondre aux sollicitations de porteurs de projets externes et aussi de favoriser une action proactive de l'Office dans le développement de la Région.

Cette cellule pourrait, au même titre que l'Observatoire de l'emploi et de la formation, favoriser le partage de connaissances entre l'Office et les acteurs issus de centres de recherche universitaires.

Recommandation

Anticiper l'obsolescence des qualifications et la
« reprofilation » des emplois

Bruxelles fait partie de plus en plus d'un espace de flux et d'une restructuration du marché mondial de l'emploi. Il s'agit d'une double évolution : la compétition croissante pour maintenir emplois et activités face à une déterritorialisation continue et la compétition croissante pour attirer et intégrer des nouvelles activités, innovations, formes de travail et technologies.

Le service public de l'Emploi ne peut se cantonner dans une réactivité expectative et ne réagir que face à l'offre réelle. Il doit anticiper, examiner les tendances lourdes qui se préparent chez nous et à l'étranger afin d'en réduire les effets néfastes et apporter des réponses plus rapides, en phase autant que possible avec les lignes du développement économique.

Que pourrait faire le SPE face à ce type de situations ?

Contribuer à la **mise en place d'un « laboratoire » sur l'évolution des métiers**. En association avec d'autres organismes bruxellois, belges ou étrangers (autres SPE, partenaires sociaux, clusters, pôle de compétitivité,...), celui-ci devrait produire des informations fiables sur les bouleversements en cours ou à venir, à utiliser en interne pour concevoir les plans de développements, mais aussi en externe, y compris pour le grand public appelé de plus en plus souvent à faire un choix en matière d'orientation. Synerjob et/ou la future Cité des Métiers pourraient devenir la colonne vertébrale d'un tel projet.

Ensuite, en cohérence avec les opérateurs de formation professionnelle, mettre en place un dispositif permettant de **mieux connaître les compétences portées** par les travailleurs concernés par ces évolutions, afin d'être à même de leur proposer une gamme de services leur permettant de se repositionner rapidement.

Par ailleurs, viser à devenir l'interlocuteur de référence des gouvernements et des entreprises affectés par ces changements, afin de mettre en place avec eux des **mécanismes de transition plus « soft »**, plus respectueux des travailleurs concernés.

Et enfin, au travers du mécanisme d'appels à plans d'actions, soutenir la mise en place de **plans de reconversion** de chercheurs d'emploi positionnés sur des métiers en voie de disparition.

Dans un premier temps, un cadastre des problèmes potentiels devrait être réalisé, avec une estimation du moment où ceux-ci se manifesteront et avec quelle ampleur. Parallèlement, une étude prospective sur les futures pistes porteuses d'emploi devrait également être réalisée, ainsi qu'un benchmarking des solutions mises en œuvre dans d'autres SPE au plan européen.

Recommandation

Mieux réfléchir le développement international et innovant de Bruxelles

Bruxelles prend une place spécifique et unique dans cette mondialisation : elle est et doit devenir encore plus la capitale de l'Europe. Ce positionnement produit des flux et des activités spécifiques reliés à l'U.E. (Voir p.e. les cartes de flux produites par G.A.W.C. / Globalisation and World Cities). Ce positionnement ouvre aussi des opportunités si la mission de devenir la Capitale de l'Europe est comprise non seulement en termes de logistique envers l'U.E. mais aussi comme un champ de développement d'une centralité mentale, culturelle et intellectuelle.

Quels sont les métiers nécessaires pour devenir la capitale de l'Europe, une ville multilingue, avec un enseignement urbain et une culture cosmopolite. Beaucoup de villes réalisent leurs transformations postindustrielles par la culture, l'imaginaire et le virtuel. A Bruxelles, les deux communautés ne pensent pas assez à l'économie et la région ne pense pas assez à la culture. Il y a lieu de réfléchir le développement des fonctions d'une capitale européenne en devenir comme un grand chantier d'activités et d'emplois.

LA STRUCTURE GENERALE DE L'ECONOMIE BRUXELLOISE (ET METROPOLITAINE)

Recommandation

Tenir compte des exercices de projection existants

Les exercices de projection ont leurs limites en ce sens qu'ils donnent des résultats agrégés et ne sont pas modélisés pour identifier l'émergence de secteurs-niches ou de nouveaux métiers. Ils ne permettent également pas de modéliser l'évolution des modes d'organisation du travail. Ils ne sont donc pas à prendre au pied de la lettre. Cependant, ils offrent une vision chiffrée de la situation actuelle sur le marché du travail et une idée des futures grandes tendances, dans lesquelles s'inscrira le travail d'Actiris. **Il nous paraît important de repartir de ces exercices validés scientifiquement afin d'éviter les idées préconçues et d'en retirer les informations pertinentes pour Actiris pour l'élaboration de son contrat de gestion. Ces exercices permettent notamment d'apporter un éclairage sur les évolutions des métiers « classiques » liés à des secteurs d'activité en progression et ceux associés à des secteurs caractérisés par des destructions d'emploi. On relèvera à nouveau l'importance de prendre en compte la dynamique (les flux) du marché de l'emploi.**

Enfin, certains mouvements structurels agissant dans la Région, comme les impacts de la croissance et de la recomposition démographique de la Région, la poursuite de la féminisation de l'emploi, les départs à la pension ne peuvent être mis de côté dans la réflexion des métiers porteurs.

Dans la structure actuelle de l'économie Bruxelloise il sera impossible de résorber le chômage ou d'arriver à une société en pleine activité (le plein emploi). Par ailleurs, nous ne pouvons accepter une économie avec un chômage structurel et une exclusion systémique de certaines couches de la population. Dans ces conditions, « l'activation » ne peut rester le seul maître mot d'une bonne politique de l'emploi.

L'innovation et la croissance dans des secteurs émergents nous semblent vitales et nous pensons que l'agence doit y prendre part activement dans sa mission de médiateur entre offre et demande d'emploi.

Trois champs peuvent être plus développés :

- Faire un plan intégré et une campagne pour une **alimentation durable et de qualité**. S'orienter vers une vision métropolitaine de production et distribution en chaînes courtes reliant un réseau de fermes urbaines dans la périphérie, avec des sites productifs en ville (parcs, toits, installations ...) et de multiples initiatives d'agriculture urbaine. Rationaliser la distribution, récolter les déchets utilisables, faire des cuisines sociales et des banques alimentaires... Bref : organiser un plan urbain des communs alimentaires.

- Redéployer activement une ville productive avec un **secteur manufacturier**. Actuellement notre économie est déséquilibrée avec plus de 90% de l'emploi dans les services et les soins. Pour ce faire, il faut un **plan pour une industrie urbaine qui combine un cadastre des besoins** (bâtiment, mobilité, services, etc), **une vision sur les technologies innovantes dans ces secteurs** (matériaux nouveaux, recyclage, divers nouveaux moyens de locomotion, digitalisation, etc) et les coalitions de développements locales possibles (investissements, universités, formations, projets pilotes, etc). En d'autres mots : Construire un nouveau contrat social pour produire une manufacture innovante Bruxelloise.

Intégrer le vivre ensemble en combinant (enfin) l'aménagement du territoire avec les plans de mobilité, la construction de logements avec des visions sur l'habitat et une planification des services de proximité dans une politique de développement de quartiers durables. Les 118 quartiers (dont un tiers sont transcommunaux) devraient dans une coproduction entre Région, Communes et citoyens, bénéficier d'un projet, d'un conseil et d'un budget participatif. Le quartier est le niveau zéro pour une économie de partage, pour les services de proximité et pour une synergie entre les services publics, les communs et le marché.

Recommandation

Actiris et les nouveaux emplois

De nombreux changements d'ordre plus « qualitatif » sont en œuvre sur le marché du travail bruxellois, influencés par exemple par la révolution numérique (uberisation), la conscientisation écologique, l'intérêt accordé au développement durable, au mieux vivre ensemble et à l'économie circulaire. Ces derniers éléments impliquent notamment des changements dans les modes de consommation, la recrudescence des circuits courts, une modification de vision de la valeur travail (travail éthique, conciliation vie professionnelle-vie familiale...) et qui impactent l'emploi. Si ces modes de pensée ne sont pas encore généralisés, ils prennent de plus en plus d'ampleur.

Dans ce contexte, Actiris a un rôle actif à jouer au niveau de :

L'identification des phénomènes qui pourraient avoir un impact réel et visible (notamment en termes numérique) en matière d'emploi (délocalisations, mutations sectorielles, création de nouveaux emplois, ...).

Lors du travail d'identification de ces métiers porteurs, d'autres questions peuvent encore être posées : quelles sont les compétences associées à ces métiers ?, correspondent-ils aux profils des demandeurs d'emploi ?

La mise en place d'actions destinées à préparer les demandeurs d'emploi aux **métiers de demain** et plus généralement à s'assurer que les mutations du marché de l'emploi se déroulent dans les meilleures conditions possibles, en collaboration avec les autres acteurs impliqués, notamment en matière de formation.

Beaucoup de ces changements ont un effet sur **la qualité de l'emploi**. Au niveau du travail salarié, le nombre de contrats à durée déterminée, contrats intérimaires, de temps partiels, de stage... ne cesse d'augmenter, alimentant le phénomène de récurrence du chômage et d'accélération du rythme de transitions professionnelles. Dans sa politique d'emploi durable et de qualité, comment Actiris peut agir/intégrer ces éléments, notamment en matière d'accompagnement ?

Recommandation

Stimuler les projets de quartier pour accompagner le développement de l'emploi local

Actiris pourrait être partie prenante dans la mise en place de partenariats locaux destinés non seulement à **toucher les publics** en vue de leur inscription chez Actiris et de leur accompagnement, mais aussi à favoriser leur insertion à l'emploi, à travers la mise en place de projets collectifs de développement de quartiers. Postulat : en s'associant à des acteurs associatifs impliqués dans des quartiers (dans la gestion de budgets participatifs ou autres

actions de quartier par exemple), Actiris pourrait lancer des appels à projets destinés à mettre en place des projets d'insertion qui rassemblent les jeunes d'un quartier autour d'un projet de rénovation/revitalisation urbaine (art urbain, maraîchage, production agricole urbaine) et des acteurs issus non seulement des secteurs de la pré-qualification et de la formation professionnelle (Centres de compétences) en vue de l'acquisition de qualifications/compétences destinées à la concrétisation des projets collectifs par les jeunes eux-mêmes. Les agents d'Actiris seraient alors mobilisés dans les démarches d'orientation professionnelle et d'accompagnement vers l'emploi.

La réflexion devrait être menée quant à un élargissement de ce rôle de régisseur, en particulier vers une fonction de soutien au développement de nouveaux emplois via un support à la création de groupements d'entreprises ou au développement des économies locales et/ou alternatives, par exemple. Ces développements d'activités nouvelles et le soutien qu'Actiris pourrait leur apporter pourraient être orientés vers certaines thématiques prioritaires comme la transition énergétique ou la transition numérique (en ce compris la réduction de la fracture numérique, par exemple). La question doit toutefois être débattue pour préciser si, dans ce nouveau créneau, le SPE doit être positionné comme régisseur ou comme simple partenaire au sein d'un réseau régi par d'autres organisations.

Recommandation

Actiris partenaire Smart City

Selon Belfius, « ...Les différents exemples de Smart Cities illustrent à merveille le foisonnement d'idées, de projets, de solutions qui doivent être mis en œuvre pour réinventer nos villes et communes de demain.

Véritables partenaires des pouvoirs publics, ce sont bien les entreprises qui apportent les solutions techniques et en assurent la mise en œuvre. Cela représente un marché énorme, de plusieurs centaines de millions d'euros, qui profite à nos entreprises, qu'il s'agisse d'importantes multinationales mais également d'entreprises de taille plus régionale ou encore des très nombreuses start-ups qui se sont engouffrées dans ce créneau... ».

Si ce n'est déjà le cas, Actiris devrait devenir un acteur important du projet « Bruxelles Smart City », en y prenant en charge le volet lié à la création d'emplois, qu'ils apparaissent, comme le souligne Belfius, au sein de multinationales ou de start-ups créées spécialement à cet effet.

Actiris devrait également constituer un support pour les opérateurs de formation qui s'engageraient eux aussi dans ce créneau novateur en apportant une offre de formation nouvelle soutenant le développement de la « smart city ».

ANNEXES

ANNEXE 1 : NOTE COMPLETE – RECOMMANDATION « ASSOCIER LES ACTEURS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE AUX MAISONS DE L’EMPLOI ET CLARIFIER LE ROLE DE CELLES-CI »

Daniel Dumont (ULB)

La superposition des acteurs et leur coordination insuffisante sont un problème qui affecte beaucoup de politiques publiques à Bruxelles. Puisqu’il est beaucoup question, au niveau bruxellois, du développement de « synergies » et de « politiques croisées » entre les acteurs de l’emploi et de la formation professionnelle, la préparation du nouveau contrat de gestion d’Actiris est l’occasion de rappeler que, pour l’instant, Bruxelles Formation, le VDAB Brussel et leurs partenaires ne sont pas du tout associés aux maisons de l’emploi développées à l’échelle locale par Actiris pour fédérer les acteurs bruxellois dont les services intéressent les demandeurs d’emploi et les employeurs (Dumont, 2015a, p. 1291-1292). Cette mise à l’écart interpelle.

Pour rappel, c’est à partir de la fin des années 2000 et dans le sillage du premier contrat de gestion d’Actiris que le Gouvernement régional et l’Office bruxellois de l’emploi ont entamé le développement d’un nouveau type de structures décentralisées, dénommées « maisons de l’emploi » – du reste en dehors de toute base ordonnancière à ce jour. Dans le sillage d’initiatives déjà prises antérieurement par certaines communes, l’objectif poursuivi était, et est toujours, de lutter contre la dispersion des interlocuteurs publics et parapublics dans le domaine de l’emploi, dans la mesure où la multiplicité de ces interlocuteurs n’est guère vectrice de lisibilité pour les principaux intéressés (voir notamment, avec un focus sur les jeunes, Franssen, Carlier et Benchekroun, 2014). Coexistent en effet à Bruxelles les services « emploi » des communes, les agences locales pour l’emploi (ALE), les départements des CPAS en charge de l’insertion socioprofessionnelle, les antennes décentralisées d’Actiris et les missions locales pour l’emploi ainsi que les *lokale werkwinkels*. Afin de rapprocher et de coordonner les services disponibles, les maisons de l’emploi d’Actiris visent à regrouper au sein d’une même structure, dans chaque commune, toute l’offre locale en matière d’emploi et d’insertion socioprofessionnelle. En 2016, quinze maisons de l’emploi avaient été mises en place.

Curieusement, les acteurs de la formation, à savoir principalement Bruxelles Formation, le VDAB Brussel et leurs partenaires, ne sont pour l’instant pas associés à ce processus. Or, ces acteurs jouent de toute évidence un rôle de premier plan en matière d’insertion professionnelle. La conclusion du nouveau contrat de gestion d’Actiris pourrait être l’occasion d’initier une réflexion à propos de l’opportunité et de la manière d’associer ces organismes et leurs partenaires aux maisons de l’emploi coordonnées par l’Office.

De manière plus générale, cette réflexion pourrait déboucher, en concertation avec la Région, sur une clarification du rôle et du statut juridique des maisons de l’emploi (et de la

formation ?). C'est que certaines de ces maisons, principalement celles nées d'initiatives locales antérieures, ont pris la forme d'une ASBL communale, mais ce n'est pas le cas de toutes. Plus fondamentalement, le processus de coordination de l'offre semble en être encore à un stade assez embryonnaire, dans le sens où les maisons de l'emploi ne sont pas toutes matérialisées par l'intégration physique des différents « opérateurs » au sein d'un même bâtiment et que le rapprochement se limite encore parfois à la mise en place d'un comité de pilotage associant un représentant de chacun des partenaires impliqués, dans le but de faciliter l'échange d'informations et de faire émerger progressivement des projets communs. La question se pose donc de savoir si, à terme, les maisons de l'emploi vont aller jusqu'à réaliser une véritable intégration de l'offre, de manière à fournir aux demandeurs d'emploi un guichet unique, ou si elles vont s'apparenter davantage à des plateformes de coordination au sein desquelles les partenaires associés, et en particulier les missions locales pour l'emploi des communes, conserveront leur autonomie.

Pour l'heure, les interlocuteurs restent nombreux et faiblement coordonnés. 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. La concurrence entre les initiatives régionales et communales en matière d'emploi est même un élément majeur du problème du « pilotage » de la politique de l'emploi à Bruxelles (Dumont, 2015a).

A la fin de la cinquième législature régionale (2009-2014), le Gouvernement bruxellois avait chargé un groupe d'experts de formuler des recommandations en matière de politique de l'emploi à l'occasion de la sixième réforme de l'Etat²⁴. Sur le plan de la gouvernance, ce groupe avait plaidé pour un renforcement du poids de la Région et de son service public de l'emploi par rapport aux autres acteurs de l'emploi et de la formation, en particulier locaux et associatifs. Dans cette ligne, il avait 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 ou de formation 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. Cela étant, le groupe avait aussi explicitement souligné l'importance de respecter le métier de chacun et invité Actiris à développer avec les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle des relations de partenariat - sous-entendu : et non de sous-traitance²⁵.

A l'échelon local, les maisons de l'emploi pourraient éventuellement jouer un rôle de régisseur de l'offre, ce qui implique qu'Actiris préside leur comité de pilotage. De manière plus générale, leur statut juridique gagnerait à être clarifié et inscrit dans l'ordonnance

²⁴ Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle, rapport du groupe d'experts, Bruxelles, 2014, 90 p., [www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport_du_Groupe_d'experts - FR.pdf](http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport_du_Groupe_d'experts_FR.pdf).

²⁵ *Ibid.*, p. 84 et 85.

organique d'Actiris, comme cela a été fait en Flandre²⁶. A cette occasion, leur périmètre territorial respectif et celui des missions locales pour l'emploi gagneraient à être harmonisés, sachant que pour l'instant les premières sont organisées sur une base communale tandis que les secondes le sont sur une base zonale englobant plusieurs communes. Dans ce processus, la principale difficulté consistera surtout à définir le rôle exact d'Actiris et ses rapports avec les acteurs locaux. D'un côté, le constat que, d'une certaine manière, coexistent à Bruxelles plusieurs circuits de placement, en raison de la multiplicité des interlocuteurs, invite *a priori* à envisager une simplification et une rationalisation du paysage. Mais d'un autre côté, les différents acteurs en présence proposent tous une offre qui a globalement une raison d'être et son utilité. En définitive, l'enjeu majeur est donc surtout de parvenir à coordonner adéquatement les uns et les autres dans un cadre régional, afin de maintenir la pluralité et la complémentarité de l'offre tout en la rendant plus lisible et cohérente.

En élargissant la perspective, peut-être pourrait-on même imaginer que les maisons de l'emploi soient à terme associées à d'autres acteurs que ceux ressortissant au domaine de l'emploi et de la formation professionnelle proprement dit, par exemple dans les champs du développement économique local ou de la culture, de manière à former des maisons de quartier. Actiris en serait un partenaire parmi d'autres, en charge de la régie du volet emploi. La localisation de telles maisons de quartier devrait être pensée prioritairement par rapport aux besoins de la population et du territoire à desservir, et donc à partir d'une objectivation desdits besoins.

ANNEXE 2 – NOTE COMPLETE – RECOMMANDATION « EVALUER LES STAGES DE TRANSITION EN ENTREPRISE (BIENTOT STAGES DE PREMIERE EXPERIENCE PROFESSIONNELLE)

Daniel Dumont (ULB)

Face au problème du chômage massif des jeunes, les acteurs bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle comptent parmi leurs objectifs opérationnels phares l'accroissement de leur offre de stages et de formations en entreprise à destination des demandeurs d'emploi âgés de moins de trente ans. Une part très significative de l'accroissement du nombre de places disponibles observé ces dernières années est due à une formule en particulier, qui connaît un succès croissant et est beaucoup promue dans le cadre de la « garantie jeunes » (Dumont, 2015b, p. 368-370) : le stage de transition en entreprise. Une évaluation de sa qualité et de ses effets paraît nécessaire.

On sait que la création de ces stages, initialement dénommés stages de transition et sur le point d'être rebaptisés, à Bruxelles, stages de première expérience professionnelle, a été décidée en 2013 par le gouvernement fédéral Di Rupo, qui en a inscrit le principe dans le

²⁶ Sur l'expérience flamande des maisons de l'emploi, qui obéissent au schéma du réseau, mais au sein duquel le VDAB a clairement reçu un rôle de régisseur-ensemblier, et dont l'existence est prévue par le décret organique du VDAB, voir Struyven et Van Hemel, 2008.

chapitre du code (fédéral) du chômage consacré aux conditions d'admissibilité à l'assurance chômage, et plus précisément d'admissibilité sur la base des études ou d'une formation²⁷. Le système a été régionalisé dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat, en tant que composante de la politique des groupes-cibles²⁸. Dans ce contexte, la Région bruxelloise s'est dotée de sa propre ordonnance en matière de stages, complétée par un arrêté d'exécution, mais cette ordonnance et cet arrêté ne sont pas encore entrés en vigueur à l'heure de clôturer ce rapport²⁹. Lorsqu'ils entreront en vigueur, le stage de transition en entreprise sera rebaptisé « stage de première expérience professionnelle ».

D'après les textes actuels³⁰, que l'ordonnance et l'arrêté bruxellois ne modifient pas fondamentalement, les stages de transition en entreprise visent à permettre aux jeunes « de faire connaissance avec le marché du travail » – « d'acquérir une première expérience professionnelle », prévoit l'arrêté bruxellois qui s'y substituera – 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 âgés de moins de 30 ans inscrits comme demandeur d'emploi et titulaires au plus du certificat de l'enseignement secondaire supérieur. Ils doivent durer entre trois et six mois. Plusieurs stages peuvent être réalisés, pour une durée totale n'excédant pas six mois. Le jeune qui réalise un stage de transition perçoit de l'ONEm une allocation de stage de 26,82 euros par jour, complétée par une indemnité mensuelle de 200 euros 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 désormais à charge de la Région.

L'idée est de permettre aux jeunes peu qualifiés d'acquérir une première expérience professionnelle, 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 – anciennement stage d'attente, soit la période de carence qui sépare l'inscription comme demandeur d'emploi de la perception des allocations d'insertion. Si, initialement, 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

²⁷ 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^{quater}.

²⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1^{er}, IX, 7^o, c) et la précision fournie dans les travaux préparatoires : proposition de loi spéciale relative à la sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n^o 5 2232/1, p. 124, premier tiret et note n^o 1.

²⁹ Ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 10 mars 2016 relative aux stages pour demandeurs d'emploi, *M.B.*, 23 mars 2016 et arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2016 relatif au stage de première expérience professionnelle, *M.B.*, 14 octobre 2016. L'entrée en vigueur est prévue pour le 1^{er} janvier 2017 : arrêté ministériel portant exécution de l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2016 relatif au stage de première expérience professionnelle, *M.B.*, 20 décembre 2016.

³⁰ En attendant l'entrée en vigueur de l'ordonnance et de l'arrêté d'exécution cités à la note précédente, voir l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, art. 36^{quater}, tel qu'il a été modifié par l'arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 2015 modifiant l'article 36^{quater} de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage, *M.B.*, 3 août 2015.

concrète a nécessité dès le départ le concours des entités fédérées³¹. 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, ou du moins, s'agissant de la COCOF, prévoyaient la conclusion, comme pour les autres formules de formation, d'un contrat de formation professionnelle, en l'occurrence entre le stagiaire, le fournisseur de stage et, selon le cas, Bruxelles Formation ou le VDAB³². Cette exigence a été supprimée du texte applicable du côté francophone en 2015³³, semble-t-il dans la perspective que la gestion du dispositif va être intégralement reprise par Actiris lors de l'entrée en vigueur de l'arrêté du gouvernement régional créant les stages de première expérience professionnelle, de sorte que, à terme, plus aucun contrôle ne sera exercé par Bruxelles Formation sur le contenu formatif des stages.

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

³¹ 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 concernés en 2013, mais il n'a pas fait l'objet de normes d'assentiment.

³² 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. Sur le plan légistique, le gouvernement francophone bruxellois s'est montré peu adroit : 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 de l'exécutif de la Communauté française - qui constitue encore toujours, pour l'instant, le cadre général régissant la politique de formation professionnelle de Bruxelles Formation - 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. Le décret modificatif du décret organique de Bruxelles Formation adopté en 2016 a toutefois prévu l'abrogation de l'arrêté de la Communauté française du 12 mai 1987 et son remplacement par un nouveau texte : décret de la Commission communautaire française du 28 avril 2016 modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création de l'Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, *M.B.*, 6 juin 2016, art. 36, al. 1^{er}. On imagine que, à cette occasion, l'incohérence pointée plus haut sera corrigée.

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 »).

³³ Arrêté 2015/37 du collège de la CCF [sic] du 3 septembre 2015 modifiant l'arrêté de l'exécutif de la Communauté française du 12 mai 1987 relatif à la formation professionnelle, *M.B.*, 22 septembre 2015, qui a réécrit le (second) article 29 de l'arrêté du 12 mai 1987.

formation, pour une durée au moins égale à celle de la formation et dans la profession apprise³⁴.

Les stages de transition en entreprise sont discutés. Actiris, Bruxelles Formation et le VDAB Brussel les présentent 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 nouvelles³⁵. 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 euros par mois, soit encore bien moins que le coût d'un étudiant jobiste par exemple. De surcroît, le service public de la formation, en tout cas du côté francophone, ne sera plus en mesure d'exercer un contrôle sur la qualité et l'intérêt des stages proposés, dans la mesure où Bruxelles Formation ne sera plus partie au contrat 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 contribue-t-il à dynamiser le marché du travail régional au profit de ses résidents sans emploi. Mais cela, seule une véritable évaluation permettrait de le dire. Précisément, il a été annoncé par le ministre bruxellois de l'Emploi et de la Formation, lors des débats parlementaires relatifs à la refonte, au printemps 2016, du décret organique de Bruxelles Formation, que le prochain contrat de gestion de Bruxelles Formation - sans doute faut-il lire : et d'Actiris, compte tenu de la régionalisation complète des stages de transition en entreprise - contiendra des dispositions et des indicateurs à propos de l'évaluation de la qualité des stages et des formations³⁶. Il convient de notre point de vue de donner suite à cette annonce.

³⁴ 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^{er}, 4^o.

³⁵ A. LISMOND, « Il faut évaluer la 'garantie jeunes' », *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, n° 84, 2014, p. 16-19, 2014 ; ID., « Vervoort II, mode d'emploi (II) », *Ensemble. Pour la solidarité, contre l'exclusion*, n° 85, 2014, p. 34-39.

³⁶ Projet de décret de la Commission communautaire française modifiant le décret de la Commission communautaire française du 17 mars 1994 portant création d'un Institut bruxellois francophone pour la formation professionnelle, rapport fait au nom de la commission de l'enseignement, de la formation, de la culture, du sport et du transport scolaire, *Doc. parl.*, parlement francophone bruxellois, 2015-2016, n° 48/2, p. 5, 9 et 11. Du côté régional, l'arrêté du gouvernement bruxellois relatif aux stages de première expérience professionnelle se contente de prévoir l'élaboration par Actiris d'un rapport annuel sur le dispositif, qui sera transmis au ministre de l'Emploi et communiqué pour information au Conseil économique et social : arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 septembre 2016 relatif au stage de première expérience professionnelle, *M.B.*, 14 octobre 2016, art. 15.

REFERENCES

- Cahuc P. et Zylberberg A. (2004), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Paris, Flammarion.
- Cour des comptes (2005), *Les contrats d'administration des institutions publiques de sécurité sociale. Un outil de gestion pour l'Etat*, Bruxelles, 44 p., www.ccrek.be/docs/2005_04_Contrats_De_Gestion.pdf.
- De Roy D. (2010), « Les contrats d'administration et de gestion : instrument d'autonomie ou de contrôle ? », in P. Jadoul, B. Lombaert et F. Tulkens (eds.), *Le paraétatisme. Nouveaux regards sur la décentralisation fonctionnelle en Belgique et dans les institutions européennes*, Bruxelles, La Chartre, coll. « Bibliothèque de droit administratif », p. 115-159.
- Dejemeppe M. et Van der Linden B. (2009), *Méthodologie de l'évaluation*, notes du cours « Conception et évaluation économique de projets et de politiques », Louvain-la-Neuve, Université catholique de Louvain, Faculté ouverte de politique économique et sociale.
- Dumont D., avec la collaboration de Van Leuven N. (2015a) « 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. Yernaut (eds.), *Le droit bruxellois. Un bilan après 25 ans d'application (1989-2014)*, Bruxelles, Bruylant, p. 1257-1366.
- Dumont D. (2015b), « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'Etat : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 57, n° 2, « L'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes », p. 307-409.
- Englert M. (2013), *Analyse des déterminants du chômage urbain et politique de rééquilibrage entre l'offre et la demande de travail en Région de Bruxelles-Capitale*, rapport de recherche n° 13-03.RR, Bruxelles, Université libre de Bruxelles, DULBEA, 397 p., <http://dev.ulb.ac.be/dulbea/documents/1551.pdf>.
- Franssen A., Carlier D. et Benchekroun A. (2014), « Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles : défis pour la gouvernance », *Brussels Studies*, n° 73, 26 p.
- Legrain A., Larmuseau H. et Auwers T. (2005), « Le contrat d'administration : opportunités et dangers d'un environnement complexe », *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 47, n° 3, p. 409-443.
- Pariété W. (2016), « Mesurer l'effet des politiques publiques : l'essor des évaluations aléatoires », *Regards économiques*, n° 124, 14 p.
- Réforme de l'Etat. Transfert de compétences en matière d'emploi et de formation professionnelle*, rapport du groupe d'experts, Bruxelles, 2014, 90 p., [www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport_du_Groupe_d'experts - FR.pdf](http://www.actiris.be/Portals/36/Documents/FR/Rapport_du_Groupe_d'experts_FR.pdf).
- SPF Sécurité sociale (2009), *Réalisation de la seconde génération de contrats d'administration*, Bruxelles, 30 p., www.socialsecurity.belgium.be/sites/default/files/contrats-admin-2e-generation-fr.pdf.
- Struyven L. et Van Hemel L. (2008), « De locale werkwinkel in Vlaanderen als netwerkorganisatie », *Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid*, vol. 50, n° 4, p. 485-510.
- Van der Linden B. (2011), « Principes généraux d'évaluation des effets d'un dispositif », *Reflets et perspectives de la vie économique*, vol. 50, n° 1-2, p. 13-22.