



Ce que nous faisons nous-mêmes,
nous le faisons (peut-être) mieux:
Quelle réforme de l'État pour un
meilleur marché du travail?

2010/13
23 | 08 | 2010



Les négociations sur une nouvelle et grande réforme de l'État sont en cours. L'un des points à l'ordre du jour est la politique du marché de l'emploi. La réforme de l'État est une lutte politique touchant à des questions de pouvoir, d'idéologie et d'argent. L'itinera Institute s'efforce d'objectiver ce combat en ce qui concerne le marché du travail. Nous proposons des fils conducteurs pour le débat sur la réforme de l'État dans l'optique d'une amélioration du marché du travail.

Une philosophie de base pragmatique conduit à la constatation qu'une réforme de l'État, au regard de la politique du marché de l'emploi, implique **un transfert de compétences aux régions pour le volet « actif », axé sur l'employabilité**. L'échelon fédéral reste compétent pour le volet « passif », celui du droit du travail. Plusieurs scénarios sont envisageables : « Mini », « Medium » et « Maxi ».

Itinera propose d'articuler le débat autour de trois clusters :

Un cluster Chômage: la poursuite conséquente de la stratégie d'accompagnement, d'activation, d'investissement et de fourniture de travail, à travers la régionalisation des compétences en matière de contrôle et de sanctions (Piste 1), de la définition et de la mise en application du « travail convenable » (Piste 2), des Agences Locales pour l'Emploi (Piste 5), de l'économie d'insertion (Piste 8) et de l'affectation des allocations de chômage (Piste 13) ;

Un cluster Transition professionnelle: le développement et la promotion de mécanismes encourageant le changement et l'évolution professionnelle sur un marché de l'emploi dynamique, à travers la régionalisation du travail intérimaire (Piste 6), de l'outplacement et de la remise à l'emploi après restructuration (Piste 7), des régimes de congés et du compte-carrière (Piste 11) et du pilier actif d'un droit du licenciement réformé (Piste 14) ;

Un cluster Groupes cibles: la coordination et la combinaison des leviers de la politique de l'emploi concernant les groupes défavorisés sur le marché de l'emploi, à travers la régionalisation des systèmes de formation (Piste 3), du placement des bénéficiaires du revenu d'intégration (Piste 4), des plans d'embauche (Piste 9) et de la politique de diversité (Piste 12).

L'organisation et le financement des compétences régionalisées sont également des points cruciaux. Le financement doit aller de pair avec la responsabilisation et la solidarité. Là aussi, diverses options sont envisageables. La plus simple est l'« **Option Logique** », qui allie une autonomie fiscale partielle à une solidarité transparente dans le cadre d'une révision globale et durable des lois de financement de la Belgique (con)fédérale.

A. Une philosophie de base pragmatique : volet « actif » régional – volet « passif » fédéral

Le résultat des récentes élections fédérales a rendu plus pressantes les demandes d'une nouvelle réforme de l'Etat. Presque tous les partis politiques, des deux côtés de la frontière linguistique, ont publiquement souligné la nécessité d'une nouvelle et vaste réforme de l'Etat, et la politique du marché de l'emploi est citée de manière explicite.

L'itinera Institute n'a pas de position a priori concernant le facteur réforme de l'Etat. Notre vision repose sur le pragmatisme, l'applicabilité et l'efficacité. Le pragmatisme nous pousse à faire une double constatation préalable :

- Il n'existe pas trente-six moyens de réformer la structure de l'Etat en ce qui concerne le marché de l'emploi, et le débat en la matière ne part pas de zéro : **il y a déjà des acquis dans l'orientation et la destination de la structure de l'Etat** en matière de marché de l'emploi, et on ne peut pas revenir en arrière. Il s'agit de poursuivre l'évolution d'une manière qui puisse permettre d'adapter le mieux possible l'organisation du marché de l'emploi en fonction des disparités régionales, tant au niveau de la réalité économique du marché de l'emploi qu'en ce qui concerne la vision politique du marché de l'emploi.

“

L'orientation est simple: les régions deviennent de plus en plus compétentes pour le volet actif de la politique du marché de l'emploi, tandis que le pouvoir fédéral conserve la compétence relative à la réglementation du volet statique et passif du droit du travail.

”

mesure, entre les autres régions. Au lieu d'améliorer le fonctionnement, cela hypothéquerait davantage la dynamique du marché de l'emploi dans notre pays. Il faut absolument une modernisation du droit du travail, mais celle-ci sera mieux réalisée au niveau national. Toutefois, cela n'empêche pas de mettre sur la table de la réforme de l'Etat les points d'intersection entre le droit du travail pur et simple et les domaines appartenant aux compétences régionales.

La réalité actuelle de la répartition des compétences sur le marché de l'emploi est bien connue. Les régions (la Flandre, la Wallonie et Bruxelles(1)) ont reçu des compétences portant sur le placement et la formation. Récemment, des voix se sont déjà fait entendre pour poursuivre de manière plus conséquente cette évolution, tant de la part des partis politiques (l'initiative Vandenbroucke-Marcourt) que de la part des institutions du marché de l'emploi (VDAB en Flandre)(2) . Itinera se rattache à cette position de base. Fondamentalement, l'orientation est assez simple :

- Les régions **seront de plus en plus compétentes pour le volet actif de la politique du marché de l'emploi** : du côté de la demande (tout ce qui concerne la création d'emplois), du côté de l'offre (tout ce qui favorise l'employabilité et les chances d'embauche des demandeurs d'emploi), et en ce qui concerne le lien entre les deux (faire 'correspondre' l'offre et la demande).
- Le **pouvoir fédéral garde la compétence concernant la réglementation du volet statique et passif de la politique du marché de l'emploi** : les droits et les devoirs des employeurs et des travailleurs dans le contexte de l'emploi en tant que tel.

Cette évolution belge s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la tendance internationale à la régionalisation de la politique du marché de l'emploi et illustre la conviction que la régionalisation peut être un moyen pour traduire les disparités régionales (tant en matière de convictions politiques qu'en matière de réalité économique) en un meilleur fonctionnement du marché de l'emploi dans son ensemble.(3)

A partir de cette philosophie de base, il ne reste en fait que deux questions à résoudre. Dans quelle mesure effectuer cette orientation de base, en particulier dans les zones grises entre le volet "actif" et le volet "passif" ? Quels mécanismes développer pour le financement et la promotion de la responsabilité et de l'efficacité à chaque niveau politique ?

“

Le scénario "Mini" limite l'évolution à rendre plus conséquente et cohérente la répartition actuelle des compétences, plutôt qu'à la pousser plus loin pour englober de nouveaux domaines.

”

"Medium" qui pousse plus loin la logique et un scénario "Maxi" qui va jusqu'au bout de la logique active. Dans les trois hypothèses, nous partons de l'interprétation moderne selon laquelle la répartition actuelle des compétences entre le fédéral et les régions doit être complétée afin de faire des régions les moteurs d'une politique du marché de l'emploi active et axée sur l'employabilité. Itinera ne s'exprime pas quant à la destination finale de l'exercice. Nous voulons surtout indiquer la manière dont nous pouvons adopter une vision cohérente et une orientation dans le processus toujours organique et par étape de la réforme de l'Etat.

Le scénario "Mini"

Dans ce scénario, l'évolution se limite surtout à rendre plus cohérente et conséquente la répartition actuelle des compétences, plutôt que de la pousser plus loin pour englober de nouveaux domaines. Les éléments suivants font partie de ce scénario :

B. Trois scénarios pour une nouvelle réforme de l'Etat : Mini – Medium – Maxi

Dans quelle mesure allons-nous poursuivre l'évolution naturelle qui rend les régions compétentes pour l'aspect actif de la politique du marché de l'emploi en Belgique ? Il s'agit fondamentalement d'une discussion entre partis politiques, et qui dépend de l'établissement du compromis que comporte toute réforme de l'Etat. En fonction de la configuration politique, nous suggérons trois scénarios : une version "Mini", qui enregistre uniquement des progrès modestes, une version

Piste 1. Transfert des compétences de contrôle et de sanctions pour l'assurance chômage

On se plaint depuis longtemps que les régions ont la compétence de l'accompagnement et l'activation des chômeurs, mais non du contrôle et des sanctions en ce qui concerne la volonté de trouver un emploi, cette compétence étant du ressort de l'ONEM. Bien entendu, il y a une concertation institutionnelle entre les niveaux, mais il est préférable et plus efficace de rassembler les compétences à un seul et même niveau régional.

Piste 2. Définition et mise en application au niveau régional du « travail convenable »

C'est la suite logique de ce qui précède. L'assurance chômage a pour but la recherche d'un "emploi convenable" et le contrôle de la volonté du chômeur d'accepter cet emploi. Dans ce scénario, la définition légale reste fédérale, mais les régions deviennent compétentes pour l'application et l'interprétation au niveau régional.

Piste 3. Régionalisation des systèmes de formation fédéraux

Dans ce scénario, la compétence concernant les systèmes de congé qui servent essentiellement l'employabilité des travailleurs, passe au niveau régional, dans le prolongement de la concentration régionale de cet objectif politique. Il s'agit en particulier du système de congé éducatif payé. Dans le même sens, l'organisation fédérale du système d'apprentissage (l'ancien "apprentissage industriel") passe au niveau régional, pour y être regroupé avec les compétences régionales actuelles en matière de formation et d'enseignement.

Piste 4. Régionalisation du placement des bénéficiaires du revenu d'intégration

Le placement des chômeurs fait partie actuellement des tâches essentielles des régions. Néanmoins, l'activation des bénéficiaires du revenu d'intégration via la législation fédérale sur les CPAS est attribuée aux communes. Ici aussi, la logique de concentration au niveau régional peut suggérer une régionalisation de cette compétence.

Piste 5. Régionalisation des Agences Locales pour l'Emploi

En collaboration avec l'ONEM, les ALE (Agences Locales pour l'Emploi) sont compétentes pour l'organisation et le contrôle des activités hors des circuits réguliers de l'emploi. Les activités sont effectuées par des chômeurs, et peuvent prendre plusieurs formes. Toutefois, il s'agit essentiellement de promouvoir les connaissances, l'expérience et les opportunités d'embauche pour les chômeurs. Dans cette optique, cette compétence, dans le prolongement de la mission régionale pour l'employabilité active sur le marché de l'emploi, peut être versée dans le groupe des compétences régionales, pour y être couplée à la formation et à l'accompagnement des chômeurs, qui sont déjà du ressort des régions.

Le scénario "Medium"

Ce scénario englobe la version "Mini" et élargit en outre à de nouveaux domaines la répartition actuelle des compétences. On y retrouve à nouveau la position moderne d'une réalisation "active" de la politique du marché de l'emploi, tout en évitant les zones grises qui font se chevaucher les compétences de la sphère "active" avec les composantes classiques du droit du travail "passif".

Piste 6. Régionalisation du travail intérimaire

Il existe deux manières d'envisager le travail intérimaire. D'une part, c'est un système favorisant un emploi flexible. D'autre part, c'est la porte d'entrée menant au marché de

l'emploi et c'est un tremplin pour ceux qui sont entre deux emplois fixes, une forme de services de l'emploi et de placement privés. Dans cette dernière optique, on peut défendre l'argument que la compétence en la matière devrait préférablement se trouver au niveau qui gère déjà les services publics de l'emploi et de placement: les régions.

Piste 7. Régionalisation des compétences en matière de transition professionnelle : outplacement et remise à l'emploi après restructuration

Tout comme pour le travail intérimaire, ce domaine de la politique de l'emploi traduit la prise de conscience que l'employabilité sur le marché de l'emploi ne recouvre pas seulement le "placement" mais aussi le "re-placement". Dans un contexte économique en perpétuelle mutation, le changement occasionnel d'emploi constitue une composante essentielle de la sécurité générale de l'emploi au cours d'une carrière. C'est pourquoi il est préférable d'élargir la compétence régionale en matière d'accompagnement et d'activation aux situations de changement d'emploi en cas de licenciement. Cela vaut pour le règlement général de l'outplacement (reclassement professionnel), et pour le règlement particulier des cellules de reconversion en cas de restructuration. La régionalisation permettra d'augmenter la puissance et les chances de réussite de la politique de l'emploi.

Piste 8. Régionalisation de l'économie d'insertion

Ce que l'on appelle "l'économie sociale", à savoir un ensemble de secteurs en dehors du marché privé classique, recouvre également dans une certaine mesure "l'économie d'insertion", orientée sur l'intégration de certains groupes cibles dans le marché de l'emploi. C'est à cette fin que servent notamment des instruments comme le Fonds de l'économie sociale et durable, l'Entreprise fédérale d'insertion et le Fonds de formations titres-services. Dans la poursuite cohérente du volet actif de la politique du marché de l'emploi, on peut à nouveau choisir de transférer ces domaines partiels au niveau régional.

Piste 9. Régionalisation des plans d'embauche

Notre pays compte plus de 110 plans d'embauche, visant à promouvoir l'emploi de divers groupes cibles sur le marché de l'emploi, et répartis sur les différents niveaux de pouvoir (cf. www.autravail.be). Récemment, il y a eu des tensions politiques, parce que certaines mesures prises au niveau fédéral entraînent en conflit avec les orientations régionales. Dans une philosophie de base qui part du principe de la régionalisation de la politique de l'employabilité et de l'adéquation de l'offre et de la demande, la logique indique de transférer pleinement aux régions la compétence concernant la politique relative à ces groupes cibles.

Piste 10. Régionalisation des permis de travail temporaires pour les migrants économiques

Les permis de travail sont un instrument d'immigration sélective des travailleurs qui repose sur les besoins du marché de l'emploi. Or, ces besoins affichent de grandes disparités régionales. Techniquement, il n'est pas facile de déterminer un cadre fédéral répondant aux différents besoins régionaux. Du point de vue des partis politiques, c'est encore plus difficile, en raison des divergences d'opinions entre le Nord et le Sud du pays concernant le rôle de l'immigration économique. D'un autre côté, il n'est pas souhaitable d'avoir des différences structurelles dans la politique relative à l'immigration économique entre les régions de la petite Belgique, car cela ouvrirait la porte à une migration interne incontrôlable entre les régions. Dans cette optique, il est souhaitable que ce soient les régions qui octroient déjà les permis, aient aussi (éventuellement dans un cadre fédéral) la compétence pour déterminer les conditions des permis de travail temporaires pour la migration économique. Cela augmentera la marge pour mieux répondre aux besoins économiques régionaux, tout en limitant les risques d'excès de migration interne.

Le scénario "Maxi"

Ce scénario se construit sur l'autre, mais vise une véritable interprétation transversale de la composante "active" de la réglementation du travail au profit du niveau régional, même si cela empiète sur le terrain qui peut aussi être traduit – depuis une perspective fédérale – comme faisant partie de la sécurité sociale ou du droit du travail.

Piste 11. Régionalisation des régimes de congés en rapport avec la carrière et/ou du compte-carrière

Le marché belge de l'emploi connaît un enchevêtrement de systèmes de congés particuliers, souvent associés à des régimes d'allocations.⁽⁴⁾ Celui qui veut prolonger de façon cohérente l'agenda de la régionalisation au profit de l'employabilité et de l'intégration sur le marché de l'emploi peut démêler cet enchevêtrement et régionaliser les systèmes de congés qui favorisent essentiellement le développement de carrière et la conciliation entre vie professionnelle et vie privée. De tels systèmes constituent en effet une composante d'une vision globale de la carrière comme chemin de vie, en vue d'une meilleure employabilité et de davantage d'opportunités d'emploi pour l'homme ou la femme tout au long de sa vie professionnelle. Il peut alors s'agir de systèmes tels que le crédit-temps, le congé parental, le congé de maternité, le congé palliatif, ou le congé de paternité. Une solution intermédiaire peut résider dans la combinaison d'un cadre financier fédéral avec

la mise en œuvre d'une réglementation à l'échelon régional quant à son affectation, une fois encore dans l'optique de la meilleure adéquation possible des ressources par rapport aux besoins personnels et locaux. Cette solution peut évidemment être intégrée dans le système alternatif du compte-carrière que nous avons proposé ailleurs comme une solution sur mesure pour des carrières plus longues et mieux adaptées.(5) Ici aussi, le cadre peut être défini au niveau fédéral, pour être mis en œuvre au niveau régional.

Piste 12. Régionalisation de la politique de diversité pour le secteur privé

Les régions exercent aujourd'hui principalement une compétence de soutien, et non de réglementation en matière de diversité sur le lieu de travail dans le secteur privé. Afin d'associer les deux volets, on peut envisager – dans le cadre européen unifié – d'attribuer d'ores et déjà cet aspect de la réglementation du travail à la compétence régionale. Cette régionalisation suit la philosophie selon laquelle la diversité est un instrument d'intégration sur le marché de l'emploi, dont le fonctionnement s'améliore s'il peut être axé sur les besoins locaux, par le biais d'outils régionaux adaptés.

Piste 13. Régionalisation de l'affectation des allocations de chômage

Dans la vision classique des choses, l'assurance chômage est une forme de sécurité sociale, qui offre une garantie de paiement d'allocations à ceux qui se retrouvent involontairement sans travail. Dans une approche moderne, l'assurance chômage est de plus en plus considérée comme un instrument de politique d'emploi, visant à prendre en charge le chômeur sur tous les plans et à l'aider à trouver un nouvel emploi. Ceci explique la tendance à l'accompagnement et à l'activation personnels. En poussant plus loin cette tendance, on observera que l'affectation du budget des allocations de chômage peut elle-même être régionalisée. L'organisation et les conditions du paiement des allocations de chômage peuvent encore rester fédérales, indépendamment de la définition précitée de "travail convenable". Toutefois, l'utilisation du budget des allocations peut être combinée avec d'autres instruments pour ne former qu'un seul ensemble mobilisable au niveau régional afin de favoriser la réintégration sur le marché de l'emploi. Tout se trouve ainsi réuni en un seul levier puissant : les réglementations existantes en matière d'accompagnement, toutes les mesures de soutien (voir ci-dessus), de même que le budget d'allocation individuel par chômeur, pour être ensuite traduit en un trajet individuel. De cette façon, l'ancien débat autour de la durée de paiement des allocations de chômage est dépassé : les instances régionales peuvent décider, pour chaque chômeur, de ce qui profite au mieux à la réintégration à tout moment de la période de chômage, et dépenser le budget des allocations librement sous forme d'allocation, d'un autre soutien ou d'une combinaison des deux.

Piste 14. Régionalisation du pilier actif du nouveau droit du licenciement

Avec le concours de nombreux autres experts du marché de l'emploi, nous avons formulé une proposition afin d'élaborer, dans le cadre du fameux "statut unique" ouvriers/employés, un nouveau droit du licenciement basé sur deux piliers(6) :

- un pilier indemnité, avec des indemnités fixes et forfaitaires de congés;
- un pilier activation et investissement, où une partie du coût de licenciement est mis de côté – par le biais d'une formule d'épargne qui débute pendant l'emploi – pour une utilisation en vue d'un nouvel emploi après le licenciement.

Bien que faisant partie du droit du licenciement comme tel, et donc du droit du travail fédéral, l'élaboration et l'application du pilier activation peuvent à nouveau être ramenées au niveau régional. Le niveau fédéral en détermine en d'autres termes l'ampleur, mais la réalisation et l'application deviennent régionales, afin de promouvoir une symbiose avec d'autres compétences régionales ayant trait à l'accompagnement et à la réinsertion. Ceci est l'extension de l'option de régionalisation proposée ci-dessus pour l'outplacement.

Piste 15. Régionalisation partielle du temps de travail et des contrats de travail atypiques

Celui qui veut vider jusqu'à la dernière goutte le calice de la réflexion de régionalisation ne peut s'empêcher de constater que certains mécanismes de flexibilité atypiques du droit du travail peuvent être reliés à la philosophie de développement actif de carrière et d'employabilité sur le marché de l'emploi. Il s'agit ici au fond de l'argument parallèle comme dans le cas du travail intérimaire (voir ci-dessus), mais étendu à des domaines plus traditionnels du droit du travail.

Ainsi, le noyau même de la réglementation classique et fixe du temps de travail se trouve emmaillotté dans un ensemble d'exceptions qui, dans certaines limites établies, permettent une employabilité des travailleurs différente et plus longue, répondant aux besoins de flexibilité au profit aussi bien de l'entreprise que des opportunités du travailleur. Dans cette optique, le noyau dur de la réglementation du temps de travail pourrait par exemple rester fédéral, tandis que les régions se verraient octroyer la compétence de pourvoir à la partie flexible, dans un nombre d'heures de travail limité sur une base annuelle au niveau fédéral. Dans le même esprit, il n'est pas impensable que les régions obtiennent, en tout ou en partie, la compétence de déterminer les modalités d'emploi atypique comme le travail à temps partiel, ici aussi éventuellement dans des limites définies à l'échelon fédéral. De cette façon, les régions pourraient non seulement répondre aux besoins changeants de leur tissu économique distinctif. Elles pourraient en outre donner une interprétation politiquement plus autonome à leurs propres convictions politiques sur l'orientation de la réglementation du travail.

Piste 16. Les CCT régionales sont surtout un symbole politique

Dans le passé, l'encre a coulé à flot sur la volonté flamande d'un mécanisme de conventions collectives de travail (CCT) régionales. Cette volonté a même fait l'objet d'une condamnation par la Cour constitutionnelle. Le slogan de la "CCT flamande" s'inscrit moins dans la philosophie retenue ici de régionalisation pour une employabilité active, et plus dans un programme consacré à l'autonomie proprement dite.

Il faut bien sûr tenir compte des différences de développement économique entre les régions du pays, mais cela justifie moins la création d'une concertation sociale régionale séparée. Toutes les CCT déterminent par définition des conditions minimales. Aujourd'hui, la Flandre paie déjà en moyenne des salaires plus élevés que la Wallonie, des suites de sa productivité de travail supérieure à la moyenne.⁽⁷⁾ En outre, il subsiste d'importantes différences sectorielles et des différences individuelles entre entreprises au sein de chaque région. C'est là que réside le nœud. Pour assurer une meilleure adéquation des salaires par rapport aux différences dans le développement économique, un niveau inférieur de compétences ne constitue pas une

solution. **Il faut alors opter pour un système de dérogation conditionnelle et temporaire aux CCT au niveau individuel de l'entreprise.**(8)

En outre, la CCT régionale peut naturellement jouer un rôle comme prolongement des compétences législatives régionales au niveau de la concertation sociale. Un arsenal étendu de compétences régionales en matière d'emploi rend inéluctable la combinaison avec la concertation sociale à l'échelon régional dans un pays qui – comme la Belgique – applique le "modèle de la concertation". Strictement parlant, une structure séparée pour des CCT régionales n'est cependant pas indispensable à cet effet : les partenaires sociaux peuvent parfaitement négocier dans le cadre législatif existant, pour le niveau régional. **En d'autres termes, les CCT régionales peuvent être conclues dans le cadre de la législation fédérale**



Les besoins du marché du travail justifient une polarisation de la répartition des compétences en trois clusters : politique de chômage, politique de transition et politique des groupes cibles.



existante. Les partenaires sociaux ont néanmoins montré jusqu'à présent une aversion vis-à-vis de cette piste, le développement d'une protection du travail fédérale unique étant leur objectif politique. Ceci peut et devrait normalement changer de manière spontanée, avec une nouvelle répartition des compétences entre les niveaux fédéral et régional. Un cadre particulier pour les CCT régionales reste dès lors surtout une option politique et moins un choix technique: un mécanisme visant à accélérer politiquement l'application régionale efficace des compétences régionales, plutôt qu'un outil nécessaire pour rendre des négociations régionales juridiquement possibles.

C. Quelles sont les priorités pour la réforme de l'Etat de 2010-2014?

La recette de la potentielle réforme de l'Etat pour le marché de l'emploi comporte donc de nombreux ingrédients. Le jeu politique et communautaire déterminera dans une large mesure ce qui sera effectivement servi dans nos assiettes. Itinera examine la discussion du point de vue des défis fondamentaux et structurels du marché de l'emploi qu'on a décrit ailleurs.(9)

Dans cette optique, il nous faut une réelle accélération dans la politique d'accompagnement dans la recherche d'emploi et d'offre d'emploi. La combinaison du chômage de masse, des groupes défavorisés et des dizaines de milliers d'emplois vacants, dans le contexte de vieillissement croissant de la population, nous oblige à nous mobiliser davantage afin de promouvoir une employabilité effective et l'activité sur le marché de l'emploi. Pour ce faire, nous avons besoin de leviers puissants, susceptibles d'améliorer, non seulement à court terme, mais aussi (et surtout) sur le plan structurel, les opportunités sur le marché de l'emploi et le fonctionnement de ce dernier.

Dans cette perspective, Itinera propose de regrouper le débat sur la réforme de l'Etat autour de trois clusters:

1. Cluster chômage: l'extension cohérente de la stratégie d'accompagnement, d'activation, d'investissement et d'offre suffisante d'emploi, par la régionalisation au niveau des compétences de contrôle et de sanctions (Piste 1), de l'attribution et l'application du "travail convenable" (Piste 2), des Agences Locales pour l'Emploi (Piste 5), de l'économie d'insertion (Piste 8) et de l'affectation de l'allocation de chômage (Piste 13).

2. Cluster de la transition: l'élaboration et la promotion de mécanismes de changement et d'évolution de l'emploi sur un marché du travail dynamique, par la régionalisation au niveau du travail intérimaire (Piste 6), de l'outplacement et du réemploi en cas de restructuration (Piste 7), des systèmes de congés et du compte-carrière (Piste 11) et du pilier actif d'un nouveau droit du licenciement (Piste 14).

3. Cluster des groupes cibles: la coordination et la réunion des leviers pour la politique axée sur les groupes défavorisés sur le marché de l'emploi, par la régionalisation au niveau des régimes de formation (Piste 3), des services d'emploi pour les bénéficiaires du revenu d'intégration (Piste 4), des plans d'embauche (Piste 9) et de la politique de diversité (Piste 12).

D. L'organisation et le financement constituent un véritable casse-tête politique

La réforme de l'Etat implique bien plus que la seule répartition des compétences. Outre la discussion ayant trait aux domaines politiques pour la régionalisation, **la construction effective d'une défédéralisation fonctionnelle et durable sur le plan de l'organisation et de la budgétisation forme un défi de taille.**

Cette construction est axée autour du mécanisme de financement et des interactions entre les différentes régions d'une part, et entre les régions et le niveau fédéral d'autre part.

En ce qui concerne les interactions entre les régions, nous recommandons de supprimer la distinction de compétences existante entre les communautés (enseignement et formation) et les régions (accompagnement et placement). Les compétences orientées sur le marché de l'emploi devraient de préférence être groupées au niveau d'administration le plus proche du marché de l'emploi. A ce jour, il s'agit essentiellement de la région. Toutefois, mieux encore que le choix entre communauté et région, c'est d'adopter une solution structurelle générale éliminant le mélange complexe entre communautés et régions dans la Belgique (con) fédérale.

Par ailleurs, il faut veiller à ce qu'une répartition poussée des compétences entre les régions **n'instaure pas des obstacles supplémentaires pour la mobilité de l'emploi entre les régions.** La faible mobilité géographique constitue l'un des points critiques structurels sur le marché belge de l'emploi et explique entre autres les divergences étonnamment grandes qui subsistent entre les régions dans un petit pays comme le nôtre. Il serait indiqué, par le biais d'une commission regroupant tous les niveaux de compétences et dans laquelle les partenaires sociaux et les autres acteurs du marché de l'emploi seraient également

représentés, d'institutionnaliser une concertation ayant pour tâche de favoriser la mobilité des travailleurs entre régions et de prendre en charge les éventuels points critiques. Cette plate-forme de concertation pourrait se voir confier la compétence du développement d'initiatives interrégionales.

Une coordination politique structurelle serait également de mise entre les régions et le niveau fédéral. Le marché de l'emploi est et reste la dérivée d'un contexte économique plus large qui est également influencé et régulé par le niveau fédéral dans de nombreux domaines politiques. Par exemple, pour ce qui est de l'employabilité sur le marché de l'emploi, il est évident que les systèmes d'allocations fédéraux dans la sécurité sociale - en supposant que ceux-ci demeurent au niveau fédéral - auront un impact sur l'efficacité de la politique régionale de l'emploi prônant l'activation. La régionalisation ne peut signifier un isolement régional. Au contraire, afin de permettre aux compétences régionales en matière d'emploi de générer un rendement maximal, un fédéralisme de collaboration puissant sera nécessaire.

Le volet du financement est le plus délicat. Si l'on opte pour une régionalisation des compétences, il y a lieu d'y associer un budget - du moins en partie. Investir dans les personnes et accompagner les chercheurs d'emploi exigent des moyens. Une politique moderne de l'emploi coûte donc de l'argent. D'un autre côté, une politique réussie de l'emploi peut aussi rapporter de l'argent, sous la forme d'emploi et de réduction du chômage. Outre le **financement** pur - c'est-à-dire la génération de moyens pour l'exercice des compétences -, il faut donc aussi veiller à **responsabiliser** - c'est-à-dire récompenser ou pénaliser respectivement pour le bon exercice ou le mauvais exercice de ces compétences. Ce second aspect est encore insuffisant à l'heure actuelle. D'une part, le chômage régional représente une charge financière pour toutes les régions qui financent ensemble la sécurité sociale, avec, au final, des transferts au détriment de la Flandre. D'autre part, la création d'emplois assure des revenus supplémentaires pour le Trésor fédéral, tant dans le cadre de l'impôt sur le revenu que de la sécurité sociale, mais sans retour direct pour la région dans laquelle l'emploi est réalisé. Enfin, chaque mécanisme de financement doit aussi répondre à la réalité économique de la Belgique. Notre pays connaît des différences structurelles en termes de développement économique entre la Flandre, la Wallonie et Bruxelles. Une réforme de l'Etat est par définition irréalisable si une région défavorisée y fait l'objet d'un scénario de paupérisation. Chaque mécanisme de financement réaliste pour la politique régionale de l'emploi doit par conséquent également instaurer un mécanisme de **solidarité entre les régions**.

Tout ceci s'inscrit en outre dans le contexte extrêmement difficile de la gestion financière générale de l'Etat belge. Notre réglementation de financement existante qui repose sur la remise de chèques fédéraux vierges (dotations) aux régions est devenue intenable budgétairement et, sur le plan politique, elle est même contre-productive. Parallèlement, Bruxelles et le niveau fédéral sont en partie sous-financés. En bref: la prochaine réforme de l'Etat sera fondamentalement une question d'argent et il faudra y intégrer l'aspect du financement pour la politique régionale de l'emploi. Dans ce contexte imprévisible, l'on peut essentiellement suggérer trois options générales :

1. **Option de la Logique:** Opter pour une autonomie fiscale régionale partielle, avec des mécanismes de solidarité distincts et transparents. L'autonomie fiscale signifie qu'une région percevra le résultat - positif ou négatif - de la politique régionale de l'emploi au niveau de ses propres revenus. Ceci exige une ouverture vis-à-vis d'une

autonomie au moins partielle dans l'impôt des personnes physiques et/ou dans les recettes provenant des cotisations de sécurité sociale sur les salaires. Par ailleurs, le mécanisme de solidarité entre régions doit être développé dans un contexte plus large de transferts interrégionaux au sein de la nouvelle structure de l'Etat belge.

2. **Option de la Prévisibilité:** Une enveloppe de financement forfaitaire des régions, avec un mécanisme de bonus et de malus en termes de paramètres de résultat. On peut opter ici pour un financement fixe par domaine ou par chercheur d'emploi, associé à un accord politique au sujet des buts politiques objectifs à atteindre par la politique régionale de l'emploi. Des différences régionales peuvent être intégrées dans ces buts. Le bonus/malus traduit l'accord politique ayant trait aux buts politiques en une gratification ou une pénalisation sur la base du résultat obtenu.

3. **Option du Raffinement:** Des clés de répartition fédérales qui traduisent les réalités objectives du marché de l'emploi en différentes dotations, en fonction des divers domaines politiques concernés. Le lien entre la dotation et le domaine politique intègre automatiquement les aspects de solidarité et de responsabilité. Chaque région reçoit une dotation sur la base de besoins objectivés. En cas de bonnes prestations, la région bénéficie d'un solde positif. Si les prestations laissent à désirer, la région paie elle-même la note.

On peut évidemment imaginer une combinaison d'options. **De même, il est possible de varier la construction du financement et de l'axer sur l'ensemble de politiques en question.** On peut envisager par exemple que le transfert de compétences en matière de plans d'embauche et d'affectation des allocations de chômage s'accompagne d'un transfert de budget spécifique. Il faut aussi veiller à tout moment à ce que le mécanisme de financement n'ait pas d'effet pervers pour la mobilité interrégionale. Les régions ne peuvent pas être déconseillées, mais doivent au contraire être encouragées, de faciliter l'emploi dans une autre région.

Chacune des trois options abordées ici exige un exercice de quantification objective des différences régionales en termes économiques et d'emploi, de sorte que la régionalisation n'agisse pas au détriment de la solidarité. **Dans l'Option de la Logique, cet exercice est le plus simple.** L'autonomie fiscale renferme des mécanismes de récompense et de sanction, alors qu'un mécanisme de solidarité global et transparent peut en même temps résoudre la question du marché de l'emploi et les autres questions politiques. Cette Option de la Logique mérite dès lors la préférence, tout au moins à condition que la construction de l'autonomie fiscale soit bien réfléchie et conçue de façon durable. Ceci est en partie imprévisible, si bien qu'il vaut mieux intégrer des moments d'évaluation dès l'introduction.

Les autres options générales sont également défendables et peuvent même se révéler meilleures si la construction du financement dans le cadre de la nouvelle réforme de l'Etat n'est pas assez réfléchie et durable. Il n'est en effet pas impossible, en alliant consensus politique et calcul objectif, de définir les limites de la solidarité et de la responsabilité politique entre les régions. Certains ont déjà entrepris des exercices académiques qui, sur le plan du chômage, évaluent et objectivent les différences régionales. Aux Pays-Bas, il existe depuis 2004 la Loi sur le travail et l'assistance, qui organise un modèle de répartition objectif au profit des communes, sur la base d'indicateurs sociaux, économiques et démographiques. Néanmoins, tant la deuxième que la troisième option exigent que de tels exercices de quantification soient entrepris sys-

tématiquement et qu'ils puissent être adaptés systématiquement au contexte en perpétuelle évolution. Elles impliquent donc un risque politique réel : la faculté de réalisation du système dépend d'une volonté politique continue et d'un consensus politique visant à définir, évaluer, forcer et, si nécessaire, sanctionner les objectifs et paramètres. Reste à savoir si la démocratie belge dispose de la maturité nécessaire à cet effet.

Prof. dr. Marc De Vos

Directeur

Référence:

M. De Vos, *Ce que nous faisons nous-mêmes, nous le faisons (peut-être) mieux: Quelle réforme de l'État pour un meilleur marché du travail?*, Itinera Institute Analysis, 2010.

Footnotes:

(1) Il s'agit d'un mélange de compétences régionales et communautaires, les communautés étant compétentes pour la formation et les régions ayant la compétence de l'accompagnement et du placement.

(2) Voir B. Cockx and B. Van der Linden (eds.), *Does it make sense to regionalize labour market institutions?*, Re-Bel 2009; F. Leroy, *Regionalisering van het arbeidsmarktbeleid: quo vadis?*, SamPol 2008, nr. 3.

(3) OCDE, *Decentralizing Employment Policy*, 1999.

(4) Voir Conseil national du Travail. *Evaluation globale des systèmes de congés existants*, Rapport n° 76, 2009.

(5) Voir M. De Vos et J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

(6) M. De Vos, F. Leroy, L. Sels, J. Denys, D. Cuypers, R. Blanpain, F. Hendrickx, I. Marx, J. Van Steenberghe, E. Halsberghe, M/Timmerman, W. van Eeckhoutte, J. Vranken, J. Konings, Y. Stevens, J. Van Langendonck, *Het eenheidsstatuut is veel meer dan een opzegverhaal*, De Standaard 11 februari 2010, Itinera Institute Nota 2010/12.

(7) Voir par ex. R. Plasman e.a., *Les différences régionales de productivité se reflètent-elles dans la formation des salaires?*, DULBEA Working Paper 08-11RS.

(8) Voir M. De Vos et J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

(9) Voir M. De Vos et J. Konings, *Van baanzekerheid naar werkzekerheid*, Itinera & Intersentia, 2007.

Pour une croissance économique
et une protection sociale durables