

Il faut une Mission régionale pour l'emploi !

Après la VIème réforme de l'Etat, il est devenu nécessaire de réformer les Missions locales pour l'Emploi bruxelloises et leur gouvernance.

Luca Ciccia (1)

Au cours de l'été 2018, une employée d'une Mission locale bruxelloise s'est donné la mort après une longue période de maladie. Certains ont considéré que sa situation professionnelle était responsable de ce drame. Au-delà de possibles problématiques individuelles et/ou locales, cette triste actualité doit contribuer à questionner sans tabou la problématique structurelle qu'est la « gouvernance » des Missions locales, au nombre de neuf à Bruxelles.

Quatre questions sont posées aux Missions locales : leur statut, leur place dans le paysage institutionnel modifié par la sixième réforme de l'Etat, la pérennité de leur objet social et, enfin, l'organisation de la concertation sociale au regard des spécificités des Missions locales.

Quelle nature juridique ?

Les Missions locales sont des asbl de droit privé, principalement contraintes par deux cadres juridiques qui s'imposent à elles : le décret Cocof de 1995 portant sur les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP) et l'ordonnance de 2008 créant les « Missions locales pour l'Emploi ».

Le décret de la Cocof de 1995 fixe de manière particulière le cadre des Missions locales-OISP. Les Missions locales ont ainsi un rôle spécifique en matière d'accompagnement, de coordination, et pour ce qui relève des formations dites « innovantes ». (2) Un peu plus de vingt ans plus tard, tous les opérateurs d'insertion socioprofessionnelle sont habilités à rentrer des projets innovants et plus uniquement les Missions locales, dans une enveloppe budgétaire qui n'a pas suivi en conséquence, bien entendu. L'ac-

compagnement des stagiaires en formation est principalement cofinancé (même si insuffisamment) par Actiris et le Fonds social européen. Et la dernière réforme de l'Etat a accru les compétences régionales en matière de formation pour les chercheurs d'emploi (donc via Actiris). Enfin, deux développements régionaux ont fini de rendre le cadre Cocof anachronique. Il s'agit de l'ordonnance des Missions locales et de la création des « Maisons de l'emploi » par Actiris, qui entend bien assurer sa mission de « régisseur-ensemblier ». L'his-

les cas où des statuts prévoiraient un équilibre entre membres associatifs et « politiques », l'ordonnance impose *de facto* une situation de primauté du pouvoir des politiques locaux, et de manière concrète et quasi générale, aux échevins de l'Emploi. La loi du 15 juin 2006 portant sur les marchés publics utilise trois critères alternatifs pouvant démontrer une dépendance étroite envers un organisme de droit public : le financement, la composition du Conseil d'administration (CA) et le contrôle de gestion. Sous cet angle, les Mis-

Cette triste actualité doit contribuer à questionner sans tabou la « gouvernance » des Missions locales

torique coordination locale attribuée aux Missions locales est donc très largement érodée et reprise en main par les OIP (Organismes d'intérêt public) Actiris et Bruxelles-Formation. Non sans poser problème puisque la coordination est ainsi assurée par le régisseur-ensemblier qui est aussi celui qui subsidie et contrôle. Juge et partie en somme...

L'ordonnance des Missions locales de 2008, mise en œuvre non sans difficultés opérationnelles depuis 2014, achève de dénaturer le caractère « associatif » de ces asbl. Pour obtenir l'agrément en tant que « Mission locale pour l'Emploi », l'ordonnance impose ainsi, notamment, une place particulière pour les représentants politiques locaux, la présidence devant revenir à la commune qui héberge la Mission locale. Même dans

sions locales pour l'Emploi sont *de facto* en dépendance « étroite » envers un organisme de droit public, et de manière principale la Région bruxelloise par le biais de son OIP « emploi » qu'est Actiris, et à la commune où elle réside, par la constitution imposée de son CA.

La régionalisation des politiques de l'emploi

La sixième réforme de l'Etat est venue ancrer l'OIP Actiris comme l'acteur majeur des politiques dites de l'emploi en région bruxelloise : contrôle de la disponibilité et gestion des aides à l'emploi des groupes cibles principalement. Actiris a vu sa mission de régisseur-ensemblier prendre de l'ampleur. Il a ainsi développé ses « Maisons de l'Emploi », sorte de décentralisation communale d'Actiris dans l'objectif de faire se

rencontrer, autant que possible par une localisation en un même bâtiment, les antennes d'Actiris et tous les partenaires de l'accompagnement des chercheurs d'emploi, au premier plan desquels les Missions locales.

A cela s'est ajoutée la régionalisation du cadre organisationnel s'imposant aux CPAS (cf. la réforme de la loi organique des CPAS en cours), la réforme des « ALE » (3), la disparition des programmes de transition professionnelle pour soutenir une économie sociale qui n'aura plus grand-chose de local et de social. (4) Même la politique des « articles 60 » se retrouve dans la ligne de mire d'Actiris dont la croissance est matérialisée à outrance par son déménagement depuis ce vieux bâtiment de quelques étages face à la Bourse, vers une des tours offrant la vue la plus haute sur Bruxelles, surplombant le petit bâtiment de trois étages du Conseil économique et social régional bruxellois...

Les politiques de l'emploi bruxelloises sont *de facto* soumises à un double mouvement régionaliste : la défédéralisation des politiques de l'emploi s'accompagne dans le même temps d'une régionalisation des politiques communales de l'emploi tant et si bien que les Missions locales subissent, avec d'autres, le flou institutionnel né de cette réforme de l'Etat.

Divers lieux de concertation sont ainsi menés de manière parallèle (Maisons de l'Emploi d'Actiris, Maisons de l'Emploi communales, concertation zonale des Missions locales, concertation locale des CPAS, etc.), sans avoir évalué les « anciens » lieux, le tout aboutissant

à une lasagne de concertations communale, intercommunale et régionale - sans que jamais ne soit démontré l'intérêt objectif de cette « diversité ». Un récent avis du Conseil économique et social de la région bruxelloise (CESRB) a ainsi plaidé pour une refonte de ces dispositifs par la voie d'une réforme des ALE et la volonté d'organiser la concertation locale en matière d'emploi à un niveau intercommunal. (5)

Dans ce cadre, il est bon de s'interroger sur le rôle et la qualité d'un CA « paracommunal » ayant la charge d'une asbl « pararégionale ». Un élu local, même échevin de l'Emploi, n'a quasi aucune compétence propre en matière d'emploi à même de donner du contenu à son mandat. Au ↗



⇒ mieux, on peut considérer que ce sont les CPAS qui ont des leviers, par le biais des « articles 60 » mais dont le cadre a été régionalisé. Mais encore faut-il que l'échevinat de l'emploi et le CPAS partagent une même vision. Enfin, les communes n'ont pas de budget spécifique « emploi » substantiel et les parts de subsides locaux, objectivement ridicules -peu dépassent les 5% du budget global- et sont, partout, en réduction.

les organise que sur le champ d'action et d'intervention qui est le leur.

L'objet social original

L'objectif de réinsertion des demandeurs d'emploi, inscrits ou non chez Actiris, dans une démarche de respect de l'individu et de sa réelle volonté, d'autonomisation, et prenant en compte la globalité du contexte du bénéficiaire, fait partie de l'ADN des Missions locales. Mais il suffit d'énumérer quelques dossiers récents pour

cants, au détriment des chômeurs de longue durée, ainsi abandonnés plus que jamais à leur sort... avec la complicité « imposée » des Missions locales.

▷ Autonomie pédagogique ? Quand l'Europe (FSE-Actiris-Cocof etc.) décide de concentrer ses priorités sur les jeunes, c'est tout un secteur de la formation qui réinvente la poudre pour offrir des formations spécifiques pour les jeunes alors que tous les spécialistes s'accordent à dire que c'est la mixité générationnelle qui donne les meilleurs résultats.

▷ Cohésion sociale ? Les rares Missions locales qui menaient encore la coordination locale des projets de cohésion sociale ont dû assurer l'autonomisation des équipes et projets, par volonté politique communale de mieux séparer des missions qui n'avaient plus grand-chose de commun.

▷ Education permanente ? Si les équipes tâchent ici et là de maintenir cette méthode de travail, aucun projet ne pourrait intégrer le cadre reconnu de l'Education permanente et la touche « EP » ne peut en réalité qu'être cosmétique.

▷ Coordination locale ? Les Maisons de l'emploi d'Actiris reprennent la main et font des Missions locales un « partenaire » parmi d'autres.

Il suffit d'énumérer quelques dossiers récents pour questionner leur adéquation aux valeurs du secteur

On peut également relever que les politiques d'insertion ont atteint un haut degré de technicité et que les volontés « communales » ne cadrent pas nécessairement avec les contraintes des pouvoirs subsidiaires. Les responsables d'asbl doivent ainsi jongler entre le principe de réalité imposé par ses pouvoirs subsidiaires régionaux, son objet social, et un CA emmené par un élu pas nécessairement en phase avec ces réalités et qui n'aura pas nécessairement à assumer les conséquences de ces décisions.

Enfin, le flou juridique entourant les Missions locales accompagné d'un flou sur la place de celles-ci dans le champ des politiques de l'emploi ont pour effet de donner à l'élu local une responsabilité de gestion d'une structure sans les leviers qui devraient accompagner cette responsabilité. La commune pourra difficilement contribuer à de la gestion dynamique de projet et à une bonne politique du personnel qui, dès lors qu'elles sont « politisées », vont nécessairement mener à des problèmes qui vont tantôt relever du clientélisme, de l'électoratisme, ou agir en tant que force d'inertie face à des pressions, internes ou externes.

La grande rotation des postes de direction dans le secteur est un indice éclairant cette problématique qui permet de penser une convergence d'intérêt, et de mal-être au travail, entre tous les salariés de ces asbl, qui sont en manque de repères tant sur la source de légitimité et de pouvoir qui

questionner leur adéquation aux valeurs du secteur.

▷ Accompagnement ou contrôle ? L'une des victoires des Missions locales lors de la discussion sur la mise en œuvre de l'ordonnance fut la garantie de non conséquences au refus d'encodage négatif pour le demandeur d'emploi dans le fameux « Réseau Plateforme Emploi » (RPE), la base de données des bénéficiaires d'Actiris, partagée avec ses partenaires. La prise en main du contrôle par Actiris pose évidemment la question de l'encodage RPE par les Missions locales sous un angle qui, au minimum, prête à confusion...

▷ Discrimination positive ? Le financement régional uniquement accordé pour les actions menées avec un public inscrit auprès d'Actiris va à l'encontre de la mission historique visant à aller chercher le demandeur d'emploi oublié des institutions. Cette orientation est d'autant plus insensée que l'exclusion du chômage (et de l'aide sociale) rend le nombre de demandeurs d'emploi hors du champ des statistiques croissant et inquiétant. Et plus récemment, par son nouveau contrat de gestion, Actiris a reçu mission de garantir une solution de toutes natures à tous les nouveaux inscrits. Vu le manque de moyens supplémentaires pour assurer ce noble objectif, les partenaires (dont les Missions locales) vont donc nécessairement devoir intégrer cette priorité et ce nouveau public. Evidemment, cela fera des vases communi-

Le rôle de contre-pouvoir légitime des organisations syndicales peine à s'exercer

▷ Innovation ? Outre l'accès élargi aux budgets « innovation » à tous les opérateurs, il faut tout de même relever que même ceux-ci restent soumis à des critères qui instrumentalisent l'insertion vu que les priorités sont globalement celles qui sont portées de manière générale par les employeurs : les fonctions dites en pénurie...

▷ L'insertion par le travail ? L'économie sociale d'insertion en totale

refonte ne garantira aucunement des critères qui permettent d'assurer que cette insertion par le travail se fasse dans des conditions conformes à l'objet social des Missions locales. Très faible conditionnalité sur le nombre et la qualité de l'emploi, très faible soutien à l'encadrement, et aucune étude sérieuse sur l'effet insertion durable pour les bénéficiaires.

Une concertation sociale porteuse de sens ?

Perte de sens et perte de repères sont un terreau fertile pour le mal-être au travail d'un secteur, quelle que soit la fonction exercée. On peut donc s'interroger sur le rôle et l'apport possible de la concertation sociale dans le passé et pour l'avenir. Si les conditions de travail matérielles « objectives » sont difficilement critiquables (si ce n'est la situation des travailleurs en insertion par le travail qui est objectivement critiquable auprès de nombreux opérateurs dits d'économie sociale d'insertion), c'est surtout et quasi uniquement la « charge psychosociale » et le « management » qui sont régulièrement mis en question.

Malheureusement, les constats sont peu réjouissants. La démocratie syndicale fonctionne souvent mal dans les structures, les équipes syndicales sont souvent en défaut de légitimité, peu (in)formées, et les débats restent donc trop souvent dans le champ assez restreint du conflit interpersonnel entre délégués et direction. Une pièce de théâtre sans spectateurs, sans juge, sans recours, et le plus souvent sans réel objet. Plus fondamental, ceci aboutit à ce que les débats syndicaux soient à mille lieues des vrais enjeux qui pèsent sur les conditions de travail. Les organes sectoriels paritaires portent sur des enjeux relativement mineurs de mise en œuvre des accords du non marchand et les représentants sectoriels sont éloignés des vrais lieux de discussion. Les secrétaires permanents, responsables de secteur, sont par ailleurs peu informés de l'actualité régionale du secteur, et la communication entre les centrales syndicales et les organisations interprofessionnelles qui agissent au niveau régional (Comité de gestion d'Actiris et de Bruxelles-Formation) est mal assurée. Le plus étonnant étant la présence des mêmes syndicats (par la voie de personnes différentes) dans

les CA des Missions locales dont certains ont quelques difficultés à exercer ce rôle particulier... Ici encore, la cause, au-delà des personnes, est à chercher dans des défauts de gouvernance !

Dans ces conditions, le rôle de contre-pouvoir légitime des organisations syndicales peine à s'exercer et les délégués de terrain ne peuvent, *de facto*, que jouer le rôle de délégué sur le champ de l'interpersonnel. Le

majorité de membres. Cette option paraît impossible « politiquement » et fait courir le risque d'un chantage aux subsides perdu d'avance par le secteur.

2) Maintenir la situation actuelle mais revoir la composition imposée des CA et AG pour qu'elle corresponde davantage aux réalités institutionnelles nouvelles. La majorité devrait dès lors être assurée par les OIP bruxellois qui ont le rôle de ré-

Les Missions locales doivent bénéficier d'un statut juridique cohérent avec leur cadre actuel

syndicalisme sectoriel participe ainsi à l'individualisation des problèmes sociaux, oubliant les mécaniques structurelles et se trompant souvent et de causes et d'ennemis.

Il semble enfin que le caractère « PME » des Missions locales, la proximité forte entre travailleurs et directions-coordinations, le tout dans un cadre professionnel très attaché à l'humain et au relationnel sont de nature à aggraver les effets des problèmes structurels que rencontre le secteur.

Pour la création d'un OIP régional

Ces questions posées amènent à considérer comme indispensable une réforme sérieuse des Missions locales. Celle-ci doit répondre aux problèmes posés et permettre de :

▷ Clarifier la situation juridique et permettre ainsi de mieux établir la légitimité des divers pouvoirs publics et de la ligne hiérarchique salariée. A cette fin, quelle que soit la perspective, les Missions locales doivent bénéficier d'un statut juridique cohérent avec leur cadre actuel. Trois options existent.

1) Revenir à un caractère associatif « pur » mais ceci suppose de revoir l'ordonnance pour permettre aux asbl de constituer par elles-mêmes leur CA et assemblée générale, en assurant que les individus et associations non reliées directement aux pouvoirs publics locaux et régionaux aient une

gisseur ensemblier, à savoir Actiris et Bruxelles-Formation. Cette option court le risque de voir l'objet social sérieusement compromis à moyen terme.

3) Réunir l'ensemble des Missions locales dans le cadre d'un OIP de type B (à l'instar d'Actiris) précisant clairement l'objet social de cette nouvelle structure, permettant, par le biais d'un comité de gestion, aux partenaires sociaux de vérifier la bonne mise en œuvre des projets au regard de l'objet social confirmé, et à la concertation interne de se jouer dans un cadre plus large et « dépassionné ». La région serait ainsi le principal pouvoir légitime mais pourrait aisément associer les communes par leur participation maintenue dans le cadre des concertations zonales-intercommunales (cf. l'avis du Conseil sur les ALE et débat sur l'avenir des Maisons de l'Emploi).

▷ Clarifier la place des Missions locales au regard de la réalité institutionnelle nouvelle qui voit la région (et Actiris) devenir l'acteur premier en matière de politique de l'emploi

– L'emploi est devenu régional, les Missions locales sont *de facto* devenues régionales. Cependant, même si l'option de la création d'un OIP semble la plus évidente, celui-ci doit assurer le maintien d'une décentralisation géographique de ses services au contact du public. La bonne intégration des priorités politiques locales des communes et des CPAS de

⇒ vrait se faire par l'intermédiaire de la Région (légitime au regard de l'organisation institutionnelle bruxelloise) et par la participation des communes et CPAS aux concertations zonales.

▷ Assurer la pérennité de l'objet social des Missions locales, y compris son volet emploi d'insertion. Cet OIP doit garantir :

– La qualité du public à accompagner soit le public très éloigné du marché de l'emploi et inscrit ou en condition d'être inscrit auprès d'Actiris

de définition de projet professionnel des publics plus éloignés de l'emploi. La création de cet OIP doit s'accompagner de la création d'une structure régionale associative dotée d'un rôle d'acteur économique ayant pour unique objectif de contribuer à offrir des cadres d'expérience et de formation par le travail. Il s'agirait dans un premier temps de reprendre toutes les actions d'économie d'insertion gérées directement ou indirectement par les Missions locales. Les deux structures (Mission régionale pour l'Emploi et l'opérateur association

selon ses priorités, sans garantie d'améliorations pour le public et les équipes, soit Actiris poursuivra ses travaux et l'on pourra continuer à observer et craindre une lente absorption des Missions locales par Actiris. Mais le secteur pourrait aussi porter sa voix de manière commune et proposer une solution qui les rassemble, au-delà des déclarations d'intentions, et des oppositions stériles entre syndicats et employeurs aux intérêts pourtant si convergents... □

Les Missions locales n'ont d'autre choix que de se réformer sérieusement

– Le rôle central en matière de concertation intercommunale en matière d'emploi et de formation pour les demandeurs d'emplois en panne d'insertion, suivant en cela l'avis du CESRB sur les ALE et la concertation locale. En tant qu'OIP, cette Mission régionale pour l'Emploi pourra utilement faire le lien entre Actiris et Bruxelles-Formation, et créer un cadre de dialogue local plus rassurant pour les associations et partenaires locaux, puisque n'étant pas juge et partie mais facilitateur et contributeur d'analyse d'une situation donnée et exprimant des besoins auprès des pouvoirs publics et OIP concernés.

– La répartition claire des rôles et compétences délimitant clairement le rôle des responsables salariés et les conditions d'exercice de leurs missions, avec la garantie d'une indépendance du pouvoir politique dans la gestion opérationnelle d'un contrat de gestion défini dans un cadre transparent, à l'instar de ce qui se produit pour Actiris ou Bruxelles-Formation.

– La poursuite des missions de formation relevant de la détermination de projets (détermination « généraliste » et ciblée « métiers ») mais l'abandon des autres formations puisque ne produisant pas de qualifications (hors du cadre de la promotion sociale ou de la validation des compétences) et entrant en concurrence avec les activités des OISP « classiques ». Ces projets sont en effet directement en lien avec les besoins directs d'accompagnement et

d'économie sociale qui pourrait être porté par la fédération du secteur – Febisp) devront bénéficier d'une relation institutionnelle privilégiée pour garantir la bonne adéquation entre les besoins des uns et des autres, le public étant la première source de légitimité des projets menés.

▷ Assurer les conditions d'une concertation sociale favorable au secteur et une harmonisation des conditions de travail.

– Seul un organisme de taille régionale permet d'assurer une harmonisation des conditions de travail actuellement trop disparates. En intégrant un cadre de travail et de concertation sociale plus centralisée, tel qu'il existe par exemple au sein d'Actiris, le dialogue social pourra s'épargner les difficultés liées à la mécanique des accords du non-marchand, et fera disparaître des inégalités objectives entre travailleurs aux profils et objectifs globalement similaires qui ne sont plus justifiées que par l'histoire. Un OIP régional permettrait de faciliter le dialogue sectoriel, et le dialogue intrasyndical. Il favorise les conditions d'un dialogue social plus serein au sein de la structure.

La création d'un OIP n'est pas une mince affaire, et le fait que les Lokale Werkwinkel soient distinguées des Missions locales doit intégrer la réflexion ici proposée. Mais il demeure que les Missions locales n'ont d'autre choix que de se réformer sérieusement. Soit le pouvoir public le fera

(1) Secrétaire permanent CSC-CNE de 2002 à 2010 ayant eu en charge entre 2002 et 2004 le secteur ISP bruxellois, directeur d'une Mission locale bruxelloise de 2012 à 2018, et à présent conseiller auprès de la CSC sur les matières sociales bruxelloises. Membre du CSCE, il s'exprime à titre personnel.

(2) L'objectif historique des Missions locales est notamment, par le biais de leur implication territoriale locale, de monter des formations rencontrant les besoins identifiés d'employeurs locaux au regard des spécificités de leur public en recherche d'emploi, caractérisé par un éloignement conséquent pour cause de contraintes sociales, personnelles, matérielles, ou encore un déficit important de formation de base. Une formation est dite innovante si, dans son objectif, le métier, ou sa méthodologie, elle apporte une « nouveauté » ou rencontre un besoin « nouveau ».

(3) Agence locale pour l'Emploi, organisme d'intérêt public offrant un petit complément de rémunération contre quelques heures de prestations pour des chercheurs d'emploi en mal durable de réinsertion.

(4) L'économie sociale d'insertion est en cours de réforme. Seuls les opérateurs mandatés, qui respectent certaines conditions, ressembleront à ce qui relevait avant de l'économie sociale d'insertion (les Ilde -initiatives locales de développement de l'emploi- et EI -entreprises d'insertion- principalement). Ceci en lien étroit avec la transformation des historiques programmes de transition professionnelle en « activa d'économie sociale » et la réorganisation des « articles 60 », le tout donnant à voir une région -et son bras OIP Actiris principalement- qui met au pas ses communes, CPAS y compris !

(5) Voir l'avis d'initiative relatif à l'avenir des ALE et l'optimisation de la concertation sociale au sujet de l'emploi local du 18 octobre 2018. Le Conseil propose ainsi : « Une organisation de la concertation locale en matière d'emploi, de formation professionnelle et d'économie locale à un niveau zonal au sein d'une seule instance. La zone suivrait la répartition faite par la Région bruxelloise pour les Missions locales et lokale werkinkels. Ce lieu rassemblerait les partenaires sociaux, les responsables communaux et les CPAS, Actiris, le VDAB et Bruxelles Formation, les Missions locales et lokale werkinkels et les organismes d'insertion socioprofessionnelle (OISP). »