



Document de travail

Recommandations pour une politique groupes cibles efficiente en Région de Bruxelles-Capitale

26 octobre 2015

Demande traitée par	Groupe des sherpas, CA élargi
Demande traitée le	2, 14, 19 et 26 octobre
Document de travail approuvé par le Conseil d'administration élargi le	26 octobre 2015

A. Préambule

La Sixième Réforme de l'État opère le transfert aux Régions de nombreux dispositifs relatifs au marché de l'emploi. Parmi ceux-ci figurent les politiques axées sur les groupes cibles (réductions de cotisations ONSS et activations ONEM) qui constituent un des leviers importants de la politique de l'emploi régionale. En effet, ces mesures groupes cibles forment - après les titres-services - l'enveloppe budgétaire la plus importante transférée à la Région en matière de politique d'emploi et concernent un nombre important de bénéficiaires.

Malgré que ce transfert ne représente qu'une partie, certes importante, des leviers de la politique de l'emploi bruxelloise, la Région doit en saisir l'opportunité afin de déployer une politique d'emploi cohérente et décloisonnée, visant à soutenir la création d'emplois de qualité, notamment au travers de différentes mesures d'aide à l'emploi en assurant un dispositif de qualité pour les travailleurs tout en tenant compte des attentes et des besoins des entreprises bruxelloises. Le transfert des budgets afférents aux politiques groupes cibles emporte également la possibilité pour les autorités régionales d'adapter le cadre technique hérité du Fédéral dans le sens d'une plus grande efficacité et d'une simplification. L'objectif principal de cette réforme doit être le développement d'outils adéquats qui répondent aux spécificités du marché de l'emploi bruxellois.

C'est en ce sens que la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État constitue l'un des premiers objectifs partagés de la Stratégie 2025, en donnant « *une attention particulière aux dispositifs d'activation et de réduction des cotisations patronales* » et en entreprenant « *l'analyse des leviers budgétaires et des dispositifs existants, en ce compris préexistant à la réforme (e.a politique ACS)* »¹.

Le présent avis du **Conseil** représente une première contribution des interlocuteurs sociaux bruxellois aux travaux initiés par le Gouvernement en matière de groupes cibles et s'appuie sur les éléments portés à leur connaissance, dont l'étude réalisée par la KU Leuven - HIVA². Il a pour objectif de nourrir les débats du groupe de travail piloté par le Ministre de l'Emploi sur les groupes cibles et ne présume en rien du résultat de ces travaux.

Au travers du présent avis, le **Conseil** souhaite se pencher sur les dispositifs faisant partie du régime général des groupes cibles s'appliquant à l'ensemble des employeurs, à l'exclusion des régimes sectoriels spécifiques (artistes, accueillants d'enfants, tuteurs...).

Concernant plus spécifiquement les contrats de réinsertion des bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente (art. 60, §7 et 61) et les agents contractuels subventionnés, le **Conseil** souhaite que soient intégrées aux discussions avec le Gouvernement sur la politique des groupes cibles visée par la Stratégie 2025, les propositions qu'il a formulées dans ses avis d'initiative du 24 avril 2014³ et du 19 mars 2015⁴.

¹ Axe 1, objectif 1 de la Stratégie 2025.

² Van Landeghem G., Coomans S., Struyven L., « 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 », 2015.

³ Avis d'initiative 24 avril 2014 ([A-2014-043-CES](#)) concernant la régionalisation des programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente (art. 60, §7 et 61).

⁴ Avis d'initiative du 19 mars 2015 concernant le dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés (A.C.S.) en Région de Bruxelles-Capitale ([A-2015-017-CES](#)).

B. Considérations générales

Le Conseil a pour objectif, au travers du présent avis, de formuler des recommandations concrètes qui pourraient être mises en œuvre à court terme. Il estime néanmoins indispensable de mener une réflexion approfondie, à moyen et à long terme, sur l'efficacité intrinsèque des dispositifs groupes cibles et sur leur impact sur le marché de l'emploi bruxellois ainsi que sur l'adaptation des mécanismes opérationnels qui servent de support aux groupes cibles.

Le Conseil appuie sa réflexion sur les considérations suivantes.

1. Réorientation des groupes cibles

Le Conseil constate que l'utilisation qui est faite des moyens consacrés aux dispositifs groupes cibles en Région de Bruxelles-Capitale n'est pas satisfaisante en termes de ciblage de ceux-ci sur les besoins du marché de l'emploi bruxellois. En effet, une partie trop importante des moyens réservés au régime général des groupes cibles est consacrée aux réductions de cotisations ONSS « travailleurs âgés ». En revanche, **le Conseil** relève que trop peu de moyens sont utilisés pour la mise à l'emploi des jeunes travailleurs⁵ alors qu'il ressort de la déclaration de politique régionale ainsi que de la Stratégie 2025 que ceux-ci constituent une cible prioritaire pour les autorités bruxelloises et que ces mesures devraient constituer une piste efficace pour lutter contre le chômage des jeunes.

Le Conseil relève donc que la situation actuelle ne permet pas de cibler au mieux les publics prioritaires en fonction des besoins de la Région et qu'une réorientation progressive des dispositifs groupes cibles est par conséquent nécessaire.

Le Conseil demande à cet égard la mise en place d'un monitoring afin d'assurer un pilotage des mesures axées sur les groupes cibles, au travers d'un certain nombre de variables mesurables permettant de réajuster progressivement les mesures transférées en fonction de l'état du marché du travail.

2. Soutenabilité des politiques futures

Il est primordial que la future politique bruxelloise en matière de groupes cibles s'inscrive dans une trajectoire budgétaire qui soit soutenable à moyen et long termes pour les pouvoirs publics régionaux. Le levier que constitue la politique des groupes cibles doit être défini en tenant compte des spécificités régionales et des moyens financiers limités y afférents. Un des moyens pour y arriver serait que la Région vise la simplicité et l'assouplissement du dispositif actuel.

3. Réorientation et mesures de transition

Bien que, pour des raisons budgétaires, le *statu quo* en matière de groupes cibles ne constitue pas une option réaliste, **le Conseil** plaide, à court terme, pour une adaptation du système sur base des mesures existantes. Il fait valoir qu'une réforme trop brusque des dispositifs en termes de cibles ou de techniques employées pour le paiement des aides risquerait de mettre en danger certains secteurs d'activité, d'entamer la confiance des employeurs et d'avoir, à rebours, des effets négatifs sur l'emploi de travailleurs concernés par l'arrêt des aides.

⁵ D'après l'étude KUL-HIVA, seuls 3% des mesures de réduction ONSS ciblent des jeunes travailleurs bruxellois.

Le Conseil recommande que le processus de réorientation des dispositifs groupes cibles s’ancre dans un cadre de transition, et non de rupture, qui amortisse ses effets sur l’emploi existant.

4. Équilibre des enveloppes

Le Conseil plaide pour que soit garanti l’équilibre actuel dans les enveloppes budgétaires entre les dispositifs généraux visant tous les secteurs et les dispositifs visant spécifiquement les secteurs public et non-marchand⁶.

5. Interaction avec les deux autres Régions

Le Conseil attire l’attention du Gouvernement sur l’inévitable interaction des différents dispositifs régionaux.

Par ailleurs, la mobilité résidentielle des travailleurs risque d’engendrer des difficultés administratives, plus particulièrement le maintien de l’emploi des bénéficiaires d’une mesure d’activation qui éliraient leur domicile dans une autre Région.

De manière générale, **le Conseil** plaide pour que le Gouvernement bruxellois prenne l’initiative d’une concertation interrégionale permettant la conclusion d’accords de coopération, en vue, par exemple, de l’instauration de systèmes de compensation.

C. Considérations particulières

Le Conseil partage les objectifs décrits par le Gouvernement régional dans sa déclaration de politique générale : il est, selon lui, prioritaire d’orienter les politiques régionales groupes cibles sur les jeunes, les chômeurs de longue durée et les personnes infra-qualifiées. Il souligne néanmoins que les travailleurs âgés doivent également continuer à être soutenus au travers de mesures ciblées, eu égard au fait que la croissance du chômage des travailleurs âgés devient préoccupante à Bruxelles (+34% en 10 ans)⁷.

Le Conseil rappelle également qu’une politique de l’emploi implique non seulement de favoriser l’insertion sur le marché du travail, mais également le maintien des emplois existants.

1. Travailleurs âgés

Le Conseil plaide pour la pérennisation de mesures ciblées sur l’embauche et le maintien à l’emploi des travailleurs âgés. Il estime néanmoins qu’il y a lieu de rendre ces mesures plus sélectives afin qu’elles soient plus efficaces et d’éviter les effets d’aubaine : l’étude de la KU Leuven⁸ montre en effet qu’une grande partie des réductions ONSS bénéficie à des travailleurs âgés dont les revenus sont relativement élevés.

⁶ Pour l’essentiel : réductions Groupes cibles et Activa d’une part et ACS, Article 60, SINE et PTP d’autre part.

⁷ En 2003, on dénombrait 21.568 travailleurs âgés sans emploi (6.144 demandeurs âgés de 50 ans et plus et 14.340 chômeurs âgés non demandeurs d’emploi). En 2013, ce total passe à 28.964 (21.271 demandeurs d’emploi et 7.693 chômeurs).

⁸ Cf. étude HIVA (2015) précitée.

Moyennant de plus amples données sur les effets actuels de la mesure, **le Conseil** estime que l'objectif de maintenir à l'emploi les travailleurs âgés pourrait être atteint par la révision des montants déduits et par un abaissement du plafond salarial appliqué à ces mesures.

Concernant plus spécifiquement les mesures d'aide à l'embauche des travailleurs âgés, **le Conseil** privilégie le recours aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi de longue durée abordées *infra* (cf. point 3).

2. Jeunes travailleurs

Le Conseil plaide pour que les mesures en faveur des jeunes travailleurs s'articulent avec la « Garantie Jeunes » qui vise à lutter contre le chômage des jeunes et à favoriser leur insertion sur le marché du travail au travers d'une première expérience professionnelle salariée.

Le Conseil rappelle la faible utilisation, en termes budgétaires, des mesures ciblées sur les jeunes travailleurs bruxellois et fait remarquer que ce constat force l'interrogation sur les conditions liées à la durée d'inscription comme demandeur d'emploi et à la qualification de ce public.

Dans ce sens, **le Conseil** plaide pour que les mesures régionalisées ne soient pas ciblées exclusivement sur les jeunes peu et moyennement qualifiés mais, au contraire, pour que l'ensemble des jeunes travailleurs puissent être aidés dans leurs démarches d'insertion sur le marché de l'emploi quel que soit leur niveau de diplôme : la Région compte en effet une part significative⁹ de jeunes qualifiés qui peinent à trouver un emploi dans un contexte concurrentiel accru avec les deux autres Régions.

En effet, en Région de Bruxelles-Capitale, le taux de chômage des jeunes hautement qualifiés se situe à un niveau élevé malgré la proportion importante d'emplois existants. Bien que les jeunes à qualification élevée soient mieux protégés contre le chômage en comparaison avec les jeunes peu et moyennement qualifiés, leur insertion sur le marché d'emploi bruxellois reste limitée en raison d'un certain nombre de facteurs afférents notamment à la ségrégation socio-spatiale.

Le Conseil plaide pour que les mesures de réductions de cotisations ONSS soient couplées à des mesures d'activation, complétées par des mesures de formation professionnelle et d'accompagnement à l'emploi tournées à la fois vers les jeunes et vers les entreprises. En effet, comme le souligne la déclaration gouvernementale : « *une politique de l'emploi ambitieuse nécessite également l'organisation d'un accompagnement et de services de qualité, au plus près des réalités de chaque chercheur d'emploi ainsi que d'un service adapté aux besoins des entreprises et des spécificités du marché de l'emploi bruxellois* ».

3. Demandeurs d'emploi de longue durée

Concernant l'embauche des demandeurs d'emploi de longue durée qui, selon l'étude de la KUL-HIVA, sont peu ou très peu éloignés du marché de l'emploi (groupes 3 & 4 proposés en conclusion de l'étude), **le Conseil** plaide pour la poursuite d'une mesure d'activation couplée à des réductions ONSS, dégressives et limitées dans le temps. Il resterait à examiner la possibilité et l'opportunité de

⁹ Source : selon les chiffres de l'Observatoire bruxellois de l'emploi, en 2014, le taux de chômage de la population âgée de 15-24 ans est de 39,5%.

la moduler selon le degré d'éloignement de l'emploi. Dans ce cas, il reviendra à Actiris d'objectiver ce degré d'éloignement pour chaque demandeur d'emploi visé.

Le Conseil estime que cette mesure peut également être utilisée comme dispositif axé sur l'embauche des travailleurs âgés.

Pour la réinsertion dans l'économie marchande de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente, **le Conseil** plaide en faveur d'une harmonisation des mesures et privilégie le recours à la même mesure d'activation que celle envisagée ci-dessus pour les demandeurs d'emploi. Il souhaite que les CPAS privilégient cette mesure plutôt que la mise à disposition (article 60, §7¹⁰) auprès d'employeurs privés.

4. Travailleurs les plus éloignés du marché du travail

Concernant les demandeurs d'emploi de longue durée les plus éloignés du marché du travail (groupes 1 & 2 de l'étude de la KUL-HIVA), **le Conseil** est d'avis qu'une réflexion spécifique doit avoir lieu quant à leur réinsertion dans le cadre de projets d'économie sociale, au travers d'une refonte des dispositifs Article 60, §7, PTP et SINE (sur ces deux derniers, **le Conseil** souhaite entamer une réflexion approfondie).

D. Condition de réussite

Afin de favoriser au sein des entreprises bruxelloises un rééquilibrage des aides au bénéfice des travailleurs appartenant aux trois groupes cibles, **le Conseil** propose que les entreprises soient encouragées par la Région à prendre des mesures concertées de gestion des compétences favorisant l'embauche de Bruxellois.

*
* *

¹⁰ Avis d'initiative du 24 avril 2014 ([A-2014-043-CES](#)) relatif à la régionalisation des programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente (art. 60 & 61).