



CONSEIL DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE

Session 1989-1990

6 DECEMBRE 1989

PROJET DE DECRET

PORTANT APPROBATION DE L'ACCORD INSTITUANT
LES COMITES SUBREGIONAUX DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION,
CONCLU A BRUXELLES, LE 24 NOVEMBRE 1989,
ENTRE L'EXECUTIF DE LA COMMUNAUTE FRANÇAISE
ET L'EXECUTIF REGIONAL WALLON (1)

RAPPORT

PRESENTE AU NOM DE LA COMMISSION DE L'ENSEIGNEMENT,
DE LA FORMATION ET DE LA RECHERCHE
PAR M. J. MARCHAL

(1) Voir Doc. Conseil 97 (1989-1990) n° 1

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission de l'Enseignement, de la Formation et de la Recherche (1), a examiné au cours de sa réunion du 6 décembre 1989, le projet de décret portant approbation de l'accord instituant les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, conclu à Bruxelles, le 24 novembre 1989, entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon.

**I. EXPOSE INTRODUCTIF
DE M. J.P. GRAFE,
MINISTRE DE L'ENSEIGNEMENT
ET DE LA FORMATION, DU SPORT,
DU TOURISME ET DES RELATIONS
INTERNATIONALES (2)**

Malgré les reports successifs dont l'examen de ce projet a fait l'objet, le ministre souligne qu'il est heureux de présenter à la commission le projet de décret de la Communauté française et l'accord Communauté française/Région wallonne relatifs aux comités subrégionaux de l'emploi et de la formation.

Le ministre rappelle tout d'abord que ce projet est le résultat d'un important travail d'étude, de concertation et de négociations qui, depuis plus d'un an, a mobilisé non seulement ses services et ceux de son collègue de la Région wallonne, le ministre Edgard Hismans, mais aussi les partenaires sociaux, les milieux de l'enseignement et de la formation, et bon nombre des actuels comités subrégionaux de l'emploi.

Le ministre souligne ensuite que ce projet lui tient particulièrement à cœur du fait de la volonté qu'il exprime, de réaliser au niveau

(1) Ont participé aux travaux de la commission :

Mme Spaak (présidente), MM. A. Antoine, Borremans, Mme Burgeon, MM. M. Harmegnies, Collart, D'Hondt, Gilles, Henry, Klein, Léonard, Leroy, Neven, Taminaux, Vaes, Walry et M. Marchal (rapporteur).

Ont assisté aux travaux de la commission :

MM. Biefnot et Lagasse, membres du Conseil;

M. Y. Ylieff, ministre de l'Education et de la Recherche scientifique;

M. Magy, représentant M. le ministre Grafé;

M. Dooms, directeur de cabinet de M. le ministre Ylieff;

M. Tournemene, directeur de cabinet adjoint du ministre Ylieff;

M. Degreef, conseiller au cabinet du ministre Grafé;

M. de Streef, attaché au cabinet du ministre Grafé;

M. Demannez, secrétaire politique du groupe PS;

Mme Timmermans, expert du groupe PS;

M. Wouters, expert du groupe PSC.

(2) En l'absence du ministre empêché, l'exposé a été présenté par M. le ministre Y. Ylieff, ministre de l'Education et de la Recherche scientifique.

sous-régional, dans les matières d'emploi et de formation, un certain nombre de synergies et d'actions partenariales.

Avant de développer quelque peu ce dernier point, le ministre propose un bref rappel historique de ce projet.

C'est en décembre 1988 que s'est réalisée la création, par le Conseil régional wallon, de l'Office régional de l'emploi. Quelques jours plus tard, le Conseil de la Communauté française votait pour sa part, un décret permettant à l'Exécutif de la Communauté de confier les missions de formation professionnelle à cet Office nouvellement créé. Dans ce décret, l'article 6 prévoit, sous peine de nullité du décret tout entier, la création de structures subrégionales qui deviennent aujourd'hui les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation.

L'Exécutif entend ainsi marquer sa volonté de lier la gestion commune de cet organisme à la création de structures sous-régionales garantissant le dialogue et la concertation dans les matières d'emploi et de formation.

C'est le 1^{er} mars 1989 que l'Office communautaire et régional de la formation professionnelle et de l'emploi a été réellement mis sur pied.

Le ministre rappelle que, du mois de mars au mois de juin, les départements concernés de la Région wallonne et de la Communauté française ont mis au point un accord politique, mais aussi un montage juridique susceptible de concrétiser dans les textes et sur le terrain leur volonté commune.

Le 12 juin 1989, l'avis du Conseil d'Etat a été transmis à l'Exécutif. Cependant, ajoute le ministre, en raison de l'exiguité du calendrier du Conseil, celui-ci a décidé, le 28 juin 1989, d'un report de 4 mois du délai impératif fixé par l'article 6 du décret du 23 décembre 1988.

Le 22 septembre 1989, l'Exécutif de la Communauté française a marqué son accord sur le texte, le chargeant de recueillir l'avis du Conseil d'Etat dans les dix jours et de le présenter au Conseil de la Communauté française.

Cependant, ajoute le ministre, ayant appris à cette date, c'est-à-dire, dès la mi-octobre qu'il ne serait pas possible d'espérer recevoir l'avis du Conseil d'Etat avant la fin du mois, date ultime du deuxième délai, le Conseil adopta, le 17 octobre dernier, une proposition de décret prévoyant un report, de deux mois supplémentaires du terme du délai fixé par l'article 6 du décret du 23 décembre 1988.

La réception de l'avis du Conseil d'Etat, le 6 novembre dernier, a enfin permis la présentation en commission du projet de décret portant

approbation de l'accord instituant des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation conclu à Bruxelles, le 24 novembre dernier, entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif régional wallon.

Après ce rappel historique, le ministre propose de présenter le projet de décret et l'accord intervenu entre les deux Exécutifs.

Le projet de décret comporte deux articles: le premier approuve l'accord conclu avec la Région wallonne à propos des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, tandis que le deuxième article précise les conditions d'entrée en vigueur de cet accord.

Quant à l'accord lui-même, le ministre souligne que l'Exécutif en a proposé l'approbation au Conseil en se fondant sur plusieurs sources, tout d'abord celles que constituent les décrets régional et communautaire portant création du FOREM (d'une part, celui de la Région wallonne qui prévoyait ces structures subrégionales dans son article 21 et, d'autre part, l'article 6 du décret de la Communauté française du 23 décembre 1988, qui reprenait lui aussi, l'obligation de création de ces structures subrégionales).

Le ministre souligne que l'Exécutif tient particulièrement à ce fondement décretaal, parce qu'il représente un modèle de coopération Communauté/Région qui a prévalu à la constitution du FOREM, et qui devra encore être utilisé à l'avenir dans le cadre des coopérations Communauté/Région.

Cependant, l'Exécutif a également fondé cet accord sur l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles qui offre aux Communautés et Régions la possibilité de conclure de tels accords.

Cette dernière référence offre en effet la possibilité de conférer, immédiatement, la personnalité juridique aux comités créés, ce qui avait été demandé à maintes reprises par les partenaires sociaux. Elle constitue par ailleurs, ajoute le ministre, un souhait de la Communauté française de garantir à ces structures une indépendance de droit à l'égard des institutions ou administrations communautaires ou régionales gérant ces matières.

L'Exécutif souhaite marquer par cette procédure, sa volonté de continuer à se servir opportunément de toutes les ressources permettant de conclure des collaborations efficaces avec la Région wallonne.

Les techniques de décrets complémentaires, telles qu'adoptées lors de la constitution du FOREM, ne pouvaient en effet, à notre sens, être rendues caduques par l'utilisation de l'ar-

ticle 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles, précise le ministre.

Le ministre présente ensuite le contenu de l'accord: les Exécutifs communautaire et régional ont affirmé, rappelle le ministre, par la récente création du FOREM, leur volonté de gérer conjointement et dans un même office, les problèmes liés à l'emploi et à la formation professionnelle. Ils affirmaient également, comme une priorité, la nécessité d'une coordination des politiques de l'emploi et de la formation au niveau sous-régional.

En ce qui concerne la Communauté française, nous étions donc particulièrement attentifs, souligne le ministre, à mettre en place un dispositif global susceptible de répondre efficacement aux problèmes posés par la coordination des offres de formation et par la liaison de celle-ci avec le monde économique et social, et celui de l'enseignement.

Tel est l'objet du présent accord.

Le ministre rappelle à ce propos que cette orientation, et ce souci correspondent, par ailleurs, à toutes les recommandations européennes en la matière.

Nous avons, pour ce faire, ajoute le ministre, souhaité nous inscrire dans la tradition qui veut, dans notre pays, que ces matières soient gérées par les partenaires sociaux. Ce sont donc eux qui, à notre sens, doivent être les maîtres d'œuvre de cette politique au niveau sous-régional. C'est en ce sens qu'ils sont les membres effectifs de droit des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation. Mais par ailleurs, précise le ministre, nous pensons aussi que les acteurs de formation au niveau sous-régional, doivent être des partenaires et des opérateurs de cette politique. C'est ainsi que nous avons souhaité que chaque comité subrégional de l'emploi et de la formation, soit aidé dans ces missions par des commissions emploi-enseignement-formation obligatoires. Ces commissions auront pour mission de traiter les matières de liaison formation-emploi, et de proposer aux comités eux-mêmes, une politique sous-régionale coordonnée dans cette matière.

L'accord prévoit donc une liaison organique entre tous les partenaires de cette problématique. A travers la composition des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, et de leur commission emploi-enseignement-formation, une représentation équitable et équilibrée de tous les acteurs est prévue de façon telle qu'ils se sentent réellement concernés.

C'est en ce sens également, précise le ministre, que les Exécutifs s'engagent à pourvoir aux moyens nécessaires au fonctionnement d'une

petite équipe de coordination au sein de chaque comité. Cette cellule agira sous l'autorité du président du comité subrégional de l'emploi et de la formation.

Dans le même temps, il sera fait appel à la coopération des différents acteurs de formation, de façon à assurer l'accompagnement pédagogique nécessaire à l'application de cette politique au niveau sous-régional.

L'Exécutif de la Communauté française estime, avec l'Exécutif de la Région wallonne, que ces comités sont appelés à jouer un rôle particulièrement important dans le traitement de la problématique formation-emploi dans les années à venir.

Par cet accord, souligne le ministre, nous nous dotons de structures légères, souples et, espérons-le, efficaces, permettant concrètement, sur le terrain, d'opérer les synergies tant attendues et souhaitées entre les partenaires sociaux, l'enseignement et la formation.

II. DISCUSSION

Le président de la commission rappelle qu'en raison de l'application qui est faite (pour la première fois, souligne le président) de l'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles, il appartient au Conseil de la Communauté française ainsi qu'au Conseil de la Région wallonne, d'approuver ou de refuser en bloc l'accord concerné. Il n'y a donc pas lieu de procéder à un examen de l'accord article par article; mais il est néanmoins proposé d'ouvrir une discussion sur le contenu de l'accord. En effet, les remarques qui seront faites par les commissaires pourraient notamment être prises en compte lors de la mise en œuvre de cet accord, par et à travers ses arrêtés d'application.

Un commissaire voudrait tout d'abord savoir les intentions de l'Exécutif en vue d'organiser une coopération avec la Région bruxelloise, en matière de formation professionnelle, analogue à celle qui est instituée par cet accord avec la Région wallonne. Ce commissaire rappelle que lors de l'adoption du décret du 23 décembre 1988, il avait été indiqué qu'une coopération serait prévue ultérieurement avec la Région bruxelloise. Qu'en est-il à présent, demande l'intervenant. Des précisions à cet égard seraient d'autant plus essentielles, souligne ce membre, qu'il est par ailleurs question de coopération avec la Communauté flamande ou avec le ministre national chargé de l'emploi.

Le même intervenant demande quels crédits ont été prévus au budget de la Communauté française en vue du fonctionnement des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation.

Ce commissaire se déclare également préoccupé par les observations faites par le Conseil d'Etat au sujet de l'absence de dispositions organisant le règlement des litiges qui pourraient survenir à propos de cet accord. Or, des divergences pourraient survenir, souligne l'intervenant, par exemple à propos de la reconnaissance de projets de formation professionnelle proposés par des ASBL.

Un autre commissaire se réjouit qu'une discussion puisse avoir lieu au sein de la commission, quant au contenu de l'accord lui-même. En effet, souligne ce commissaire, il serait difficile d'apprécier un projet de décret ne comportant que deux articles, sans pouvoir discuter au préalable du contenu de l'accord dont ce projet de décret propose l'approbation à notre Conseil.

Ce membre regrette néanmoins que la commission n'ait pas pu émettre un avis préalable avant la conclusion de l'accord.

L'intervenant tient à rappeler qu'un premier accord avait été conclu par les Exécutifs en juin 1989, accord sur lequel le Conseil d'Etat avait été appelé à se prononcer mais il avait, à ce moment, estimé que le texte n'était pas en état. L'intervenant se réjouit que les deux versions successives de l'accord aient été présentées en commission, ce qui permet d'opérer une comparaison.

Le même commissaire souhaite faire quelques remarques à propos de l'avis remis par le Conseil d'Etat :

L'intervenant souhaite connaître la position de l'Exécutif au sujet de la remarque selon laquelle aucune disposition n'est prévue pour la dénonciation éventuelle de l'accord.

Le Conseil d'Etat souligne par ailleurs que, pour la mise en œuvre pratique de l'accord, des décisions conjointes devront être adoptées par l'Exécutif. Ce membre doute, dès lors, des possibilités réelles d'obtenir de telles décisions conjointes estimant qu'au cours des derniers mois, on a pu observer des divergences notables de prises de positions des deux Exécutifs, notamment à propos de l'adoption des mesures rendues nécessaires par les zones d'éducation prioritaires ou le Fonds budgétaire interdépartemental.

L'intervenant relève que le Conseil d'Etat a noté qu'il s'agissait d'un accord-cadre, destiné à être complété par des mesures d'application et que les imprécisions laissées par l'accord reflétaient, selon les termes employés par le Conseil d'Etat, l'expression de la volonté des auteurs du projet. Constatant que l'accord nécessitera des mesures d'application, ce com-

missaire réitère ses craintes quant à des désaccords futurs au sein des Exécutifs.

Ce membre souhaite ensuite faire quelques observations sur le contenu de l'accord lui-même.

A propos de l'article premier qui institue un comité subrégional de l'emploi et de la formation par sous-région, ce commissaire demande le nombre de ces comités et leur délimitation territoriale et souhaite que ces renseignements soient annexés au présent rapport.

A propos de la composition des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, prévus par l'article 5 de l'accord, ce commissaire déplore très vivement que seuls les représentants des organisations représentatives des employeurs, d'une part, et les représentants des organisations des travailleurs, d'autre part, y siègent avec voix délibératives.

Ce membre regrette que l'on enferme ainsi le dialogue organisé au sein de ces comités dans ce qu'il estime être le carcan traditionnel de la relation employeurs-travailleurs pour gérer tout ce qui est relatif à l'emploi et à la formation professionnelle.

Ce commissaire aurait, pour sa part, souhaité que l'on introduise également d'autres partenaires, tels des représentants des centres publics d'aide sociale, des représentants des cadres et enfin des représentants des mouvements de jeunesse.

A propos des articles 16 et 17 instituant, auprès du comité subrégional de l'emploi et de la formation, une commission emploi-formation-enseignement, ce membre souligne le caractère purement consultatif de la commission et le fait que seul son président siègera au sein du comité subrégional de l'emploi et de la formation (où il ne disposera que d'une voix consultative). Ce membre déplore dès lors que les représentants de l'enseignement ne siègent qu'au sein de la commission emploi-formation-enseignement et non au sein du comité subrégional emploi-formation lui-même, alors qu'ils ont en charge la responsabilité de la formation des jeunes jusqu'à 18 ans accomplis.

Un autre commissaire fait observer à l'intervenant que les représentants de l'enseignement siègeront de toute évidence au sein de la commission emploi-formation-enseignement dont la composition est fixée par l'article 20 de l'accord. Le premier intervenant fait observer qu'en fait, en matière d'emploi et de formation professionnelle, c'est au sein du comité subrégional que les décisions seront prises.

Enfin, le même intervenant souhaite que les recommandations européennes sur lesquelles

l'accord est fondé soient annexées au présent rapport (1).

Un autre commissaire souhaite faire part de deux réflexions d'ordre juridique. La première concerne la nature juridique de l'acte de l'Exécutif qui est soumis au Conseil: comme en ce domaine on se réfère souvent à un précédent, il importe, souligne l'intervenant, de dissiper toute ambiguïté. D'autre part, ajoute ce commissaire, on peut s'interroger sur ce qui se produirait en cas de litige relatif à l'application de la convention.

L'accord vise l'organisation des comités subrégionaux. Le principe de ceux-ci, rappelle ce membre, est inscrit depuis près d'un an dans le décret de la Région créant le FOREM, et dans le décret de la Communauté habilitant l'Exécutif à adhérer à l'institution nouvelle. Le principe ayant été posé, ce texte renvoie, pour les modalités, à un accord des deux Exécutifs (article 21 du décret régional, article 6 du décret communautaire). On notera, souligne l'intervenant, que les deux décrets renvoient aussi à un accord des deux Exécutifs pour une série d'autres modalités. Mais s'agissant de l'organisation des comités subrégionaux, ils prévoient que l'accord devra être approuvé par les Conseils. Ce commissaire évoque les modalités selon lesquelles les deux Exécutifs, d'une façon générale, peuvent passer un accord: selon des formes très diverses, souligne ce commissaire. Il faut remarquer que déjà la loi du 8 août 1980, en son article 77, envisageait leur action conjointe et notamment la création de services communs, de la façon la plus large. Il peut s'agir par exemple, précise ce membre, de deux arrêtés parallèles et symétriques. Ou bien d'un arrêté commun aux deux Exécutifs (en ce sens voir la réflexion finale dans l'avis du Conseil d'Etat). Ou bien par une convention expresse: accord que concluent la Région et la Communauté par la voix de ses Exécutifs.

On aurait donc pu, souligne l'intervenant, pour l'application de l'article 6 du décret communautaire, songer à deux arrêtés symétriques, qui auraient été soumis, de part et d'autre, à l'approbation des Conseils (procédure analogue à celle des arrêtés royaux pris en vertu d'une délégation des Chambres et soumis à ratification de celles-ci). On pouvait aussi songer, ajoute ce commissaire, à une convention faisant exclusivement application de l'article 6 et de l'article 21, à approuver par un décret de part et d'autre. C'eût été justifié, souligne l'intervenant, puisque le principe des comités subrégionaux est inscrit dans ces décrets.

L'Exécutif, en la circonstance présente, a préféré présenter sa convention comme une

(1) Voir annexe n° 2.

application de l'article 92bis de la loi spéciale sur la réforme des institutions: disposition introduite lors de la dernière réforme institutionnelle qui a pour objet tous les « accords-traités » à conclure entre l'Etat et une ou plusieurs Régions ou Communautés, ou entre deux ou plusieurs Régions ou Communautés. Pourquoi cette préférence, se demande l'intervenant. L'Exécutif a répondu qu'à ses yeux, c'était le moyen le plus sûr pour accorder la personnalité juridique aux comités subrégionaux.

Nous en prenons acte, souligne ce commissaire, comme nous prenons acte également que si, sur ce point précis l'Exécutif paraît suivre la suggestion du Conseil d'Etat, il s'écarte fondamentalement de l'avis de celui-ci sur la conception de base, et ce membre estime qu'il faut l'en féliciter.

En effet, ajoute l'intervenant, le Conseil d'Etat considère que l'article 92bis de la législation nationale aurait rendu caduque toute autre forme de coopération entre la Communauté française et la Région wallonne. Et il invitait en conséquence notre Conseil à abroger explicitement l'article 6 du décret du 23 décembre dernier. Ce commissaire estime cette thèse inacceptable et estime que l'Exécutif fait bien de ne pas proposer cette abrogation, de même qu'il fait bien de rappeler, en tête de son accord, l'existence de l'article 6 du décret communautaire et de l'article 21 du décret régional. Pour l'avenir, Communautés et Régions doivent conserver toutes les possibilités d'agir en commun, souligne encore l'intervenant.

Quant aux litiges éventuels, le même membre pense qu'on peut assurément regretter que l'article 23, qui envisage leur éventualité, ne soit pas plus précis. Toutefois, ce serait une erreur, ajoute ce membre, de tirer argument de l'imprécision de ce texte pour faire intervenir comme arbitre, soit le Conseil d'Etat, soit la Cour d'arbitrage, soit le Comité de concertation gouvernement-Exécutifs ou la procédure de conflits prévue à la fin de l'article 92bis de la loi nationale: cette dernière disposition, en effet, ne concerne que les « accords obligatoires » et non les accords « facultatifs », souligne ce membre.

L'intervenant précise encore que pratiquement, on distinguera deux sortes de litiges: ou bien Région et Communauté divergent quant à la portée à reconnaître à tel article de la convention ou constatent une lacune de celle-ci; dans ce cas, les Exécutifs sont chargés de trouver ensemble une solution, éventuellement en complétant ou en interprétant le texte. Ou bien le litige est soulevé par une personne déterminée, relativement à ses droits ou obligations; il lui appartiendra alors de soumettre aux tribunaux ordinaires l'application et l'interprétation

de la convention, comme elle le ferait pour un décret ou un arrêté.

Un autre commissaire convient que le Conseil d'Etat a demandé à l'Exécutif, en juin dernier, de revoir la présentation de son projet de décret, évoquant la nécessité de faire application de l'article 92bis introduit par la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1988. Il est vrai qu'il s'agit d'une disposition nouvelle importante, souligne ce commissaire, qui rappelle que cet article 92bis prévoit deux types de coopération, l'une obligatoire et l'autre facultative, cette dernière portant notamment sur la création et la gestion de services communs.

Pour répondre aux observations du Conseil d'Etat, l'Exécutif a donc fait référence à l'article 92bis de la loi spéciale; mais ce commissaire ajoute que l'Exécutif a bien fait de s'appuyer également sur l'article 6 du décret du 23 décembre 1988 de la Communauté française (et sur l'article 21 du décret de la Région wallonne). Ce commissaire se réjouit de ce que l'Exécutif ait ainsi repris, à la fois, les deux fondements juridiques de l'accord.

Quant au contenu de l'accord lui-même, ce commissaire souligne qu'il s'agit en l'occurrence d'une grande première, qui concrétise la volonté nettement exprimée de la Communauté française et de la Région wallonne de coopérer par la création ou par la gestion de services communs.

Sans doute des difficultés surgiront-elles; c'est inévitable lorsqu'on s'engage dans des innovations, souligne le membre, mais il importe, ajoute-t-il, d'approuver cette volonté de rapprocher, sur le terrain, les acteurs ayant des responsabilités en matière de formation, en matière d'enseignement et enfin en matière d'emploi. Ce commissaire rappelle à cet égard les demandes qui ont été clairement exprimées auprès de l'Exécutif par les divers responsables de créer, sur le plan local, un lieu de rencontre pour parler à la fois d'enseignement, de formation et d'emploi. C'est l'enjeu de cet accord, souligne encore ce commissaire.

Ce membre se réjouit donc de la création d'une commission *ad hoc* qui répond clairement à cet objectif.

Pour sa part, ce commissaire estime que les enseignants, les responsables de CPAS ou encore de mouvements de jeunesse n'ont pas à être liés directement à la problématique de l'emploi et souligne à cet égard les responsabilités traditionnelles qui incombent aux organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs.

Par contre, souligne ce membre, la coordination des efforts entre l'enseignement, d'une part, la formation professionnelle, d'autre part, et les besoins en matière d'emploi devront se faire au sein de la commission emploi-formation-enseignement. Relisant à ce propos l'article 20 de l'accord, ce membre souligne que la présence des représentants des milieux de l'enseignement, des trois réseaux, y est clairement précisée.

En conclusion, parce qu'il traduit la volonté d'organiser une coopération Communauté/Région dans des matières où une action conjointe se justifie pleinement, parce qu'il permet sur le terrain la coordination emploi/formation et aussi parce qu'il met en présence les responsables de l'enseignement, de la formation professionnelle et de l'emploi, ce commissaire se déclare tout à fait favorable au projet.

Le représentant du ministre J.P. Grafé, répondant à la question de savoir ce qui est envisagé en matière de coopération avec la Région bruxelloise, rappelle que le décret du 23 décembre 1988 avait prévu qu'un accord du même type pourrait être conclu avec cette Région; celle-ci vient d'être installée; des contacts ont été pris avec l'Exécutif de la Région bruxelloise qui a confié l'examen de ce dossier à sa commission économique.

Pour le fonctionnement des comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, des crédits de 10 millions ont été prévus au budget 1990 de la Communauté française.

A propos des éventuels litiges qui pourraient survenir pour l'application sous-régionale de l'accord, le représentant du ministre confirme qu'en vertu de l'article 23, c'est aux Exécutifs qu'il appartiendra de trancher conjointement ces litiges.

A propos de la remarque émise par le Conseil d'Etat sur l'absence de procédure de dénonciation, le représentant du ministre estime qu'il faut se montrer optimiste et ne pas envisager, dès à présent, que les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation viendraient à se saborder.

Le représentant du ministre souligne par ailleurs qu'en matière de décisions conjointes, des contacts tout à fait satisfaisants ont été noués entre le cabinet du ministre communautaire responsable de la formation professionnelle, d'une part, et le ministre régional responsable de l'emploi, d'autre part. Faisant référence aux précisions évoquées par le Conseil d'Etat, le représentant du ministre pense qu'il n'y avait pas lieu que l'accord lui-même entre dans les modalités d'application, cela d'autant plus qu'il convenait tout d'abord de le soumet-

tre à la présente commission ainsi qu'au Conseil de la Communauté française.

Quant au nombre des comités, le représentant du ministre rappelle qu'ils sont au nombre de 9; leur ressort territorial correspond aux entités territoriales administratives du FOREM. La liste de ces comités sera jointe au présent rapport (1).

Faisant référence aux craintes évoquées par un commissaire qu'il n'y ait des difficultés de dialogue entre le comité subrégional de l'emploi et de la formation et la commission consultative emploi-formation-enseignement, le représentant du ministre souligne que l'initiative des avis à donner appartient à la commission; c'est là que la discussion doit avoir lieu tout d'abord, en ce qui concerne les initiatives à envisager concernant la coordination des mesures en matière d'enseignement, de formation professionnelle et d'emploi.

C'est là que la discussion doit avoir lieu sur cette problématique et les partenaires sociaux sont présents au sein de cette commission *ad hoc*. Y étant présents, on ne voit pas pourquoi, souligne le représentant du ministre, une fois en comité subrégional emploi-formation, ils omettraient soudain de tenir compte des avis émis par la commission emploi-formation-enseignement. Du reste, l'article 17 de l'accord précise que si le comité subrégional s'écarte de l'avis émis par la commission, il doit motiver sa décision.

Le représentant du ministre remercie le commissaire pour sa démonstration quant aux fondements juridiques de l'accord et souligne qu'en attribuant la personnalité juridique aux comités subrégionaux emploi-formation, les Exécutifs ont eu pour préoccupation de leur donner le maximum d'autonomie vis-à-vis du FOREM lui-même.

Enfin, le représentant du ministre rappelle encore que cette initiative est le résultat d'une politique volontariste des deux Exécutifs de mener ensemble une action concertée à l'égard des problèmes emploi-formation-enseignement.

Un commissaire tient à répliquer qu'il s'étonne des positions divergentes exprimées par certains membres qui, lors de réunions politiques, insistent sur leur volonté de faire participer toutes les instances représentatives, tous azimuts et la position restrictive adoptée ici consistant à reproduire le dialogue étroit représentants des employeurs, représentants des travailleurs. Le même intervenant souligne encore l'absence d'instance pour arbitrer les conflits. Enfin, l'intervenant souhaite encore

(1) Voir annexe n° 1.

des précisions supplémentaires en ce qui concerne le personnel mis à la disposition des comités subrégionaux.

Le représentant du ministre précise que le FOREM pourvoira à ces besoins en matière de personnel, par voie de détachement.

D'autres possibilités pourraient également être envisagées notamment aux Classes moyennes.

Le ministre Ylieff rappelle que des crédits pour le financement du FOREM sont inscrits au budget de la Communauté française pour l'exercice 1990.

III. VOTES

Les articles 1 et 2 et l'ensemble du projet de décret portant assentiment de l'accord du 24 novembre 1989 instituant les comités subrégionaux de l'emploi et de la formation, sont adoptés par 12 voix contre 2.

La commission décide de faire confiance à la Présidente et au Rapporteur pour l'élaboration du rapport.

Le Rapporteur,
J. MARCHAL.

La Présidente,
A. SPAAK.

**Orientations concernant les interventions du Fonds social européen
en matière de lutte contre le chômage
de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes**
(Objectifs n^{os} 3 et 4 retenus dans le cadre de la réforme des fonds structurels)
(89/C 45/04)

I. INTRODUCTION

L'article 10 du règlement (CEE) n° 2052/88 prévoit que la Commission établit, pour une période pluriannuelle, des orientations d'ensemble destinées à préciser les choix et les critères communautaires concernant la lutte contre le chômage de longue durée (objectif n° 3) et l'insertion professionnelle des jeunes (objectif n° 4).

Selon l'article 4 du règlement (CEE) n° 4255/88, ces orientations définissent les axes politiques de formation et d'emploi dans lesquels s'inscrivent les mesures pouvant bénéficier du concours du Fonds.

Sur base de l'article 130A du traité la Communauté, en développant et poursuivant son action tendant au renforcement de sa cohésion économique et sociale, vise en particulier à réduire l'écart entre ses diverses régions et à renforcer le tissu social de la Communauté.

La réalisation du marché intérieur va faire apparaître de nouveaux besoins de formation et rendra encore plus nécessaire une élévation générale de la qualification. Le monde de l'entreprise évolue, les hiérarchies professionnelles bougent, les anciens métiers disparaissent ou changent de contenu, de nouvelles fonctions apparaissent.

En arrêtant les présentes orientations, la Commission entend préciser de quelle manière le Fonds social pourra contribuer à la cohésion économique et sociale, accroître l'impact de l'action communautaire et contribuer à concrétiser la dimension sociale du marché intérieur.

II. SITUATION DANS LAQUELLE LE FONDS EST APPELE A OPERER

a) *Le chômage de longue durée*

L'allongement de la durée du chômage constitue le phénomène le plus significatif et le plus préoccupant intervenu au cours des dernières années sur le marché du travail de la Communauté. Pour l'ensemble des Etats membres, le nombre de personnes privées d'emploi

depuis plus de douze mois s'accroît, alors même que la croissance du chômage s'infléchit. Près de six millions de personnes appartenant à toutes les classes d'âge et se répartissant dans tous les Etats membres sont sans travail depuis plus d'un an.

Dans l'ensemble de la Communauté, des mesures sont prises par les Etats membres, ou sont sur le point de l'être, dans le sens :

- d'un plus grand effort de formation professionnelle en faveur de cette catégorie de personnes;

- d'un lien accru entre formation et insertion professionnelle: une grande attention est portée à la qualité des cours de formation et à leur capacité de répondre aux besoins du marché de l'emploi;

- d'actions sur le fonctionnement du marché du travail à travers des aides à l'embauche ou à la création d'une activité indépendante, par exemple par le truchement de l'exonération du paiement des charges sociales;

- du développement de structures d'accueil offrant aux intéressés la possibilité de recevoir des informations ou des conseils.

b) *Le chômage des jeunes*

Dans la Communauté plus de cinq millions de personnes de moins de 25 ans sont à la recherche d'un emploi. Le chômage des jeunes concerne en premier lieu les personnes dont l'insertion ou la réinsertion sur le marché du travail présente une difficulté en raison d'un manque de formation ou d'expérience, de qualifications non adaptées aux besoins du marché de l'emploi, d'un handicap physique ou mental.

Les mesures prises dans les Etats membres portent essentiellement sur :

- le développement d'actions de formation assorties de périodes d'expérience professionnelle;

- l'encouragement d'initiatives visant à promouvoir la formation à des nouvelles qualifications;

- les actions sur le fonctionnement du marché du travail à travers les aides à l'embauche.

che ou à la création d'une activité indépendante, par exemple par le truchement d'une exonération du paiement des charges sociales.

III. ROLE DES ORIENTATIONS

1. En concentrant une partie importante de l'intervention du Fonds social sur la lutte contre le chômage de longue durée et l'insertion professionnelle des jeunes, la Communauté a signifié qu'il s'agissait d'objectifs prioritaires de la politique sociale, justifiant la mobilisation d'efforts supplémentaires et convergents.

La Commission considère que la sélection et la mise en œuvre des systèmes qui se sont révélés les plus efficaces pour traiter ces problèmes, l'augmentation des moyens consacrés à ces politiques dans les Etats membres et au niveau communautaire ainsi que le plus grand dynamisme économique lié à la réalisation du marché intérieur doivent permettre de se fixer des objectifs ambitieux de réduction du nombre des chômeurs de longue durée et des jeunes sans formation ni emploi. L'expérience acquise par la Commission en ces domaines, qui a inspiré les présentes orientations, la conduit à considérer que les efforts supplémentaires d'origine multiple devraient converger vers l'objectif de réduire substantiellement, d'ici 1992, le nombre des chômeurs de longue durée dans la Communauté ainsi que celui des jeunes sans emploi.

2. L'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2052/88 et l'article 2, paragraphe 1, sous a) du règlement (CEE) n° 4255/88 établissent que:

— le Fonds social européen a comme attribution prioritaire le soutien dans toute la Communauté d'actions visant à la réalisation des objectifs n°s 3 et 4;

— le Fonds contribue à la lutte contre le chômage de longue durée par l'insertion professionnelle de personnes de plus de 25 ans en chômage depuis plus de douze mois, cette durée pouvant être réduite dans des cas spécifiques à décider par la Commission;

— l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes est réservée aux personnes de moins de 25 ans qui, après l'âge de la scolarité obligatoire à temps plein, sont à la recherche d'un emploi, quelle que soit la durée de cette recherche.

3. De ces règles découlent un certain nombre de conséquences:

— une partie importante des crédits disponibles du Fonds doit être consacrée à la réalisation des objectifs n°s 3 et 4 dans toute la Communauté;

— le caractère horizontal des objectifs n°s 3 et 4 écarte a priori une sélection des actions à financer fondée sur le principe de la régionalisation des interventions: l'exigence d'un impact accru de l'action communautaire impose donc une sélection rigoureuse, essentiellement fondée sur des éléments de caractère qualitatif, notamment les nécessités et perspectives du marché du travail.

En outre, toujours en application de l'article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2052/88, la Commission tiendra compte, dans l'attribution des crédits, « des besoins qui s'expriment sur les marchés du travail et des priorités contenues dans les politiques de l'emploi dans la Communauté ».

4. Le rôle des présentes orientations est donc celui de répondre à cet ensemble d'exigences par la détermination des lignes de politique de formation et d'emploi dont la Commission tiendra compte lors de la définition des cadres communautaires d'appui établis sur la base des plans présentés par les Etats membres. Les lignes définies ci-dessous peuvent être identifiées, soit selon des thèmes de politique communautaire, soit selon certains aspects liés à des secteurs de l'activité économique ou à des catégories de personnes. Elles sont classées en deux catégories, l'une définissant les conditions spécifiques applicables à chacun des objectifs n°s 3 et 4, l'autre comprenant les conditions générales applicables indifféremment aux actions relevant des deux objectifs.

Le respect d'une condition spécifique est nécessaire et suffisant pour ouvrir l'accès au financement.

IV. CONDITIONS SPECIFIQUES PAR OBJECTIF (1)

a) Objectif n° 3

Donner aux chômeurs de longue durée les chances d'une formation qui les mène de leur situation actuelle vers des qualifications élevées, appropriées à leurs possibilités, adaptées aux besoins du marché et assorties d'expériences professionnelles, est le meilleur moyen de rentabiliser, en termes économiques et sociaux, les sommes dépensées. C'est la raison pour laquelle le Fonds, épaulant les orientations de politique communautaire en matière de lutte contre le chômage de longue durée,

(1) *Remarque*: Le terme « action » utilisé dans la suite du texte doit être compris au sens de programme opérationnel ou d'action à financer dans le cadre d'une subvention globale.

aidera prioritairement les actions conçues pour atteindre ces objectifs, et en particulier :

— le développement d'actions combinant plusieurs types de mesures pour que la formation soit un réel facteur d'insertion professionnelle et d'intégration sociale;

— la valorisation des potentialités locales de développement de l'emploi;

— les aides à l'embauche dans des emplois de nature stable nouvellement créés et à la création d'activités d'indépendants;

— la formation et l'insertion professionnelle de femmes qui, après une longue interruption, cherchent à rentrer dans le marché de l'emploi.

b) Objectif n° 4

Le chômage des jeunes est surtout un problème de recherche du premier emploi stable, que ce soit après la fin de la scolarité obligatoire à temps plein, ou après l'instruction secondaire ou supérieure. Cette situation est révélatrice d'une rupture dans le passage de l'école à la vie active.

Dans cette situation, le Fonds veillera à soutenir prioritairement :

— des actions en faveur de jeunes qui quittent la scolarité sans avoir acquis les bases des connaissances permettant de suivre une formation professionnelle, assurant à ces jeunes des qualifications élevées, appropriées à leurs possibilités, adaptées aux besoins du marché et assorties d'expériences professionnelles d'une durée ne dépassant pas celle de la formation théorique, les menant vers leur premier emploi stable;

— des formations de base liées à une expérience professionnelle, en entreprise ou dans des centres appropriés, d'une durée ne dépassant pas celle de la formation théorique, une préférence étant donnée aux actions qui mènent à une qualification reconnue;

— des formations qui mènent à des qualifications élevées requérant l'utilisation substantielle de nouvelles technologies exigées par le marché du travail;

— des aides à l'embauche dans des emplois de nature stable nouvellement créés et à la création d'activités d'indépendants.

Pour les jeunes chômeurs de longue durée, les critères identifiés pour l'objectif n° 3 sont d'application dans la mesure où il y a un risque de traitement discriminatoire par rapport aux chômeurs de longue durée de plus de 25 ans.

V. CONDITIONS APPLICABLES INDIFFEREMMENT AUX DEUX OBJECTIFS

Le respect d'une ou de plusieurs des conditions suivantes confère un caractère préférentiel aux actions réalisées au titre d'un des objectifs n°s 3 et 4.

a) Régions relevant des objectifs n°s 1, 2 et 5b)

Il s'agit des actions réalisées dans les régions ou zones relevant des objectifs n°s 1, 2 et 5b) qui, tout en n'étant pas en relation directe avec le développement régional ou rural ou la restructuration industrielle, mettent en évidence un effort particulier pour tenir compte des nécessités et perspectives du marché du travail.

Etant donné que les régions et zones relevant des objectifs n°s 1, 2 et 5b) font l'objet de plans relatifs à la mise en œuvre de ces objectifs, l'intervention du Fonds au titre des objectifs n°s 3 et 4 doit être définie avec la plus grande précision possible afin d'éviter tout chevauchement et de permettre une plus grande complémentarité.

b) Actions transnationales

Les actions réalisées en commun par des organismes de formation appartenant à deux ou plusieurs Etats membres, ou reconnus au niveau communautaire, et comportant des échanges au niveau des programmes de formation, des enseignants ou des stagiaires constituent des actions ayant un caractère multiplicateur au niveau communautaire que la Communauté souhaite valoriser.

c) Formation dans les technologies de pointe

Il s'agit d'assurer un financement à des actions de formation réalisées en liaison avec des programmes communautaires de recherche et développement, en faveur de personnes destinées à occuper des emplois spécifiques.

Les politiques communautaires de recherche et de coopération technologiques organisent la mise en commun de ressources, stimulent la coopération entre les entreprises et les instituts de recherche des Etats membres, encouragent la mobilité géographique des universitaires et des scientifiques. Il est important pour l'avenir de la Communauté que la recherche et la coopération technologiques prolongent leurs effets sur le plan de la formation.

d) Actions à caractère novateur

Il convient que de nombreuses initiatives tendant à réaliser des échanges d'expériences, à opérer des transferts technologiques ou

méthodologiques, à mettre en œuvre des projets communs, à créer des liens communautaires de formation puissent trouver une base de développement dans les actions novatrices.

La Communauté soutiendra les actions dans lesquelles une innovation est apportée, soit au niveau du contenu, soit en ce qui concerne les méthodes ou l'organisation des formations proposées.

e) Formation et aide à l'emploi pour les besoins de la modernisation

Le soutien à la modernisation et à l'adaptation de l'appareil de production et de commercialisation, à l'innovation et à la création est d'une grande importance pour la mise en œuvre du marché intérieur. D'où l'intérêt que peuvent avoir des actions de formation et d'emploi organisées à la demande d'entreprises, en liaison avec un investissement productif, notamment :

— dans les secteurs d'activité sensibles à la réalisation du grand marché;

ou

— dans les petites et moyennes entreprises, y compris les coopératives et les associations d'entreprises.

f) Amélioration et efficacité des structures de formation

Sont visées les actions intégrant des mesures qui, pendant leur durée d'application, aboutissent à une amélioration et à une meilleure efficacité des systèmes et des structures de formation professionnelle, à travers des objectifs concrets, si possible quantifiables.

g) Actions en faveur de catégories de personnes qui éprouvent des difficultés particulières sur le marché de l'emploi

Le renforcement de la cohésion économique et sociale et la mise en œuvre du marché intérieur impliquent que toutes les catégories de personnes prennent part au développement attendu : la compétitivité accrue qui en résulte risque d'aggraver les difficultés que certaines catégories éprouvent pour s'insérer dans le marché du travail; c'est pourquoi le Fonds prendra en charge :

— l'insertion de handicapés dans une économie non protégée,

— l'insertion des femmes dans des professions où elles sont largement sous-représentées, lorsque les actions en leur faveur relèvent d'initiatives prises par des organismes publics ou privés en supplément des actions de caractère général réalisées par les Etats membres dans le cadre du système national de formation professionnelle,

— la formation de travailleurs migrants dans une période de trois ans suivant leur immigration, ou pour favoriser leur retour dans un Etat membre.

VI. MISE EN ŒUVRE DES DISPOSITIONS FINANCIERES

1. La participation financière de la Communauté est calculée par rapport à l'ensemble des dépenses publiques ou assimilables éligibles (nationales, régionales ou locales et communautaires) relatives à chaque action (programme opérationnel, subvention globale et action de préparation, d'accompagnement et de gestion).

2. Dans le but d'éviter une réduction du financement communautaire pour les actions reconnues éligibles et prioritaires pour un financement du Fonds, la Commission procède à un examen de l'ensemble des plans qui ont été présentés par les Etats membres, conformément à l'article 10, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2052/88, à l'article 7, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 4253/88 et à l'article 5 du règlement (CEE) n° 4255/88.

Cet examen tiendra compte notamment :

— de la correspondance des actions programmées avec les orientations, ainsi que de leur intérêt communautaire,

— des efforts nationaux supplémentaires pour se conformer aux objectifs n°s 3 et 4,

— des besoins qui s'expriment sur le marché du travail par rapport à la population concernée par les objectifs n°s 3 et 4.

Sur la base de cet examen et d'une vue d'ensemble des plans, ainsi que des résultats des négociations menées dans le cadre du partenariat, la Commission décidera une répartition indicative des ressources financières qui sera reflétée dans les cadres communautaires d'appui.