

LES AGENCES LOCALES POUR L'EMPLOI

1. Exposé de la situation

Les Agences Locales pour l'Emploi ont été mises en place en 1994, au sein de chaque commune de Belgique. Elles ont alors pour vocation de permettre à des personnes éloignées du marché de l'emploi de reprendre une activité économique minime afin qu'elles puissent reprendre pied avec le travail et obtenir un complément pécuniaire à leurs allocations de chômage. Les activités permises concernent ce qu'on peut qualifier de « petits boulots » : nettoyage des maisons, petits entretiens des jardins, petites réparations dans les habitations. Ces activités se développent d'abord au bénéfice des particuliers, mais se sont ouvertes rapidement au secteur associatif, aux communes et aussi à certains secteurs économiques à part entière, comme celui des agriculteurs ou des horticulteurs, confrontés à des problèmes saisonniers de main-d'œuvre.

Le nombre d'heures que les travailleurs peuvent effectuer est limité en fonction des activités visées. Ceux-ci « bénéficient » de dispenses au niveau des dispositifs de contrôle de la disponibilité des chômeurs.

Les ALE sont des ASBL dont les organes de gestion sont composés de mandataires locaux et des partenaires sociaux. Une partie du personnel qui en assure la gestion est mis à disposition par l'ONEM. Les communes peuvent également affecter du personnel à ces ASBL.

Si le cadre légal organisant les ALE est commun, les Conseils d'Administration ont quand même une marge de manœuvre quant à l'orientation particulière qu'ils souhaitent donner au niveau local. Ainsi, dans certains cas, c'est le service aux particuliers qui sera privilégié, dans d'autres les services aux communes, etc. Malheureusement, dans certains cas, les ALE ont organisé des services tels que la garde d'enfants !

La mesure est, à ses débuts, très décriée, principalement par les organisations syndicales qui dénoncent une remise en cause des fondements de la sécurité sociale. Malgré tout, au fil du temps, la mesure fait sa place, jusqu'à faire prester quelques heures par semaine à des milliers de chômeurs de longue durée. C'est principalement le travail de nettoyage des maisons, les « aides ménagères », qui est réalisé. Les travailleurs en ALE sont majoritairement des femmes, infraqualifiées, avec charge de famille.

Les points positifs du système sont les suivants :

- Une partie non négligeable de prestations effectuées « au noir » sortent de l'illégalité via ce système. C'est une protection indéniable pour les travailleurs, notamment lors d'accidents de travail.
- Le système a permis à une catégorie de personnes d'obtenir un complément de revenus non négligeable mais non fiscalisé. Il a permis à ces personnes d'éviter de tomber dans la précarité et d'échapper aux sanctions de l'ONEM.
- Les ALE ont permis de maintenir un contact avec une population éloignée des systèmes sociaux et de garder ainsi une forme d'insertion sociale à défaut d'être professionnelle.
- Les ALE sont présentes dans chaque commune ou association de communes et certaines développent d'importants partenariats avec les opérateurs de formation, les CPAS,... ou développent des projets répondant aux besoins de proximité .
- Les ALE répondent à des besoins non couverts par le circuit régulier du travail, faute d'heures suffisantes pour répondre à la législation du contrat de travail, faute de moyens financiers dégagés par les entités fédérales ou régionales ou lorsqu'il s'agit de prestations irrégulières et non prévisibles.

On peut faire, au-delà du débat sur la place de ces prestations en regard de la sécurité sociale, quatre reproches majeurs au système ALE :

- Le « travailleur » ne bénéficie pas d'un réel contrat de travail.
- Le taux de personnes qui sortent du système ALE pour rejoindre le marché de l'emploi « classique » est relativement faible. Si une partie du travail « au noir » a pu être légalisée via ce système, il lui a aussi permis de se maintenir, en permettant de ne déclarer qu'une partie des prestations réellement effectuées et ce malgré les contrôles effectués par les ALE. Un travail d'harmonisation en la matière aurait sans doute été nécessaire.
- Les prestations effectuées ne génèrent aucun droit à la protection sociale : ni cotisations pour la pension, ni assurance maladie-invalidité.
- Les ALE manquent d'un cadre commun permettant de développer de façon optimale le parcours d'insertion socio-professionnelle.

En 2004, lors de la fédéralisation des Titres-Services, les ALE ont connu plusieurs grandes modifications. En effet, l'accès aux services d'aides ménagères a été fortement restreint. Celles-ci se voyant incitées à migrer vers le dispositif Titres-Services. D'autres modifications, au niveau de la disponibilité des demandeurs d'emploi, sont également intervenues.

Dès lors, depuis 2005-2006, le système ALE connaît, sur ses activités « traditionnelles », une décline structurelle de l'ordre de 15% par an. Cependant, le volume d'activités global généré par la plupart des ALE s'est maintenu, voire a progressé, car beaucoup ont développé une section Titres-Services en leur sein.

Quoi qu'il en soit, les ALE représentent aujourd'hui (hors activités Titres-Services) :

- Environ 29.000 « travailleurs », dont la moitié en Wallonie.
- Ceux-ci prestant, en 2013, plus de 4 millions d'heures de travail.
- Les activités en faveur des particuliers représentent 27% du total.
- C'est essentiellement vers les collectivités (les ASBL et les pouvoirs locaux) que les prestations sont effectuées.
- Les femmes sont légèrement plus présentes que les hommes dans ce système.
- Plus de 80% des travailleurs ALE ont plus de 50 ans.
- Sur les 254 ALE implantées en Wallonie, on compte environ 360 travailleurs « de gestion, ou d'encadrement », dont +/- 230 sont des agents ONEM.

2. La régionalisation

La 6^{ème} réforme de l'Etat organisant le transfert des compétences prévoit que les Régions pourront décider de maintenir ou de supprimer le système ALE. Si elles décident de le supprimer, elles perdent l'ensemble du budget fédéral afférant à cette mesure. Dans ce cas, le système perdure jusqu'à son « extinction ». Si elles décident de prolonger le système, elles gardent les montants le finançant, mais avec un mécanisme de « responsabilisation », c'est-à-dire un plafond budgétaire fixé au moment du transfert, plafond que les Régions ne pourront pas dépasser. Elles ont en outre la possibilité de modifier un certain nombre de modalités pratiques.

Clairement, aucune Région n'a intérêt à supprimer les ALE, cela signifierait la perte des moyens aujourd'hui injectés dans ce système. Toute la question réside en fait sur la réelle marge de manœuvre laissée aux Régions pour adapter le système.

D'après les informations actuellement disponibles :

- La Région détermine qui fait partie du **groupe cible** (chômeurs de longue durée et ceux qui sont éloignés du marché de l'emploi), leur nombre doit toutefois être limité au nombre actuel de bénéficiaires par Région.
- La Région peut modifier le montant du droit d'inscription.
- La liste d'**activités autorisées** établie par l'ALE reste valable, sauf si la Région adapte la liste.
- Le **prix d'achat des chèques ALE** (tel que décidé par l'ALE) reste inchangé, sauf si la Région adapte ce prix.
- L'indemnité de 25% payée à la société émettrice sur base du montant du chèque revient aux ALE, sauf si la Région adapte ce régime.
- Il n'est pas clairement établi si les organismes de paiement continuent d'agir comme **organisme de paiement** des chèques ALE et, le cas échéant, s'ils le font pour le compte et sous le contrôle de la Région compétente.

On le constate, la marge de manœuvre des Régions existe pour mieux adapter le système en fonction de priorités qui seraient propres à la Région wallonne.

En outre, à ce stade, deux points au moins doivent être clarifiés concernant le nombre et le statut des travailleurs détachés de l'ONEM et les budgets transférés. D'abord, d'après les calculs opérés par

l'ONEM, il s'avère que le nombre de travailleurs visés est beaucoup moins important que celui des travailleurs effectivement encore actifs.

Une confusion entre « nombre de paiements » et « nombre de travailleurs » serait à l'origine du problème. Ce point est très important car il a des répercussions budgétaires non négligeables. Ensuite, la portée exacte de la capacité de modification qui sera laissée aux Régions doit également être clarifiée.

Nombre moyen de paiements par mois pour des heures introduites auprès de l'ONEM en 2013			
Région wallonne	6.976	Région germanophone	119

Source ONEM – direction statistiques- chiffres provisoires

Travailleurs ALE actifs en 2013	
Région wallonne	13.578

Source ONEM – direction statistiques- chiffres provisoires

Enfin, il est important de permettre aux ALE de continuer à développer une section Titres-Services, suivant les modalités en vigueur aujourd'hui. Cette conjonction des dispositifs a indéniablement permis des économies d'échelle et favorisé la transition des travailleurs ALE vers un statut plus favorable leur offrant un vrai contrat de travail.

Peu importe l'institution qui accueillera le personnel de l'ONEM concerné, il est impératif que celui-ci reste bien affecté aux ALE locales au risque de remise en cause de leur capacité à remplir les missions d'insertion et d'accompagnement qui leur sont confiées.

3. Positions

Dans une logique d'optimisation des structures existantes et de meilleure coordination des différents dispositifs existants, il est proposé d'organiser un rapprochement entre les dispositifs ALE (classique), les Titres-Services et les IDESS.

Cependant, ces dispositifs n'ont ni exactement le même public cible au niveau des travailleurs qu'ils emploient, ni les mêmes catégories de clientèle, ni encore la même liste d'activités éligibles.

Ainsi, dans le cadre d'un IDESS, les travailleurs bénéficient d'un contrat de travail sous statut article 60, article 61 ou encore SINE. Si ces emplois peuvent être considérés comme précaires, ils offrent quand même une protection sociale complète et une expérience professionnelle valorisable en tant que telle.

Des zones de recouvrement existent entre les différentes mesures mais réduire l'une à l'autre reviendrait à supprimer soit une catégorie de travailleurs, soit encore une catégorie de bénéficiaires, etc. Il est donc proposé de partir de l'a priori du maintien des différentes mesures et d'envisager la meilleure façon de les coordonner les unes par rapport aux autres.

Ensuite, de voir quelle modification apporter à chacune d'elles afin d'en optimiser l'efficacité, particulièrement en termes de création d'emplois en faveur des travailleurs peu qualifiés et d'optimisation de l'investissement public en la matière.

Les activités des ALE et des IDESS peuvent être distinguées en deux grandes catégories : les activités régulières et les activités irrégulières. On comprendra ici derrière cette séparation, le fait que telles activités sont prévisibles et récurrentes. Ainsi, les prestations ALE dans les garderies d'écoles sont

régulières : c'est tel jour de la semaine, de telle heure à telle heure pendant toute la période scolaire. De même les activités de nettoyage des maisons des particuliers ou des locaux d'ASBL : c'est toutes les semaines ou toutes les deux semaines, etc. Dans les IDESS, le transport social comporte une part importante d'activités régulières, en ce sens où certaines « courses » sont systématiquement réservées (la même personne qui demande à être conduite pour faire ses courses systématiquement au même moment). Par contre, les activités de petits travaux de bricolage, ou les prestations dans le domaine du maraîchage, ne sont pas régulières : elles ne sont pas récurrentes et pour une partie d'entre elles, elles sont mêmes imprévisibles ou recouvrent un caractère d'urgence.

Ce caractère irrégulier est sans doute l'élément clé qui empêche, jusqu'à présent, la réalisation d'emplois stables et durables dans ces domaines.

Il s'agit en effet de résoudre l'équation suivante : pouvoir prester des services non rencontrés par le « marché » à un prix abordable par des particuliers ou des structures à but non lucratif (ASBL ou structures publiques ou parapubliques), tout en offrant des conditions de travail décentes aux travailleurs.

Encore une fois, si les demandes de services sont « régulières », créer des emplois durables ne pose pas de problèmes si les pouvoirs publics mettent en place un système adéquat. Le succès des Titres-Services, même s'il doit être relativisé en regard de la qualité d'emploi proposée par certaines catégories d'employeurs, le démontre à l'environnement.

Aucun système public n'a malheureusement encore pu résoudre l'équation citée ci-dessus de manière satisfaisante en ce qui concerne les services « irréguliers ». Le dispositif IDESS, sur ce point en tout cas en ce qui concerne les petits travaux d'entretien des maisons et de jardinage, le prouve. L'évaluation qui en a été réalisée en 2009 met en évidence plusieurs effets positifs de cette mesure, notamment un taux de satisfaction très fort auprès des bénéficiaires. Visiblement, les services proposés répondent aux attentes des particuliers, a fortiori si ceux-ci sont dans une situation précaire où s'ils sont issus du 3^e ou du 4^e âge. De même, les travailleurs embauchés ont en grande majorité un fort sentiment « d'utilité sociale » : ils sont conscients qu'ils rendent effectivement des services à des personnes dépendantes et que nul ne le ferait à leur place s'ils n'étaient pas là. Mais le modèle économique du système ne fonctionne pas. Soit les pouvoirs publics devraient y intervenir de manière plus massive (avec sur ce point un risque en matière d'application des législations européennes en matière d'aides à l'emploi), soit les structures devraient pouvoir proposer d'autres services que ceux seulement « hors marché », avec un risque de faire concurrence aux entreprises « classiques ».

En l'état, il faut malheureusement constater cette situation de fait et articuler et coordonner au mieux les différents dispositifs existants afin de faire en sorte, autant que faire ce peut, que les emplois proposés soient le plus stables et durables possible...

En termes de propositions concrètes, il s'agirait d'agir en deux temps :

1) Permettre aux ALE d'ouvrir, en plus de leurs activités traditionnelles et de leur section « Titres-Services », une section IDESS « sui generis »

Une des premières tâches qui incomberait aux ALE serait de continuer et de renforcer la transition des travailleurs « ALE » vers le système IDESS ou Titres-Services (en fonction des aspirations des travailleurs et des activités éligibles).

Effectivement, alors que juridiquement rien n'empêchait les ALE, dès la mise en œuvre de la mesure IDESS, de développer ce type d'activité, l'ONEM leur en avait toujours et systématiquement refusé le droit.

Dès la régionalisation du système, plus rien ne s'opposera à ce type de développement.

Des activités comme celles ayant trait au jardinage, aux petits travaux ou encore au nettoyage des locaux des petites ASBL pourraient clairement servir de passerelles du statut de travailleur ALE à celui de travailleur IDESS.

Cependant, une évaluation de l'impact budgétaire précise devra pouvoir être réalisée.

2) Travailler sur les modalités de fonctionnement des trois dispositifs afin d'en optimiser l'efficacité intrinsèque et d'en coordonner au mieux les dispositions

a) Au niveau de la législation ALE :

- Maintenir la structure telle qu'existante (ASBL avec représentation paritaire) et garantir l'accès aux ALE de la mesure SINE (ou son équivalent une fois régionalisée).
- Maintenir le personnel encadrant tel qu'existant : actuellement, les ALE s'organisent autour de trois statuts (agents ONEM contractuels ou statutaires, agents sur fonds propres, quelques agents communaux).
- Favoriser le rapprochement et la fusion d'ALE, particulièrement dans les zones rurales ou semi-rurales.
- Favoriser l'élargissement des conditions d'accès de demandeurs d'emploi à toute personne dont les revenus cumulés du ménage ne dépassent pas le seuil de pauvreté (réduction du travail au noir, éviter le total décrochage du monde du travail,...).
- Renforcer le rôle de prise en charge socioprofessionnelle des prestataires ALE (obligation de développer des partenariats avec des OISP, EFT,...).
- Développer l'aspect de prise en charge sociale : synergies avec les services insertion du CPAS, partenariat avec les échevinats de l'emploi pour trouver des pistes d'emplois, favoriser les prestations de personnes issues du 107,...
- Valoriser le travail en ALE comme stage d'insertion, évitant ainsi l'exclusion dans le cadre des plans d'accompagnement de recherche d'emploi.

b) Au niveau de la législation IDESS :

Propositions d'élargissement :

- Faire coïncider les activités éligibles (et les critères d'application) et les structures bénéficiaires au sein des ALE aux IDESS, tout en continuant à permettre à celles-ci de pouvoir organiser les activités de transport social, magasin social et buanderie sociale.
- Elargir les catégories de bénéficiaires (des ALE ET des IDESS) aux AIS et aux APL, uniquement pour les petits travaux (montage de meubles, ajout d'une prise, etc.) lors de la mise en ordre des maisons quand il y a des changements de locataires.

Ce tableau décrit les activités éligibles en regard des bénéficiaires telles que les législations l'autorisent aujourd'hui :

	ALE	IDESS
Particuliers	<p>Les petits travaux d'entretien et de réparation au domicile de l'utilisateur refusés par les professionnels en raison de leur faible importance.</p> <p>La garde et les soins apportés aux animaux domestiques en l'absence des propriétaires (p.ex. pendant les vacances), s'il n'y a pas de pension pour animaux dans les environs.</p> <p>L'aide au petit entretien du jardin.</p> <p>L'aide à la garde ou à l'accompagnement d'enfants, de personnes malades, âgées ou handicapées (e.a. garde d'enfants au domicile de l'utilisateur, faire les courses pour des personnes âgées).</p> <p>L'aide pour accomplir des formalités administratives.</p> <p>L'aide à domicile de nature ménagère n'est pas autorisée sauf pour les utilisateurs qui souhaitent renouveler leur inscription à l'ALE, à condition que, au 1^{er} mars 2004, ils étaient en possession d'un formulaire d'utilisateur valable pour l'exécution de l'activité d'aide à domicile de nature ménagère.</p>	<p>Les petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement de l'habitat.</p> <p>L'aménagement et l'entretien des espaces verts.</p> <p>Ces activités sont strictement limitées en termes de volume afin de répondre au même principe qui prévaut au sein des ALE : ne prendre que les travaux qui sont refusés par les professionnels en raison de leur trop faible importance. La législation va même beaucoup plus loin sur ce point que les ALE car le cadre, horaire notamment est beaucoup plus précis et contraignant.</p>
Particuliers précaires et personnes âgées	<p>Les petits travaux d'entretien et de réparation au domicile de l'utilisateur refusés par les professionnels en raison de leur faible importance.</p> <p>La garde et les soins apportés aux animaux domestiques en l'absence des propriétaires (p.ex. pendant les vacances), s'il n'y a pas de pension pour animaux dans les environs.</p> <p>L'aide au petit entretien du jardin.</p> <p>L'aide à la garde ou à l'accompagnement d'enfants, de personnes malades, âgées ou handicapées (e.a. garde d'enfants au domicile de l'utilisateur, faire les</p>	<p>Les petits travaux d'entretien, de réparation et d'aménagement de l'habitat.</p> <p>L'aménagement et l'entretien des espaces verts.</p> <p>Sur ces deux activités, même remarque que ci-dessus, en prenant toutefois en compte que ces personnes n'ont de toute façon pas les moyens de faire venir un professionnel. Les critères sont donc ici plus souples.</p> <p>Le transport social.</p> <p>Les buanderies sociales.</p> <p>Les magasins sociaux.</p>

	<p>courses pour des personnes âgées).</p> <p>L'aide pour accomplir des formalités administratives.</p> <p>L'aide à domicile de nature ménagère n'est pas autorisée sauf pour les utilisateurs qui souhaitent renouveler leur inscription à l'ALE, à condition que, au 1^{er} mars 2004, ils étaient en possession d'un formulaire d'utilisateur valable pour l'exécution de l'activité d'aide à domicile de nature ménagère.</p>	
ASBL	<p>Les tâches qui par leur nature, leur importance ou leur caractère occasionnel sont habituellement effectuées par des bénévoles et qui ne relèvent pas de la gestion journalière. Il doit s'agir de tâches qui ne peuvent ni être effectuées par le personnel ordinaire, ni dans le circuit de travail régulier.</p>	<p>Le nettoyage des locaux (uniquement pour les <u>petites</u> - au sens de la loi - ASBL).</p>
Etablissements scolaires	<p>Les tâches qui par leur nature, leur importance ou par leur caractère occasionnel sont habituellement effectuées par des bénévoles et qui ne peuvent ni être effectuées par le personnel ordinaire ni dans le circuit du travail régulier (e.a. accueil des enfants avant et après l'école, aide à l'organisation d'activités parascolaires, aide à l'accompagnement d'enfants à des activités, aide à l'accompagnement en bus scolaire).</p>	
Autorités locales	<p>L'aide à des tâches temporaires ou exceptionnelles qui sont apparues ou qui se sont accrues considérablement à la suite d'évolutions récentes de la société, et qui ne peuvent être ni effectuées par le personnel ordinaire ni dans le circuit de travail régulier (e.a. l'aide occasionnelle à la bibliothèque communale, l'aide à l'accompagnement des personnes socialement défavorisées, l'aide à la protection de l'environnement et à la rencontre des besoins des quartiers, régler la circulation à la sortie des écoles, des tâches de prévention et de sécurité comme APS - assistant de prévention et de sécurité).</p>	

<p>Les entreprises horticoles ou agricoles</p>	<p>En ce qui concerne le secteur de l'horticulture : toutes les activités appartenant au secteur, à l'exception de la culture des champignons, de l'implantation et de l'entretien des parcs et des jardins.</p> <p>En ce qui concerne le secteur de l'agriculture : les activités saisonnières correspondant à des périodes de pointe, par ex. le semis et la récolte. La conduite de machines et l'utilisation de produits chimiques sont exclues.</p>	
--	--	--

Les propositions concrètes viseraient donc à faire coïncider parfaitement ces deux colonnes afin de mieux harmoniser les critères et de pouvoir donner plus de chances aux travailleurs ALE d'obtenir un emploi et de pouvoir valoriser une expérience professionnelle en tant que telle.

