

**L'IMPACT DE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT BELGE  
SUR SA REPRÉSENTATION  
AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

***LE CAS DE LA FILIÈRE EMPLOI***



**L'IMPACT DE LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ÉTAT BELGE  
SUR SA REPRÉSENTATION  
AU CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE**

***LE CAS DE LA FILIÈRE EMPLOI***

François Moureau

Think Tank européen *Pour la Solidarité*

Mars 2013





Le Think Tank européen *Pour la Solidarité* (asbl)  
– association au service de la cohésion sociale  
et d'un modèle économique européen solidaire  
– travaille à la promotion de la solidarité, des  
valeurs éthiques et démocratiques sous toutes  
leurs formes et à nouer des alliances durables  
entre les représentants européens des cinq  
familles d'acteurs socio-économiques.

À travers des projets concrets, il s'agit de mettre  
en relation les chercheurs universitaires et  
les mouvements associatifs avec les pouvoirs  
publics, les entreprises et les acteurs sociaux  
afin de relever les nombreux défis émergents  
et contribuer à la construction d'une Europe  
solidaire et porteuse de cohésion sociale.

Parmi ses activités actuelles, Pour la Solidarité  
initie et assure le suivi d'une série de projets  
européens et belges ; développe des réseaux de  
compétences, suscite et assure la réalisation et  
la diffusion d'études socioéconomiques ; crée  
des observatoires ; organise des colloques, des

séminaires et des rencontres thématiques ;  
élabore des recommandations auprès des  
décideurs économiques, sociaux et politiques.

*Pour la Solidarité* organise ses activités autour  
de différents pôles de recherche, d'études  
et d'actions: la citoyenneté et la démocratie  
participative, le développement durable et  
territorial, la responsabilité sociétale des  
entreprises et la diversité, et la cohésion sociale  
et économique, notamment l'économie sociale.

**Think Tank européen *Pour la Solidarité***

Rue Coenraets, 66

1060 Bruxelles - Belgique

Tél. : +32.2.535.06.88

Fax : +32.2.539.13.04

[info@pouglasolidarite.eu](mailto:info@pouglasolidarite.eu)

[www.pouglasolidarite.eu](http://www.pouglasolidarite.eu)

Join us on [FB](#) / [LinkdIn](#) / [ISSUU](#)



# EXECUTIVE SUMMARY

L'accord sur la sixième réforme de l'Etat belge, d'octobre 2011, prévoit une régionalisation importante des compétences dans le domaine de l'emploi. Cette nouvelle évolution du fédéralisme belge suppose quelques changements, dont la transformation de l'organisation de la représentation de la Belgique au Conseil de l'UE. Cette étude, divisée en trois parties, aborde spécifiquement ce point, à savoir, l'impact de la réforme sur le pilotage des dossiers européens de la filière emploi.

La première partie, véritable toile de fond de ce dossier, aborde la situation actuelle et dresse le cadre conceptuel, grâce à une analyse scientifique détaillée. Dans la deuxième partie, nous effectuons une analyse comparative entre la sixième réforme de l'Etat et les compétences européennes dans le domaine, afin d'évaluer l'impact de cette dernière sur la représentation de la Belgique au Conseil de l'UE.

De ces deux premières parties, un constat important peut être tiré. Les Régions vont devenir les moteurs de la politique de l'emploi, que ce soit au niveau belge ou européen, surtout en ce qui concerne les mesures liées à la demande de travail et à l'adéquation de l'offre à la demande. Cette nouvelle évolution du fédéralisme belge déplace le centre de gravité de l'Etat fédéral vers les Régions. Ainsi, même si l'Etat fédéral garde des compétences importantes, le droit du travail principalement, la réforme implique une refonte de l'accord de coopération de 1994, jugé anachronique.

La troisième partie, basée sur une série d'entretiens réalisée avec des experts de terrain, présente trois recommandations quant à la réforme de l'accord de coopération.

La première recommandation concerne le tour de rôle. Nous pensons que ce dernier doit continuer à être organisé sur une base annuelle, pour les réunions ministérielles au Conseil EPSCO, mais doit être plus flexible en ce qui concerne la répartition des dossiers au niveau administratif, dans les groupes de travail.

La deuxième recommandation réforme le système de représentation de la Belgique au Conseil EPSCO, mais aussi au sein des groupes de travail. Nous conseillons de séparer l'emploi en deux parties : l'EMCO et l'EPSCO. La représentation au Comité de l'emploi serait ainsi organisée dans un système analogue à la catégorie III, étant donné que les matières qui y sont discutées passent dans le domaine des compétences des Régions. La représentation au sein du groupe de travail sur les questions sociales et du Conseil EPSCO serait organisée selon une catégorie II bis, mettant les Régions et l'Etat fédéral sur un pied d'égalité. Ils pourraient ainsi prendre la parole à tour de rôle en fonction des dossiers discutés.

Notre troisième recommandation concerne les mécanismes de coordination de la position belge à défendre lors des négociations européennes. Il nous paraît légitime et pertinent, vu la division opérée dans la deuxième recommandation, de créer deux comités de concertation pour gérer les dossiers européens. L'un rattaché à l'EMCO (CCPE) et l'autre au groupe de travail sur les questions sociales (CCQS).

# LISTE DES ABRÉVIATIONS

<b>AAC</b>	Analyse Annuelle de la Croissance
<b>ADG</b>	<i>Arbeitsamt der DG</i>
<b>AUE</b>	Acte Unique Européen
<b>BCA</b>	Bureau de Coordination Agricole
<b>CCPE</b>	Comité de Coordination des Politiques de l'Emploi
<b>CCPIE</b>	Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement
<b>CCQS</b>	Comité de Coordination sur les Questions Sociales
<b>CECA</b>	Communauté Economique du Charbon et de l'Acier
<b>CEE</b>	Communauté Economique Européenne
<b>CEI</b>	Commission Economique Interministérielle
<b>CES</b>	Confédération Européenne des Syndicats
<b>CIE</b>	Conférence Interministérielle pour l'Environnement
<b>CIMPS</b>	Conférence Interministérielle de la Politique Scientifique
<b>CIPA</b>	Conférence Interministérielle de la Politique Agricole
<b>CIPE</b>	Conférence Interministérielle de la Politique Etrangère
<b>CIS</b>	Commission « Coopération Internationale »
<b>COPS</b>	Comité Politique et de Sécurité
<b>COREPER</b>	Comité des Représentants Permanents
<b>CSA</b>	Comité Spécial de l'Agriculture
<b>DGE</b>	Direction Générale Coordination et Affaires Européennes
<b>EMCO</b>	Comité de l'emploi
<b>EPSCO</b>	Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs
<b>FEADER</b>	Fonds Européen Agricole pour le Développement Rural
<b>FEAMP</b>	Fonds Européen pour les Affaires Maritimes et la Pêche
<b>FEDER</b>	Fonds Européen de Développement Régional
<b>FEM</b>	Fonds Européen d'ajustement à la Mondialisation
<b>FOREM</b>	Office wallon de l'emploi et de la formation professionnelle

<b>FSE</b>	Fonds Social Européen
<b>LSRI</b>	Loi Spéciale de Réformes Institutionnelles
<b>MOC</b>	Méthode Ouverte de Coordination
<b>ONEM</b>	Office National de l'Emploi
<b>ONSS</b>	Office National de Sécurité Sociale
<b>PESC</b>	Politique Etrangère et de Sécurité Commune
<b>PNR</b>	Programme National de Réforme
<b>PROGRESS</b>	Programme Communautaire pour l'Emploi et la Solidarité
<b>RP</b>	Représentation Permanente
<b>SEE</b>	Stratégie Européenne pour l'Emploi
<b>SINE</b>	Economie d'Insertion Sociale
<b>SOWALFIN</b>	Société Wallonne de Financement et de Garantie des Petites et Moyennes Entreprises
<b>SPE</b>	Service Public de l'Emploi
<b>SPF</b>	Service Public Fédéral
<b>TFUE</b>	Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne
<b>TUE</b>	Traité sur l'Union Européenne
<b>UE</b>	Union Européenne
<b>VDAB</b>	<i>Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling</i>
<b>WBI</b>	Wallonie-Bruxelles International

# SOMMAIRE

## **INTRODUCTION** **11**

---

## **PARTIE I: Analyse des politiques de l'emploi et de leur organisation au niveau belge et européen** **13**

---

### **1.LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN BELGIQUE ET L'ORGANISATION DE SA REPRÉSENTATION AU CONSEIL DE L'UE** **13**

1.1. Les politiques de l'emploi en Belgique	14
a. Les mesures stimulant la demande de travail	14
b. Les mesures stimulant l'offre de travail	14
c. Les mesures visant l'adéquation de l'offre à la demande	15
1.2. L'emploi : une compétence défédéralisée	16
a. Le fédéralisme belge	16
b. La défédéralisation progressive de la filière emploi	18
1.3. Une représentation internationale complexe	20
a. L'accord de coopération du 8 mars 1994	21
b. Focus sur l'emploi	23

### **2.LES COMPÉTENCES EUROPÉENNES DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI** **24**

2.1. Des théories de l'intégration européenne à l'eupéanisation	24
2.2. L'emploi : une compétence multidimensionnelle de l'UE	26
a. Le droit européen classique	27
b. La méthode ouverte de coordination	27
c. Les instruments financiers de l'UE	29
2.3. Les Etats membres au centre de l'organisation institutionnelle	30
a. L'action du Conseil de l'UE à la loupe	30
b. La comitologie derrière les programmes de financement	32
2.4. L'eupéanisation de la politique de l'emploi belge	33

### **3.ANALYSE CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE** **34**

## **PARTIE II: La sixième réforme de l'Etat et son impact sur l'activité européenne** **37**

---

### **1.LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ETAT ET LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DANS LA FILIÈRE EMPLOI** **37**

1.1. Un déplacement du centre de gravité vers les entités fédérées	37
1.2. Le transfert de compétences dans la filière emploi	39

### **2.L'IMPACT DE LA SIXIÈME RÉFORME SUR L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE** **43**

### **3.DES CONCLUSIONS À TIRER** **47**

---

<b>PARTIE III: Recommandations pour la future organisation de la représentation de la Belgique au Conseil de l'UE</b>	<b>51</b>
<b>1. QUELQUES QUESTIONS À RÉGLER</b>	<b>51</b>
<b>2. QUELLE ORGANISATION POUR LA FUTURE REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE AU CONSEIL EPSCO ?</b>	<b>53</b>
2.1. Quel tour de rôle ?	54
2.2. Quelle catégorie de représentation ?	55
2.3. Quel système de coordination intra-belge ?	58
a. Un mécanisme fédéral ou interfédéral ?	58
b. L'agriculture, un exemple à suivre	60
<b>3. ANALYSE CRITIQUE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES</b>	<b>63</b>
<b>CONCLUSION GENERALE</b>	<b>65</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE</b>	<b>67</b>
<b>ANNEXES</b>	<b>75</b>

# INTRODUCTION

Depuis leur naissance, la Belgique et l'Union européenne ont connu des mutations structurelles à répétition, dans des directions sensiblement opposées. Depuis près de 60 ans, l'UE connaît une dynamique d'intégration continue. Elle s'agrandit, élargit la palette de ses compétences et renforce son influence sur les politiques nationales de ses Etats membres. A l'inverse, la Belgique poursuit une dynamique de désintégration depuis les années 70. Elle est passée d'un Etat unitaire à une structure étatique fédérale, transférant toujours plus de compétences à ses entités fédérées, et étiolant une grande partie de son influence d'antan. A la croisée de ces deux dynamiques opposées, les Régions et Communautés de Belgique émergent en tant qu'acteurs toujours plus centraux dans les négociations européennes.

Ce constat peut être représenté par une approche sectorielle, en analysant l'évolution de certaines matières à l'échelon européen et belge. La pêche, par exemple, a suivi une dynamique inclusive au niveau européen, avec l'avènement de la politique commune de la pêche, et un processus inverse au niveau belge, avec la régionalisation de cette compétence.

L'emploi, sans être dans le schéma extrême de la politique de la pêche, poursuit également un processus d'intégration au niveau européen, et de désintégration au niveau belge. Dans cette étude, nous allons donc tenter de décortiquer les dynamiques à l'œuvre dans le domaine de l'emploi, au regard de la sixième réforme de l'Etat belge et des compétences européennes dans cette matière. L'ambition de cette analyse est d'évaluer les conséquences de ces dynamiques – notamment sur l'organisation de la représentation de la Belgique au niveau européen – et de présenter des recommandations visant à intégrer la réalité émergente.

A cette fin, nous allons développer un rapport découpé en trois parties. La première permettra de dresser le cadre conceptuel de notre sujet, la deuxième sera affectée au développement de ce dernier, et la troisième permettra de décliner nos différentes recommandations.

Nous commencerons donc par aborder l'organisation des politiques de l'emploi au niveau belge – son processus de régionalisation et son pilotage au niveau européen – avant d'analyser son mouvement d'intégration au niveau européen, et l'influence de l'UE sur la politique de l'emploi en Belgique. Nous terminerons cette partie par une courte analyse critique sur l'organisation institutionnelle de la représentation de la Belgique au Conseil de l'UE, dans la filière emploi.

Nous analyserons ensuite l'impact de la sixième réforme de l'Etat belge dans le domaine de l'emploi, et notamment la dimension européenne de celui-ci. Grâce à cet examen, nous pourrions identifier l'ampleur des changements à effectuer dans l'organisation du pilotage de cette matière à l'échelon européen.

Enfin, dans la troisième partie, nous tirerons les conclusions des deux premières parties et nous mettrons en lumière quelques recommandations à prendre pour l'organisation future de la représentation européenne de la Belgique.

# PARTIE I: ANALYSE DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DE LEUR ORGANISATION AU NIVEAU BELGE ET EUROPÉEN

## 1. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN BELGIQUE ET L'ORGANISATION DE SA REPRÉSENTATION AU CONSEIL DE L'UE

Pour Yannick L'Horty, « une politique de l'emploi est un ensemble cohérent de dispositifs visant à soutenir la création d'emplois et/ou le maintien des emplois existants. Elle procède d'une stratégie volontariste des pouvoirs publics et s'appuie sur une représentation du chômage et de ses causes. » (L'HORTY, 2006, p.3). Se basant sur le chômage et ses causes, L'Horty affirme que trois conditions sont nécessaires pour qu'un chômeur retrouve du travail. Premièrement, il faut qu'une offre d'emploi existe, que cette offre corresponde au profil d'un chômeur et qu'enfin ce dernier l'accepte. L'action des pouvoirs publics peut aider à remplir ces trois conditions, grâce à ce que L'Horty appelle « les nouvelles politiques de l'emploi », en opposition aux anciennes politiques de l'emploi qui portaient sur la seule demande de travail<sup>1</sup>. Ainsi, les pouvoirs publics soutiennent l'emploi via des mesures relevant de la demande du travail<sup>2</sup>, de l'adéquation de l'offre à la demande<sup>3</sup>, et de l'offre de travail<sup>4</sup>. Concrètement, ils peuvent encourager l'employeur à créer de l'emploi (demande de travail), faire coïncider cet emploi créé avec le profil d'un travailleur (adéquation de l'offre à la demande) et encourager le travailleur à accepter cette offre (offre de travail) (L'HORTY, 2006, pp.3-5).

Nous allons utiliser cette catégorisation des politiques de l'emploi tout au long de ce dossier, afin de clarifier le rôle des différents acteurs publics présentés : l'Union européenne (UE), l'Etat fédéral belge, les Régions et les Communautés.

---

1. Le chômage s'y expliquait avant tout par une insuffisance de la demande de travail, et l'essentiel des stratégies pour lutter contre ce phénomène avait pour unique objectif la création d'emplois via une croissance plus forte.

2. Ces mesures visent avant tout la création d'emplois, notamment en soutenant la croissance avec des mesures principalement ciblées sur les employeurs (exemple : réduction de la pression fiscale).

3. Exemple : Formation initiale et continue, mobilité géographique et professionnelle, mesures d'accompagnement des chômeurs.

4. Exemple : Conditions de travail et de rémunération attractives, revenus de remplacement, prélèvements et transferts sociaux.

## 1.1. LES POLITIQUES DE L'EMPLOI EN BELGIQUE

Si nous appliquons le modèle précité à l'organisation actuelle des politiques de l'emploi en Belgique, nous pouvons nous rendre compte de la pertinence de ce dernier pour analyser la structure de l'emploi.

### a. Les mesures stimulant la demande de travail

La Belgique entreprend des démarches, principalement centrées sur les employeurs, pour créer des emplois, notamment en encourageant ces derniers à engager des demandeurs d'emploi ou à maintenir actif un travailleur existant.

La réduction structurelle des cotisations sociales, payées par l'employeur pour chaque travailleur, permet par exemple de réduire le coût social des entreprises basées sur le sol belge, les encourageant à ne pas délocaliser leurs activités.

Certaines de ces mesures visent également des groupes cibles confrontés à des problèmes spécifiques, comme les nouveaux employeurs<sup>5</sup>, ou encore les employeurs en restructuration<sup>6</sup>.

Par ailleurs, afin d'augmenter l'offre de travail pour certains autres groupes cibles, des actions sont mises en œuvre pour encourager les entreprises à engager des jeunes, des travailleurs et demandeurs d'emploi âgés, ou encore des chômeurs de longue durée<sup>7</sup> (SPF EMPLOI, *Politique de l'emploi générale*).

### b. Les mesures stimulant l'offre de travail

La Belgique prend également des mesures à l'attention des travailleurs et demandeurs d'emploi, afin de rendre le marché de l'emploi plus attrayant.

Par exemple, pour éviter les pièges à l'emploi<sup>8</sup>, des réductions de cotisations sociales, payées par le travailleur sur son salaire, peuvent être adoptées afin de garantir un pouvoir d'achat attrayant. D'autres mesures de protection sociale sont également prises afin de protéger les personnes hors du marché de l'emploi, comme les systèmes de pension et de chômage. Ce dernier permet par exemple de garan-

---

5. Exemple : Prêts de lancement, réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour les premières embauches.

6. Exemple : Remboursement des frais de reclassement professionnel, réduction des cotisations patronales de sécurité sociale pour l'embauche d'un travailleur en reclassement professionnel.

7. Souvent par une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale.

8. Situation dans laquelle il est préférable, au niveau du revenu touché, de rester au chômage que de travailler.

tir un revenu minimum aux travailleurs qui perdent leur emploi, afin de les protéger selon certaines modalités, le temps qu'ils retrouvent un travail (SPF EMPLOI, *chômage et prépension*). Néanmoins, des sanctions peuvent être adressées aux chômeurs qui refusent un emploi, afin d'encourager ces derniers à s'insérer ou se réinsérer sur le marché du travail dans un délai raisonnable.

Les mesures relatives au droit du travail permettent également de rendre le marché attrayant pour les demandeurs d'emploi et les travailleurs. Ainsi, les règles qui régissent le recrutement et le licenciement, ainsi que celles qui garantissent de bonnes conditions de travail<sup>9</sup> sont avant tout au bénéfice des travailleurs.

Des actions sont également entreprises pour aider certains groupes cibles à trouver un emploi. Il s'agit d'aider plus spécifiquement les jeunes<sup>10</sup>, les travailleurs et les chômeurs âgés<sup>11</sup>, ainsi que les demandeurs d'emploi inoccupés de longue durée<sup>12</sup> (SPF EMPLOI, *Politique de l'emploi générale*).

### **c. Les mesures visant l'adéquation de l'offre à la demande**

Des mesures sont également prises pour faire coïncider la demande à l'offre de travail. Ces actions sont essentielles pour assurer la cohérence générale des politiques de l'emploi, et organiser au mieux le marché du travail (SPF EMPLOI, *Marché du travail*).

L'évolution du coût salarial doit par exemple connaître une évolution qui satisfasse à la fois les employeurs, en assurant la position concurrentielle de l'entreprise, et les travailleurs ou demandeurs d'emploi, en garantissant leur pouvoir d'achat.

Des formations sont également organisées afin de faire coïncider les compétences des travailleurs<sup>13</sup> ou demandeurs d'emploi<sup>14</sup> avec les offres d'emploi des employeurs. Le fait que les pouvoirs publics remboursent, dans certaines conditions, certaines formations peut également être vu comme une politique visant à augmenter l'offre d'emploi. Dans le même ordre d'idée, les mesures d'accompagnement et

9. Exemple : Le temps de travail, les congés (notamment parentaux), interruption de carrière (crédit-temps), etc.

10. Exemple : Contrats d'apprentissage, bonus de démarrage, bonus de stage, obligation de certains employeurs d'engager des jeunes, etc.

11. Exemple : Reclassement professionnel, complément de reprise du travail, etc.

12. Exemple : Système de droit de tirage (placement d'inactifs de longue durée chez un employeur du secteur public).

13. Formations ayant de l'utilité pour l'employeur (à charge de l'employeur), formations sans beaucoup d'utilité pour l'employeur comme le recyclage ou le congé-éducation (à charge de l'employeur et des pouvoirs publics).

14. Formations des inactifs (à charge des pouvoirs publics).

de réinsertion, offertes par les Services Publics de l'Emploi (SPE), permettent de faire correspondre une demande à une offre de travail, notamment via des formations ciblées (*SPF EMPLOI, Politique de l'emploi générale*).

Le système des titres-services peut également être vu comme une politique d'adéquation de l'offre à la demande. En effet, ce dernier a pour objectif de promouvoir la demande de travail dans le secteur des services de proximité, tout en luttant contre le travail non-déclaré. A cette fin, des avantages sont octroyés aux utilisateurs de ces services<sup>15</sup>, aux employeurs<sup>16</sup> ainsi qu'aux travailleurs<sup>17</sup> (*SPF EMPLOI, Information générale Titres-services*).

Enfin, les pouvoirs publics agissent également contre le décroissement de la population active en Belgique<sup>18</sup>. Pour ce faire, une politique de migration légale, ou économique, est mise en place pour pallier le déficit d'offres d'emploi dans certains secteurs (*SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, Migration*).

## 1.2. L'EMPLOI : UNE COMPÉTENCE DÉFÉDÉRALISÉE

Avant d'aborder l'organisation institutionnelle des politiques de l'emploi en Belgique, il convient tout d'abord de présenter l'évolution de l'Etat belge, ainsi que les caractéristiques et principes inhérents à sa structure étatique.

### a. Le fédéralisme belge

Au cours de son histoire, la structure étatique du Royaume de Belgique a subi des changements profonds. Il est ainsi passé d'un Etat unitaire à un Etat fédéral, au gré de six réformes institutionnelles. C'est surtout depuis 1970 que la transformation structurelle de l'Etat s'est accélérée, aboutissant notamment en 1993 à l'avènement d'un Etat fédéral consacré dans la Constitution : « *La Belgique est un Etat fédéral qui se compose des communautés et des régions* » (La Constitution coordonnée, art.1). Une des explications à ce bouleversement est que, depuis 1960, le clivage centre-périphérie revêt une

---

15. A savoir une déduction fiscale forfaitaire de 30%.

16. Grâce à l'agrément officiel fourni par le gouvernement, une entreprise de titres-services obtient une garantie de son professionnalisme, lui permettant d'élargir sa clientèle.

17. Il est protégé par la législation nationale en matière de contrat de travail, de conditions de travail (salaire minimum), ou encore en matière de sécurité sociale.

18. Il est évalué à 23% aux environs de 2050.

importance toute particulière en Belgique. Les revendications des périphéries, nourries par les velléités fédéralistes des mouvements wallon et flamand, ont en effet pris le pas sur la problématique des clivages Etat-Eglise ou encore capital-travail (MABILLE, 2000, pp.445-456). Ce clivage centre-périphérie n'a pas disparu, et est à l'origine du caractère centrifuge et bipolaire du fédéralisme belge. En effet, ce dernier est dit de dissociation, ou centrifuge, car il n'est pas né d'une association, comme aux Etats-Unis, mais d'une décentralisation d'un Etat unitaire. De plus, cette décentralisation se réalise au profit de deux acteurs principaux, les wallons francophones et les flamands néerlandophones, soulignant ici le caractère bipolaire du fédéralisme en Belgique (DUMONT e.a., 2005, pp.1-3). Les deux autres caractéristiques inhérentes à la structure fédérale belge sont la superposition et l'asymétrie. La superposition indique l'existence de deux types d'entités fédérées, les trois Communautés linguistiques<sup>19</sup> et les trois Régions<sup>20</sup>. Cette particularité fera d'ailleurs dire à Jonathan Piron que la Belgique fédérale rassemble un fédéralisme de population, lié aux Communautés, ainsi qu'un fédéralisme de territoire, lié aux Régions (PIRON, 2010, p.5). L'asymétrie traduit les disparités existantes entre les différentes entités fédérées. A titre d'exemple, la Région flamande exerce les compétences de la Communauté flamande depuis la fusion des deux entités, tandis que la différence entre la Région wallonne et la Communauté francophone existe toujours (DUMONT e.a., 2005, pp.1-2). Toutes ces caractéristiques mettent en avant l'existence de deux grandes identités nationales, différentes à la fois sur le plan culturel, mais aussi économique (PIRON, 2010, p.5).

Afin d'en terminer avec la contextualisation du fédéralisme belge, il convient de présenter les grands principes de son organisation. Il y a tout d'abord une égalité de puissance juridique entre la loi fédérale et les lois des entités fédérées, ce qui est appelé l'équipollence des normes. Ensuite, la répartition des compétences se base sur le principe de l'exclusivité. Dans chaque domaine, une seule autorité à la compétence pour légiférer, exécuter et financer, que ce soit l'Autorité fédérale ou les entités fédérées. Enfin, le titulaire d'une compétence exclusive reçoit également la capacité internationale, lui permettant notamment de signer des traités sur la scène internationale (DESTATTE, p.1). Nous pouvons également ajouter le principe de loyauté fédérale, décrit à l'article 143 de la Constitution, qui précise que l'Etat fédéral et ses entités fédérées doivent éviter les conflits d'intérêts, grâce notamment à la concertation (PÂQUES, 2005, p.314).

---

19. « La Belgique comprend trois communautés : la Communauté française, la Communauté flamande et la Communauté germanophone » (La Constitution coordonnée, art.2).

20. « La Belgique comprend trois régions : la Région wallonne, la Région flamande et la Région bruxelloise » (La Constitution coordonnée, art.3).

## **b. La défédéralisation progressive de la filière emploi**

A la suite des diverses transformations structurelles de l'Etat belge, les politiques de l'emploi en Belgique ont connu la même trajectoire que beaucoup d'autres politiques, comme la santé ou l'énergie. Elles ont donc progressivement quitté la sphère fédérale pour devenir partiellement de compétence régionale et/ou communautaire. C'est surtout la différence du contexte économique régional qui explique cette défédéralisation. En effet, les Régions flamande, bruxelloise et wallonne font face à des marchés de l'emploi différents, traduisant des réalités économiques différentes. La Wallonie et Bruxelles ont par exemple beaucoup plus de chômeurs jeunes que la Flandre qui, elle, a plus de chômeurs âgés (PALSTERMAN, 2007, pp.32-39). Ce sont ces différences qui justifient la demande des Régions pour une plus grande autonomie en matière d'emploi. Les politiques de l'emploi sont donc devenues en partie régionales, via la loi spéciale du 8 août 1980 des réformes institutionnelles (LSRI). Cette dernière a subi plusieurs transformations au cours des dernières années<sup>21</sup> pour aboutir au régime actuellement en vigueur (PALSTERMAN, 2007, p.27). Dans son article 6, elle présente les trois Régions de Belgique comme compétentes concernant : le placement des travailleurs (adéquation de l'offre à la demande), la plupart des programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi inoccupés (adéquation de l'offre à la demande), l'application des normes concernant l'occupation des travailleurs étrangers (adéquation de l'offre à la demande) (LSRI, art.6/1 IX). Le placement des travailleurs, autrefois géré par l'Office National de l'Emploi (ONEM), a été repris par les cinq services publics régionaux de l'emploi<sup>22</sup>, créés lors du transfert de compétences. L'occupation des travailleurs étrangers concerne principalement l'octroi de permis de travail. Bien que la législation soit fédérale, l'application se fait au niveau des Régions, qui jouent donc ici le rôle de « guichet » (PALSTERMAN, 2007, pp.28-29). En résumé, les compétences des entités fédérées en matière d'emploi se résument essentiellement à l'aide à la recherche d'un travail, l'éducation et la formation (VANHERCKE e.a., 2011, p.47).

Le Gouvernement fédéral garde donc beaucoup de prérogatives dont la politique des revenus (adéquation de l'offre à la demande), la sécurité sociale et le droit du travail (offre de travail) (LSRI, art.6/1 VI). Au niveau de la politique salariale, l'Autorité fédérale institue généralement des commissions paritaires<sup>23</sup> avec l'objectif de conclure des conventions collectives de travail afin de former les salaires. Ces

---

21. En 1988-1989, 1993 et 2001.

22. L'Office wallon de l'emploi et de la formation professionnelle (FOREM), le *Vlaamse dienst voor arbeidsbemiddeling* (VDAB), l'*Arbeitsamt der DG* (ADG) et l'Office régional bruxellois de l'emploi (ORBEM), aujourd'hui divisé entre Actiris et Bruxelles Formation.

23. Composées en nombre égal de représentants d'organisations patronales et syndicales (SPF EMPLOI, *Institution et composition des commissions paritaires*).

commissions fixent également un système d'indexation, qui permet d'augmenter automatiquement les salaires en fonction de l'évolution de l'inflation (SPF EMPLOI, *Marché du travail*). De ces salaires, une partie est prélevée afin de financer la sécurité sociale. Ainsi, différentes charges salariales concernent directement le financement des politiques de l'emploi. C'est l'Office National de Sécurité Social (ONSS) qui est chargé de récolter ces cotisations. C'est également l'ONSS qui peut réduire les cotisations afin de promouvoir l'offre et la demande de travail (ONSS, *Missions*). Ainsi, les cotisations à la sécurité sociale font l'objet de trois types de réduction : les réductions structurelles qui visent à soutenir la compétitivité extérieure des entreprises (demande de travail), les réductions de la cotisation personnelle qui sont ciblées sur les bas salaires (offre de travail), et les réductions visant un groupe particulier de demandeurs d'emploi ou un secteur particulier d'entreprises (demande ou offre de travail) (PALSTERMAN, 2012, p.14).

C'est aussi l'Autorité fédérale qui octroie les allocations de chômage, via l'ONEM, aux demandeurs d'emploi placés dans un programme de remise au travail, malgré que ce dernier aspect soit de compétence régionale (PALSTERMAN, 2007, pp.28-29). Cette situation crée d'ailleurs une certaine dualité entre l'ONEM et les services régionaux de placement (PALSTERMAN, 2007, p.58). De plus, certains programmes de remise au travail restent sous la coupe fédérale, et notamment ceux des Administrations fédérales, des hôpitaux, ainsi que d'autres secteurs de compétence fédérale (PALSTERMAN, 2007, pp.28-29).

Enfin, le Gouvernement fédéral est compétent en ce qui concerne le droit du travail. Cela recouvre notamment les aspects de santé, de sécurité, de contrat, de temps de travail, ou encore de la protection sociale des travailleurs. Le droit du travail vise donc avant tout à protéger les travailleurs, ce qui influence l'offre de travail (PALSTERMAN, 2007, p.69).

Outre ces quelques compétences, le Gouvernement fédéral joue surtout un rôle important au niveau macroéconomique, en tentant de mettre en place un cadre économique dans lequel l'emploi peut se développer.

En résumé, c'est le Gouvernement fédéral qui a le plus d'outils en main pour mener les politiques de l'emploi. Il peut intervenir pour promouvoir la demande ou l'offre de travail ainsi que pour permettre une adéquation entre les deux, que ce soit via des mesures à portée générale, ou axées sur des groupes cibles (SPF Emploi, *Politique de l'emploi générale*). Néanmoins, certaines compétences sont partagées

avec les Régions, ce qui complexifie sensiblement le pilotage de cette politique. C'est pour cette raison que la loi spéciale a prévu de mettre en place une concertation entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées. Le but de cette concertation est avant tout d'échanger des « *informations entre les services de formation, de chômage et de placement, ainsi que les initiatives concernant les programmes de remise au travail des demandeurs d'emploi non occupés* » (LSRI, art.6/3bis). Une concertation inter-régionale, appelée Synerjob, a également été mise en place entre les cinq services publics régionaux pour l'emploi, afin que les travailleurs de chaque Région puissent bénéficier d'offres d'emploi dans les deux autres (SYNERJOB, 2011).

### 1.3. UNE REPRÉSENTATION INTERNATIONALE COMPLEXE

Ce partage des compétences a un impact important sur le pilotage des négociations européennes au sein du Conseil de l'Union européenne. Au niveau fédéral, c'est la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'Union européenne (RP) qui défend les intérêts de la Belgique. Ce poste diplomatique dépend du SPF Affaires étrangères et est composé d'un Ambassadeur, assisté par un Ambassadeur du COREPER I<sup>24</sup>, et un Ambassadeur auprès du Comité Politique et de Sécurité (COPS). Outre ces trois représentants permanents, la RP est également composée d'attachés fédéraux répartis entre les différents dossiers de compétence fédérale (REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA BELGIQUE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE, *Mission & Rôle*). Au sein de ce bâtiment se trouvent également les délégations des trois Régions et Communautés, composées d'attachés compétents pour les matières de compétence régionale ou communautaire. En effet, comme nous l'avons vu, les entités fédérées sont compétentes pour mener la politique extérieure dans leurs domaines de compétence. Les Régions et les Communautés de Belgique sont, de ce fait, de véritables acteurs politiques sur la scène européenne. De plus, les différentes réformes de l'Etat ont été concomitantes à la révision des traités européens au niveau supranational. Aussi, elles ont permis un rapprochement mutuel entre les entités fédérées et l'Union européenne. Ainsi, à la demande de l'Allemagne et de la Belgique, le Traité de Maastricht a officiellement reconnu les collectivités territoriales au sein de l'UE. Cela s'est traduit dans le Traité sur l'Union Européenne (TUE) comme suit : « *Le Conseil est composé d'un représentant de chaque État membre au niveau ministériel, habilité à engager le gouvernement de l'État membre qu'il représente et à exercer le droit de vote* » (TUE, art.16). Cet article permet donc aux entités fédérées de

---

24. Le COREPER I est chargé de préparer les travaux du Conseil sur des dossiers à caractère technique. Le COREPER II aborde des sujets à caractère politique, commercial, économique ou institutionnel (EUROPA, COREPER).

pouvoir siéger au sein du Conseil de l'UE lorsqu'il traite de questions relevant de leurs compétences. Ce Traité introduit également le principe de subsidiarité qui rend obligatoire l'utilisation par le niveau le plus pertinent de pouvoir d'une compétence partagée. Ce principe de subsidiarité tient logiquement compte de tous les niveaux de pouvoirs, et donc également de celui des collectivités territoriales (MAS-SARD-PIERARD, 1999, pp.12-13).

Néanmoins, au niveau belge, les compétences ne sont pas toujours entièrement fédérales, régionales ou communautaires. La plupart d'entre elles sont partagées et/ou interconnectées. Pour régler la question spécifique de la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'UE, un accord a été signé entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions.

#### a. L'accord de coopération du 8 mars 1994

C'est un accord de coopération<sup>25</sup> qui organise la représentation de la Belgique au sein du Conseil de l'UE. Cet accord distingue six catégories de représentation (*Accord de coopération*, 1994, art.N1) :

- Catégorie I – représentation exclusive de l'Etat fédéral : affaires générales, Ecofin, budget, justice, télécommunications, consommateurs, développement et protection civile.
- Catégorie II – représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées : marché interne, santé, énergie, transport et affaires sociales (**dont l'emploi**).
- Catégorie III – habilitation des entités fédérées avec assesseur fédéral : industrie, recherche et environnement.
- Catégorie IV – habilitation exclusive des entités fédérées : culture, éducation, tourisme, jeunesse, logement et aménagement du territoire.
- Catégorie V – habilitation exclusive d'une seule Région ou Communauté : pêche (compétence exclusive de la Région flamande).
- Catégorie VI – représentation fédérale, assistée par des entités fédérées, sans application du système de rotation : agriculture (le Ministre fédéral siégeant est assisté par les Ministres compétents de la Région flamande et de la Région wallonne).

Afin de respecter un certain équilibre, un système de rotation, sur une base semestrielle, a été instauré entre les Régions et Communautés pour les catégories II, III et IV (*Accord de coopération*, 1994, art.7 ; art.N2). Néanmoins, dans la pratique, le tour de rôle s'est organisé sur une base annuelle, afin

25. Voir annexe I pour l'intégralité de l'accord.

de garantir une plus grande cohérence de la représentation de la Belgique. Pour la présidence belge de 2010, le tour de rôle a même été organisé sur 18 mois – comme nous pouvons le constater dans le tour de rôle établi pour la période 2010-2012<sup>26</sup> – afin que les interlocuteurs restent les mêmes tout au long du trio de présidence avec l'Espagne et la Hongrie. Après cette période, le tour de rôle est revenu à un rythme annuel.

Etant donné qu'un représentant régional ou communautaire engage la Belgique dans toutes ses composantes lorsqu'il siège au Conseil de l'UE, l'accord de coopération a également prévu un système de coordination de la position belge avant la tenue des négociations européennes. La Direction générale Coopération et Affaires européennes (DGE), dépendant du SPF affaires étrangères, est chargée de déterminer la position belge à défendre au sein des réunions du Conseil de l'UE, tout en garantissant la cohérence de la politique européenne de la Belgique. La DGE exerce la présidence et le secrétariat des réunions de coordination horizontale, qui sont effectuées systématiquement avant chaque session formelle ou informelle du Conseil. Elles rassemblent des représentants des cabinets du Premier Ministre, des Vice-Premiers Ministres, du Ministre des affaires étrangères, des Gouvernements communautaires et régionaux, et de la Représentation permanente auprès de l'Union européenne ainsi que des attachés des Communautés et des Régions (*Accord de coopération*, 1994, art.2). Pour rendre la coordination plus effective dans les matières partagées entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, des réunions ad hoc peuvent également être organisées. Ces réunions de coordination verticale sont généralement tenues au sein de conférences interministérielles<sup>27</sup>, mais des organes de niveau administratif<sup>28</sup> peuvent également être créés en leur sein, lorsqu'une étape supplémentaire de coordination est jugée nécessaire (*WBI, Wallonie-Bruxelles, acteur à part entière*). De plus, si un désaccord persistant existe au sein de la DGE, une Conférence Interministérielle de la Politique Étrangère (CIPE) est organisée afin de permettre un arbitrage au niveau ministériel. Si le litige persiste, le Comité de Concertation, composé des Gouvernements fédéral, communautaire et régional, règle la question (*Accord de coopération*, 1994, pp.9-10). Une fois que la position belge est arrêtée, le Ministre des Affaires étrangères envoie les instructions à la Représentation permanente et au Ministre fédéral, régional ou communautaire concerné (*Accord de coopération*, 1994, art.5).

---

26. Voir annexe II pour le tour de rôle de la période 2010-2012.

27. Exemple : Commission Economique Interministérielle (CEI), Conférence Interministérielle pour l'Environnement (CIE), Conférence Interministérielle de la Politique Agricole (CIPA), Conférence Interministérielle de la Politique Scientifique (CIMPS), etc.

28. Exemple : Comité de Coordination de la Politique Internationale de l'Environnement (CCPIE) au sein de la CIE, Bureau de Coordination Agricole (BCA) au sein de la CIPA, Commission « Coopération Internationale » (CIS) au sein de la CIMPS, etc.

C'est également le SPF Affaires étrangères qui est chargé du suivi de la transposition des directives européennes dans le droit belge. Le SPF organise des réunions du réseau des eurocoordinateurs<sup>29</sup> et a mis en place une banque de données interactive sur les transpositions en cours, Eurotransbel, afin de garantir une transmission rapide et transparente des informations. Néanmoins, ce sont les autorités compétentes dans le domaine de la directive à transposer qui sont chargées de sa transposition effective. Le Comité de concertation et les Conseils des ministres des différents exécutifs suivent également les dossiers de transposition (PRÉSIDENTE BELGE DU CONSEIL DE L'UE, 2010, pp.1-2).

## **b. Focus sur l'emploi**

L'emploi se situe en catégorie II, avec les affaires sociales. Cela signifie que c'est le Ministre fédéral qui siège avec un assesseur régional lors des réunions du Conseil Emploi, Politique sociale, Santé et Consommateurs (EPSCO). Cette organisation est également appliquée dans le groupe de travail sur les questions sociales, qui prépare les dossiers sociaux du Conseil EPSCO. Ce sont les attachés fédéraux qui siègent, selon les matières abordées<sup>30</sup>, mais les attachés régionaux assistent aux débats afin d'en faire rapport à leurs autorités. Ce sont également des représentants fédéraux qui siègent au sein du Comité de l'emploi (EMCO), comme nous le verrons dans la deuxième partie consacrée à l'organisation de la filière emploi à l'échelon européen (*Accord e coopération*, 1994, art. N1).

Comme nous pouvons le constater dans le tour de rôle 2010-2012, la Région wallonne et la Fédération Wallonie-Bruxelles ont occupé le siège d'assesseur pendant les 18 mois du trio de présidence. Ensuite, c'est la Région flamande qui fut assesseur – pour les présidences polonaise et danoise – avant la Région Bruxelles-Capitale actuellement (*tour de rôle 2010-2012*).

Concernant la coordination de la position belge à défendre dans les négociations européennes, le principal organe de coordination est la DGE. Or, comme nous l'avons vu, cette concertation intervient seulement avant les réunions formelles ou informelles du Conseil EPSCO, et donc pas pour préparer la position belge avant les réunions du groupe de travail sur les questions sociales par exemple. Des réunions préparatoires sont néanmoins organisées avant chaque réunion du Comité de l'emploi, impliquant les

---

29. Le vocable « eurocoordinateurs » désigne les fonctionnaires qui suivent les différents dossiers de transposition au sein de leur administration respective. Ils ont des réunions bimestrielle, sous la direction de la DGE, avec un ordre du jour dédié à la désignation des autorités belges compétentes pour chaque transposition de directive (BELGIQUE, 2012, p.12).

30. Actuellement, deux attachés fédéraux s'occupent de l'emploi : Annemie Pernot est en charge des aspects liés au droit du travail et à la sécurité sociale ; Tom Bevers s'occupe de la politique de l'emploi.

fonctionnaires du SPF emploi<sup>31</sup>, les membres du cabinet du Ministre fédéral de l'emploi (Monica De Coninck (sp.a) actuellement)<sup>32</sup> et les membres de la RP<sup>33</sup> (VANHERCKE e.a., 2011, p.46). Le FOREM est également associé aux discussions, mais ce sont surtout des acteurs fédéraux qui définissent la position belge (MENGONI, 2012). La Commission Economique Interministérielle (CEI) aborde également quelques dossiers à caractère social, comme la reconnaissance des qualifications professionnelles (SPF ECONOMIE, P.M.E., CLASSES MOYENNES ET ENERGIE, 2010, p.58). Une coordination informelle est aussi organisée par les attachés fédéraux au sein de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE afin de pouvoir représenter les intérêts des Régions lorsque des dossiers touchent à leurs compétences (MAGES, 2012). Néanmoins, elle se fait au bon vouloir des représentants fédéraux, et n'est pas formalisée. Enfin, une coordination est organisée, de façon ponctuelle, au sein de la Conférence interministérielle emploi, formation et économie sociale. Elle s'est réunie dernièrement pour la première fois depuis 2009, mais ce fut principalement pour coordonner les politiques de l'emploi entre les Régions et l'Etat fédéral, au niveau belge (RTBF, 2012).

Nous constatons donc que les procédures de coordination sont peu claires, et aucun organe spécifique à l'emploi n'est formellement reconnu dans un texte juridique.

## **2. LES COMPÉTENCES EUROPÉENNES DANS LE DOMAINE DE L'EMPLOI**

Après avoir passé en revue l'organisation de la filière emploi en Belgique, nous allons maintenant aborder son organisation au niveau européen.

### **2.1. DES THÉORIES DE L'INTÉGRATION EUROPÉENNE À L'EUROPÉANISATION**

Depuis 1957 et la signature du Traité de Rome instituant la Communauté Economique Européenne (CEE), l'intégration européenne, et notamment le développement d'une Europe sociale, a principalement été analysée de deux manières.

---

31. Ils sont responsables du travail préparatoire et rédigent en partie le PNR belge.

32. Ils assurent le soutien politique des positions prises.

33. Ils sont l'intermédiaire entre le niveau national et européen.

D'une part elle peut être une conséquence de la logique économique communautaire, c'est-à-dire qu'en évoluant vers une union économique, les institutions et Etats membres européens se sont retrouvés face à des problèmes sociaux<sup>34</sup> à résoudre, et ont donc naturellement développé une politique sociale dans ce but (GOETSCHY, 2008, p.133). Cette logique est défendue par les défenseurs de la théorie néo-fonctionnaliste, comme Ernst Haas. Ce dernier considère en effet qu'en progressant vers une Union économique, l'Union européenne progresse également, par effet d'engrenage (*spill-over*), vers une Union politique (HASBI, 2004, pp.169-170).

D'autre part, cette intégration peut être vue comme la conséquence de problèmes sociaux nationaux<sup>35</sup>, avec des Etats membres qui cherchent des solutions à l'échelle européenne (GOETSCHY, 2008, p.133). Cette logique fait référence à la théorie intergouvernementale, dont Pierre de Senarclens est un fervent défenseur. L'intergouvernementalisme explique donc l'intégration économique, et l'évolution vers une Union politique, comme le résultat de la volonté des Etats membres de répondre à des intérêts communs (HASBI, 2004, pp.169-171).

Pour Goetschy, c'est la combinaison de ces deux logiques, a priori opposées, qui a permis à l'UE d'évoluer vers une Europe plus sociale, incluant l'emploi dans ses objectifs. Pourtant, dès 1957, le Traité de Rome inclut un Fonds Social Européen (FSE), descendant du fonds CECA, qui permettait surtout de compenser les pertes d'emploi (COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds social européen*). Mais à part cet outil de financement, le Traité de Rome n'abordait pas les problématiques sociales<sup>36</sup> et ne se limitait qu'à la mise en place d'une intégration économique européenne basée sur l'approche intergouvernementaliste. A l'époque, les six Etats membres fondateurs ont en effet mis en commun quelques prérogatives pour poursuivre un objectif commun, la réalisation d'un marché commun (EUROPA, *Traité CEE*). L'Acte Unique Européen (AUE) de 1986 et le Traité de Maastricht de 1992 relancent la construction européenne en introduisant des éléments de supranationalité<sup>37</sup>, et en laissant apparaître des effets d'engrenage<sup>38</sup> à l'intégration purement économique, caractéristique du néo-fonctionnalisme. Néan-

34. Exemple: Libre circulation des travailleurs pour la réalisation du marché commun, anti-dumping fiscal pour une libre concurrence, etc.

35. Exemple: Chômage durable, difficulté pour réformer les systèmes de protection sociale, etc.

36. Un titre évoquait la politique sociale, mais la seule capacité d'action de l'UE consistait à supprimer les obstacles à la mobilité des travailleurs, notamment en coordonnant les systèmes de sécurité sociale pour les rendre non-discriminatoires à l'égard des travailleurs étrangers (VANHERCKE e.a., 2011, p.11).

37. Exemple : Vote majoritaire au Conseil, primauté du Droit européen, codécision, etc.

38. Exemple : Renforcement de l'Union politique, etc.

moins, même si l'Europe sociale avance<sup>39</sup>, l'intergouvernementalisme reste au cœur de l'intégration européenne (FRANCK, 1996, pp.885-886). C'est surtout le Traité d'Amsterdam de 1997<sup>40</sup> et le Traité de Lisbonne de 2009<sup>41</sup> qui vont développer les compétences européennes dans le domaine social, l'emploi devenant un réel objectif communautaire (TOUTE L'EUROPE, *Emploi, protection sociale*).

Ainsi, les théories de l'intégration ont longtemps tenté d'expliquer l'influence des Etats membres sur l'évolution de l'UE, en opposant l'intergouvernementalisme au néo-fonctionnalisme. Néanmoins, depuis quelques années, le débat s'est déplacé vers l'étude de l'impact des politiques européennes sur les politiques nationales, aussi appelé « européanisation » (VANHERCKE e.a., 2011, p.16). Après avoir présenté les outils que possède l'UE pour mener des actions dans le domaine de l'emploi, nous allons donc tenter d'évaluer l'impact de ceux-ci sur les politiques de l'emploi en Belgique.

## 2.2. L'EMPLOI : UNE COMPÉTENCE MULTIDIMENSIONNELLE DE L'UE

Comme nous venons de le présenter, l'emploi n'est pas une affaire récente dans l'intégration européenne. Néanmoins, c'est devenu un objectif, décrit dans le Traité sur l'Union européenne (TUE, art.3/3). De plus, c'est un objectif horizontal, à prendre en compte dans le pilotage des autres politiques européennes, comme cela est décrit dans le Traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) : « *Dans la définition et la mise en œuvre de ses politiques et actions, l'Union prend en compte les exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine* » (TFUE, art.9). Cet article fait référence à la clause sociale horizontale introduite par le Traité de Lisbonne, dont la principale conséquence est la généralisation des analyses de l'impact social dans la définition des autres politiques menées par l'UE (AUWERS, 2010, p.4).

Pour atteindre un objectif, l'UE dispose de trois types de compétences – exclusive, partagée ou d'appui – mais aussi de compétences dites particulières. L'objectif de plein-emploi est mis en œuvre par l'intermédiaire de quatre canaux principaux : le droit européen classique<sup>42</sup> (compétence partagée), la Méthode Ouverte de Coordination ou MOC (compétence particulière), les fonds structurels et de cohé-

---

39. Exemple : Santé et sécurité sur le lieu de travail (AUE), Protocole sur la politique sociale (Traité de Maastricht) qui permet à 11 Etats membres (le Royaume Uni est exempté) d'avancer dans l'intégration sociale, et notamment de mettre en œuvre la Charte sociale de 1989) [EUROPEDIA, *Politiques de progrès social de l'UE*].

40. Exemple : Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), etc.

41. Exemple : Clause sociale horizontale, etc.

42. Directives et règlements.

sion (instruments financiers) et le droit européen conventionnel (dialogue social européen<sup>43</sup>). De ces quatre canaux, nous n'allons aborder que les trois premiers, étant donné que le dernier n'implique pas l'intervention des pouvoirs publics fédéraux ou régionaux.

Les trois premiers canaux encouragent les trois aspects des politiques de l'emploi. Ainsi, l'harmonisation minimale du droit du travail des 27 Etats membres permet de créer un marché du travail européen plus attrayant pour le travailleur ou le demandeur d'emploi (offre de travail). La SEE et les outils de financement, nous le verrons dans la deuxième partie, prennent en compte les trois aspects des nouvelles politiques de l'emploi. Néanmoins, la SEE vise plus explicitement la réforme du marché du travail, qui organise la rencontre entre l'offre et la demande de travail (SPF Emploi, *Marché du travail*).

### **a. Le droit européen classique**

L'objectif de plein-emploi se retrouve en partie dans le Titre X du TFUE consacré à la politique sociale, qui est une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres (TFUE, art.4). L'UE peut donc produire, dans le respect du principe de subsidiarité, du droit européen classique ayant un impact immédiat sur les droits nationaux. Il s'agit de la seule véritable action législative de l'UE dans le domaine de l'emploi. Elle consiste surtout à adopter des prescriptions minimales, sous forme de directives, afin d'obtenir une certaine harmonisation du droit du travail des 27 Etats membres. Bien que certains points spécifiques restent soumis à la procédure législative spéciale de consultation, la plupart des autres points introduisent le Parlement européen comme co-législateur avec la procédure législative ordinaire, dite de codécision. Les Etats membres ne sont donc plus les seuls à prendre les décisions, et la méthode communautaire donne à l'UE une influence assez significative sur les droits des travailleurs. Nous pouvons prendre l'exemple de la directive européenne qui a limité le nombre d'heures de travail, ou encore celle qui a prévu une indemnisation en cas d'accident de travail (EUROPA, *Emploi et affaires sociales*).

### **b. La méthode ouverte de coordination**

L'emploi est également une des compétences particulières de l'UE, comme la Politique Étrangère et de Sécurité Commune (PESC) (EUROPA, *Répartition des compétences au sein de l'UE*). Cette compé-

---

43. Le dialogue social européen est organisé avec les représentants des organisations syndicales et patronales. Il permet aux partenaires sociaux de contribuer à la définition des normes sociales européennes à travers des accords-cadres (comme ce fut le cas avec l'accord sur le congé parental en 1996) (CES, *Dialogue social européen*).

tence est décrite dans le TFUE comme suit : « L'Union prend des mesures pour assurer la coordination des politiques de l'emploi des États membres, notamment en définissant les lignes directrices de ces politiques. » (TFUE, art.5/2). Le processus décrit à cet article présente en fait la Méthode ouverte de coordination.

La MOC permet de fournir aux États membres un cadre de coopération au niveau européen afin de faire converger leurs politiques nationales vers un même objectif (EUROPA, *Méthode ouverte de coordination*). C'est la Stratégie européenne pour l'emploi qui fournit le cadre, la MOC, permettant aux États membres de coordonner leurs politiques de l'emploi (TFUE, art.145). Les objectifs à long terme de la SEE sont fixés dans la Stratégie Europe 2020<sup>44</sup>, et les actions à mener pour atteindre ces objectifs sont décrites dans une des initiatives de cette dernière : la Stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois<sup>45</sup>. Ensuite, chaque fin d'année, la Commission européenne présente son Analyse Annuelle de la Croissance (AAC), dans le but d'estimer si l'UE évolue bien dans la direction des objectifs définis par la Stratégie Europe 2020. Un rapport conjoint sur l'emploi fait par exemple partie de ce document afin d'évaluer la situation de l'emploi en Europe, et de prévoir sa trajectoire future. L'AAC marque le début du Semestre européen, au cours duquel d'éventuelles modifications de la trajectoire européenne peuvent intervenir (COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie européenne pour l'emploi*). Dans le cas de l'emploi, cette procédure est détaillée dans le Titre IX du TFUE. Ainsi, sur base de conclusions du Conseil européen, qui examine chaque année la situation de l'emploi dans l'UE en se basant sur l'AAC, la Commission européenne va proposer au Conseil de l'UE, après avis de quelques institutions<sup>46</sup>, d'adopter des lignes directrices pour l'emploi. Ces dernières proposent surtout des orientations sur l'action à mener à moyen terme par rapport aux objectifs de la Stratégie Europe 2020, et notamment des réformes structurelles en matière d'emploi (COMMISSION EUROPÉENNE, *Coordonner pour concrétiser : le Semestre européen*). Des indicateurs et des critères d'évaluation vont ensuite être adoptés, afin de pouvoir comparer les États membres et les meilleures pratiques (*benchmarking*) (GEORGOPOULOS, 2005, p.3). A la lumière de ces orientations et de ces indicateurs, chaque État membre va remettre au Conseil

---

44. A l'horizon 2020, « porter à 75% le taux d'emploi des 20-64 ans ; Abaisser le taux de décrochage scolaire à moins de 10% et porter à 40% au moins la proportion des 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur ; Réduire d'au moins 20 millions le nombre de personnes touchées ou menacées par la pauvreté et l'exclusion sociale » (COMMISSION EUROPÉENNE, *Stratégie européenne pour l'emploi*).

45. « Accélérer les réformes afin d'améliorer la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail (flexicurité) ; Donner aux travailleurs les qualifications requises pour les emplois d'aujourd'hui et de demain ; Améliorer la qualité des emplois et garantir de meilleures conditions de travail ; Améliorer les conditions favorisant la création d'emplois » (COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois*).

46. Le Parlement européen, le Comité des régions, le Comité économique et social et le Comité de l'emploi.

de l'UE et à la Commission un rapport annuel<sup>47</sup> sur les mesures prises dans le cadre de sa politique de l'emploi, en parallèle avec l'évolution de la politique économique nationale. Enfin, la Commission évalue ces rapports et peut adresser des recommandations aux Etats membres, après que celles-ci aient été adoptées par le Conseil, afin qu'ils puissent réviser leur politique de l'emploi (TFUE, art.145-150). En résumé, « *la stratégie européenne de l'emploi (SEE) [...] allie des objectifs adoptés en commun au plan européen, des plans d'action nationaux pour les mettre en œuvre, des indicateurs pour les évaluer et enfin une revue par les pairs des résultats obtenus* » (POCHET, 2001, p.1).

Cette méthode ouverte de coordination fait clairement apparaître l'influence prédominante des Etats membres. Ce sont en effet eux qui définissent les grandes orientations et adoptent les recommandations. Pour Philippe Pochet, cette méthode semble d'ailleurs « *être devenue la panacée pour résoudre les problèmes complexes de gouvernance multi-niveaux, particulièrement dans les domaines où les compétences de l'Union européenne sont faibles sinon inexistantes* », comme l'emploi (POCHET, 2001, p.1). Ainsi, bien que l'Union monétaire et la dimension économique restent le noyau dur de l'intégration européenne, la MOC peut permettre l'émergence d'une Europe sociale, complémentaire au modèle économique (POCHET, 2001, p.15).

### **c. Les instruments financiers de l'UE**

Pour soutenir les actions entreprises en vue d'atteindre les objectifs de la SEE et de la Stratégie Europe 2020, l'UE possède des outils de financement, plus communément appelés fonds structurels et de cohésion. C'est à chaque fois la Commission, assistée par un Comité spécialisé, qui est chargée de l'administration des différents fonds. Afin de présenter cet aspect de manière concrète, nous allons présenter quelques exemples pertinents de ces outils de financement.

#### **i. Fonds social européen (FSE)**

L'objectif principal du FSE est de réduire l'écart du niveau de vie entre les Etats membres et leurs Régions, en promouvant la cohésion économique et sociale (COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds social européen*). Dans ce but, le FSE concentre surtout ses actions sur l'emploi, et notamment sur l'amélioration de l'emploi et de la mobilité géographique et professionnelle des travailleurs (TFUE, art.162). Il répond donc aux objectifs édictés par la Stratégie Europe 2020, et plus particulièrement à l'initiative pour des compétences nouvelles et des emplois.

---

47. Le Programme national de réforme (PNR).

## ii. Fonds Européen de Développement Régional (FEDER)

Le FEDER a pour objectif de réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions. Il contribue donc au développement des activités économiques et à un niveau élevé d'emploi. Le FEDER finance notamment des infrastructures permettant la création et le maintien d'emplois durables, ou encore des infrastructures dans le domaine de l'éducation (EUROPA, FEDER).

## iii. Programme PROGRESS

Progress est le programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale. Il est notamment destiné à soutenir la mise en œuvre des objectifs de la Stratégie européenne pour l'emploi. Ses actions visent principalement à analyser la situation de l'emploi, à suivre et évaluer la mise en œuvre des lignes directrices et des recommandations, ou encore à diffuser l'information et stimuler le débat (EUROPA, PROGRESS).

## iv. Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)

Ce programme aide les travailleurs à acquérir de nouvelles compétences pour trouver un emploi, lorsqu'ils ont perdu leur précédent emploi suite à une conséquence de la mondialisation<sup>48</sup>. Le FEM est donc surtout un fonds de solidarité (COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation*).

## 2.3. LES ETATS MEMBRES AU CENTRE DE L'ORGANISATION INSTITUTIONNELLE

Si le Parlement européen est co-législateur dans le cadre du droit européen classique, ce sont les Etats membres qui sont les plus influents dans la MOC. La Commission européenne, avec son système de comitologie, a également un rôle important à jouer en tant qu'Administration centrale des programmes de financement. Nous allons surtout nous intéresser ici au fonctionnement interne du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne, qui mérite d'être explicités en détail.

### a. L'action du Conseil de l'UE à la loupe

Les Etats membres étant les acteurs-clés dans les dossiers européens liés à l'emploi, le Conseil de l'UE a une influence déterminante, surtout dans le droit classique européen et la MOC. C'est surtout l'organisation institutionnelle à l'œuvre dans la mise en œuvre de la MOC que nous allons étudier ici.

---

48. Deux raisons principales : une modification des équilibres du commerce mondial (ex : délocalisation), une crise économique ou financière mondiale.

La formation ministérielle du Conseil de l'UE compétente pour définir les lignes directrices et adresser des recommandations est le Conseil EPSCO. Il se réunit environ quatre fois par an de façon formelle, mais l'activité du Conseil dans le domaine de l'emploi est très intense. Pour l'étudier, il faut se pencher sur les groupes de travail et comités internes à la branche EPSCO du Conseil (CONSEIL DE L'UE, *Conseil EPSCO*).

L'emploi est principalement discuté dans un groupe de travail et un comité du Conseil de l'UE. Le groupe de travail sur les questions sociales, composé des attachés sociaux provenant des 27 Représentations permanentes des Etats membres à Bruxelles, effectue le travail préparatoire sur les aspects techniques des dossiers. Ce groupe traite principalement des questions relatives au droit du travail et à l'environnement du travail (PRÉSIDENCE SUÉDOISE DE L'UE, *Groupe « questions sociales »*). Le résultat de ce travail est ensuite transféré au COREPER I, avant d'être adopté lors d'une des réunions du Conseil EPSCO, où les ultimes décisions, plus politiques, sont prises (SECURITESOCIALE.BE, *Aperçu des activités en matière de protection sociale*).

Le Comité de l'emploi est un Comité créé par le TFUE à l'article 150. Ce statut lui donne donc une légitimité et un rôle plus important qu'un simple groupe de travail préparatoire. La composition de ce Comité joue aussi en faveur de sa légitimité. Il est en effet composé de deux représentants par Etat membre, tous deux experts de haut niveau en matière de politique de l'emploi. En Belgique par exemple, l'un des deux membres est Pierre-Paul Maeter, Président du Comité de direction du SPF emploi<sup>49</sup>. De plus, les Etats membres désignent également deux membres suppléants, qui sont également des experts de haut niveau<sup>50</sup> (EMCO, p.1). Ce Comité a un rôle consultatif afin de promouvoir la coordination des politiques de l'emploi entre les Etats membres (TFUE, art.150). Il joue en fait un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la Stratégie européenne pour l'emploi. C'est en effet l'EMCO qui prépare les débats du Conseil EPSCO concernant le « paquet emploi »<sup>51</sup>. Dans sa mission, l'EMCO est notamment assisté par un groupe d'experts nationaux qui a pour but de fixer les indicateurs nécessaires au suivi des lignes directrices pour l'emploi et à la comparaison des Etats membres et des meilleures pratiques (COMMISSION EUROPÉENNE, *Comité de l'emploi*). Les avis de ce Comité d'experts sont d'une telle autorité qu'ils ne sont jamais discutés au niveau du COREPER, et sont rarement contestés au niveau du Conseil EPSCO (DELAVAL, 2012). L'EMCO joue donc un rôle extrêmement important dans la MOC en matière des politiques de l'emploi.

49. Le deuxième membre est Tom Bevers de la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, attaché fédéral pour l'emploi.

50. En Belgique, il s'agit de Jan Vanthuyne, Directeur général du SPF emploi, et d'André Simon, Conseiller général du SPF emploi.

51. Les lignes directrices pour l'emploi, le rapport conjoint sur l'emploi présent dans l'AAC et les recommandations adressées aux Etats membres.

## **b. La comitologie derrière les programmes de financement**

La Commission européenne joue un rôle central dans les trois canaux d'intervention de l'UE. C'est elle qui a l'initiative de proposer les directives européennes en ce qui concerne la compétence partagée dans la filière emploi. Dans un rôle plus limité, vu la prépondérance des Etats membres, c'est également elle qui propose la marche à suivre de la MOC. Elle produit par exemple l'AAC, ou encore les recommandations adressées aux Etats membres. Mais c'est surtout dans l'administration des instruments financiers que la Commission a de l'influence.

La Commission a, en effet, la compétence pour exécuter le budget de l'Union européenne (TFUE, art.317). C'est donc elle qui est chargée de l'administration des différents fonds structurels et de cohésion. Pour l'assister dans sa tâche, elle a créé des comités qui sont rassemblés sous le terme de « comitologie ». Ce sont des comités techniques composés d'experts nationaux et présidés par la Commission européenne. Ces comités se sont vus confier, par le pouvoir législatif, des pouvoirs secondaires à l'exécutif pour adapter rapidement certains aspects de la législation existante. Plus concrètement, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, ces comités adaptent la législation de base aux progrès techniques ou à de nouvelles exigences, via des actes délégués ou des actes d'exécution (WATSON, 2012, p.4).

- Actes délégués : acte législatif qui peut déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs<sup>52</sup> de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Dans ce cas, le Parlement et le Conseil sont impliqués et peuvent décider de révoquer la délégation (TFUE, art.290).
- Actes d'exécution : décisions sur la façon dont les obligations (inspections, contrôles) visées par un acte législatif doivent être effectuées. Les Etats membres sont seuls responsables, sans le Parlement, étant donné que ce sont eux qui mettent en œuvre la législation européenne (TFUE, art.291).

Les Comités spécialisés sur chacun des fonds structurels et de cohésion peuvent donc prendre des actes délégués<sup>53</sup> ou d'exécution<sup>54</sup> afin d'en assurer la gestion. Ces deux actes attribuent des pouvoirs différents aux trois principales institutions. Selon qu'ils s'agissent d'actes délégués ou d'exécution,

---

52. Exemple : Modification des dispositions d'une législation, en ajoutant une annexe sur les additifs alimentaires.

53. Exemple : Acte délégué pour adopter « un Cadre stratégique commun transposant les objectifs de l'Union en actions clés pour les Fonds relevant du CSC, afin de fournir aux États membres et aux régions des orientations stratégiques plus claires pour le processus de programmation » [COMMISSION EUROPÉENNE, 2012a, p.17].

54. Exemple : Acte d'exécution pour adopter « une décision de suspension de tout ou partie des paiements destinés aux programmes concernés » [COMMISSION EUROPÉENNE, 2012a, p.46].

la Commission et le Parlement vont voir leur influence augmenter ou diminuer au profit des Etats membres. La Commission et le Parlement favorisent les actes délégués, étant donné qu'ils ont plus de contrôle sur leur adoption. A l'inverse, le Conseil préfère les actes d'exécution, vu l'influence prédominante des Etats membres pour les adopter. Le rôle de ces Comités est notamment d'édicter les règles de sélection des programmes de financement dont ils s'occupent.

## 2.4. L'EUROPÉANISATION DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI BELGE

Comme nous l'avons vu, depuis quelques années, un débat se développe sur l'eupéanisation des politiques nationales (VANHERCKE e.a., 2011, p.16). Dans le domaine de l'emploi, cet impact est assez difficile à mesurer. Néanmoins, certains auteurs ont tenté l'exercice périlleux. Ainsi, Alexandre De Streel estime que l'action législative a un impact certain sur les droits du travail nationaux. Néanmoins, bien que ces règles soient juridiquement contraignantes, elles ne touchent que des points spécifiques du droit du travail. A l'inverse, la MOC a un impact assez vaste, touchant les politiques de l'emploi dans leur ensemble, mais n'a pas de force contraignante (DE STREEL, 2012). En effet, dans ce dernier domaine, les démarches de l'UE sont avant tout des actions de coordination des 27 politiques nationales. Le principe de subsidiarité<sup>55</sup> joue en faveur des Etats membres, et même des Régions, qui demeurent le niveau de pouvoir le plus pertinent pour mettre en œuvre les politiques de l'emploi. L'UE agit donc avant tout avec de la soft law<sup>56</sup> visant à infléchir les politiques nationales de l'emploi, par la méthode ouverte de coordination notamment.

Thierry Berthet et Bernard Conter ont essayé d'analyser plus précisément l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi sur la transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France. Pour eux, la SEE a une influence importante sur les politiques nationales de l'emploi, grâce à la méthode ouverte de coordination mise en place. Ils insistent ainsi surtout sur l'importance de la définition des objectifs quantifiés, « en plaçant les Etats membres sous surveillance et en compétition à l'aide d'indicateurs » (BERTHET et CONTER, 2009, p.15). A titre d'exemple, les actions européennes ont eu un impact sur les services publics de l'emploi. Ils ont, en effet, été modernisés afin d'être plus

55. « En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union » (TUE, art.5).

56. Soft Law est le terme associé aux mesures européennes qui ne lient pas de façon contraignante les parties visées, contrairement aux directives et aux règlements. Ces mesures peuvent prendre la forme d'avis, d'objectifs-clés, ou encore de déclarations (EUROFOUND, 2011).

proches des citoyens (territorialisation)<sup>57</sup>, individualisés (individualisation)<sup>58</sup> tout en se basant sur un large partenariat d'acteurs, privés ou publics (hybridation) (BERTHET et CONTER, 2009, p.5).

L'eupéanisation des politiques de l'emploi n'est donc pas négligeable. Les instruments financiers, et notamment leur utilisation pour appuyer la SEE, ont permis de renforcer cet impact. Dans un livre analysant l'eupéanisation de la politique sociale belge, nous apprenons ainsi que le FSE a influencé l'évolution des priorités de la politique de l'emploi, en mettant notamment l'accent sur les politiques préventives et l'intégration dans le marché du travail (VANHERCKE e.a., 2011, pp.74-76).

### 3. ANALYSE CRITIQUE DE L'ORGANISATION DE LA REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE

Cette partie nous a permis d'analyser l'organisation de la filière emploi au niveau belge et européen. Nous avons vu que l'eupéanisation des politiques nationales belges était assez conséquente, que ce soit sur l'offre de travail, la demande, ou l'adéquation entre les deux. Avec les différentes réformes de l'Etat, la Belgique a ainsi dû développer un système pour organiser sa représentation au sein du Conseil de l'UE, ainsi que des mécanismes de coordination pour définir la position à défendre. Cette organisation est d'autant plus importante que l'eupéanisation s'accélère, notamment avec le Traité de Lisbonne.

Néanmoins, nous avons pu identifier les faiblesses de ce système. Tout d'abord, l'accord de coopération de 1994 est dépassé. Le système des catégories a été construit par rapport à l'organisation des formations du Conseil des ministres de l'époque (1994). Or cette structure a été modifiée depuis. En effet, dans les années 90, le Conseil comptait 22 formations différentes, à partir desquelles s'est organisé le système de catégorie présenté dans l'accord de coopération de 1994. Le nombre de ces formations a été réduit à 16 en 2000, puis à 9 en 2002, avant d'être fixé à 10 avec le Traité de Lisbonne, en 2009 (CONSEIL DE L'UE, *Formations du Conseil*). Les catégories ne représentent donc plus fidèlement la réalité institutionnelle européenne. De plus, le tour de rôle est toujours formellement organisé sur une base semestrielle alors que, comme nous l'avons vu, la pratique veut qu'il soit organisé sur une base annuelle, voire sur 18 mois lorsque la Belgique a la présidence. Le texte ne correspond donc pas non plus ici à la réalité du terrain.

---

57. Exemple : En Wallonie, des « Carrefours emplois-formations » ou encore des « maisons de l'emploi » vont voir le jour au niveau local.

58. Exemple : L'accompagnement des demandeurs d'emploi se fait sur base d'entretiens individuels et d'une contractualisation entre l'individu et le SPE.

Ensuite, la concertation intra-belge, dans la filière emploi, est plus qu'insuffisante. De l'aveu même des représentants fédéraux pour l'emploi de la Représentation permanente, un effort est à faire à ce niveau. Ainsi, la coordination entre les attachés fédéraux et régionaux est à repenser, afin de l'organiser au mieux. Le fait qu'il n'existe pas d'organe de concertation formellement reconnu n'est pas un problème dans le système actuel. En effet, ce sont les attachés fédéraux de la Représentation permanente, ainsi que le SPF emploi qui possèdent l'expertise sur les dossiers européens. Une coordination informelle et les réunions de DGE sont donc suffisantes pour arrêter une position belge (BEVERS et PERNOT, 2012).

Enfin, la représentation belge au sein des différents organes du Conseil de l'UE n'est pas toujours pertinente. C'est une nouvelle fois les attachés fédéraux qui ont pu émettre cette remarque. Il leur faut parfois négocier pour la Belgique des dossiers<sup>59</sup> qui sont de compétences régionales, ce qui ne se révèle pas toujours pertinent pour ce qui concerne l'influence belge sur les négociations européennes (BEVERS et PERNOT, 2012). De plus, la modernisation des politiques de l'emploi entamées par l'UE, que nous avons vue précédemment (territorialisation, individualisation et hybridation), encourage de plus en plus une organisation de l'emploi sur une base régionale. Néanmoins, avant la sixième réforme de l'Etat, si on pouvait croire que ces changements dans la Politique de l'emploi pouvaient aller de pair avec une plus grande autonomie des Régions, il n'en est rien. En effet, il y a un effet de standardisation et d'uniformisation au niveau des instruments ou des représentations. Les décisions européennes sont avant tout prises au Comité de l'emploi et au Conseil EPSCO, dans lesquels c'est le Gouvernement fédéral qui siège et qui représente la Belgique. Pourtant, la mise en œuvre des décisions qui y sont prises relève avant tout des Régions (BERTHET et CONTER, 2009, p.13). Un bon exemple pour appuyer cette affirmation est la construction du Programme national de réforme belge. Pour rappel, c'est sur base du PNR que la Commission et le Conseil évalue les progrès de la Belgique par rapport aux objectifs fixés par la Stratégie européenne de l'emploi, et notamment les lignes directrices pour l'emploi, dont les implications pratiques touchent surtout les Régions. C'est le cabinet du Premier Ministre qui coordonne la construction de ce PNR, étant donné qu'il n'y a pas que l'emploi qui y est traité, mais aussi l'orientation de la politique économique belge. L'apport principal des Régions est l'œuvre des Ministres-Présidents régionaux, avec une forte implication des SPE. Néanmoins, le mécanisme n'est pas stabilisé et dépend surtout de la bonne volonté de la classe politique (DELAVAL, 2012 ; CESW, 2012).

---

59. Exemple : Les négociations sur le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM).

Nous pouvons donc conclure que l'organisation belge peut être améliorée, surtout dans un contexte d'eupéanisation de la filière emploi. Il est en effet nécessaire de pourvoir défendre au mieux les intérêts belges, afin que l'impact européen prenne le plus possible en compte les différentes spécificités de la Belgique.

# PARTIE II: LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ETAT ET SON IMPACT SUR L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE

## 1. LA SIXIÈME RÉFORME DE L'ETAT ET LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DANS LA FILIÈRE EMPLOI

Après avoir analysé la situation existante tant au niveau européen que belge, et avant de pouvoir envisager l'évolution future de l'organisation de la représentation belge au sein du Conseil de l'UE, il faut d'abord nous pencher sur la sixième réforme de l'Etat et ses conséquences potentielles au niveau européen. Nous allons donc commencer cette deuxième partie par une analyse du transfert de compétences dans la filière emploi, avant d'évaluer l'ampleur de l'impact européen, à l'aide du « paquet emploi » proposé en avril dernier par la Commission européenne.

### 1.1. UN DÉPLACEMENT DU CENTRE DE GRAVITÉ VERS LES ENTITÉS FÉDÉRÉES

La réforme de l'Etat belge, bouclée en octobre 2011, est la sixième du genre, après celles de 1970, 1980, 1988-1989, 1993 et 2001 (MR, 2011, p.4).<sup>60</sup> Bien que son contenu soit dans la continuité des 5 précédentes, cette dernière réforme se distingue par la longueur des négociations. Les discussions ont en effet commencé en 2007, à la suite des élections fédérales de juin, pour se terminer en décembre 2011, après une crise politique longue de 541 jours<sup>61</sup> (BAYENET, 2012, p.5).

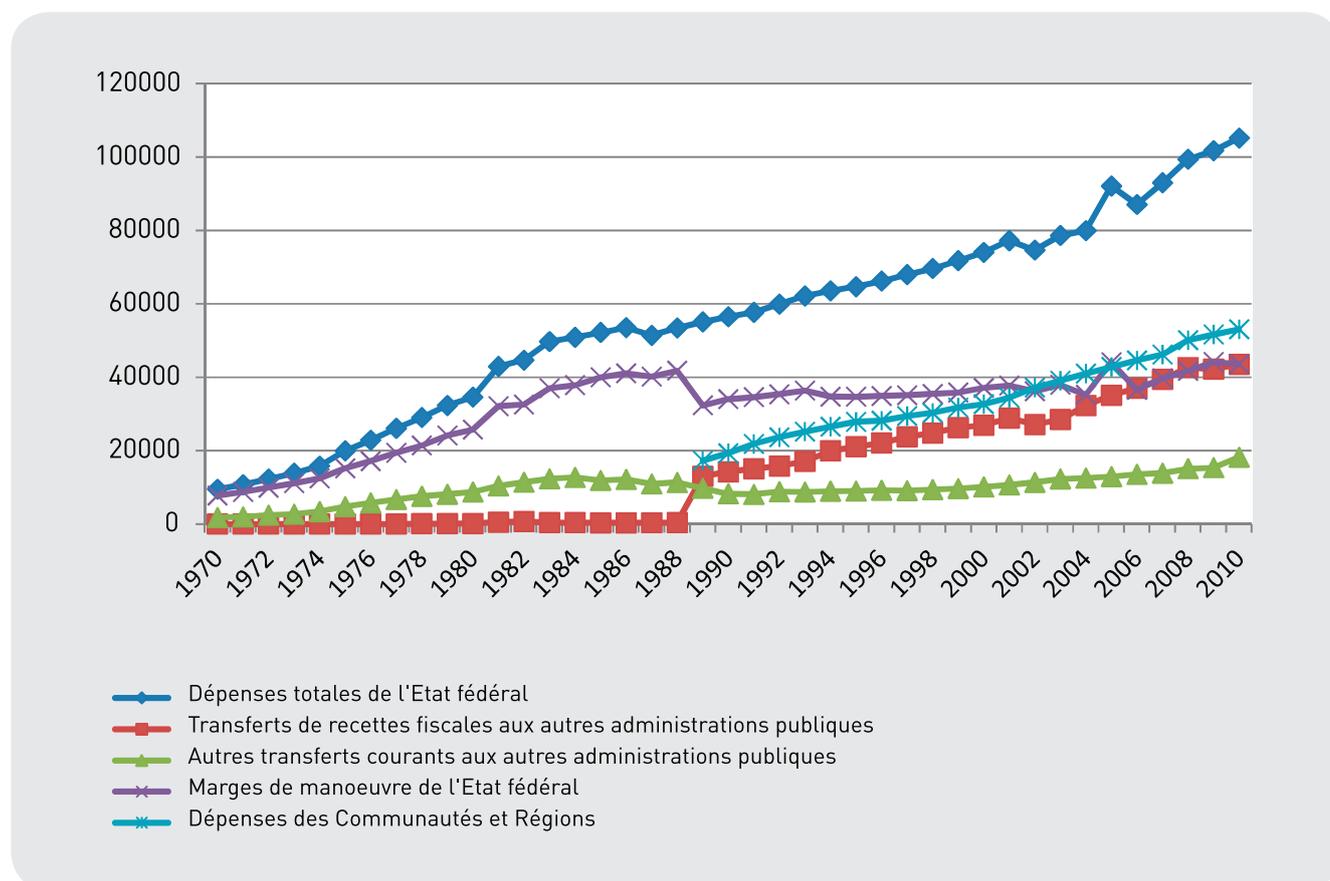
Comme nous l'avons déjà abordé dans la partie I, le fédéralisme belge est centrifuge. Les différentes réformes ont ainsi fait passer plusieurs paliers à la structure étatique belge avant d'arriver au fédéralisme en 1993, avec la reconnaissance des Régions et des Communautés et le transfert de plusieurs compétences. Cette sixième réforme franchit un nouveau cap selon les dires du Premier Ministre actuel, Elio Di Rupo : « *Le centre de gravité va se déplacer de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés. L'Etat fédéral deviendra plus compact et plus efficient. La Flandre, la Wallonie et Bruxelles seront beaucoup plus autonomes et plus responsables. Les entités fédérées pourront mener des poli-*

60. Voir Annexe III pour un tableau de synthèse des 5 réformes précédentes.

61. Record de durée d'un pays sans gouvernement en temps de paix (TAYLOR, 2011).

tiques plus efficaces répondant mieux à leurs réalités propres et surtout aux besoins des citoyens » (DI RUPO, 2011). De l'avis de tous, cette réforme de l'Etat va donc profondément modifier la structure de l'Etat belge. C'est avant tout en se basant sur la réforme de la loi de financement que nous pouvons imaginer l'ampleur des changements à venir sur l'organisation interne de la Belgique.

### Graphique I : Evolution des moyens de l'Etat fédéral et des entités fédérées (millions €)



Source : BAYENET, 2012, p.7

Comme nous pouvons le constater sur le graphique I, les dépenses et donc les moyens des entités fédérées augmentent constamment depuis 1988, tandis que la marge de manœuvre de l'Etat fédéral diminue. Avec cette sixième réforme, et la modification de la loi de financement, les entités fédérées vont gagner encore plus d'autonomie fiscale. Le transfert de compétences correspond à un transfert de 17 milliards d'euros, avec une autonomie fiscale de 11 milliards. C'est en se basant sur de tels chiffres qu'Elio Di Rupo justifie ce déplacement du centre de gravité de l'Etat fédéral vers les Régions et Communautés. Les Régions deviendront ainsi le moteur de l'économie et de l'emploi (BAYENET, 2012, pp. 5-6).

Malgré ce déplacement du centre de gravité, la réforme renforce le principe de loyauté fédérale. Le contrôle de ce principe sera dorénavant confié à la Cour constitutionnelle. La coordination entre l'Etat

fédéral et les entités fédérées va également être renforcée. Le Comité de concertation va ainsi être confirmé comme la place forte de coopération, notamment dans le cadre de la mise en place de stratégies coordonnées pour répondre aux objectifs européens (*Projet de déclaration de politique générale*, 2011, pp.16-17).

## 1.2. LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES DANS LA FILIÈRE EMPLOI

Les négociations sur l'emploi, basées sur une note de Bart De Wever, sont assez vite arrivées à conclusion. En effet, comme nous l'avons constaté, la répartition actuelle des compétences n'est pas très claire et peu pertinente. La logique voulait donc que cette matière soit régionalisée, ce qui fait dire à Paul Palsterman que « *ce chapitre de l'accord est probablement le moins controversé* » (PALSTERMAN, 2012, p.25).

Bayenet estime que les Régions sont ainsi devenues, avec la sixième réforme de l'Etat, le moteur en matière d'emploi. Pour bien se rendre compte de ce constat, nous allons aborder les différents transferts de compétences dans cette filière. Pour cela, nous allons construire un tableau récapitulatif des compétences et budgets transférés avec cette sixième réforme de l'Etat belge. Nous allons construire ce tableau en suivant les trois volets principaux des nouvelles politiques de l'emploi présentés dans la partie I : la demande de travail, l'offre de travail et l'adéquation de l'offre à la demande.

**Tableau I : les compétences de la filière emploi transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat et l'impact budgétaire (en millions€)**

<b>LA 6<sup>ème</sup> REFORME <sup>62</sup></b>	
<b>AUTORITÉ FÉDÉRALE</b>	<b>ENTITÉS FÉDÉRÉES</b>
<b>DEMANDE DE TRAVAIL 2 284,3 millions €</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réductions structurelles de la cotisation patronale</li> <li>• Autres dispenses de versement du précompte professionnel<sup>63</sup></li> <li>• L'ONSS et l'ONEM restent les seuls opérateurs administratifs et techniques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réductions groupes cibles (ONSS)<sup>64</sup> et dispense partielle de versement du précompte professionnel (batellerie et remorquage) → <b>1 792,9 millions €</b></li> <li>• Activation des allocations de chômage pour les chômeurs de longue durée hors programmes de transition professionnelle (ONEM)<sup>65</sup> → <b>462,6 millions €</b></li> <li>• Fonds de l'expérience professionnelle<sup>66</sup> → <b>5 millions €</b></li> <li>• Programmes d'économie sociale<sup>67</sup> → <b>19,3 millions €</b></li> <li>• Reclassement : remboursement des frais de reclassement aux entreprises et imposition en cas d'absence de reclassement → <b>4,5 millions €</b></li> </ul>
<b>OFFRE DE TRAVAIL 131,5 millions €</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Réductions de la cotisation personnelle ciblée sur les bas salaires</li> <li>• Le cadre normatif de l'indemnisation du chômage, de la réglementation d'emploi convenable, de recherche active d'emploi, de contrôle administratif, de sanctions, et le droit du travail en général</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Régionalisation d'une condition essentielle d'octroi des allocations de chômeurs : Contrôle de la disponibilité active<sup>68</sup> et passive<sup>69</sup> (décision, exécution, sanction)<sup>70</sup> → <b>38 millions €</b></li> <li>• Bonus de démarrage et de stage pour les stagiaires, issus de l'enseignement en alternance et les jeunes chômeurs → <b>25,1 millions €</b></li> <li>• Complément de reprise du travail pour les chômeurs âgés et les familles monoparentales (ONEM) → <b>29,9 millions €</b></li> <li>• Convention du premier emploi dans le cadre de projets globaux (Régions et Communautés) → <b>38,5 millions €</b></li> </ul>

62. Voir Annexe IV pour le détail de la synthèse budgétaire des transferts de compétences.

63. Exemple : La recherche scientifique, les artistes, les gardiennes d'enfants, etc.

64. Ces réductions visent en général les cotisations patronales (demande de travail), mais peuvent aussi porter sur la cotisation personnelle du travailleur (offre de travail).

65. Ces allocations restent payées en cas de reprise du travail et sont généralement transformées en subside salarial, réduisant le coût salarial de l'employeur.

66. Relatif au pacte de solidarité entre les générations, il subventionne les projets d'employeurs visant à maintenir actifs des travailleurs âgés.

67. Exemple : Economie d'Insertion Sociale (SINE) qui encourage les employeurs, grâce à des réductions ONSS notamment, à engager des chômeurs difficiles à réinsérer (SPF EMPLOI, SINE).

68. Disponibilité active : le comportement actif de recherche d'emploi, correspondant à l'obligation du chômeur de chercher par lui-même un emploi (PALSTERMAN, 2012, p.9).

69. Disponibilité passive : l'attitude du chômeur face à une offre réelle ou potentielle, correspondant à l'obligation d'être disposé à accepter tout emploi convenable (PALSTERMAN, 2012, pp.8-9).

70. L'exécution matérielle des sanctions est effectuée par l'autorité qui verse les allocations, c'est-à-dire l'ONEM (projet de déclaration de politique général, 2011, p.33).

## ADEQUATION DE L'OFFRE A LA DEMANDE 1 910,5 millions €

- |                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Avis conforme pour la détermination du type de chômeur bénéficiaire d'une dispense au critère de disponibilité</li> </ul>                                                                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dispense au critère de disponibilité pour reprendre des études ou suivre une formation professionnelle : les Régions déterminent quelles études ou formations professionnelles sont susceptibles d'être assorties de cette dispense (ONEM) → <b>47,9 millions €</b></li> <li>• Programme d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires d'un revenu d'intégration (CPAS) sur le marché du travail (art. 60 et 61) → <b>138,7 millions €</b></li> <li>• Agences locales pour l'emploi (ALE) : transfert des accompagnateurs pour l'emploi et des moyens → <b>35 millions €</b></li> <li>• Régionalisation des titres-services → <b>1 444 millions €</b></li> <li>• Conditions et financement de l'interruption de carrière dans le secteur public (local, provincial, communautaire et régional, ainsi que l'enseignement) → <b>161 millions €</b></li> <li>• Congé-éducation payé (Régions) et apprentissage industriel (Communautés) → <b>83,9 millions €</b></li> <li>• Travail intérimaire : compétence pour permettre le travail intérimaire dans leur secteur public respectif (Communautés et Régions), et permettre de recourir au travail intérimaire dans le cadre des trajets de mise au travail (Régions) → <b>0 €</b></li> <li>• Migration économique : pouvoir réglementaire concernant les permis de travail A et B<sup>72</sup>, et la carte professionnelle pour les travailleurs indépendants → <b>0 €</b></li> </ul> |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les interruptions de carrière des agents contractuels de l'enseignement qui relèvent du crédit-temps, ainsi que le reste des interruptions de carrière et des congés thématiques</li> </ul> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• La législation concernant les permis de travail de catégorie C<sup>71</sup></li> </ul>                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |

## TOTAL DES COMPÉTENCES TRANSFÉRÉES

Transfert de 4 326, 3 millions €<sup>73</sup>

### Sources :

PALSTERMAN, 2012, pp.7-27 ; Projet de déclaration de politique général, 2011, pp.33-35 ; 55-56.

71. Permis C : à durée limitée valable dans tous les secteurs, accordé dans diverses circonstances humanitaires.

72. Permis A : à durée illimitée valable dans tous les secteurs, accordé sur la base d'une période de travail sous permis B.

Permis B : à durée limitée valable pour un seul employeur, accordé en principe sur la base d'une analyse du marché de l'emploi.

73. Dans l'accord institutionnel (voir annexe IV), le montant final est de « 4.326,1 » millions € (Projet de déclaration de politique générale, 2011, pp.55-56).

Néanmoins, après recomptage des chiffres avancés, nous arrivons à 4 326,3 millions €. Une erreur de 200 000 € s'est donc glissée dans cet accord.

En plus de ces transferts, l'organisation de l'ONEM va être modifiée afin d'assurer une bonne coordination avec les services publics régionaux de l'emploi et de prendre en compte le nouveau partage de compétences. L'accord institutionnel précise que « *chaque région participera, en la personne d'un représentant du service régional pour l'emploi, aux réunions du comité de gestion de l'ONEM* » (Projet de déclaration de politique générale, 2011, p.35). Il n'est donc pas question d'une disparition de l'ONEM avec cette réforme. En effet, cette organisation reste l'opérateur administratif et technique des mesures d'activation des allocations de chômage. De plus, les Régions ont la possibilité de lui confier l'application des sanctions en matière de disponibilité (PALSTERMAN, 2012, p.23). L'ONSS va également être modifiée, surtout avec la régionalisation de la politique des groupes-cibles. Néanmoins, tout comme l'ONEM, l'ONSS restera le seul opérateur administratif et technique. Dans son rapport de 2011, cette organisation précise que les années 2012 et 2013 seront consacrées à la préparation du transfert des compétences de l'ONSS qui sont régionalisées (ONSS, 2011). Les Régions vont donc se voir transférer des compétences importantes, principalement liées à la demande de travail (2,285 milliards €), et à l'adéquation de l'offre à la demande (presque 1,91 milliards €). Concernant ce dernier volet, le transfert de ces compétences donne aux SPE les outils nécessaires pour mener, avec les pouvoirs publics régionaux, leur propre politique de l'emploi. De plus, selon l'accord, les Régions peuvent allouer à leur guise les budgets transférés (un peu moins de 4,4 milliards €) à diverses formes de politique du marché du travail, que ce soit pour soutenir la demande ou l'offre de travail (*Projet de déclaration de politique générale*, 2011, pp.33-34).

L'importance du montant transféré a créé quelques tensions au sein des différents acteurs régionaux. En effet, si l'accord institutionnel a rencontré un consensus assez tôt entre les négociateurs, ce ne fut pas nécessairement le cas de ses conséquences financières<sup>74</sup>. L'accord institutionnel prévoit que « *l'enveloppe 'emploi' et 'dépenses fiscales' sera répartie sur la base de la clé de répartition de l'IPP maintenu au niveau fédéral. Cette dotation se compose de 90% des moyens transférés en matière d'emploi* » (Projet de déclaration de politique générale, 2011, p.62). Or, cette clé de répartition, basée sur la contribution des habitants de chaque Région à l'IPP, n'est pas favorable à la Wallonie<sup>75</sup> et à Bruxelles<sup>76</sup>. C'est pour cette raison que le système prévu par la loi de financement actuel va perdurer sur une période de 10 ans, grâce à l'allocation des 10% non transférés à un mécanisme de transition

---

74. Voir Annexe IV pour la synthèse budgétaire des transferts dans la filière emploi.

75. En raison de sa situation économique et du chômage élevé.

76. En raison du grand nombre de travailleurs résidant hors de la Région.

visant à rééquilibrer le système pour le maintenir dans son ancienne programmation. Ensuite, un système d'autonomie fiscale va progressivement être mis en place, et l'IPP sera directement divisé entre l'Etat fédéral et les entités fédérées (CESW, 2012, pp.34-40).

Bien que l'Etat fédéral garde quelques prérogatives importantes – il reste notamment l'acteur prépondérant en ce qui concerne les mesures législatives liées à l'offre de travail – ce sont donc dorénavant les Régions qui, dans un cadre législatif fédéral, peuvent choisir l'orientation de leur marché de l'emploi.

## 2. L'IMPACT DE LA SIXIÈME RÉFORME SUR L'ACTIVITÉ EUROPÉENNE

Pour analyser l'impact de la sixième réforme de l'Etat concernant la filière emploi sur les politiques menées au niveau européen, nous allons procéder à une analyse documentaire. Nous nous baserons sur la communication de la Commission européenne « vers une reprise génératrice d'emploi », aussi appelée « paquet emploi », afin de pointer les parties qui sont dorénavant de la compétence des Régions. Grâce à cet exercice, nous pourrions réellement nous rendre compte de l'ampleur de l'impact européen du transfert de compétences, ce qui nous servira pour développer nos hypothèses dans la troisième partie.

Le paquet emploi de la Commission permet de mettre en lumière les mesures les plus efficaces que doivent prendre les Etats membres pour rencontrer les objectifs de la Stratégie Europe 2020 en matière d'emploi. Elle énonce notamment des lignes directrices assez détaillées sur les mesures à prendre pour créer des emplois, réformer les marchés du travail, résoudre le problème de l'inadéquation des compétences, améliorer la mobilité des travailleurs, ou encore supprimer les entraves à la mise en place d'un marché du travail européen (COMMISSION EUROPÉENNE, 2012b, p.26). Cette communication brasse donc assez largement l'ensemble des actions prises par l'UE en matière d'emploi, et c'est pour cette raison que nous avons décidé de l'utiliser.

Dans ce document, nous allons surtout nous attarder sur les actions européennes ayant une répercussion auprès des pouvoirs publics. Ainsi, nous laisserons de côté les différentes initiatives pour la création d'organes européens d'observation, ou d'information.

Afin de continuer dans la logique du tableau I, nous allons également préciser si les actions relèvent de la demande de travail, de l'offre de travail ou de l'adéquation entre les deux. Nous identifierons également les mesures liées à l'amélioration de la gouvernance européenne, nationale et régionale dans la filière emploi. Voici la légende qui servira à les identifier :

**Mesures :** Demande de travail

**Mesures :** Offre de travail

**Mesures :** Adéquation de l'offre à la demande

**Mesures :** Gouvernance

**Tableau II : impact de la sixième réforme de l'Etat belge sur l'action européenne dans la filière emploi**

Actions européennes	Titulaire de la compétence en Belgique
<b>APPUI A LA CREATION D'EMPLOIS</b>	
<p>► <b>Créer plus d'emplois dans toute l'économie en stimulant la demande de main-d'œuvre :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aides à l'embauche de manière à augmenter le nombre net d'embauches → Mesures incitatives à l'embauche de groupes cibles (jeunes, chômeurs de longue durée) pour les employeurs</li> <li>• Réduction de la pression fiscale sur le travail sans incidence budgétaire → Réorientation des prélèvements vers des taxes environnementales, des impôts sur la consommation et des impôts fonciers → Réduction des cotisations patronales → Réduction de la charge fiscale des catégories les plus vulnérables</li> <li>• Valorisation et soutien des indépendants, des entreprises à caractère social et des jeunes entreprises → Multiplication des services de microfinancement et d'aides à la création d'entreprises → Conversion des indemnités du chômage en aides à la création d'entreprises</li> <li>• Conversion du travail informel ou non déclaré en emploi régulier → Prévention et sanctions relatives aux travailleurs illégaux → Aides à l'intégration du travailleur non déclaré sur le marché du travail</li> <li>• Hausse de la rémunération nette → Notamment sur les bas salaires pour éviter les pièges à l'emploi</li> <li>• Modernisation des systèmes de fixation des rémunérations de manière à l'aligner sur l'évolution de la productivité et à favoriser la création d'emplois</li> </ul>	<p>► <b>Créer plus d'emplois dans toute l'économie en stimulant la demande de main-d'œuvre :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Régions → Réductions de la cotisation patronale pour certains groupes cibles</li> <li>• Etat fédéral → Fiscalité → Réductions structurelles de la cotisation patronale → Réduction de la cotisation personnelle ciblée sur les bas salaires</li> <li>• Etat fédéral et Régions → Etat fédéral (Fonds de participation) et Régions (Sowalfin<sup>77</sup> en Wallonie) → Régions (activation des allocations de chômage)</li> <li>• Etat fédéral et Régions → Etat fédéral (inspection du travail<sup>78</sup>) → Régions (titres-services)</li> <li>• Etat fédéral → Politique salariale</li> <li>• Etat fédéral → Politique salariale</li> </ul>

77. Société Wallonne de Financement et de Garantie des Petites et Moyennes Entreprises.

78. Inspections faites par le SPF Emploi, notamment les inspections de l'ONSS et de l'ONEM (SPF EMPLOI, *Inspection du travail*).

### ► Exploitation des possibilités de création d'emplois de secteurs de premier plan

- Le secteur de l'économie verte (notamment défendre la prise en compte des emplois verts dans les plans nationaux pour l'emploi)
  - Recyclage professionnel et apprentissage tout au long de la vie pour intégrer les compétences liées à ce secteur
  - Orienter les instruments financiers européens vers ce secteur (FSE, FEDER, Progress, etc.)
  - Réduire la pression fiscale sur ce domaine (taxes environnementales)
- Le secteur de la santé et des services sociaux
  - Initiatives européennes pour anticiper les besoins en compétences (bonnes pratiques, formations professionnelles continues pour mettre à jour les compétences)
  - Amélioration des conditions de travail et des salaires
- Le secteur des technologies de l'information et de la communication (TIC)
  - Formations pour améliorer les compétences

### ► Mobilisation des fonds de l'Union en faveur de la création d'emplois

- Le Fonds social européen (FSE)
  - Cofinancement des mesures d'insertion professionnelle (aides à l'embauche)
  - Cofinancement des formations professionnelles
- Le Fonds européen de développement (FEDER)
  - Cofinancement d'infrastructures (services pour l'emploi, établissements de formation)
  - Cofinancement de création d'entreprises
- L'instrument européen de microfinancement Progress
  - Aides aux indépendants et aux microentreprises (en parallèle avec les fonds FSE et FEDER)
- Le Fonds européen d'ajustement à la mondialisation (FEM)
  - Cofinancement de mesures de recyclage professionnel et d'aides à la recherche d'emploi
- Le Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER)
  - Aides à la création d'exploitations par de jeunes agriculteurs
- Le Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP)
  - Formations et aides aux petites entreprises (pour soutenir la pêche durable par exemple)

### ► Exploitation des possibilités de création d'emplois de secteurs de premier plan

- Etat fédéral, Régions et Communautés
  - Régions (congé-éducation payé) et Communautés (apprentissage industriel)
  - Communautés (exemple : Agence FSE pour la formation) et Régions (FEDER)
  - Etat fédéral (fiscalité)
- Etat fédéral, Régions et Communautés
  - Régions et Communautés (formations)
  - Etat fédéral (droit du travail et politique salariale)
- Régions et Communautés
  - Formations

### ► Mobilisation des fonds de l'Union en faveur de la création d'emplois

- Régions et Communautés
  - Régions (SPE)
  - Régions et Communautés (formations)
- Régions
  - FEDER
  - Exemple : aides à la création d'entreprises
- Régions
  - Aides aux indépendants, microcrédits
- Régions
  - Recyclage professionnel, services publics pour l'emploi
- Régions
  - Aides à la création d'entreprises
- Régions (la Flandre principalement)
  - Politique de la pêche

## RETABLISSEMENT DU DYNAMISME DES MARCHES DU TRAVAIL

### ► Réformes des marchés du travail

- Recours à la flexibilité interne pour plus de sécurité et moins de pression budgétaire  
→ Exemple : mesures de chômage partiel
- Garantir des rémunérations décentes et viables et éviter les pièges des bas salaires  
→ Fixation de salaires minimaux
- Veiller à des transitions fructueuses  
→ Passage des jeunes à la vie active  
→ Insertion professionnelle des femmes (égalité de rémunération, éviter les discriminations, etc.)  
→ Transition des travailleurs âgés
- L'aide à la transition du chômage à une activité professionnelle  
→ Mesures d'insertion professionnelle (allocations de chômage, aides à la recherche d'emploi)
- Garantir des modalités contractuelles adaptées pour lutter contre la segmentation des marchés du travail  
→ Législation par rapport aux contrats de travail, au temps de travail, au travail intérimaire, à la protection de l'emploi, etc.
- Anticiper la restructuration économique  
→ Réglementation en matière de protection de l'emploi et des pratiques des entreprises en matière de restructuration  
→ Politique de formation et d'insertion professionnelle, indemnisation du chômage
- Développer l'apprentissage tout au long de la vie pour garantir la sécurité de l'emploi  
→ Services d'orientation professionnelle  
→ Formations des travailleurs
- Offrir des perspectives d'emplois aux jeunes  
→ Aides au passage des études à la vie active, mesures d'insertion ciblant les jeunes, etc.
- Renforcement du dialogue social  
→ Associer les partenaires sociaux aux réformes (notamment pour appliquer des solutions de flexibilité<sup>3</sup>)
- Redéfinition de la mission première des services publics pour l'emploi  
→ Améliorer le rôle des SPE dans leur rôle de premier exécutant des politiques d'insertion professionnelle, notamment en fournissant un service personnalisé

### ► Vers un marché du travail européen

- Suppression des entraves juridiques et pratiques à la libre circulation des travailleurs  
→ Ouvrir les marchés du travail aux travailleurs roumains et bulgares  
→ Respecter les critères de la restriction de l'accès à certains emplois dans l'Administration publique à certains ressortissants  
→ Directive sur la transférabilité des pensions d'un pays européen à l'autre  
→ Proposition de directive pour faciliter la reconnaissance des qualifications professionnelles

### ► Réformes des marchés du travail

- Régions  
→ Allocations de chômage temporaire
- Etat fédéral  
→ Politique salariale
- Etat fédéral et Régions  
→ Régions (convention premier-emploi, bourse de stage, etc.)  
→ Etat fédéral (politique salariale, droit de l'emploi)  
→ Régions (fonds de l'expérience professionnelle)
- Régions  
→ Services publics pour l'emploi, allocations de chômage
- Etat fédéral  
→ Droit du travail
- Etat fédéral, Régions et Communautés  
→ Etat fédéral (Droit du travail)  
→ Régions (allocations de chômage), Régions et Communautés (formations)
- Régions et Communautés  
→ Régions (services publics pour l'emploi)  
→ Régions et Communautés (formation)
- Régions  
→ Convention premier emploi, politique axée sur les groupes cibles
- Etat fédéral  
→ Concertation sociale
- Régions  
→ Services publics pour l'emploi

### ► Vers un marché du travail européen

- Etat fédéral et Régions  
→ Etat fédéral (permis C) et Régions (permis A et B)  
→ Etat fédéral (droit du travail)  
→ Etat fédéral (pensions)  
→ Régions et Communautés (exemple : service de la reconnaissance académique et professionnelle des diplômés étrangers de la fédération Wallonie-Bruxelles)

79. « La flexicurité est une stratégie intégrée visant à renforcer à la fois la flexibilité et la sécurité sur le marché du travail. Elle cherche à concilier les besoins des employeurs en matière de flexibilité de la main-d'œuvre avec ceux des travailleurs en matière de sécurité, ces derniers souhaitant avoir l'assurance de ne pas connaître pas de longues périodes de de chômage » (COMMISSION EUROPÉENNE, flexicurité).

## AMELIORATION DE LA GOUVERNANCE DE L'UNION

- |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Les systèmes d'information et de coordination nationaux complétés par une surveillance multilatérale renforcée           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Elaboration de plans nationaux pour l'emploi par les Etats membres, pour y énoncer les initiatives prises au niveau de la politique de l'emploi au regard des lignes directrices pour l'emploi</li> <li>→ Surveillance multilatérale et recommandations par rapport aux initiatives prises par les Etats membres en matière d'emploi, faites au sein du Conseil et notamment du Comité de l'emploi</li> </ul> </li> <li>• Renforcer le lien entre la politique et le financement           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Améliorer la coordination et l'intégration des fonds européens (FSE, FEDER, FEADER,...) pour multiplier les synergies</li> </ul> </li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Etat fédéral et Régions           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Etat fédéral (coordination) et Régions (contenu). Organisation future à déterminer dans la partie III</li> <li>→ A déterminer dans la partie III (Etat fédéral ou une des Régions qui siègera au sein du Comité de l'emploi et du Conseil EPSCO)</li> </ul> </li> <li>• Régions et Communautés           <ul style="list-style-type: none"> <li>→ Régions (FEDER, FEADER, FEM, FEAMP) et Communautés (FSE)</li> </ul> </li> </ul> |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Source : Commission européenne, Vers une reprise génératrice d'emplois, 2012

### 3. DES CONCLUSIONS À TIRER

L'analyse du tableau I nous permet de constater l'ampleur prise par les Régions dans la filière emploi. Avec un transfert de presque 4,4 milliards d'euros, et une autonomie assez grande dans l'utilisation de ces nouveaux budgets, elles deviennent les principaux acteurs de la politique de l'emploi, surtout dans les mesures liées à la demande de travail, et à l'adéquation de l'offre à la demande. Pour Joëlle Soir, ce transfert de compétences apporte de la clarté et de la cohérence à l'organisation du marché de l'emploi. Les Régions vont notamment pouvoir choisir les groupes cibles les plus pertinents<sup>80</sup>, ou encore quelles formations donnent lieu à des dispenses du contrôle de disponibilité (SOIR, 2012). Ce déplacement du centre de gravité vers les entités fédérées rejoint la volonté européenne de moderniser les SPE (territorialisation, individualisation et hybridation). L'Etat fédéral garde néanmoins des prérogatives importantes, surtout en ce qui concerne les mesures liées à l'offre de travail, notamment le droit du travail. Il construit ainsi le cadre législatif dans lequel les politiques régionales de l'emploi vont être mises en œuvre. Dans une perspective européenne, cet aspect est important étant donné que la seule activité législative – et donc juridiquement contraignante – de l'UE dans la filière emploi, relève de la compétence fédérale, avec l'harmonisation minimale des 27 droits nationaux du travail.

80. Nous avons vu qu'il y avait des différences au niveau des groupes de personnes les plus touchés par le chômage entre la Flandre (les personnes âgées) et la Wallonie et Bruxelles (les jeunes).

En analysant plus attentivement le tableau II, nous pouvons comprendre l'impact de la sixième réforme de l'Etat sur la scène européenne. Si nous analysons quantitativement la répartition des actions européennes entre l'Etat fédéral et les entités fédérées, nous constatons que les Régions sont susceptibles d'être plus souvent concernées par des dossiers européens que l'Autorité fédérale. Ainsi, en se basant sur la catégorisation des nouvelles politiques de l'emploi de L'Horty, les Régions vont accroître leur influence sur les dossiers européens touchant à la demande de travail et à l'adéquation de l'offre à la demande. Elles deviennent donc les acteurs-clés dans l'application des mesures de la Stratégie européenne pour l'emploi. C'est encore plus vrai au regard du schéma de l'intégration européenne dans ce domaine. En effet, comme nous l'avons vu dans la partie I, l'organisation institutionnelle de l'emploi (méthode ouverte de coordination) donne une place prépondérante au Conseil de l'UE. Ainsi, les lignes directrices pour l'emploi concerneront directement les entités fédérées lorsque la sixième réforme sera mise en œuvre. Néanmoins, comme nous l'avons déjà remarqué dans l'analyse du tableau I, l'Etat fédéral garde la main en ce qui concerne l'offre de travail, avec tout le volet lié au droit du travail. Il demeure donc l'acteur-clé dans la négociation des différentes directives liées à ce domaine.

Une des conclusions à tirer est donc que cette sixième réforme déplace le centre de gravité vers les Régions et Communautés par rapport à l'Etat fédéral, que ce soit au niveau belge ou européen. Ce constat implique donc la mise en œuvre de certains changements dans l'organisation de la filière emploi. Au niveau des négociations européennes, cela veut dire qu'un effort devra être fait au niveau de la coordination entre les différents niveaux de pouvoirs publics. Certains points de l'accord institutionnel prévoient d'ailleurs des mécanismes de coordination afin de mieux coordonner l'action des entités fédérées et de l'Etat fédéral, comme nous l'avons vu avec le Comité de concertation. Le paragraphe 4 du point 3.1.2 de l'accord institutionnel aborde également cette problématique en intégrant les « *directives européennes* ». Néanmoins, il n'y a pas de directives européennes en matière de politique de l'emploi. Cela ne peut donc viser, selon Palsterman, que les lignes directrices pour l'emploi, ou les recommandations (PALSTERMAN, 2012, p.10). Dans les deux cas, des accords de coopération devront être conclus afin de fixer les objectifs communs « *relatifs à l'intensité de l'accompagnement des chômeurs* » (*projet de déclaration de politique générale, 2011, p.33*). Une collaboration plus intense encore va donc devoir être mise en place afin d'arrêter une position belge à défendre dans les négociations européennes.

Une réforme de l'organisation interne nous semble légitime au vu de ce transfert de compétences, incluant une rénovation de l'accord de coopération de 1994. C'est encore plus vrai au regard de l'euro-

péanisation croissante de l'emploi, comme nous l'avons abordé dans l'analyse critique de la partie I. C'est cet enjeu que nous allons tenter de résoudre dans la troisième et dernière partie, consacrée aux recommandations à adopter afin de prendre en compte la nouvelle réalité qu'impose la sixième réforme de l'Etat.



# PARTIE III: RECOMMANDATIONS POUR LA FUTURE ORGANISATION DE LA REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE AU CONSEIL DE L'UE

## 1. QUELQUES QUESTIONS À RÉGLER

Quentin Mages, attaché régional responsable de l'emploi auprès de l'UE, nous a déclaré que si l'impact de la sixième réforme de l'Etat sur les activités européennes était importante, il faudrait sans doute changer le système actuel et réformer l'organisation de la représentation européenne de la Belgique dans ce secteur (MAGES, 2012). Or, c'est ce que nous avons pu constater dans la partie II. Mais, avant d'exposer les différents scénarii envisageables concernant le futur de cette organisation, nous allons d'abord présenter les différentes questions à régler avant de pouvoir mettre en œuvre la réforme de l'Etat.

La première de ces questions concerne le règlement de quelques difficultés, avant de pouvoir mettre en application le transfert de compétences. Comme nous l'avons abordé dans la partie II, l'opportunité d'une remise en ordre de la filière emploi, peu cohérente jusque-là, a permis aux négociateurs d'arriver à un accord assez facilement sur le plan des principes. Néanmoins, cela ne signifie pas qu'il sera aisé de mettre en œuvre tous ces changements. Palsterman nous décrit ainsi les difficultés inhérentes à la régionalisation des activations d'allocations de chômage, qui s'appliquent en fonction du domicile du travailleur, et des réductions ONSS, qui s'appliquent surtout en fonction de l'employeur. Le transfert de ces compétences peut donc laisser place à trois régimes différents selon les Régions. Ce qui veut dire que si le siège de l'employeur ne correspond pas au domicile de l'employé, il risque d'y avoir des incohérences entre les systèmes. Un employeur basé à Bruxelles qui emploie un travailleur wallon recevra-t-il des aides de la Wallonie ou de la Région bruxelloise ? Ces difficultés, selon Palsterman, sont susceptibles de conduire les Régions à abandonner ce système pour affecter autrement leurs budgets (PALSTERMAN, 2012, p.26).

Une autre difficulté provient du contexte de crise économique et financière. Avec ce climat d'austérité, l'Etat fédéral voudra réaliser des économies budgétaires sur le transfert de compétences (GEERS, 2012). Lorsque cette question sera réglée, des difficultés apparaîtront certainement dans l'allocation de ces nouveaux budgets. En effet, les Régions pourront décider de ce qu'elles feront avec cette enveloppe transférée. Néanmoins, si la Flandre aura des facilités dans l'allocation de ces nouvelles ressources,

Région et Communauté étant fusionnées, ce sera plus difficile pour les autres entités fédérées. En Wallonie et à Bruxelles, par exemple, les compétences dans le domaine de l'emploi sont partagées entre les Régions et la Fédération Wallonie-Bruxelles (SOIR, 2012). Pour Delaval, les Régions auront également certaines difficultés à mettre en œuvre leurs nouvelles compétences. En effet, l'Administration responsable de la filière emploi est très décentralisée, avec l'existence de SPE régionaux très autonomes, et surtout orientée vers l'opérationnel<sup>81</sup>. Il y a donc peu de capacité conceptuelle des politiques de l'emploi, ce qui constitue un autre défi dans l'application de la réforme de l'Etat (DELAVAL, 2012).

Nous voyons donc que, malgré l'absence de controverses lors de la rédaction de l'accord institutionnel concernant l'emploi, la mise en œuvre risque d'être plus problématique.

Il faut également réfléchir au timing de la mise en œuvre de la réforme. Avant toutes choses, le transfert de compétences devra faire l'objet d'une traduction législative, sous forme de lois spéciales (BAYENET, 2012, p.2). Christian Behrendt insiste sur l'importance de cette traduction législative : « *la 6e réforme de l'État est faisable – et elle va se faire – mais il existe des difficultés assez insoupçonnées qui vont tôt ou tard surgir et qui nécessiteront une préparation exemplaire des textes légaux à soumettre au Parlement* » (BEHRENDT, 2012). Cela passe notamment par une approbation rapide des textes légaux. En effet, selon le Ministre-Président flamand Kris Peeters, « *le pire serait que l'on ne parvienne pas d'ici [2014] à approuver tous les textes et documents qui doivent concrétiser [la réforme]. Se présenter au scrutin de 2014 sans une réforme complètement bouclée, votée au Parlement et publiée au Moniteur, ce serait aller au-devant d'un très sérieux problème* » (PEETERS, 2012, p.2). Selon lui, la date butoir pour l'entrée en vigueur des mesures engagées par la 6ème réforme de l'Etat est donc avant le scrutin de 2014, sous peine de voir émerger une nouvelle coalition hostile à la réforme de l'Etat. Si nous considérons que les mesures entreront bel et bien en vigueur avant le scrutin de 2014, nous ne pouvons envisager une mise en œuvre des conséquences internationales de cette réforme, comme la représentation de la Belgique auprès de l'UE, avant le scrutin de 2014.

La négociation du tour de rôle 2013-2015 de cette année peut nous donner une indication du timing envisagé concernant la mise en application de ces conséquences. Etant donné que le calendrier de ce tour de rôle est fixé jusqu'au deuxième semestre de 2015, l'application des changements organisationnels qui iront avec la réforme n'interviendront sans doute pas avant (DELAVAL, 2012). Tom Bevers et

---

81. Exemple : comme nous l'avons vu dans la première partie, les Régions jouent surtout le rôle de « guichet » pour délivrer un permis de travail. Or, avec les nouvelles compétences, elles seront amenées à décider qui pourra bénéficier des permis A et B.

Annemie Pernoit partagent le même avis. Pour eux, l'accord politique censé organiser la Représentation de la Belgique ne sera pas réglé par l'actuel gouvernement. Ils avancent la date du 1er janvier 2016 comme date envisageable pour la régionalisation ou communautarisation de fait des compétences. La réflexion sur les aspects internationaux de cette réforme viendra donc après cette étape (BEVERIS et PERNOT, 2012).

Si nous pouvons évaluer, en fonction du tour de rôle, la date à laquelle la réforme sera concrètement mise en œuvre, nous ne pouvons pas encore être certains de la portée des conséquences internationales de celle-ci. Ainsi, la révision de l'accord de coopération de 1994 n'est pas cité tel quel dans l'accord du gouvernement, il fait partie des conséquences indirectes du partage de compétences. Il est presque certain qu'il y aura une régionalisation des fonctionnaires de l'emploi<sup>82</sup> en plus du transfert des compétences, car c'est ce schéma qui avait été retenu lors de la précédente réforme de l'Etat (BEVERIS et PERNOT, 2012).

## 2. QUELLE ORGANISATION POUR LA FUTURE REPRÉSENTATION DE LA BELGIQUE AU CONSEIL EPSCO ?

L'enjeu le plus crucial entourant les conséquences internationales de la réforme de l'Etat dans la filière emploi est le maintien de l'influence belge dans les négociations européennes. Cet enjeu renforce le besoin de mettre rapidement en place un système capable de supporter la transition. Les deux premières parties nous ont permis de constater que l'organisation actuelle de la filière emploi et de ses dimensions européennes était insuffisante pour supporter la réforme à venir. Il faut donc prévoir une structure qui permettra de maintenir l'influence belge sur les négociations européennes.

Cela passe avant tout par la réforme de l'accord de coopération de 1994. Comme nous l'avons déjà abordé, le système de catégorie prévu par l'accord a été fixé sur le nombre de formations du Conseil de l'époque (22). Or ce nombre a été réduit à 10 avec le Traité de Lisbonne. De plus, le tour de rôle, initialement prévu sur une base semestrielle, est aujourd'hui organisé sur une base annuelle. L'accord de coopération est donc dépassé et ne colle plus à la réalité du terrain. En outre, l'emploi n'est pas la seule matière régionalisée. Pour Quentin Mages, nous nous dirigeons vers une refonte globale de l'accord de

---

82. Des fonctionnaires du SPF Emploi, de l'ONEM et de l'ONSS notamment, qui seront transférés, en fonction de leur langue, vers l'une ou l'autre Région.

coopération (MAGES, 2012). La question a d'ailleurs été abordée lors de la négociation pour le tour de rôle 2013-2015. Une phrase précise qu'il sera sans doute nécessaire de revoir cet accord. Autre signe qui ne trompe pas, le Cabinet de Jean-Marc Nollet<sup>83</sup> a déjà demandé que l'énergie passe en catégorie III. La réforme de l'accord de coopération n'est pas encore à l'ordre du jour, mais le fait de le rappeler dans le cadre des négociations sur le tour de rôle va attirer l'attention sur ce point (DELAVAL, 2012).

Nous allons maintenant énoncer les différentes recommandations sur les modifications à effectuer dans le cadre de cette réforme de l'accord de coopération et de la réforme de l'Etat dans la filière emploi.

## 2.1. QUEL TOUR DE RÔLE ?

La première question à se poser est l'organisation du tour de rôle. En effet, lors du renouvellement pour la période 2013-2015, la question de la fréquence de ce dernier s'est posée. Ainsi, dans une note adressée aux pouvoirs publics wallons<sup>84</sup>, la Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE, par l'intermédiaire de son délégué Thierry Delaval, s'interrogeait sur le rythme à adopter : 18, 12 ou 6 mois. Au sortir d'une présidence belge où le tour de rôle avait été fixé à 18 mois, cette question était importante. Ainsi, ce rapport juge qu'un rythme annuel est préférable à un semestriel. Néanmoins, il a un impact plus limité, du point de vue du bénéfice politique, qu'un tour de rôle de 18 mois. En effet, lors de la Présidence belge de 2012, ce rythme inhabituel avait l'avantage de permettre aux Ministres et à leur Cabinet de suivre des dossiers sur toute la durée du processus législatif. Cela a donc permis d'accroître la maîtrise des différents sujets abordés, ainsi que de mettre en lumière les responsables belges, plus clairement identifiés aux yeux des autres Etats membres. Cependant, le choix d'un rythme de 18 mois éloigne pendant trop longtemps une Région d'une compétence, ce qui peut être handicapant du point de vue de la maîtrise des dossiers. La conclusion de ce rapport est qu'une période de 12 mois serait donc préférable (DÉLÉGATION GÉNÉRALE WALLONIE-BRUXELLES AUPRÈS DE L'UE, 2012, pp.1-3). C'est d'ailleurs ce point de vue qui serait retenu pour la période 2013-2015<sup>85</sup>.

---

83. Ministre wallon du développement durable, de la fonction publique, de l'énergie, du logement et de la recherche.

84. Notamment à l'Administrateur général de WBI, Philippe Suinen, et au cabinet du Ministre-Président wallon, Rudy Demotte.

85. Ce tour de rôle doit encore être adopté par la CIPE, mais selon Thierry Delaval il ne bougera plus (DELAVAL, 2012).

## RECOMMANDATION n°1 : un tour de rôle annuel au niveau ministériel et une répartition par dossier au niveau administratif

Selon nous, il est également préférable que le système de rotation entre les Régions dans le Conseil EPSCO soit organisé sur une base annuelle, pour les mêmes raisons que celles exposées ci-dessus.

Nous tenons néanmoins à souligner que le tour de rôle n'aborde que la répartition de la représentation au niveau ministériel. Il faut également se pencher sur la répartition de la représentation au niveau administratif, dans le groupe de travail sur les questions sociales ainsi qu'au sein de l'EMCO. Pour ces deux organes internes au Conseil de l'UE, nous recommandons un système souple, basé sur la répartition des dossiers.

Ce système est déjà d'application dans le domaine de l'environnement, qui se situe en catégorie III. Dans les organes internes du Conseil, chaque dossier est distribué, par le CCPIE, à un groupe ad hoc créé pour suivre l'ensemble du processus législatif du dossier en question. Le responsable de ce groupe pilote accompagne l'attaché environnemental aux réunions des groupes de travail (RENAULT, 2012). Ce système offre l'avantage d'atteindre un niveau élevé dans la maîtrise du dossier géré. C'est pour cette raison que nous recommandons d'adopter ce système dans la filière emploi.

## 2.2. QUELLE CATÉGORIE DE REPRÉSENTATION ?

L'éventuel changement de catégorie de l'emploi est également un élément qui mérite réflexion lorsqu'on aborde le futur de la représentation de la Belgique au sein du Conseil EPSCO. Ici, la question est surtout de savoir si la régionalisation est assez importante que pour envisager un passage de l'emploi en catégorie III. Comme nous l'avons vu dans la partie II, l'impact de la régionalisation sur les dossiers européens est conséquent, surtout en ce qui concerne les politiques de l'emploi. Néanmoins, le droit du travail, dans lequel l'UE peut intervenir de manière contraignante, reste dans les mains du fédéral. Notre série d'entretiens a permis de mettre en lumière différents points de vue sur la question.

Ainsi, Quentin Mages estime que, dans la mesure où les Régions se voient accorder des compétences ayant un impact sur l'activité européenne, il n'est pas très logique de laisser cette matière en catégorie II. Il estime d'ailleurs que les Régions voudront passer en catégorie III pour une raison bien précise : l'emploi va bénéficier d'une part importante des fonds structurels européens (FEDER, FSE, etc.) étant donné que, dans le contexte actuel de relance économique, la Stratégie européenne pour l'emploi est l'une des initiatives phares de la Stratégie Europe 2020 (MAGES, 2012).

Néanmoins, pour Tom Bevers et Annemie Pernoit, l'influence de l'Autorité fédérale reste bien présente. En effet, même si une grande partie des compétences passe dans les mains des Régions, une part importante reste également au niveau fédéral. Ceci est renforcé par les liens forts qui unissent l'économie et l'emploi. Ces deux matières sont liées au niveau européen, notamment avec le Semestre européen, et au niveau belge, avec le PNR. En effet, l'emploi est un élément crucial de la relance économique, tandis qu'une bonne situation de l'économie permet une amélioration du taux d'emploi. Or, les politiques macro-économiques restent au niveau fédéral.

Un autre élément qui joue en faveur d'un maintien dans la catégorie II est que les recommandations, touchant à la filière emploi, adressées par la Commission européenne à la Belgique concernent presque toutes l'Autorité fédérale.

Enfin, si nous envisageons le niveau de représentation pour le Conseil EPSCO dans son ensemble, le niveau fédéral garde également beaucoup d'influence, avec les affaires sociales et la protection des consommateurs (BEVERIS et PERNOT, 2012).

Alors qu'Alexandre de Streeel pense qu'un changement de catégorie est pertinent, étant donné que tout ce qui concerne l'EMCO va être transféré aux Régions (DE STREEL, 2012), Frederic Geers pense qu'il y a autant d'arguments soutenant le maintien de l'EPSCO en catégorie II que son passage en catégorie III. Ce dernier estime néanmoins que ce système de catégorie est trop rigide. En effet, que l'emploi reste en catégorie II ou qu'il passe en catégorie III il y a des inconvénients<sup>86</sup>. C'est pour cette raison qu'il prône un système plus flexible, pouvant accepter les alternances entre le régional et le fédéral en fonction des sujets abordés. Il ne pense donc pas qu'il est obligatoire de passer en catégorie III. Néanmoins, il faut que les Régions soient plus visibles. Un minimum serait donc que, lorsqu'il y a un Conseil EPSCO, le Ministre fédéral de l'emploi soit accompagné par un Ministre régional (assesseur), et que ce dernier puisse prendre la parole, en fonction des dossiers abordés. En allant plus loin, il faudrait qu'au sein des groupes de travail sur les questions sociales, les attachés régionaux puissent aussi prendre la parole sur les dossiers qui sont de compétence régionale (GEERS, 2012).

Thierry Delaval pense que ce système d'échange entre le siégeant et l'assesseur, même au niveau des groupes de travail, n'est peut-être pas si complexifiant. Les grandes représentations changent égale-

---

86. Exemple : Si le Conseil EPSCO passe en catégorie III, le Ministre régional interviendra sur le droit du travail (Fédéral). Dans le même ordre d'idées, s'il reste en catégorie II, le Ministre fédéral abordera des thèmes de compétence régionale (lignes directrices pour l'emploi).

ment leurs porte-paroles en fonction du dossier, afin d'améliorer l'expertise sur chaque point abordé<sup>87</sup>. Un système de division des dossiers existe également en Belgique. Par exemple, au niveau des groupes de travail, l'emploi est déjà divisé entre trois représentants spécialisés sur certains points<sup>88</sup>. Néanmoins, l'accord de coopération ne prévoit pas que l'assesseur puisse prendre la parole au cours d'une réunion du Conseil EPSCO. En principe il ne peut même pas remplacer le siégeant si ce dernier est absent<sup>89</sup>. Dans la pratique, si un Ministre régional est présent, il est possible qu'il prenne la place du Ministre fédéral absent, comme ce fut le cas durant la présidence belge de 2010 dans un Conseil EPSCO<sup>90</sup>. Thierry Delaval est donc favorable à un système d'échange de parole entre le siégeant et l'assesseur. Il pense également que la dénomination « emploi » ne suffira peut-être plus. Il faudra alors envisager une division entre l'emploi « droit du travail » (fédéral) et l'emploi « EMCO » (régional) (DELAVAL, 2012).

### RECOMMANDATION n°2 : L'EMCO en catégorie III et l'EPSCO en catégorie II bis

La MOC mise en place pour coordonner les politiques nationales de l'emploi va devenir une compétence régionale, tandis que le droit européen classique dans le domaine de l'emploi reste dans les mains du fédéral. Nous pensons donc, à l'instar de Thierry Delaval, qu'il faut séparer l'emploi entre ces deux domaines : d'une part l'EMCO, d'autre part le groupe de travail sur les questions sociales et le Conseil EPSCO. Concernant ces deux derniers, nous recommandons de mettre les Régions et l'Autorité fédérale sur un pied d'égalité dans une catégorie II bis, en abandonnant le système d'assessorat. L'idéal serait d'appliquer l'idée de Frederic Geers. Ainsi, lors des réunions du Conseil EPSCO, le Ministre régional et fédéral pourraient intervenir de façon égale en fonction des dossiers discutés, et de leurs compétences respectives sur ces dossiers. Ce système doit également s'appliquer au niveau du groupe de travail sur les questions sociales. Les dossiers seraient également répartis entre les attachés fédéraux ou régionaux, en fonction de la répartition des compétences.

Il est important de faire une division entre ce système et l'EMCO, qui passe intégralement sous le giron régional. Nous recommandons donc de remplacer les quatre émissaires fédéraux, qui représentent la Belgique dans l'organisation actuelle, par quatre émissaires régionaux. Il est néanmoins important que

87. Exemple : L'Espagne fait se succéder différents experts en fonction des dossiers.

88. Annemie Pernot et Muriel Rabau (emploi – groupe de travail sur les questions sociales), Tom Bevers (emploi – EMCO).

89. Si le Ministre siégeant n'est pas là, c'est le représentant permanent (COREPER I ou II) qui siège.

90. Durant la présidence belge, Laurette Onkelinx, alors Ministre fédérale chargée de l'emploi, avait comme assesseur Marie Arena, la Ministre régionale. Lors d'une réunion du Conseil EPSCO, Arena avait remplacé Onkelinx. Néanmoins des éléments ont facilité cette situation : elles sont du même parti (PS), parlent la même langue (français) et sont amies. C'est le seul cas connu dans le domaine de l'emploi à ce jour.

l'Etat fédéral puisse être associé au processus – dans la phase de coordination de la position belge, et dans la phase d'information après une réunion de l'EMCO – afin de ne pas briser le lien avec la politique macro-économique. Cette configuration ressemble donc à une catégorie III, sans le système d'assessorat et seulement organisé au niveau de l'EMCO.

Avec une représentation ainsi divisée, il est crucial de mettre sur pied un système de concertation intra-belge performant.

## **2.3. QUEL SYSTÈME DE COORDINATION INTRA-BELGE ?**

Le choix d'une catégorie permet de déterminer l'organisation de la représentation belge, mais il permet également de déterminer qui doit coordonner la position belge. Néanmoins, la division des dossiers de l'emploi et l'introduction d'une catégorie II bis, présentées dans notre recommandation n°2, ne permettent pas de définir l'acteur qui pilotera la coordination de la position belge. Nous allons donc d'abord nous attacher à éclaircir ce point, avant de présenter des exemples existants qui nous inspirent pour construire notre recommandation.

### **a. Un mécanisme fédéral ou interfédéral ?**

Le choix de l'acteur qui organisera la concertation de la position belge est très important car il peut influencer le pilotage stratégique de la filière emploi au niveau européen. Il est également important d'avoir une coordination bien « huilée » afin de pouvoir répondre le plus rapidement possible aux sollicitations de la Commission européenne<sup>91</sup> (DELAVAL, 2012). De plus, un processus trop long et chronophage serait néfaste pour la défense des intérêts belges dans les négociations européennes. En effet, la Belgique va parfois s'abstenir d'exposer sa position au sein des organes du Conseil de l'UE faute d'accord entre ses différentes composantes (VAN DE WOESTYNE, 2012). Il est donc crucial de définir le plus précisément possible les mécanismes de concertation intra-belge à mettre en place.

La préparation de la position belge à défendre lors des réunions du Conseil EPSCO sera toujours dans les mains de la DGE. Mais, avec le transfert des compétences, il faudra également créer un organe de coordination pour l'EMCO et le groupe de travail sur les questions sociales. La question est de savoir si cette coordination doit être menée à l'initiative de l'Administration fédérale ou dans un autre format.

---

91. Les recommandations et les directives principalement.

Pour Alexandre De Streel, la coordination doit rester au fédéral. Il pense que la création d'un organe spécifique à l'emploi va multiplier le nombre de réunions, rallongeant le temps nécessaire à l'adoption d'une position belge (DE STREEL, 2012).

A l'inverse, pour Tom Bevers et Annemie Pernot, il est logique que les Régions aient leur mot à dire. Néanmoins, ils attirent l'attention sur un autre aspect de la négociation intra-belge : les négociations intersectorielles entre la politique de l'emploi (niveau régional) et la politique macro-économique et financière (niveau fédéral). L'aspect financier est, en effet, très important dans le domaine de l'emploi. Le Ministre fédéral de l'emploi doit donc faire contrepoids avec le Ministre fédéral des finances, afin de défendre, notamment, les budgets alloués à l'emploi. Pour pouvoir aborder cette négociation sur un pied d'égalité, les Régions devront dorénavant se concerter pour parler d'une même voix. Si les ministres régionaux de l'emploi ne font pas contrepoids, le risque existe de voir les finances prendre le dessus sur le social. Or, pour Bevers et Pernot, les trois Régions ayant des marchés de l'emploi différents, il leur sera très difficile de se coordonner efficacement. Si elles devaient se mettre d'accord sur des lignes directrices pour l'emploi à défendre, par exemple, il y aurait des écarts importants, amenant à des crispations politiques et rendant la coordination d'une position belge très difficile (BEVERS et PERNOT, 2012). Pour Thierry Delaval, ce dernier constat n'est pas un argument valable. En effet, en France aussi il y a des différences économiques entre les Régions, et donc des marchés de l'emploi différents. Pour lui, cette négociation intersectorielle n'est donc pas une difficulté insurmontable.

Delaval pense que la concertation doit être organisée, entre les Régions et l'Autorité fédérale, selon une logique interfédérale, et non sous la tutelle du fédéral. En effet, avec le transfert de compétences aux Régions, le niveau fédéral va perdre l'expertise des dossiers européens, ainsi que la motivation pour le faire étant donné qu'il n'aura plus voix au chapitre (DELAVAL, 2012). Fabienne Thirion nous a confirmé cet argument lors d'un entretien réalisé à la suite d'une CEI. Dans ces réunions, ce sont les attachés de la RP qui ont l'expertise et qui mènent les débats. Les autres experts qui y participent viennent surtout avec des interrogations ou quelques amendements par rapport au texte (THIRION, 2012). Si les attachés fédéraux ne s'occupent plus des matières liées à l'EMCO par exemple, ils vont donc rapidement perdre leur expertise au profit des attachés régionaux.

Ces différents acteurs ont donc des avis partagés au sujet de la future organisation de la coordination intra-belge des dossiers européens liés à l'emploi. Geers estime que cette dernière doit être à l'initiative du SPF emploi, en avançant l'argument de la neutralité du fédéral (GEERS, 2012). A l'inverse,

Bevers et Pernot indiquent que le SPF emploi ne peut pas s'occuper de la coordination, notamment de la position belge à défendre au sein de l'EMCO, étant donné que l'Autorité fédérale est plus un acteur qu'un arbitre (BEVERS et PERNOT, 2012). Enfin, Delaval estime que la perte d'expertise du fédéral dans ce domaine implique une coordination à l'initiative des Régions.

## **b. L'agriculture, un exemple à suivre**

Pour construire notre hypothèse de l'organisation future de la coordination de la position belge dans la filière emploi, nous allons nous baser sur un exemple existant : l'agriculture (catégorie VI).

L'agriculture peut être un bon exemple à prendre en compte pour la concertation entre les Régions, surtout pour les dossiers étudiés au sein de l'EMCO. En effet, l'agriculture, à l'instar de l'emploi, est divisée en deux. Les dossiers liés à la pêche, à la sécurité alimentaire et aux aspects budgétaires de l'agriculture sont discutés au sein de groupes de travail spécialisés, avant de passer au COREPER I, et d'enfin être adoptés par le Conseil agriculture et pêche. Les questions relatives aux marchés agricoles et au développement rural sont également abordées au sein de groupes de travail spécialisés, mais elles ne transitent pas par COREPER I. Elles sont discutées au sein d'un Comité Spécial de l'Agriculture (CSA)<sup>92</sup>, avant d'être adoptées lors d'une réunion du Conseil (CONSEIL DE L'UE, *Conseil agriculture et pêche*). Ce schéma est donc similaire aux dossiers discutés au sein de l'EMCO, qui sont adoptés par le Conseil EPSCO sans être abordés au sein du COREPER I. L'agriculture est passée en catégorie VI suite à la réforme de 2001. Les matières régionalisées sont discutées au sein du CSA, tandis que les matières qui sont restées fédérales passent par le COREPER (RENAULT, 2012).

Pour définir la position belge à défendre au sein du CSA, les trois Régions se concertent au sein du Bureau de coordination agricole. Le BCA abrite une coopération interfédérale qui ne place pas d'entité au-dessus d'une autre. Ses réunions sont organisées dans un endroit relativement neutre, le SPF économie, et préparent le débat de la Conférence interministérielle de la politique agricole. La CIPA est également organisée au niveau fédéral, avec une présidence tournante, et parfait les positions belges à défendre au sein du CSA (RENAULT, 2012).

---

92. Le CSA a été créé par le Traité, comme l'EMCO (RENAULT, 2012).

## RECOMMANDATION n°3 : Pour la création d'un CCPE et d'un CCQS

En nous inspirant du système de coordination intra-belge pratiqué dans le domaine de l'agriculture, nous recommandons de mettre en place une concertation à deux niveaux :

- Une structure interfédérale pour définir la position belge à adopter au sein de l'EMCO.
- Une structure fédérale pour définir la position belge à adopter au sein du groupe de travail sur les questions sociales, et pour préparer la DGE.

Comme nous pouvons le voir sur le graphique II, ce système de coordination permet de mettre en œuvre la division de l'emploi envisagée dans la recommandation n°2.

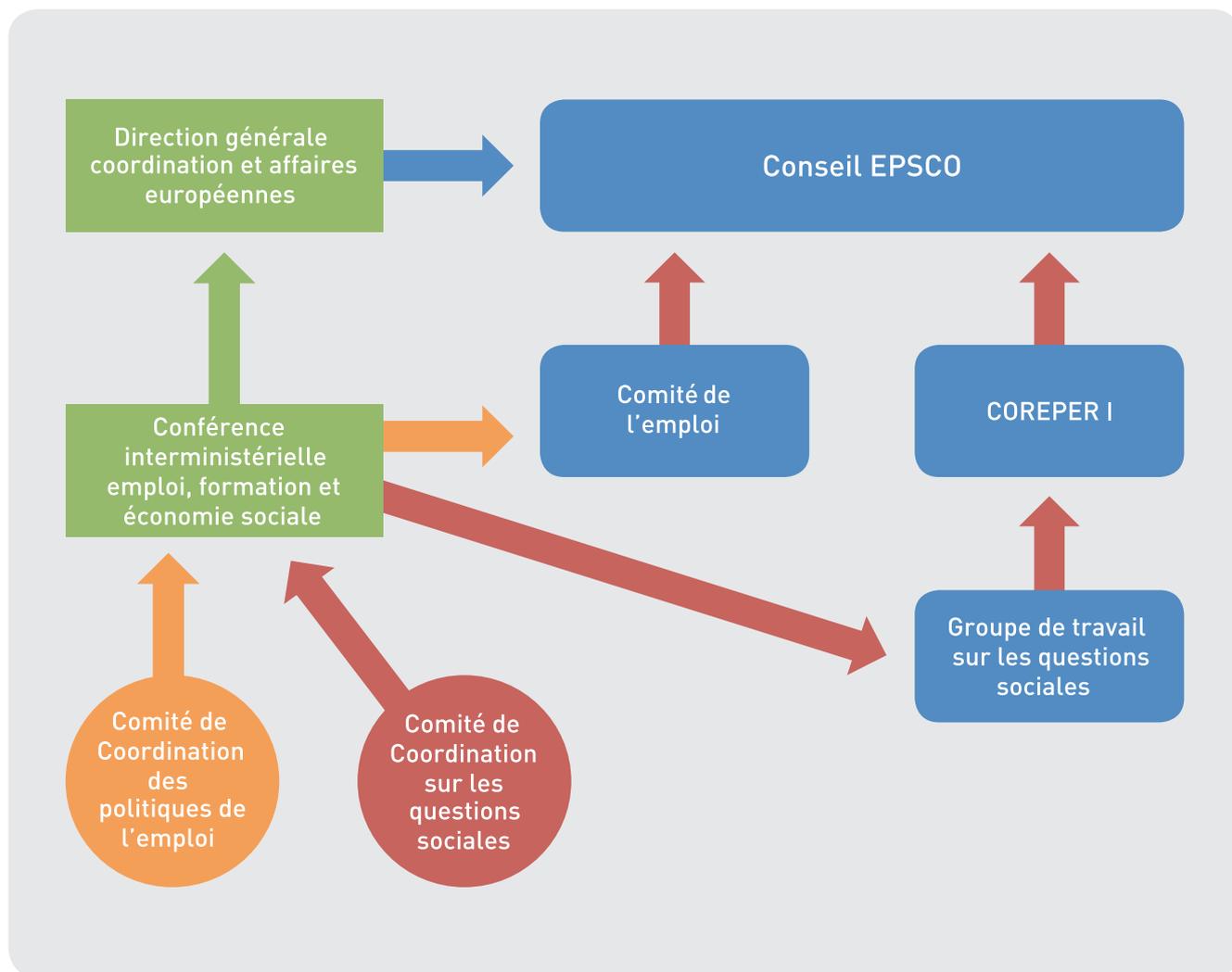
Le Comité de Coordination des Politiques de l'Emploi (CCPE) permettrait aux Régions de définir la position belge à défendre à l'EMCO, et de préparer d'autres négociations internationales ou nationales<sup>93</sup>. Le CCPE serait un des deux groupes spécialisés de la Conférence interministérielle emploi, formation et économie sociale, qui officialiserait la position belge à défendre. Il pourrait être organisé au sein du SPF emploi, tant que l'initiative et la présidence restent dans les mains des Régions. Nous recommandons d'organiser une présidence tournante entre les trois Régions pour le CCPE, comme pour la Conférence interministérielle. Comme nous l'avons abordé, il est important d'associer l'Etat fédéral aux discussions.

Le Comité de Coordination sur les Questions Sociales (CCQS) serait l'organe responsable de la définition de la position belge à défendre au sein du groupe de travail sur les questions sociales, ainsi que de la préparation des travaux de la conférence interministérielle et de la DGE. En effet, à l'instar du CCPE, le CCQS serait l'autre groupe spécialisé de la conférence interministérielle emploi, formation et économie sociale. Il serait aussi organisé au sein du SPF emploi, mais la présidence et l'initiative reviendrait à cette Administration fédérale.

Nous recommandons également que ce système de coordination soit formellement reconnu dans un texte légal, afin de rendre automatique une concertation intra-belge stabilisée.

93. Notamment les négociations intersectorielles, dont celle que nous avons abordée avec le Ministre des finances.

**Graphique II : Recommandation pour une nouvelle organisation  
de la concertation intra-belge dans la filière emploi.**



### 3. ANALYSE CRITIQUE DES RECOMMANDATIONS FORMULÉES

Les deux premières parties nous ont permis de constater le besoin d'une réorganisation de la dimension européenne de l'emploi en Belgique. Dans cette troisième partie, nous avons donc présenté trois recommandations pour solutionner les difficultés mises en lumière dans l'analyse critique de la première partie : un accord de coopération anachronique, un tour de rôle peu clair, une organisation de la représentation belge pas toujours pertinente et des mécanismes de coordination intra-belge non stabilisés. Nos recommandations impliquent donc une réforme de l'accord, de la fréquence du tour de rôle, du système de catégorie, et la formalisation d'une coordination sur l'emploi.

Ces trois recommandations, inspirées par les entretiens réalisés, sont issues d'une réflexion personnelle et ne prennent pas en compte les différentes modifications qui peuvent intervenir lors des négociations politiques qui vont avoir lieu. Les Régions voudront, à la suite du transfert de compétences, gagner de l'influence dans les négociations européennes, tandis que l'Etat fédéral défendra le système existant. En se plaçant d'un point de vue réaliste, il est certain que le résultat des négociations politiques sera atteint au terme de concessions régionales et fédérales.

De plus, plusieurs éléments peuvent venir perturber la mise en application de ces recommandations. Nous ne pensons pas que la base annuelle du tour de rôle sera remise en question, étant donné que ce schéma est déjà privilégié actuellement. Nous pensons également que l'organisation d'une répartition des dossiers, dans les organes internes au Conseil EPSCO, est faisable. Néanmoins, une autre interrogation demeure quant à la capacité de certaines Régions ou Communautés à assumer leur tour de rôle. En effet, la Communauté germanophone et la Région Bruxelles-Capitale n'ont pas les mêmes capacités humaines que la Flandre et la Wallonie. De plus, à chaque passage de relais, une précieuse expertise, emmagasinée sur les dossiers discutés, est perdue.

La mise en place d'une catégorie II bis et d'une catégorie III remaniée, implique une révision globale de l'accord de coopération. Comme nous l'avons vu, cette hypothèse est pertinente, étant donné la relative désuétude de ce dernier. Nous pensons qu'il est faisable de séparer les matières de l'emploi entre deux systèmes différents. En effet, l'exemple de l'agriculture, seule matière en catégorie VI, nous montre que des systèmes différenciés peuvent voir le jour dans l'accord de coopération. Néanmoins, si le transfert aux Régions de la représentation au sien de l'EMCO ne souffre d'aucun doute, la représentation au sein

du Conseil EPSCO sera le résultat d'une négociation politique de niveau ministériel. Selon la tournure des discussions, cette représentation peut aussi bien tourner à l'avantage de l'Autorité fédérale, et rester en catégorie II, ou passer en catégorie III.

Enfin, la mise en place des mécanismes de coordination recommandés nous semble tout à fait plausible, faisable et logique au vu des deux autres recommandations. Néanmoins, le lieu d'hébergement de ces comités de concertation, ainsi que la présidence des réunions, feront également l'objet de négociations politiques. Le CCPE, même dans une autre appellation, devrait logiquement voir le jour dans une configuration proche de celle présentée dans la recommandation n°3. Mais ce n'est pas forcément le cas du CCQS si les questions sociales restent dans la catégorie II.

Nous croyons dans le bien-fondé de nos recommandations et pensons qu'en suivant ces dernières, l'organisation de la représentation belge au Conseil EPSCO collerait mieux à la réalité, prenant notamment en compte le déplacement du centre de gravité vers les Régions. La position de la Belgique au sein du Conseil de l'UE et de ses organes internes n'en serait que plus cohérente.

# CONCLUSION GENERALE

Cette étude avait pour ambition d'évaluer l'impact de la sixième réforme de l'Etat belge dans le domaine de l'emploi sur sa représentation au Conseil de l'UE.

Nous sommes parvenus, au cours des deux premières parties, à mesurer cet impact, et à identifier les différents changements à mettre en œuvre pour prendre en compte la nouvelle réalité. La troisième partie a été construite autour de trois recommandations permettant un meilleur pilotage des dossiers européens sur l'emploi.

Cette nouvelle réalité est le résultat de dynamiques en cours à l'échelon européen et belge. Ces processus, nous l'avons vu, sont opposés. L'UE progresse vers une Europe sociale, renforçant sa capacité d'influencer les politiques nationales de l'emploi. Tandis que la Belgique a franchi une nouvelle étape avec la sixième réforme de l'Etat, déplaçant le centre de gravité vers les Régions. Dans cette logique, la réforme de l'accord de coopération est nécessaire, afin de pouvoir prendre la pleine mesure de l'émergence des Régions comme interlocuteurs privilégiés de l'UE dans le pilotage des politiques de l'emploi. Cette réorganisation peut permettre un système plus cohérent, facilitant la coordination au niveau belge, et renforçant la position de la Belgique au niveau européen.

Etant donné la dynamique centrifuge du fédéralisme belge et la dynamique d'intégration de l'Union européenne, nous pouvons gager que ces processus opposés continueront à se développer dans le futur. Paul Palsterman pense ainsi que le compromis sur l'emploi, fixé dans l'accord de réforme institutionnel d'octobre 2011, ne contentera pas indéfiniment les acteurs politiques au Nord et au Sud de la Belgique. Selon lui, « à moins d'un renversement de tendance dans les ambitions de pouvoir des uns et des autres, on peut penser que ce ne sera qu'une étape vers une défédéralisation du régime de chômage » (PLASTERMAN, 2012, p.13).

Outre l'emploi, d'autres compétences importantes ont été régionalisées et suivent le même processus que les politiques de l'emploi. Xavier Mabilille estime que « l'hypothèse d'un Etat belge unitaire et celle de la stabilisation de l'Etat fédéral dans sa forme actuelle ne sont guère plausibles : d'une part, l'autonomie des communautés et des régions revêt un caractère irréversible; d'autre part, trop de dynamiques sont à l'œuvre et trop de revendications sont encore avancées pour que l'on puisse conclure que l'évolution institutionnelle est totalement achevée » (MABILILLE, 2000, p.454). Cet avis, même s'il date d'une décennie, reste d'actualité. En effet, des mouvements politiques – qui tendent vers la radicalisa-

tion et revendiquent toujours plus d'autonomie – sont toujours à l'œuvre, surtout au Nord du pays avec des partis comme la NV-A ou le Vlaams Belang. Les derniers sondages renforcent d'ailleurs ce constat, à l'approche des élections communales. Néanmoins, il faudra attendre le scrutin législatif de 2014, et la mise en œuvre effective de la répartition des compétences, pour pouvoir confirmer cette hypothèse.

A l'inverse du processus belge, l'Union européenne connaît une dynamique d'intégration dans le domaine social. Cette évolution est telle que les théoriciens parlent d'eupéanisation des politiques nationales. L'emploi, qui est véritablement au centre des stratégies de relance de l'économie européenne, va donc certainement continuer son eupéanisation.

Ce qui est vrai pour l'emploi, et les matières sociales en général, est également vrai pour d'autres domaines. Dans le contexte actuel de crise économique, financière et sociale, les Etats membres attendent des solutions à l'échelon européen. Lentement, crise après crise, il y a donc une évolution vers une Europe fédérale.

Cette dynamique d'intégration, renforce la position des Régions et des Communautés, dans leur domaine de compétences respectif, et les fera sans doute émerger comme les acteurs centraux du pilotage des dossiers européens. La Belgique, dans toutes ses composantes, se doit donc de mettre en place une organisation interne qui pourra pleinement prendre en charge ces évolutions futures, que ça soit en matière d'emploi ou dans une autre matière.

# BIBLIOGRAPHIE

## Monographies et ouvrages assimilés

- AUWERS Tom (éd.), 2010, La clause sociale horizontale et le mainstreaming social dans l'UE. La Clause Sociale Horizontale en tant qu'invitation au renforcement de la coopération et des échanges de connaissances à travers l'Analyse d'Impact de la Commission. Note de contexte, Présidence belge de l'Union européenne, 27 septembre 2010.
- BAYENET Benoît, 2012, « Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'Etat et le financement des Communautés et des Régions », *Note politique*, Institut Emile Vandervelde (IEV) – centre d'étude du PS, Janvier 2012.
- CONSEIL ÉCONOMIQUE ET SOCIAL DE WALLONIE (CESW), 2012, Regard sur la Wallonie : Edition 2012.
- DÉLÉGATION GÉNÉRALE WALLONIE-BRUXELLES AUPRÈS DE L'UE, 2012, *Objet : Représentation belge au sein des différentes formations du Conseil des Ministres de l'Union européenne – Tour de rôle*, Note TD-2012-091, 12 avril 2012.
- HASBI Aziz, 2004, *Théories des relations internationales*, L'Harmattan.
- L'HORTY Yannick, 2006, *Les nouvelles politiques de l'emploi*, Paris, La découverte « Repères ».
- MABILLE Xavier, 2000, *Histoire politique de la Belgique : Facteurs et acteurs de changement*, 4e éd., Bruxelles, éditions du Centre de Recherche et d'Information Socio-Politiques (CRISP).
- MOUVEMENT RÉFORMATEUR (MR), 2011, *La sixième réforme de l'Etat : les Francophones respectés, l'Etat fédéral modernisé*, 10 octobre 2011.
- PÂQUES Michel, 2005, *Droit public élémentaire en quinze leçons*, collection de la faculté de droit de l'Université de Liège, Bruxelles, Larcier.
- PIRON Jonathan, 2010, « Le fédéralisme à travers l'exemple belge : enjeux et perspectives », *Centre de recherche et d'études politiques (CReP)*, décembre 2010.
- SPF ECONOMIE, P.M.E., CLASSES MOYENNES ET ENERGIE, 2010, *Aperçu 2010 : le marché intérieur*.
- VANHERCKE Bart, VERSCHRAEGEN Gert, VAN GEHUCHTEN Pierre-Paul, VANDERBORGHT Yannick (eds.), 2011, *L'Europe en Belgique, la Belgique dans l'Europe : configuration et appropriation des politiques sociales*, Gent, Academia Press.

## Ouvrages collectifs et actes de colloque

- BERTHET Thierry et CONTER Bernard, 2009, « Activation des politiques de l'emploi : stratégie européenne et transformation de l'action publique nationale et locale en Wallonie et en France », *Regards critiques : le local comme objet global ?*, Congrès AFSP, Grenoble, 9 septembre 2009.
- DUMONT Hugues, VAN DROOGHENBROECK Sébastien, LAGASSE Nicolas et VAN DER HULST Marc, 2005, *Belgique: de continuel changements dans une nouvelle structure fédérale*, Forum des fédérations et IACFS.
- GOETSCHY Janine, 2008, « Bilan de l'Europe sociale : vers une politique de plus en plus 'réflexive', 'englobante' et 'citoyenne' », dans MAGNETTE Paul et WEYEMBERGH Anne (eds.), *L'UE : 50 ans après le traité de Rome*, Presses Université de Bruxelles, pp. 134-143.

## Sources officielles

- *Accord de coopération entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne*, 8 mars 1994.
- BELGIQUE, 2012, *Rapport final sur les recommandations de la Commission concernant des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique*, 13 février 2012.
- COMITÉ DE L'EMPLOI (EMCO), *Employment Committee members*.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2012a, *Proposition de règlement du parlement européen et du conseil portant dispositions communes relatives au fonds européen de développement régional, au fonds social européen, au fonds de cohésion, au fonds européen agricole pour le développement rural et au fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche relevant du cadre stratégique commun, portant dispositions générales applicables au fonds européen de développement régional, au fonds social européen et au fonds de cohésion, et abrogeant le règlement (ce) n° 1083/2006 du conseil*, COM(2011) 615 final/2, 14 mars 2012.
- COMMISSION EUROPÉENNE, 2012b, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions : Vers une reprise génératrice d'emploi*, COM(2012) 173 final, 18 avril 2012.
- « La Constitution coordonnée », 17 février 1994, dans LEWALLE Paul, PÂQUES Michel et SCHOLSEM Jean-Claude (éd.), *Droit public et administratif*, éd. 2007-2008, Bruxelles, La Charte, pp.131-164.
- « Loi spéciale de réformes institutionnelles » (LSRI), 8 août 1980, dans LEWALLE Paul, PÂQUES Michel et SCHOLSEM Jean-Claude (éd.), *Droit public et administratif*, éd. 2007-2008, Bruxelles, La Charte, pp.329-369.

- *Projet de déclaration de politique générale*, 1 décembre 2011
- *Tour de rôle 2010-2012*.
- *Tour de rôle 2013-2015*.
- *Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'union européenne (TFUE)*, Journal officiel de l'UE, C 83/47, 30 mars 2010.
- *Version consolidée du Traité sur l'Union européenne (TUE)*, Journal officiel de l'UE, C 83/13, 30 mars 2010.

#### Articles dans une revue, un périodique, un journal

- FRANCK Christian, 1996, « L'Europe et ses Etats », *Etudes internationales*, vol.27, n°4, pp.885-891.
- MASSARD-PIERARD Françoise, 1999, « les entités fédérées de Belgique, acteurs décisionnels au sein de l'Union européenne », *Politiques et Sociétés*, vol. 18, n°1, pp. 3-40.
- PALSTERMAN Paul, 2007, « Régionaliser la politique de l'emploi ? », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2007/13-14, n° 1958-1959, pp.5-78.
- PALSTERMAN Paul, 2012, « Les aspects sociaux de l'accord de réformes institutionnelles du 11 octobre 2011 », *Courrier hebdomadaire*, CRISP, 2012/12, n° 2127-2128.
- PEETERS Kris, 2012, dans *Le Soir*, « Peeters veut rapidement une réforme de l'Etat », 13 janvier 2012, pp.2-3.
- POCHET Philippe, 2001, « Méthode ouverte de coordination et modèle social européen », *Observatoire social européen*, Note de recherche n°03/01.
- VAN DE WOESTYNE Francis, 2012, « Et les petits Belges dans tout cela ... ? », *La Libre Belgique*, 26 janvier 2012.
- WATSON Rory, 2012, « Comitologie, un moyen de mettre de l'huile dans les rouages réglementaire », *Europolitique*, n°4360, 9 février 2012.

#### Document électronique internet

- AGENCE FONDS SOCIAL EUROPÉEN, <http://www.fse.be/> (page consultée le 27 juillet 2012).
- BEHRENDT Christian, 2012, « La 6e réforme de l'État », *Reflexions*, 3 février 2012, [http://reflexions.ulg.ac.be/cms/c\\_41814/la-6e-reforme-de-letat](http://reflexions.ulg.ac.be/cms/c_41814/la-6e-reforme-de-letat) (page consultée le 24 juillet 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, Comité de l'emploi, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=115&langId=fr> (page consultée le 18 juillet 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Coordonner pour concrétiser : le Semestre européen*, [http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/index_fr.htm) (page consultée le 16 juillet 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Flexicurité*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=102&langId=fr> (page consulté le 25 juillet 2012).

- COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds européen d'ajustement à la mondialisation*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=326&langId=fr> (page consultée le 17 juillet 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Fonds social européen : qu'est-ce que le FSE ?*, <http://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=fr> (page consultée le 5 août 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Services publics de l'emploi*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=105&langId=fr> (page consultée le 19 juillet 2012).
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Une stratégie pour des compétences nouvelles et des emplois*, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=958> (page consultée le 15 juillet 2012).
- CONFEDERATION EUROPEENNE DES SYNDICATS (CES), *Dialogue social européen*, <http://www.etuc.org/r/311> (page consultée le 6 août 2012).
- CONSEIL DE L'UE, *Conseil agriculture et pêche*, <http://www.consilium.europa.eu/policies/template-configuration-2/agriculture-and-fisheries-prev-version?lang=fr> (page consultée le 10 août 2012).
- CONSEIL DE L'UE, *Conseil EPSCO*, <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/employment,-social-policy,-health-and-consumer-affairs.aspx?lang=fr> (page consultée le 18 juillet 2012).
- CONSEIL DE L'UE, *Formations du Conseil*, <http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations?lang=fr> (page consultée le 7 août 2012).
- DESTATTE Philippe, *le fédéralisme malade de la Belgique*, [http://www.institut-destree.eu/Documents/Chantiers/ID-EP-A4-PhilippeDestatte-Federalisme\\_Malade\\_de\\_la\\_Belgique\\_071121.pdf](http://www.institut-destree.eu/Documents/Chantiers/ID-EP-A4-PhilippeDestatte-Federalisme_Malade_de_la_Belgique_071121.pdf) (page consultée le 29 juillet 2012).
- DI RUPO Elio, 2011, *Discours du formateur*, 11 octobre 2011, <http://www.ps.be/Pagetype1/Actus/Communique/Discours-du-formateur---11-octobre-2011.aspx?auteur=A&L-BOSCHEN?auteur=none> (page consultée le 24 juillet 2012).
- EUROFOUND, *Soft Law*, <http://www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/softlaw.htm> (page consultée le 5 août 2012).
- EUROPA, *Emploi et affaires sociales*, [http://europa.eu/pol/socio/index\\_fr.htm](http://europa.eu/pol/socio/index_fr.htm) (page consultée le 15 juillet 2012).
- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *COREPER*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/coreper\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/coreper_fr.htm) (page consultée le 5 août 2012).

- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *FEDER*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/employment\\_and\\_social\\_policy/job\\_creation\\_measures/l60015\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/job_creation_measures/l60015_fr.htm) (page consultée le 18 juillet 2012).
- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *Méthode ouverte de coordination*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/glossary/open\\_method\\_coordination\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/open_method_coordination_fr.htm) (page consultée le 10 juillet 2012).
- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *PROGRESS*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/c11332\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/c11332_fr.htm) (page consultée le 17 juillet 2012).
- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *Répartition des compétences au sein de l'UE*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/lisbon\\_treaty/ai0020\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/lisbon_treaty/ai0020_fr.htm) (page consultée le 10 juillet 2012).
- EUROPA, Synthèse de la législation de l'UE, *Traité CEE*, [http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/treaties\\_eec\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_eec_fr.htm) (page consultée le 5 août 2012).
- EUROPEDIA, *Politiques de progrès social de l'UE*, [http://www.europedia.moussis.eu/books/Book\\_2/5/13/index.tkl?lang=fr&all=1&pos=148&s=1&e=10](http://www.europedia.moussis.eu/books/Book_2/5/13/index.tkl?lang=fr&all=1&pos=148&s=1&e=10) (page consultée le 5 août 2012).
- FÉDÉRATION WALLONIE-BRUXELLES, *Service de reconnaissance académique et professionnelle des Diplômes étrangers*, <http://www.federation-wallonie-bruxelles.be/index.php?id=2258> (page consultée le 28 juillet 2012).
- FONDS DE PARTICIPATION, <http://www.fonds.org/> (page consultée le 26 juillet 2012).
- ONSS, 2011, *Rapport annuel 2011*, <http://www.onssrapportannuel.be/fr/prevision/regionalisation> (page consultée le 28 juillet 2012).
- ONSS, *Missions*, <http://www.rsz.fgov.be/fr/propos-de-lonss> (page consultée le 2 août 2012).
- PRÉSIDENTE BELGE DU CONSEIL DE L'UE, 2010, *La transposition des directives européennes*, [http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Transposition\\_des\\_directives\\_europeennes\\_Fr.pdf](http://www.eutrio.be/files/bveu/media/documents/Transposition_des_directives_europeennes_Fr.pdf) (page consultée le 5 août 2012).
- PRÉSIDENTE SUÉDOISE DE L'UE, *Groupe « questions sociales »*, [http://www.se2009.eu/fr/reunions\\_actualites/2009/7/1/groupe\\_questions\\_sociales.html](http://www.se2009.eu/fr/reunions_actualites/2009/7/1/groupe_questions_sociales.html) (page consultée le 18 juillet 2012).
- REPRÉSENTATION PERMANENTE DE LA BELGIQUE AUPRÈS DE L'UNION EUROPÉENNE, *Mission & Rôle*, <http://www.diplomatie.be/belgoeuropfr/default.asp?id=3&mnu=3> (page consulté le 4 août 2012).

- SECURITESOCIALE.BE, *Aperçu des activités en matière de protection sociale*, [https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayThema/about/ABOUT\\_7/ABOUT\\_7\\_3/ABOUT\\_7\\_3\\_1/ABOUT\\_7\\_3\\_1\\_3.xml](https://www.socialsecurity.be/CMS/fr/about/displayThema/about/ABOUT_7/ABOUT_7_3/ABOUT_7_3_1/ABOUT_7_3_1_3.xml) (page consultée le 18 juillet 2012).
- SOCIÉTÉ WALLONNE DE FINANCEMENT ET DE GARANTIE DES PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (SOWALFIN), <http://www.sowalfin.be/info.php> (page consultée le 26 juillet 2012).
- SPF AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Migration*, [http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes\\_politiques/vers\\_une\\_societe\\_mondiale\\_et\\_solidaire/asile\\_et\\_migration/migration/](http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/themes_politiques/vers_une_societe_mondiale_et_solidaire/asile_et_migration/migration/) (page consultée le 2 août 2012).
- SPF EMPLOI, *chômage et prépension*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=739> (page consultée le 25 juillet 2012).
- SPF EMPLOI, *Information générale Titres-services*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=651> (page consultée le 25 juillet 2012).
- SPF EMPLOI, *Inspection du travail*, [http://www.emploi.belgique.be/detailA\\_Z.aspx?id=916](http://www.emploi.belgique.be/detailA_Z.aspx?id=916) (page consultée le 27 juillet 2012).
- SPF EMPLOI, *Institution et composition des commissions paritaires*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=505> (page consultée le 2 août 2012).
- SPF EMPLOI, *Marché du travail*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=738> (page consultée le 25 juillet 2012).
- SPF EMPLOI, *Politique de l'emploi générale*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=15592> (page consultée le 25 juillet 2012).
- SPF EMPLOI, *SINE (Economie d'insertion sociale)*, <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=705> (page consultée le 22 juillet 2012).
- SYNERJOB, 2011, *Une initiative interrégionale : Synerjob*, <http://www.synerjob.be/frans.html> (page consultée le 2 août 2012).
- TAYLOR Adam, 2011, « A Look Back On Belgium's Record Breaking 535 Days Without Government », *Business Insider International*, 2 décembre 2011, <http://www.businessinsider.com/belgium-government-elio-di-rupo-2011-12?op=1> (page consultée le 6 août 2012).
- TOUTE L'EUROPE, *Emploi, protection sociale*, <http://www.touteurope.eu/fr/actions/social/emploi-protection-sociale.html> (page consultée le 5 août 2012).
- WALLONIE-BRUXELLES INTERNATIONAL (WBI), *Wallonie-Bruxelles, acteur à part entière*,

[http://www.wbi.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0050013\\_article&ln=ln1&userid=&rubr=gen](http://www.wbi.be/cgi/bin3/render.cgi?id=0050013_article&ln=ln1&userid=&rubr=gen)

{page consultée le 5 août 2012}.

### Sources sonores ou audiovisuelles

- RTBF, 2012, En bref : *Conférence interministérielle sur l'emploi*, 20 juin 2012, documentaire vidéo disponible à l'adresse :

[http://www.rtb.be/video/v\\_en-bref-conference-interministerielle-sur-l-emploi?id=1738351](http://www.rtb.be/video/v_en-bref-conference-interministerielle-sur-l-emploi?id=1738351)

{page consultée le 7 août 2012}.

### Sources orales

- MAGES Quentin, 10 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau au siège de Wallonie-Bruxelles International, à Bruxelles.
- SIMAR Luc, ORBAN Hélène, JOCKIN Bernard et KAISER Véronique (Conseil Economique et Social de Wallonie – CESW), 16 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau au siège du CESW, à Liège.
- MENGONI Sophie, 21 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau à la Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE, à Bruxelles.
- DE STREEL Alexandre, 22 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau au Cabinet de Joëlle Milquet (Vice-Première Ministre et Ministre de l'intérieur et de l'égalité des chances), à Bruxelles.
- THIRION Fabienne, 24 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau à la Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE, à Bruxelles.
- RENAULT Jean, 25 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau à la Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE, à Bruxelles.
- GEERS Frederic, 30 mai 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau à la Représentation flamande auprès de l'UE, à Bruxelles.
- SOIR Joëlle, 22 juin 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau dans un bureau du FOREM, à Liège.
- BEVERS Tom et PERNOT Annemie, 25 juin 2012, entretien réalisé en vis-à-vis par François Moureau à la Représentation permanente de la Belgique auprès de l'UE, à Bruxelles.
- DELAVAL Thierry, 31 mai et 25 juin 2012, entretiens réalisés en vis-à-vis par François Moureau à la Délégation générale Wallonie-Bruxelles auprès de l'UE, à Bruxelles.



# ANNEXE I

## **Accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne (version consolidée)**

Vu les articles 1er, 2, 3, 33, 34, 35, 39, 127-130, 167, 168 de la Constitution;

Vu la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi du 8 août 1988, la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions et la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, notamment les articles 4, 5, 6, 6bis, 81, § 6, 92bis, § 1er et § 4bis;

Vu la loi spéciale du 12 janvier 1989, relative aux institutions bruxelloises, modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions et la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, notamment les articles 4, 42, 60;

Vu la loi du 31 décembre 1983 de réformes institutionnelles pour la Communauté germanophone, modifiée par la loi du 18 juillet 1990 et la loi du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions, notamment les articles 4, 6, 55bis;

Considérant les articles 146 CEE, 27 CECA et 116 CEEA des Traités de Paris et de Rome instituant les Communautés européennes, tels qu'amendés par les articles G, H et I du Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992;

Considérant que dans le cadre de l'Union européenne, l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions coopèrent en fonction de leurs compétences respectives afin d'y représenter les intérêts de la Belgique et de faire progresser la construction européenne;

Considérant qu'il y a lieu d'établir, dans l'ordre interne, les règles permettant au Royaume de Belgique, Etat membre de l'Union européenne, de participer valablement aux travaux du Conseil de Ministres de celles-ci;

Considérant l'habilitation donnée aux Gouvernements communautaires et régionaux pour engager l'Etat au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne selon des modalités à régler dans un accord de coopération;

L'Etat, représenté par M. W. Claes, Vice-Premier Ministre et Ministre des Affaires étrangères,

La Région wallonne, représentée par M. R. Collignon, Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Economie, des PME, des Relations extérieures et du Tourisme,

La Communauté flamande, représentée par M. L. Van Den Brande, Ministre-Président et Ministre flamand de l'Economie, des PME, de la Politique scientifique et des Relations extérieures,

La Communauté germanophone, représentée par M. J. Maraite, Ministre-Président, Ministre des Finances, de la Santé publique, de la Famille et des Personnes âgées, du Sport, du Tourisme, des Relations internationales et de Monuments et Sites,

La Région de Bruxelles-Capitale, représentée par M. J. Chabert, Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations internationales,

La Communauté française, représentée par M. M. Lebrun, Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales,

ont convenu ce qui suit :

## **I. HABILITATION.**

Article 1er. En vue d'assurer dans les meilleures conditions la représentation du Royaume de Belgique au sein du Conseil de Ministres de l'Union européenne, et dans le cadre de l'habilitation donnée par l'article 81, § 6, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifiée par la loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions, le présent accord de coopération précise ci-après les règles de coordination et de représentation.

## **II. COORDINATION.**

### **Art. 2.**

**1.** La coordination en vue de déterminer la position belge, aussi bien du point de vue général que pour chaque point de l'ordre du jour des Conseil de l'Union européenne, est assurée au sein de la « Direction d'Administration des Affaires européennes » du Ministère des Affaires étrangères qui exerce la présidence et le secrétariat des réunions.

**2.** Cette coordination est effectuée avant chaque session du Conseil de manière systématique et horizontale, quel que soit le domaine de compétence visé. A cette fin, sont invités à toutes les réunions de coordination des représentants du Premier Ministre, des Vice-Premier-Ministres, du Ministre des Affaires européennes, des Présidents des Gouvernements communautaires et régionaux, des membres des Gouvernements communautaires et régionaux ayant les Relations internationales dans leurs attributions, et de la Représentation permanente auprès des Communautés européennes ainsi que des attachés des Communautés et des Régions.

Les départements fédéraux, communautaires et régionaux compétents ainsi que des représentants des Ministres fédéraux, communautaires et régionaux fonctionnellement compétents sont invités en fonction de l'ordre du jour des réunions.

**3.** Un Accord de coopération distinct sera conclu avec le Collège réuni de la Commission communautaire commune portant sur sa participation aux procédures de coordination et de détermination de la position belge de négociation.

**4.** Un compte rendu de chaque réunion de coordination sera établi, mentionnant le nom des participants. Il sera transmis d'office à chacun des membres de la Conférence interministérielle de la politique étrangère.

**5.** Le responsable du siège belge au Conseil de Ministres ne prend position que sur des matières ayant fait l'objet d'une coordination préalable, conformément aux dispositions du présent article.

Art. 3. Des coordinations ad hoc peuvent être organisées pour des matières techniques. Ces coordinations se font sans préjudice de la coordination au sein de la « Direction d'Administration des Affaires européennes ». Elles seront tenues de faire rapport à ladite Direction lorsque les problèmes contiennent des éléments présentant une dimension politique.

Art. 4. En cas de désaccord persistant au sein de la coordination organisée par la Direction d'Administration des Affaires européennes, cette dernière saisit, dans un délai maximum de trois jours, le Secrétariat de la Conférence interministérielle de la politique étrangère. Dans ce cas, celle-ci se réunit d'urgence à l'initiative de son Président.

Art. 5. Dès que la position belge est définie au sein de la coordination organisée par la Direction d'Administration des Affaires européennes ou éventuellement, en vertu de l'article 4, au sein de la Conférence

interministérielle « Politique étrangère », le Ministre des Affaires étrangères envoie les instructions à la Représentation permanente auprès des Communautés avec copie au Ministre fédéral, communautaire ou régional concerné.

Art. 6. 1. Lorsque, en séance du Conseil ou du Comité des Représentants permanents (COREPER), la position belge, arrêtée conformément aux procédures mises en place par le présent Accord, doit être adaptée d'urgence afin de participer valablement à la prise de décision dans ces Instances, le responsable du siège belge prend les contacts nécessaires à cette fin.

2. Si par manque de temps ou en cas de désaccord persistant, il est appelé à se prononcer sans avoir eu le temps de prendre ces contacts, il peut rallier exceptionnellement « ad referendum » la position qui soit la plus susceptible de rencontrer l'intérêt général. La position définitive de la Belgique sera notifiée à la présidence, après règlement de la question sur le plan interne, dans un délai maximum de trois jours.

### **III. REPRESENTATION.**

#### Art. 7.

1. La Conférence interministérielle de la politique étrangère décide également la répartition de la représentation du Royaume au Conseil entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions en fonction de la configuration du Conseil. Cette décision figure en annexe I au présent accord. Elle peut faire l'objet d'adaptations ou de révisions ultérieures.

2. Lorsqu'il appartient aux Communautés et/ou Régions d'occuper le siège de la Belgique au Conseil de l'Union européenne, il est établi un système de rotation de la représentation tenant compte du rythme de travail de l'Union européenne.

Le Système de rotation convenu entre les Communautés ou les Régions est soumis pour approbation à la Conférence interministérielle de la politique étrangère et figure en annexe II au présent accord. Il peut faire l'objet d'adaptations ou de révisions ultérieures.

3. Le système de rotation ne s'applique pas pour le Conseil Agriculture et le Conseil Pêche.

Art. 8. La Conférence interministérielle de la politique étrangère établit la liste des ministres de chacune des entités du Royaume qui peuvent être appelées à occuper le siège de la Belgique au sein du Conseil de l'Union européenne.

Cette liste est établie chaque fois que la composition des Gouvernements du Royaume est modifiée ou renouvelée et est notifiée au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne par le Ministre des Affaires étrangères.

Art. 9. La désignation du Ministre chargé de représenter la Belgique au Conseil sera formalisée au sein de la coordination organisée par la Direction d'Administration des Affaires européennes ou éventuellement, en vertu de l'article 4, au sein de la Conférence interministérielle de Politique étrangère, avant chaque Conseil, et notifiée, via la Représentation permanente, au Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne, par le Ministre des Affaires étrangères.

Art. 10.

1. La représentation de la Belgique est assurée par un seul Ministre pendant toute la durée de la session du Conseil, à savoir le Ministre-siégeant.

Il sera en même temps le porte-parole de la délégation habilité à lier la Belgique par son vote.

En cas d'absence du Ministre-siégeant précité, le siège de la Belgique est occupé par le Représentant permanent de la Belgique auprès des Communautés européennes ou par son adjoint.

2. Conformément au système de représentation faisant l'objet de l'annexe I, le Ministre-siégeant peut être assisté par un Ministre-assesseur.

#### **IV. PRESIDENCE.**

Art. 11. Sur base des principes énoncés ci-dessus, les parties établiront, pour chaque Présidence, une proposition contenant des modalités spécifiques. Celle-ci sera reprise dans un protocole additionnel

#### **V. DISPOSITIONS FINALES.**

Art. 12. Le présent accord de coopération est conclu pour une durée indéterminée.

Art. 13. Les développements sont une partie intégrante du présent accord de coopération.

Art. 14. Les dispositions du présent Accord de coopération peuvent être revues à la requête de toute partie contractante. Une requête de révision est examinée endéans les trois mois au sein de la CIPE.

Fait à Bruxelles, le 8 mars 1994, en six originaux, en langues française, néerlandaise et allemande.

Pour le Gouvernement fédéral :

Le Ministre des Affaires étrangères,

W. CLAES

Pour le Gouvernement régional wallon :

Le Ministre-Président du Gouvernement wallon, chargé de l'Economie, des PME, des Relations extérieures et du Tourisme,

R. COLLIGNON

Pour le Gouvernement flamand :

De Minister-President en Vlaamse Minister van Economie, KMO, Wetenschapsbeleid, Energie en Externe Betrekkingen,

L. VAN DEN BRANDE

Pour le Gouvernement de la Communauté germanophone :

Der Minister-Präsident und Minister für Finanzen, Volksgesundheit, Familie und Senioren, Sport, Tourismus, internationale Beziehungen und für Denkmaler und Landschaften,

J. MARAITE

Pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale :

Le Ministre des Finances, du Budget, de la Fonction publique et des Relations internationales,

J. CHABERT

Pour le Gouvernement de la Communauté française :

Le Ministre de l'Enseignement supérieur, de la Recherche scientifique et des Relations internationales,

M. LEBRUN

## **VI ANNEXES.**

### **Art. N1. Annexe 1. Représentation au Conseil.**

L'organisation de la représentation de la Belgique au Conseil, en vertu de l'article 146 du Traité de Rome tel que modifié par le Traité de Maastricht, repose sur deux éléments fondamentaux :

- a) d'une part, les matières qui sont traitées au sein du Conseil de l'Union européenne;
- b) d'autre part, la répartition des compétences entre les différentes composantes du Royaume de Belgique, telle qu'elle ressort de la réforme de l'Etat.

Une nécessité de structuration de ces deux éléments a servi de base à notre hypothèse de travail.

#### **1. Les matières traitées au sein du Conseil de l'Union européenne.**

L'appellation « Conseil » se met au singulier, en tant qu'une des cinq institutions de base de l'Union. Au départ, il n'y avait d'ailleurs qu'un Conseil « Affaires générales ».

La spécialisation des tâches et l'élargissement des compétences de l'Union ont entraîné une multiplication des différentes configurations du Conseil : Marché intérieur, Environnement, Agriculture, etc.

Chaque configuration traite de thèmes distincts, possède un ordre du jour spécifique et est composée de Ministres différents, compétents chacun pour traiter la matière à l'ordre du jour. Ce sont les ordres du jour des différentes configurations qui ont été passés en revue sur une période de trois ans et ont permis d'établir une liste des différentes matières qui y sont traitées dans le cadre du Conseil.

#### **2. Répartition des compétences.**

Quatre catégories distinctes peuvent être établies :

Catégories envisageant la représentation fédérale :

- I. représentation fédérale exclusive,
- II. représentation fédérale avec assesseur des entités fédérées.

Catégories concernant l'habilitation des entités fédérées :

- III. habilitation des entités fédérées avec assesseur fédéral,
- IV. habilitation exclusive des entités fédérées.
- V. habilitation exclusive d'une seule Région ou Communauté.

VI. représentation fédérale, assistée par des entités fédérées, sans application du système de rotation.

L'habilitation est inscrite dans l'article 146 du Traité et est décrite à l'article 1er du présent accord.

### **3. Fonction d'assesseur.**

Selon l'article 10 du présent accord et conformément à l'article 146 tel que révisé par le Traité de l'Union, l'on sait que la représentation de la Belgique est assurée pendant toute la durée de la session du Conseil par un seul Ministre-siégeant, qui dispose du droit de vote et est le seul porte-parole attribué.

Dans les Conseils des catégories II et III, un Ministre-assesseur peut accompagner le Ministre-siégeant.

Cet assesseur de rang ministériel appartenant, dans un cas aux entités fédérées (catégorie II), dans l'autre, au fédéral (catégorie III), peut apporter une contribution active aux travaux qui se tiennent dans l'enceinte du Conseil.

En effet, son rôle consiste notamment à :

- assister le Ministre-siégeant au titre de l'article 10, § 1er, de l'Accord, pour les matières relevant de la compétence de son niveau de pouvoir;
- prendre, en accord avec le Ministre-siégeant, la parole sur ces matières;
- en fonction de l'évolution de la négociation nécessitant une actualisation de la position belge à prendre, comme dans des cas prévus à l'article 6, contacter les collègues concernés de son niveau de pouvoir, et apporter de la sorte son concours à l'adoption d'une position belge au Conseil.

### **4. Répartition concrète des Conseils :**

Les Conseils sont subdivisés en six catégories :

#### I. Affaires générales

Ecofin

Budget

Justice

Télécommunications

Consommateurs

Développement

Protection civile

#### II. Marché interne

Santé

Energie

Transport

Affaires sociales

### III. Industrie

Recherche

Environnement

### IV. Culture

Education

Tourisme

Jeunesse

Logement et Aménagement du territoire

### V. Pêche

(compétence exclusive de la Région flamande)

### VI. Agriculture

(le Ministre fédéral siégeant est assisté par les Ministres compétents de la Région flamande et de la Région wallonne)

## **Art. N2. Annexe 2. Système de rotation.**

1. Le système de rotation tel que prévu à l'article 7 repose sur un certain nombre de principes de base, au sujet desquels un accord est intervenu à la CIPE du 25 janvier 1993.

Ces principes sont les suivants :

- le système de rotation est organisé par semestre (l'équivalent de la durée d'une Présidence);
- la rotation sera organisée afin d'assurer un équilibre entre les représentants des Communautés et des Régions selon qu'ils siègent en tant que Ministres-asseesseurs ou comme Ministres-habilités;
- pour certains conseils, plusieurs réunions du Conseil par semestre seront organisées. L'autorité indiquée par rotation restera habilitée pour les différentes réunions du Conseil pendant ce semestre;
- pour d'autres Conseils, des réunions ne seront organisées que sporadiquement. L'autorité indiquée par rotation sera automatiquement habilitée pour la session qui suivra s'il s'avère qu'aucune réunion n'est organisée au cours du semestre.

2. A partir du 1er janvier 1994 un règlement définitif entrera en vigueur. Des négociations seront menées et conclues à cet effet, conformément à l'article 7, avant le 31 décembre 1993 au plus tard.

3. Le suivi du système de rotation est assuré par la Direction d'Administration des Affaires européennes au Ministère des Affaires étrangères.

### **Art. N3. Annexe 3. Concernant la représentation aux Conseils informels.**

1. Etant donné que les Conseils « informels » n'ont pas de base juridique dans le droit communautaire et n'existent pas en termes de droit, il s'agit en essence de réunions de Ministres pour des échanges de vues informels sur des thèmes de nature générale qui pourraient, ou ne pourraient pas, faire l'objet de décisions communautaires dans un cadre formel. Dès lors, la position belge, lors de ces conseils informels, n'est pas préparée au sein d'une réunion de coordination du Ministère des Affaires étrangères. Par ailleurs, de telles réunions ministérielles prennent parfois l'aspect de séminaires ou de colloques. Les conclusions du Conseil de 20 décembre 1988 (doc. 10446/88) contiennent quelques principes à ce sujet.

2. En principe, des réunions informelles peuvent être organisées dans tous les secteurs pour lesquels il existe une configuration formelle du Conseil. Etant donné que ces réunions n'ont pas de base légale, cette liste n'est pas nécessairement exhaustive. Ce type de rencontres était, par le passé, également organisées entre les Ministres de l'Union européenne qui ne siègent pas au sein de formations formelles du Conseil. Seul le Ministre-siégeant participe aux réunions ministérielles informelles, sauf si la Présidence qui invite admet la participation de plusieurs ministres par Etat membre.

3. Pour les réunions informelles où les Communautés ou les Régions sont habilitées à représenter l'Etat membre dans la configuration formelle du Conseil, la rotation dans ces instances suivra le schéma des Conseils formels. En effet, étant donné que les sessions formelles sont souvent préparées lors de réunions informelles, et compte tenu de la continuité nécessaire à la défense de la position de la Belgique, il est logique que le même Ministre participe aux réunions formelles et informelles du Conseil concernant un secteur établi lors d'une même Présidence. En ce qui concerne les autres sessions informelles, c'est-à-dire celles pour lesquelles il n'existe pas de configuration formelle du Conseil (p.ex. politique commerciale, politique régionale et aménagement du territoire, etc.), la rotation devra s'effectuer sur une base ad hoc par période de Présidence, étant donné que la sélection des réunions informelles est établie par et pour chaque Présidence.

## **Développements.**

**1.** Le Traité de Maastricht a modifié le régime régissant la représentation des Etats membres au Conseil de l'Union européenne. Le Traité de Rome stipule que le Conseil est formé par les représentants des Etats membres. Chaque gouvernement y délègue un de ses membres.

Selon les dispositions de l'article 146 du Traité sur l'Union européenne, le Conseil sera composé d'un représentant de chaque Etat membre, de niveau ministériel habilité à engager le gouvernement de cet Etat membre.

Cette nouvelle formulation du Traité sur l'Union européenne devra donc permettre aux Etats membres de se faire représenter valablement au Conseil par un Ministre n'appartenant pas au gouvernement national.

La loi spéciale du 5 mai 1993 sur les relations internationales des Communautés et des Régions prévoit qu'il y a lieu d'établir, dans l'ordre interne, les règles permettant au Royaume de Belgique, Etat membre de l'Union européenne, de participer valablement aux travaux du Conseil en tenant compte des compétences attribuées à l'Etat, aux Communautés et aux Régions. Ceci est l'objectif visé par l'Accord de coopération.

**2.** L'objectif principal en est de créer le cadre et les règles appropriées pour promouvoir la coopération des autorités fédérales, communautaires et régionales en fonction de leurs compétences respectives afin de représenter les intérêts de la Belgique dans le cadre de l'Union européenne et de faire progresser la construction européenne.

Il s'agit aussi de décrire la question de la représentation en deux étapes. D'abord, par la répartition de la représentation entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions, en fonction des configurations du Conseil, qui figure en annexe I de l'Accord. Ensuite par l'adoption d'un système de rotation de la représentation, à agréer entre les Communautés et/ou les Régions pour les configurations du Conseil traitant de matières relevant subsidiairement, principalement et exclusivement de leurs compétences. Ce système de rotation est consigné dans l'Annexe II de l'Accord.

**3.** L'Accord comporte, outre les règles d'habilitation et de représentation, des éléments de procédure indispensables au fonctionnement correct du processus décisionnel interne qui en découle, notamment la coordination en vue de la définition de la position belge dans les diverses configurations du Conseil.

4. Des matières traitées dans le cadre de la construction européenne ne concordent souvent pas avec les limites strictes des compétences de chacune des parties du présent Accord. Les parties représentant les intérêts belges dans les différentes configurations du Conseil devront, en conséquence, respecter les principes énoncés ci-dessous :

- dans les Conseils où l'on traite de matières relevant principalement de la compétence de l'Etat fédéral, ce dernier tient compte du point de vue des Communautés et Régions quand leurs intérêts sont concernés. Dans les mêmes Conseils, la prise de décision de l'autorité fédérale tient particulièrement compte des répercussions et obligations pour les Communautés et les Régions, si leurs compétences, leurs structures ou procédures législatives et administratives sont affectées;
- dans les Conseils où l'on traite de matières relevant principalement de la compétence des Communautés et des Régions, la représentation des droits dont dispose l'autorité fédérale en tant qu'Etat membre de l'Union européenne dans les Conseils concernés, est transférée au représentant des Communautés ou Régions selon les modalités indiquées dans l'Accord de Coopération et ses Annexes;
- Plus particulièrement en ce qui concerne l'agriculture, la position de la Belgique sera préparée par les trois Régions et défendue par le Ministre siégeant qui à cette fin disposera d'une cellule dans la Direction générale Europe du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement. Si aucune unanimité n'a pu être dégagée entre ces Régions, le Ministre siégeant au sein du Conseil des Ministres de l'Union européenne doit s'abstenir.
- Ce transfert a lieu en accord avec l'autorité fédérale, dont la responsabilité générale doit être respectée. Ceci vaut particulièrement pour les domaines touchant aux dépenses et aux ressources de l'autorité fédérale ainsi que pour d'autres aspects de nature horizontale touchant à la politique européenne de la Belgique.

#### 5. La définition de la position belge et le mécanisme de coordination.

La Direction d'Administration des Affaires européennes est chargée, comme par le passé, de la coordination quotidienne préparant la position belge.

L'objectif principal de cette coordination est de déterminer la position belge à défendre au sein de l'Union européenne et de garantir le respect des principes et la cohérence de notre politique européenne, ainsi que de ses aspects budgétaires.

En tout cas, avant chaque session d'un Conseil, une réunion de coordination horizontale sera organisée par la Direction des Affaires européennes, quel que soit le domaine visé. Ceci n'exclut pas l'organisation de coordinations décentralisées ou ad hoc, soit à l'initiative de cette même Direction des Affaires européennes, soit par d'autres instances ou au sein de conférences interministérielles sectorielles. Elles seront tenues d'informer la coordination horizontale de la Direction des Affaires européennes et de saisir celle-ci quand des problèmes seraient mûrs ou contiendraient des éléments d'ordre politique.

Les positions à défendre sont arrêtées par consensus dans le cadre des réunions de coordination.

Il faut tenir compte du fait que l'abstention au Conseil n'est pas neutre. S'il s'agit d'une décision à prendre à l'unanimité, une abstention correspond à un vote positif, s'il s'agit d'une décision à prendre à la majorité qualifiée, une abstention équivaut à un vote négatif. De ce fait, la coordination a, en quelque sorte, une obligation de résultat pour déterminer un point de vue afin de participer utilement à la négociation au sein du Conseil.

En cas d'absence de consensus au niveau de la coordination précitée, la Conférence interministérielle de la politique étrangère se saisit de la question pour permettre un arbitrage au niveau ministériel. La Conférence interministérielle ne disposant pas d'un pouvoir contraignant, l'instance d'appel pour régler les conflits générés par les dispositions de l'Accord devrait être le Comité de Concertation Gouvernement fédéral - Gouvernements communautaires et régionaux.

Pour être efficace, cet arbitrage devrait pouvoir intervenir à brève échéance, puisque la négociation évolue constamment jusqu'à la veille de la session du Conseil.

Les réunions de coordination offriront le cadre pour la désignation du Ministre chargé de représenter la Belgique aux sessions du Conseil. Le Ministre des Affaires étrangères notifie au Secrétariat général du Conseil le nom du Ministre ainsi désigné, et ce par le seul biais de la Représentation permanente de la Belgique auprès du Conseil.

#### 6. La représentation de la Belgique au Conseil de l'Union européenne.

La représentation de la Belgique au Conseil doit s'ancrer dans la configuration du Conseil en ses différentes formations. Certains sont plus axés vers des domaines relevant principalement de compétences des Communautés et Régions. D'autres relèvent des domaines principalement de compétences de l'Etat.

La représentation doit être assurée par un seul Ministre pour toute la durée de la session du Conseil. Il sera en même temps le seul porte-parole de la délégation, habilité à lier la Belgique par son vote. Ceci n'empêche pas un autre Ministre compétent dans les matières traitées d'assister au Conseil en qualité de Ministre-assesseur.

Il appartient à la Conférence interministérielle de la politique étrangère d'établir la liste des ministres fédéraux, communautaires et régionaux appelés à occuper le siège de la Belgique. Cette liste sera modifiée ou renouvelée chaque fois que la composition de ces gouvernements change.

L'organisation de la représentation de la Belgique est présentée dans l'Annexe I de l'Accord. Elle est basée sur une répartition en quatre catégories dont deux envisagent la représentation fédérale (exclusive ou avec assesseur) et deux autres, l'habilitation (exclusive ou avec assesseur fédéral) des entités fédérées.

Le système de rotation (annexe II) de la représentation au Conseil agréé entre les Communautés ou Régions prend en considération les objectifs de crédibilité et d'efficacité de la représentation des intérêts belges. Ceci signifie que cette rotation s'adapte au rythme de travail des Conseils, notamment le fait que le processus décisionnel des dossiers s'étend normalement sur plusieurs sessions. Il évite ainsi, d'une part, une rotation trop rapide des Ministres dans l'intérêt d'une défense continue et conséquente des positions belges, et, d'autre part, également une rotation excessivement lente qui risquerait de stériliser les initiatives des autres composantes du Royaume.

Il est à noter que les dispositions reprises dans l'Accord de Coopération et ses annexes ne devraient, en principe, pas s'appliquer à la question de la représentation et de la préparation des réunions informelles des Ministres. D'ailleurs, les Conseils dits informels n'existent pas juridiquement et n'entrent donc pas dans le champ d'application de l'article 146 du Traité.

Il a paru toutefois utile de formuler à l'Annexe III un certain nombre d'arrangements concernant la représentation aux « Conseils informels ».

Le Royaume de Belgique est représenté au Comité des Représentants Permanents (COREPER I et II) par le Représentant Permanent ou par son adjoint, seuls habilités à y prendre la parole.

Le COREPER est assisté dans sa tâche de préparation des travaux des différents conseils par des groupes de travail créés par lui. S'agissant du domaine de compétence de l'Agriculture, le Représentant permanent doit cependant toujours être assisté par le service des fonctionnaires détachés par les

Régions mis en place auprès de la Représentation permanente.

Il appartient au Représentant Permanent de se faire assister ou non au COREPER par le porte-parole belge dans le groupe de travail ou, dans la mesure du possible, par d'autres de ses collaborateurs, y compris des représentants des Communautés et des Régions.

Dans un but de cohérence, de suivi et d'efficacité et pour répondre au prescrit de l'article 19 du règlement intérieur du Conseil, la délégation belge aux groupes de travail qui s'articulent autour du COREPER est, en règle générale, dirigée par un membre de la Représentation permanente désigné par l'Ambassadeur.

Cette règle peut également s'appliquer aux Représentants de Communautés et Régions qui sont intégrés dans la Représentation permanente, et n'exclut pas que fassent partie de la délégation des fonctionnaires des Départements fédéraux, régionaux ou communautaires compétents sur le plan technique.

#### 7. La Présidence belge.

La Belgique est appelée à exercer les fonctions de Président du Conseil de l'Union européenne tous les six ans.

Quoique les mêmes principes énoncés dans l'Accord de Coopération puissent également s'appliquer aux exigences de représentation et définition de la position belge dans les instances du Conseil, des dispositions spécifiques doivent être prévues pour chaque Présidence.

# ANNEXE II

## Tour de rôle 2010-2012

**Tableau de répartition**

	<b>PRESIDENCE ESPAGNE – BELGIQUE – HONGRIE (de 1/2010 à fin 1/2011)</b>		<b>POLOGNE – DANEMARK (12 mois – de 2/2011 à fin 1/2012)</b>	<b>Chypre (à partir de 2/2012)</b>
<b>Catégorie II</b>				
Marché intérieur	RW/CF		VLG	BXL
Santé	RW/CF		VLG	DG
Energie	VLG		BXL	RW/CF
Emploi et Affaires sociales	VLG		RW/CF	BXL
Transport	BXL		RW/CF	VLG
<b>Catégorie III</b> Présidence    Siège belge				
Industrie	RW/CF		VLG	BXL
Recherche	BXL		RW – CF – DG	VLG
Environnement	VLG		BXL	RW/CF
<b>Catégorie IV</b> Présidence    Siège belge				
Culture (y compris audio-visuel)	RW/CF	VLG	VLG	DG
Education	VLG	RW/CF	RW/CF	VLG
Jeunesse (y compris sports)	VLG	DG	DG	RW/CF
Tourisme	DG	RW/CF	VLG	RW/CF
Logement et aména- gement du territoire	RW/CF	BXL	VLG	BXL
<b>Catégorie V</b>				
Pêche	VLG		VLG	VLG
<b>Catégorie VI*</b>				
Agriculture	RW et VLG		RW et VLG	RW et VLG

\* catégorie pour laquelle le système de rotation n'est pas applicable (annexe I de l'accord de coopération du 8 mars 1994)

## Commentaires :

- le tableau ci-dessus se limite à organiser le « Tour de rôle » durant la période de présidence du « Trio » Espagne – Belgique – Hongrie (18 mois), pour la période de présidence polonaise et danoise (12 mois) et celle débutant avec la présidence chypriote ;
- la période de présidence polonaise et danoise servira de test d'organisation du « Tour de rôle » sur 12 mois par rapport aux 6 mois en vigueur actuellement ;
- à l'issue de ce test, à l'initiative des délégués des entités fédérées auprès de l'UE, sera organisée une évaluation du système de rotation sur 12 mois dont les conclusions devront être présentées à chaque Communauté et Région pour le 31 juillet 2012. De nouvelles négociations sur la durée de rotation devront aboutir pour le 31 décembre 2012 ;
- à partir du second semestre 2012, le tour de rôle est établi selon un ordre de passage régulier, respectant les usages et les équilibres entre les 3 Régions et les 3 Communautés dans le prolongement du tour de rôle fixé jusque 31 décembre 2012 (conformément à l'annexe II, alinéa 1, 2ème tiret de l'accord de coopération du 8 mars 1994 entre l'Etat fédéral, les Communautés et Régions, relatif à la représentation du Royaume de Belgique au sein des Conseil des Ministres de l'Union européenne) ;
- toute modification de l'annexe à l'accord de coopération du 8 mars 1994, impliquera l'analyse de celle-ci et l'éventuelle révision du présent accord ;
- durant la présidence belge, moyennant l'accord de l'entité assurant la présidence de cette formation, il sera permis à une autre entité fédérée d'organiser une manifestation concernant cette matière. Ainsi, la Communauté française propose l'organisation d'un colloque ministériel en Education et, la Région flamande en Recherche et audiovisuel ;
- en matière de politique urbaine et de logement, toute initiative est prioritairement réservée à la Région de Bruxelles-Capitale.



# ANNEXE III

## De l'Etat unitaire à l'Etat fédéral 1970 – 2011<sup>94</sup>

Année	Réformes institutionnelles	Principaux résultats
1970	1 <sup>ère</sup> réforme	Reconnaissance constitutionnelle des Communautés (culturelles) et des Régions Création des Communautés culturelles Compétences : matières culturelles (défense et illustration de la langue, Beaux-arts, soutien à la presse écrite, formation artistique, patrimoine culturel, les musées, etc.)
1980	2 <sup>ème</sup> réforme	Création des Régions wallonne et flamande Compétences : aménagement du territoire, environnement et politique de l'eau, rénovation rurale et conservation de la nature, logement, économie, énergie, pouvoirs subordonnés et emploi Transfert de nouvelles compétences aux Communautés : matières personnalisables (politique de dispensation de soins de santé à l'exclusion des sept domaines restés de la compétence de l'État et aide aux personnes (la politique de la famille, l'aide sociale, l'accueil et l'intégration des immigrés, la politique des handicapés, la politique du troisième âge, la protection de la jeunesse et l'aide sociale aux détenus)) Possibilité pour les Communautés d'exercer des compétences des Régions (« fusion » Communauté et Région en Flandre)
1989	3 <sup>ème</sup> réforme	Création de la Région de Bruxelles-Capitale Nouveau transfert de compétences aux Communautés : enseignement, fonds de reclassement social des handicapés, recherche scientifique Nouveau transfert de compétences aux Régions : travaux publics et le transport, emploi, fonds des communes et des provinces, recherche scientifique, affaires économiques Instauration des mécanismes actuels de financement des Communautés et Régions (loi spéciale du 16 janvier 1989)
1993	4 <sup>ème</sup> réforme Accords intra-francophones (Saint-Quentin)	Organisation de la Belgique sur une base fédérale Refinancement des entités fédérées Réaménagement la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les entités fédérées : relations internationales, environnement, commerce extérieur, politique scientifique et agriculture Transfert de compétences de la Communauté française vers la Région wallonne et la Commission communautaire française : la plupart des matières personnalisables (à l'exception des hôpitaux universitaires, du C.H.U. de Liège, de l'Académie Royale de médecine et des missions de l'Office de la naissance et de l'enfance, des normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge, de la protection de la jeunesse et de l'aide sociale aux détenus), les infrastructures sportives, le tourisme, la promotion sociale et la formation professionnelle et le transport scolaire Mécanisme de soutien financier de la Région wallonne et de la Commission communautaire française vis-à-vis de la Communauté française
1999	Accord de la Saint-Eloi	Refinancement des Régions et Communautés et modification des mécanismes de financement des entités fédérées
2001	5 <sup>ème</sup> réforme	Accroissement de l'autonomie fiscale des Régions Transfert de nouvelles compétences aux Régions et Communautés

94. BAYENET Benoît, « Les derniers accords institutionnels belges sur la 6ème réforme de l'Etat et le financement des Communautés et des Régions », Note politique, Institut Emile Vandervelde (IEV) – centre d'étude du PS, Janvier 2012, pp.4-5

# ANNEXE IV

### 3.6. Synthèse budgétaire des transferts (estimations les plus récentes) <sup>95</sup>

N.B. : pour chacune des compétences transférées, il conviendra de déterminer le personnel et les moyens associés (fonctionnement, bâtiments) qui devront également être transférés.

N°	Compétence	Montant (mios)
<b>TOTAL GENERAL</b>		<b>16.898</b>

<b>1</b>	<b>Marché du travail</b>	<b>4.326,1</b>
	<b>ONSS</b>	
	<b>Caractéristique travailleur</b>	<b>687,3</b>
	Travailleurs âgés	338,0
	Jeunes travailleurs	105,0
	Chercheur d'emploi longue durée	155,0
	Restructuration	10,9
	Groupes à risque (jeunes peu scolarisés)	40,0
	PTP	12,8
	SINE	25,6
	<b>Secteur spécifique</b>	<b>33,1</b>
	Travailleur dragage et remorquage	0,7
	Employeur dragage et remorquage	3,7
	Gens de maison	0,2
	Accueillants d'enfants	14,2
	Artistes	14,3
	<b>Plans emplois</b>	<b>1.018,2</b>
	ACS ONSS	291,5
	ACS ONSSAPL	240,9
	ACS Droits de tirage	485,8

95. Projet de déclaration de politique générale, 1 décembre 2011, pp.55-56.

	<b>ONEM</b>	<b><u>541,4</u></b>
	Jeunes chômeurs	1,1
	Chômeurs âgés	28,7
	Formation professionnelle individuelle	47,9
	Chômeur longue durée hors PTP	438,0
	Programmes de transition professionnelle (PTP)	24,6
	Complément garde d'enfants	1,2
	<b>Fiscal</b>	<b><u>54,3</u></b>
	Moyens afférents à la dispense partielle de versement du précompte professionnel batellerie et remorquage	54,3
	<b>Reste</b>	<b><u>1.972,5</u></b>
	Art.60/61	138,7
	Contrôle disponibilité	38,0
	ALE (fonctionnaires et frais de fonctionnement)	35,0
	Congé éducation payé	83,9
	Premiers emplois	12,6
	Bonus stage et premier emploi	24,0
	Outplacement	4,5
	Interruption de carrière hors fédéral et enseignement	79,0
	Interruption carrière enseignement à l'exclusion des agents contractuels qui relèvent du crédit temps	82,0
	Bonus jeunes non marchand (ONSS)	25,9
	Chèques services (seule partie SS)	1.444,0
	Fonds d'expérience professionnelle	5,00
	<b>1<sup>er</sup> paquet économie sociale</b>	<b><u>19,3</u></b>



Avec le soutien



DG Éducation et culture

Programme  
«L'Europe pour les citoyens»

Ce projet a été financé grâce au soutien du Programme 'L'Europe pour les citoyens' de la Commission Européenne

Cette publication n'engage que son auteur et la Commission n'est pas responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations qui y sont contenues.

