



LES POLITIQUES PUBLIQUES D'ENFANCE ET DE JEUNESSE EN BELGIQUE FRANCOPHONE 1999 - 2020

LIVRET N°3 - LES POLITIQUES D'INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE

Recherche commanditée par l'Observatoire de
l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse



LIVRET INSERTION SOCIO-PROFESSIONNELLE

Ce livret est issu de la recherche « Histoire des politiques d'enfance et de jeunesse - 1999-2020 » commanditée par l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse en 2020 à un consortium de chercheur.e.s (UCL, Université Saint-Louis et Agence Alter).

- Promoteur.rice.s : Prof. Dr Géraldine André, Prof.Dr Margherita Bussi, Prof.Dr Abraham Franssen, Prof. Marie Verhoeven
- Chercheur.e.s : Barbara Gonzalez, François Rinschbergh et Elodie Vaeremans

Auteur.es du livret ISP : Bussi M., Franssen A. et André G. avec la collaboration d'Elodie Vaeremans

Relecture et édition : Dominique Rossion, Salima Kertati et Anne-Marie Dieu - OEJAJ

Mise en page : Merry Kestemont - OEJAJ

Cette recherche a été encadrée par un comité d'accompagnement composé de :

Stéphane Aujean (Observatoire de l'Enfant de la Cocof), Geneviève Bazier (ONE), Thi Kim Mai Dang Duy (Service de la Jeunesse du MFW-B), Anne-Marie Dieu (OEJAJ), Isabelle De Vriendt (Service de la Jeunesse du MFW-B); Carine Jansen (SPW-DICS), Conrad Meulewaeter (Direction de la recherche du MFW-B), Dominique Rossion (OEJAJ), Glenn Vandamme (MFW-B AGE), (le cahier dédié à l'aide à la jeunesse a fait l'objet d'une relecture par l'administration générale de l'aide à la jeunesse).

Comment citer : André G. (Prof. Dr), Bussi L. (Prof. Dr) Franssen A. (Prof. Dr), Verhoeven M. (Prof. Dr), Gonzalez B., Rinschbergh F., Vaeremans E., André G, Vaeremans E., Les politiques publiques d'enfance et de jeunesse en Belgique francophone 1999 - 2020, rapport de recherche livret 1, UCL, USL, Agence Alter pour l'OEJAJ, 2021.

Dépot légal : D/2022/15470/04



Table des matières

1.	L'Impact des politiques européennes	1
1.1	Introduction.....	1
1.2	Les domaines et les objectifs visés par l'Europe en faveur de la jeunesse	2
1.3	Quelques développements majeurs	2
2.	Les politiques en Belgique francophone	8
2.1	Introduction.....	8
2.2	Le référentiel de l'activation (1999-2008).....	11
2.3	Préoccupation pour les jeunes NEET et ... durcissement des conditions d'accès et de maintien aux allocations d'insertion et de chômage (2008-2014).....	17
2.4	L'Introduction du principe d'une « garantie jeunesse »(2014)	20
2.5	Une volonté affirmée de coopération entre acteurs en vue d'un accompagnement global du jeune	22
2.6	COVID et mise en confinement de l'activation	25
2.7	Conclusion	26
	Index des sources législatives	29
	Bibliographie	32



1. L’Impact des politiques européennes

1.1 Introduction

Si la recherche menée porte sur l’action publique en Belgique francophone et concerne donc principalement les politiques menées par la Communauté française (Fédération Wallonie-Bruxelles), par l’État fédéral belge et par les Régions wallonne et bruxelloise, on ne peut pour autant pas négliger la prise en compte du niveau européen pour ce qui concerne les politiques de formation, d’insertion socio-professionnelle et de jeunesse.

Avant toute chose, il est important de rappeler que la jeunesse est avant tout un domaine d’action national. Chaque État membre reste compétent pour légiférer en la matière indépendamment de l’Europe. Cependant, les décisions prises au niveau de l’Europe influencent les politiques régionales et communautaires de notre pays. Alors que tous les secteurs dépendent de compétences nationales, l’Europe a des compétences partagées dans certains domaines, comme par exemple l’emploi ou encore les affaires sociales. Pour favoriser la coopération avec les États membres, l’Union européenne organise plusieurs programmes et instruments. La Belgique étant un état fédéral, elle possède trois politiques de jeunesse au niveau communautaire. Pourtant, la Belgique n’a qu’une seule voix représentative pour l’Union européenne. La Communauté française se concerta donc avec les deux autres Communautés de Belgique pour porter la voix de la Belgique auprès de l’UE. Le porte-parolat est assuré successivement par chacune des Communautés, pendant une année.

Il est important de souligner que, ne faisant pas partie des compétences exclusives de l’Union européenne, les initiatives européennes en matière d’emploi, éducation et formation et les initiatives en faveur de la jeunesse sont coordonnées dans le cadre d’un système de *soft governance*, appelé méthode ouverte de coordination. Cette forme de gouvernance se base en grand partie sur l’apprentissage mutuel entre les états membres, l’échange d’informations¹ et de bonnes pratiques, la formulation d’objectifs et le monitoring de la progression de chaque état vis-à-vis de ces objectifs. Les financements européens, comme le Fond Social Européen (FSE) ou le Fond européen de développement région (FEDER), ont comme objectifs de soutenir les pays dans la mise en œuvre des politiques publiques et mesures spécifiques.

¹ Un exemple : en 2018, dans le contexte de la méthode ouverte de coordination en matière de politiques pour la jeunesse, la Commission européenne crée le Youth Wiki, une encyclopédie en ligne des politiques de jeunesse afin de favoriser le partage d’informations et l’élaboration de politiques de jeunesse.



1.2 Les domaines et les objectifs visés par l’Europe en faveur de la jeunesse

Dans une société toujours plus en mouvance, l’ouverture des jeunes sur le monde, et en particulier l’Europe, est un enjeu essentiel au niveau européen, tant au niveau de l’éducation et de la formation professionnelle que de la participation civique et culturelle.²

Les initiatives promues par l’Europe contribuent d’une part à atteindre les objectifs globaux établis notamment dans le cadre des stratégies décennales de politiques économiques et de développement comme la Stratégie de Lisbonne, lancée en 2000, et de Europe 2020, approuvée en 2010. Les objectifs de ces stratégies incluent notamment le plein emploi, la réduction de la pauvreté, ou encore les investissements dans la recherche ou la compétitivité ou l’environnement. D’autre part, les initiatives pour les jeunes visent à renforcer leur participation et engagement à la vie civique et démocratique, alimenter leur sentiment d’appartenance – et même de citoyenneté – européenne afin de renforcer de la cohésion sociale au sein de l’Union³.

L’action de l’Union européenne en faveur des jeunes sera présentée dans ce livret autour de deux volets : les initiatives en matière d’emploi et celles en matière d’éducation et de formation. Le volet portant sur la jeunesse sera présenté dans le livret portant sur l’éducation non formelle.

1.3 Quelques développements majeurs

1.3.1 *Politiques d’emploi*

Le plein emploi est un objectif central des stratégies européennes (celle de Lisbonne pour la période 2000-2010 et la stratégie « Europe 2020 » pour la période 2010-2020) puisqu’il est associé à une croissance économique soutenue et une capacité concurrentielle importante au niveau global. Étant dans l’impossibilité de légiférer en matière d’emploi, l’Union européenne a encouragé les États membres à lancer la Stratégie européenne pour l’emploi (SEE), qui a établi des objectifs communs concernant la politique de l’emploi.

² Un exemple d’initiative en faveur de la culture est la désignation annuelle de la capitale européenne de la culture pour rendre plus accessible la culture chez les jeunes. En Belgique, l’année 2000 a été marquée par la désignation de Bruxelles comme capitale européenne de la culture, ainsi que Mons en 2015.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2018.456.01.0001.01.FRA&toc=OJ%3AC%3A2018%3A456%3AFULL, consulté le 11 novembre 2021.



Son objectif majeur est d’« augmenter la création d’emplois de meilleure qualité dans toute l’Union européenne ». La SEE s’organise sur base de la méthode ouverte de coordination, forme de gouvernance basée sur des cycles d’actions incluant des lignes directrices que les États membres sont invités à suivre, des indicateurs de performance du marché et des politiques de l’emploi, mais aussi des moments de *peer-reviewing* et d’apprentissage mutuel⁴.

Les jeunes ont été identifiés depuis le début de la stratégie comme un groupe cible privilégié dans les cadres d’actions de la SEE, notamment à partir de 2008 suite à la hausse dramatique du chômage des jeunes dans plusieurs pays européens. Depuis, plusieurs initiatives ont vu le jour, comme en 2012 le lancement de la Garantie pour la Jeunesse (2013), qui est devenue la mesure phare au niveau européen en matière de chômage des jeunes (Bussi et Graziano, 2019).

La Garantie pour la Jeunesse (GJ) se fixait comme objectif d’assurer « que tous les jeunes de moins de 25 ans reçoivent une offre d’emploi de qualité, la possibilité de poursuivre des études, un apprentissage ou un stage dans les quatre mois suivant la sortie de l’enseignement formel ou la perte de leur emploi ». Lancée officiellement en 2013, la Garantie pour la Jeunesse implique que chaque État membre mette en place ce dispositif avec une forte adhésion des employeurs, des services de l’emploi, des établissements d’enseignement et de formation et des services d’aide à la jeunesse. Cette coopération en matière d’accompagnement des jeunes chômeurs n’est pas nouvelle dans les textes européens, mais semble avoir inspiré une nouvelle vision⁵ du rôle, par exemple, des services publics pour l’emploi qui « s’activent » autant que le jeune à qui on demande de « s’activer⁶ ».

Un autre aspect innovant de la GJ est son financement atypique et important (entre 2014 et 2020, le montant total est de 8.9 milliards d’euros⁷). En effet, la GJ est finançable par un instrument « classique » – le Fonds social européen - et via l’ « Initiative en faveur de l’emploi des jeunes » qui a bénéficié d’une ligne budgétaire directe accompagnée de critères de dépense qui contraignaient les états membres à dépenser sur des programmes en faveur des jeunes.

⁴ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=fr&catId=101>, consulté le 15 novembre 2021.

⁵ <https://socialeurope.eu/the-youth-guarantee-one-year-on-lessons-learned>, consulté le 15 novembre 2021.

⁶ Voir le chapitre sur les politiques d’insertion socio-professionnelle, p. 125.

⁷ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176&langId=en>, consulté le 15 novembre 2021.



Depuis 2017, la Garantie pour la Jeunesse est inscrite dans l'initiative clé des politiques sociales, le Socle européen des droits sociaux, qui établit et monitore via son *scoreboard* les progrès des États membres en matière des droits et politiques sociaux.

1.3.2 Politiques d'éducation et de formation

En 2000, le Conseil européen extraordinaire de Lisbonne souhaite donner un nouvel élan aux politiques communautaires, porté par une conjoncture économique favorable. Depuis la fin des années 90, l'économie et la société contemporaine sont transformées par deux évolutions majeures. D'une part, la mondialisation de l'économie qui impose que l'Europe soit à la pointe dans tous les secteurs concurrentiels. D'autre part, l'arrivée croissante des technologies de l'information et de la communication (TIC) a pour double conséquence la nécessité de proposer une révision totale du système éducatif européen mais aussi de garantir un accès à la formation tout au long de la vie. Dans ce cadre, le conseil européen de Lisbonne a notamment pour ambition de « développer l'économie de la connaissance en adaptant les systèmes d'éducation et de formation aux exigences de la société de la connaissance » (Agostini et Natali, 2015), en commençant par l'augmentation du niveau d'instruction à la sortie des études et la réduction de l'abandon scolaire précoce.

La coopération en matière d'éducation se fait, à partir de 2002, via la méthode ouverte de coordination labélisée Éducation et Formation 2010. Cette stratégie a défini un cadre stratégique général comportant pour la première fois cinq objectifs principaux, portant sur la diminution de l'abandon précoce de l'école, l'augmentation de la part des personnes ayant suivi un enseignement secondaire supérieur, la diminution de la proportion de personnes peu qualifiées, le renforcement de la participation à l'apprentissage tout au long de la vie et l'accroissement des diplômés des filières STEM (sciences, technologies, mathématiques et ingénierie).

Ces objectifs n'ont pas été atteints, notamment en conséquence de la crise économique de 2008 qui a ralenti les progrès, par ailleurs très différents, des pays membres. À la suite de la stratégie éducation et formation 2020, la nouvelle stratégie globale Europe 2020 a réorganisé la stratégie de Lisbonne tout en renouvelant l'ambition d'augmenter les taux d'emploi, en particulier parmi les groupes vulnérables de la population tels que les jeunes.

En outre, les politiques d'éducation tout au long de la vie ont pris de l'ampleur et ont été utilisées comme une réponse à l'enjeu de l'« employabilité » des jeunes, en particulier pour les jeunes NEET (Valiente et al., 2020). La déclaration de Rome de 2017 a encore réaffirmé la pertinence de l'éducation et de la formation pour garantir de bonnes perspectives d'emploi



aux jeunes⁸. Au cours des deux dernières années, la pandémie a exacerbé cette approche fortement orientée vers l'acquisition de capital humain afin de faire face aux difficultés des transitions entre école et marché de l'emploi.

La coopération en matière de formation et d'éducation en Europe concerne tous les niveaux d'instruction, de l'école maternelle jusqu'à la formation universitaire. Inspirée de l'approche de l'Investissement social, les initiatives européennes essaient de favoriser une participation généralisée à l'école maternelle et d'encourager l'offre de services de garde d'enfants afin de contribuer à la réduction des inégalités dans plusieurs domaines, y compris de la santé⁹.

Les initiatives européennes au niveau des études supérieures sont plus visibles pour la population car elles ont eu une influence importante sur l'organisation des études, notamment via le décret de Bologne¹⁰ de 2004. La réforme de Bologne n'est pas sans lien avec le monde du travail puisque les objectifs à long terme sont clairement de hausser les niveaux de compétences, booster l'économie de la connaissance et la mobilité pour réduire le « skills-mismatch », mais aussi de favoriser une identité européenne. Au-delà de cette nouvelle organisation des études supérieures en trois cycles (bachelier, master, doctorat) qui a été mis en œuvre en FW-B le 31 mars 2004, la réforme a permis de faciliter la mobilité des étudiants grâce à une meilleure harmonisation et reconnaissance des diplômes au niveau européen, par exemple via le système ECTS (European Credit Transfer System). Cette harmonisation n'a fait que renforcer le programme d'échange Erasmus qui, depuis 1987, avait comme vocation d'encourager la mobilité des étudiants européens. L'année 2014 voit la création du programme « Erasmus+ », le programme pour l'éducation, la formation, la jeunesse et le sport. Ses objectifs sont nombreux : ce programme vise avant tout à permettre aux jeunes d'acquérir des compétences à l'étranger afin d'améliorer leur employabilité, mais aussi leur niveau de langue et la qualité de l'enseignement reçu.

Incluse depuis toujours dans les Traités, la formation professionnelle est considérée comme une politique clé dans le développement des compétences en phase avec les demandes du marché de l'emploi. Depuis 2002, et à l'image de ce qui s'était mis en place dans l'enseignement supérieur (Processus de Bologne), l'Union européenne et d'autres pays

⁸ <https://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2017/03/25/rome-declaration/>, consulté le 15 novembre 2021.

⁹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32013H0112>, consulté le 15 novembre 2021.

¹⁰ https://www.gallilex.cfwb.be/fr/leg_res_02.php?ncda=28769&referant=l01, consulté le 15 novembre 2021.



partenaires ont lancé le processus de Copenhague en vue d'une coopération européenne renforcée dans le domaine de l'enseignement et la formation professionnelle.

Une dimension centrale du processus de Copenhague¹¹ est l'harmonisation et le renforcement de la transparence des diplômes entre pays via la mise en place d'un cadre européen des certifications. Un cadre francophone des certifications en FW-B permet la reconnaissance des acquis d'apprentissage, leur transférabilité vers d'autres cursus de formation mais aussi la facilitation de la mobilité des jeunes (Lopez, M. S., 2015). D'autres outils communs, tels qu'ECVET, EQAVET, ou encore le Panorama Européen des Compétences, ont pour objectifs de fluidifier la mobilité des apprenants et des sortants afin de contribuer à la libre circulation du travail, préconisée par les quatre libertés sur lesquelles l'Union se fonde.

Suite à la crise économique de 2008 et à l'explosion du chômage, tout particulièrement du chômage des jeunes, le suivi des objectifs de Copenhague s'est accentué. De plus, l'accent sur la formation professionnelle et ses retombées positives en termes de probabilité d'insertion sur le marché de l'emploi ont été soulignées à plusieurs reprises au niveau européen. L'exemple du système de formation en alternance et d'apprentissage allemand et autrichien ont souvent été présentés comme bonne pratique à suivre. C'est d'ailleurs en 2005 que, sous impulsion de la Commission, l'Alliance européenne pour l'apprentissage est lancée¹².

On le voit, sans que l'on puisse parler d'eupéanisation des politiques « jeunesse », l'influence des stratégies européennes n'est pas négligeable et va croissante au cours de la période 1997-2021. Cette influence opère à la fois à travers la promotion de référentiels, imposant des mots clefs (« mobilité », « Long live Learning », et générant de nouveaux acronymes (« ECTS », « NEET's », « ASP », ...) et via les instruments (Méthode ouverte de coordination, *benchmarking*, critères d'éligibilité aux Fonds Social Européen) opérant comme pilotes invisibles de l'action publique.

L'analyse des sources législatives et des documents politiques, telles que les déclarations de politique fédérale et régionale, a révélé des références explicites à certaines initiatives européennes, notamment en matières d'emploi. Les lignes directrices pour l'emploi sont mentionnées à plusieurs reprises dans la Déclaration du gouvernement fédéral en 1999 ainsi que dans le contrat de premier emploi¹³).

¹¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aef0018>, consulté le 13 novembre 2021.

¹² <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=fr>, consulté le 13 novembre 2021.

¹³ Voir le livret sur les politiques d'insertion socio-professionnelle, .



Les références au niveau européen se sont intensifiées plus récemment suite à l'introduction de la Garantie Jeunesse qui a initié un changement d'approche vis-à-vis des jeunes NEET¹⁴.

¹⁴ Garantie jeunes (européen) - Déclaration du Gouvernement. Régional – 2014 ; Fonds social européen pour financement de la formation des jeunes – Parlement francophone bruxellois – 2015 ; Garantie pour la jeunesse (Bruxelles) - Parlement francophone bruxellois – 2018 ; Garantie Jeunes (Wallonie) – Déclaration de politique wallonne 2019-2024 ; Mention des NEETs - Déclaration de politique wallonne 2019-2024.



2. Les politiques en Belgique francophone

2.1 Introduction

2.1.1 La question du chômage des jeunes

La problématique de la transition des jeunes entre l'école et la vie active n'est pas neuve. Depuis plusieurs décennies déjà, elle s'est progressivement imposée comme problème social tout d'abord, comme objet d'action publique ensuite, dès lors que cette transition a perdu le caractère évident qu'elle pouvait avoir jusque dans les années 70, dans le contexte d'une croissance régulière des emplois, d'une relative correspondance entre filières d'enseignement et d'emploi et d'une moindre exigence des conditions d'accès à l'emploi. Comme le relève Claude Dubar, pour que l'insertion professionnelle devienne socialement problématique, il aura donc fallu trois coupures historiques : celle qui sépare la formation de l'activité professionnelle; celle qui dissocie la sortie des études et l'entrée au travail, créant un espace intermédiaire entre école et entreprise; et celle qui instaure la « post-adolescence », qui court de l'adolescence à l'âge adulte, âge durant lequel le jeune doit lutter pour s'insérer professionnellement (Baye et al., 2005).

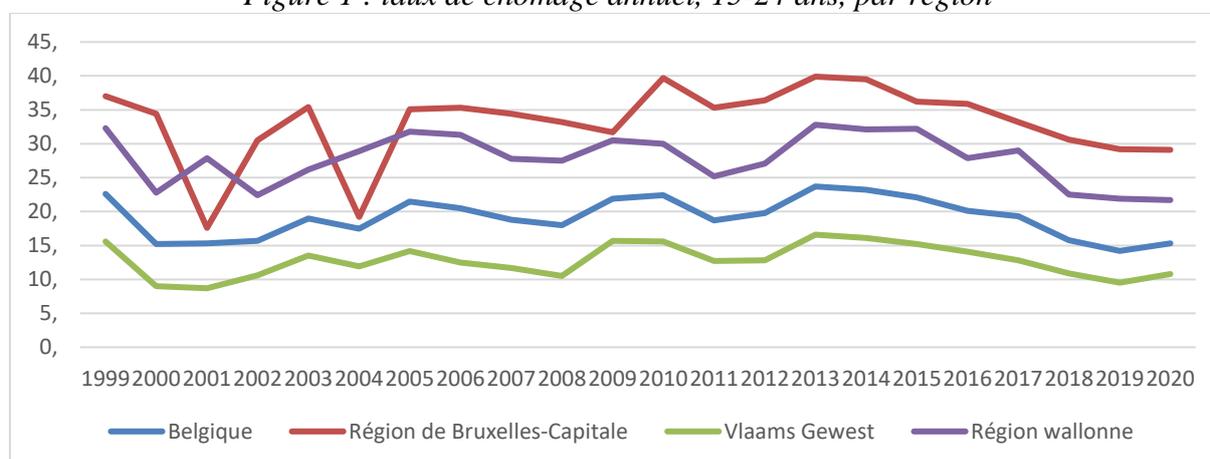
C'est la persistance et la récurrence pour une partie significative des jeunes du chômage, du sous-emploi et de manière générale des difficultés à s'insérer positivement dans l'emploi qui, couplée aux impératifs de maîtrise des dépenses sociales, d'augmentation du taux d'activité, voire de lutte contre la délinquance juvénile, a conduit à une mise à l'agenda de la problématique de l'insertion socioprofessionnelle à partir du début des années 1980.

Avec des fluctuations liées aux conjonctures économiques, la Région wallonne et la Région de Bruxelles Capitale ont connu et connaissent toujours un chômage des jeunes (15 et 24 ans) assez élevé, et tout particulièrement suite à la crise économique de 2008. À partir de 2013, on observe néanmoins dans les deux régions une évolution du taux de chômage des jeunes à la baisse. Comme on peut l'observer dans la figure 1 (ci-dessous) la pandémie en 2020 va néanmoins freiner ce fléchissement. Les difficultés relatives aux transitions école-marché de l'emploi ont bien été documentées à partir de la fin des années 1980. La recherche indique que le taux de chômage élevé parmi les jeunes est une des conséquences de ces transitions difficiles. O'Reilly et ses collègues (2015) qui ont travaillé sur ces questions dans les pays européens ont identifié quelques grandes caractéristiques de la montée du chômage des jeunes après 2008. Premièrement, les jeunes au chômage pendant la crise économique sont davantage exposés au chômage de longue durée, avec des « effets cicatrice » (*scarring*



*effects*¹⁵). Deuxièmement, la flexibilisation du marché de l'emploi a complexifié la stabilisation des trajectoires professionnelles des jeunes. Troisièmement, l'ajustement des compétences acquises dans le cadre scolaire à celles demandées sur le marché de l'emploi soulève des défis considérables à l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi : d'une part, en raison d'un manque de valorisation ou de niveau adéquat (respectivement *overskilling* et *vertical skill-mismatch*), d'autre part, en raison d'un manque d'adéquation (*horizontal skills mismatch*). Quatrièmement, les auteurs soulèvent également le rôle des migrations plus importantes et étendues que par le passé rendant plus difficile l'insertion des primo-arrivants mais aussi celui de l'héritage familial de parents sans emploi qui pèse lourdement sur les nouvelles générations (O'Reilly et al., 2015).

Figure 1 : taux de chômage annuel, 15-24 ans, par région



Sources : Eurostat 2021, LFS Régional

Il est largement établi dans la littérature que les transitions école-marché de l'emploi à Bruxelles et en Wallonie ne se font pas sans difficultés, notamment pour celles et ceux qui n'ont pas de diplôme de l'enseignement secondaire et/ou qui sont issu.e.s de l'immigration non-européenne (Bussi, 2016; Franssen et al., 2014; OCDE, 2007). En 2007, dans son rapport sur la Belgique, l'OCDE faisait état de transitions école-marché de l'emploi souvent abruptes notamment en raison d'un manque d'instruments en matière de politiques d'emploi et de

¹⁵ Dans la littérature, les effets cicatrice sont des effets négatifs de longue durée dus à des périodes prolongées au chômage ou en inactivité (ni en formation ou éducation). Les études récentes montrent que les jeunes NEETs ont plus de chance de connaître des emplois précaires, des problèmes de santé et des revenus moyens moins élevés comparés aux jeunes qui n'ont pas connu des longues périodes sans emploi (Ralston et al., 2016).



formation des jeunes qui permettraient aux sortants du système scolaire ou aux étudiants de trouver facilement une expérience sur le marché de l'emploi (OCDE, 2007).

Le rapport de l'OCDE n'a fait que confirmer des préoccupations anciennes des pouvoirs publics en Fédération Wallonie-Bruxelles à l'égard de l'insertion socioprofessionnelle (ISP) et de l'accès à l'emploi des jeunes. Depuis la fin des années 1990, les décideurs politiques déploient une série d'instruments ciblant à la fois les jeunes en transition ainsi que les jeunes qui ont déjà terminé leur transition école-marché de l'emploi, mais qui peinent à pérenniser leur place dans le monde du travail. La formation et l'accompagnement jouent un rôle central dans ces politiques, de même les incitants financiers, par exemple la réduction des cotisations sociales, à destination des employeurs afin de rendre les jeunes économiquement intéressants pour les entreprises.

2.1.2 L'action des pouvoirs publics

À la différence des secteurs de l'enseignement, de l'enfance et de l'Aide à la jeunesse et de la jeunesse, les secteurs de l'insertion socioprofessionnelle et de l'emploi ne ciblent pas exclusivement une tranche d'âge particulière, même si les « jeunes » en constituent un « groupe » cible privilégié. Pour cette raison, ce livret se concentre sur des changements majeurs de politiques publiques relatives à l'emploi et au chômage qui ont eu un impact sur la manière dont les pouvoirs publics formulent les questions de chômage et d'emploi des jeunes (hypothèses causales), sur les manières de résoudre ces questions (hypothèses d'intervention) et sur les représentations et images des jeunes. Ce livret analyse chronologiquement l'évolution de l'action publique sur la base d'une analyse des sources législatives, de la littérature grise, des publications scientifiques et des entretiens de grands témoins.

Il faut également prendre en compte que l'action publique en matière d'insertion socio-professionnelle est à la fois pluri et inter-sectorielles et multi-niveaux et multi-acteurs. Pluri et inter-sectorielles dans la mesure où cette action publique s'est développée aux croisements et aux intersections des politiques d'emploi, des politiques de formation – avec également des implications pour l'enseignement –, des politiques d'aide sociale – en particulier à travers l'action des CPAS –, des politiques de protection sociale – avec des réformes des systèmes de protection sociale dans le sens d'une activation et d'une conditionnalisation accrue – et des politiques de jeunesse, partiellement enrôlées et auxiliarisées au profit des objectifs d'insertion socio-professionnelle. Multi-niveaux et multi-acteurs dans la mesure où cette action publique se déploie à la fois à partir des compétences européennes, des compétences



fédérales, des compétences régionales, et des compétences communales et qu'elle n'implique pas seulement les pouvoirs et administrations publiques stricto sensu, mais qu'elle mobilise également des acteurs associatifs et les acteurs privés marchands, dans le cadre de convention de partenariats.

L'analyse qui suit montre que l'évolution de l'action publique en matière d'insertion socioprofessionnelle et d'emploi visant les jeunes a subi des changements incrémentiels depuis la fin des années 1990 jusqu'à aujourd'hui, avec des moments d'accélération en matière de changements notamment suite à l'adoption de grandes réformes, telles que le Plan d'accompagnement des chômeurs, ou bien dans le sillage de programmes décisifs tels que la Garantie pour la Jeunesse. Ces programmes importants ne sont pas nécessairement traduits dans l'activité législative, mais ils jouent un rôle important dans l'évolution de l'action publique sur les questions d'ISP des jeunes. Cette analyse est organisée en fonction de trois grandes périodes, étant entendu que chaque nouvelle évolution n'annule pas la précédente, mais s'y superpose :

1. De la fin des années 1990 jusqu'à la crise économique de 2008, la primauté du référentiel de l'activation.
2. De la crise économique et la fin du gouvernement di Rupo (2014), préoccupation pour les jeunes « NEET » et... durcissement des conditions d'accès et de maintien aux allocations d'insertion et de chômage.
3. À partir de 2014, l'introduction du principe d'une « garantie jeunesse ».

Cette périodisation des vingt dernières années tient compte des réformes et des innovations majeures qui ont porté sur ce domaine d'action publique. Toutefois, les changements de l'action publique en matière d'ISP et d'emploi sont, comme dit précédemment, incrémentiels et, de manière transversale, nous retrouvons une continuité et une intensification des dynamiques inscrites dès le début des années 2000 dans le référentiel de l'État social actif.

2.2 Le référentiel de l'activation (1999-2008)

Si elle arrive sur le tard, comme justification a posteriori de pratiques déjà mises en œuvre autant que comme référence idéologique pour l'avenir, la notion d'« État social actif » condense un certain nombre d'évolutions dans le traitement de la question sociale, et plus largement dans la manière de concevoir l'articulation entre le social et les individus et de définir leurs droits et leurs devoirs.



Pour la Belgique, c'est à partir de son introduction dans la déclaration gouvernementale de juillet 1999 que l'État social actif devient idéologie de gouvernement. Dans le cadre de l'accord de gouvernement fédéral conclu le 14 juillet 1999, le Gouvernement belge s'est engagé à faire de la Belgique un État social actif. *« Dans le passé, l'accent a été trop souvent mis sur une approche négative. La paupérisation et l'insécurité sociale étaient surtout combattues par des allocations de chômage et de CPAS. Cependant, garantir des revenus, surtout quand ceux-ci restent faibles, ne suffit pas à faire de personnes aidées des citoyens à part entière. L'approche actuelle offre trop peu de perspectives tant au niveau financier que social. Un État social actif doit faire en sorte que des personnes ne soient pas mises à l'écart et que chacun, tant les hommes que les femmes, tout en étant assuré d'un haut niveau de protection sociale, puisse contribuer de manière créative à la société et concilier cela avec une qualité de vie personnelle. L'État social actif investit dans les gens, la formation, l'emploi et pas uniquement dans les allocations. Concrètement, le gouvernement veut mener une politique active de formation et d'emploi visant à augmenter le taux d'activité. En effet, le taux d'activité belge n'est que de 57,3 % alors que le taux moyen de nos trois principaux concurrents commerciaux atteint 61,7 % et que le taux moyen des pays qui nous entoure atteint 64,4 %. »*

Face aux « limites » avérées ou déclarées de l'État social, qualifié de « traditionnel », de « providence » et de « passif », l'État social actif vise à une « société de personnes actives » tout en prétendant ne pas renoncer à l'objectif d'une protection sociale adéquate. Au paradigme de la « dépendance assistée », il s'agit d'opposer un paradigme de la « participation active de chacun ». *« La participation active à la société est précisément une des chances essentielles que chaque individu doit recevoir. Elle est une des conditions du respect de soi-même, de la réalisation de soi et de l'épanouissement personnel. La participation active constitue un avantage pour chaque individu. Encourager la participation sociale, également pour les maillons faibles de la société, doit faire partie intégrante et constituer l'objectif d'une politique sociale »* (Vandenbroucke, 1999, p. 8).

Si les politiques de l'État social actifs ne concernent pas que les jeunes, ceux-ci vont rapidement en constituer un groupe cible privilégié. Dans le contexte de l'insertion socioprofessionnelle et de l'emploi, les pouvoirs publics s'inquiètent à propos des jeunes qui rencontrent des difficultés et des obstacles pour entrer dans le marché de l'emploi, essentiellement « en raison d'un coût salarial trop élevé » par rapport à leur productivité attendue, mais aussi en raison des difficultés des jeunes « faiblement qualifiés » et « insuffisamment motivés » à s'insérer sur le marché de l'emploi.



Afin de répondre à cette problématique, l'État fédéral, qui est compétent pour les mesures de soutien à l'emploi, lance, , des aides à l'emploi qui visent spécifiquement les jeunes peu qualifiés. Sous l'impulsion de la ministre de l'Emploi Laurette Onkelinx, le Plan Rosetta – ou « Convention premier emploi » - est adopté en 2000¹⁶. Le Plan confirme la volonté d'intervenir énergiquement sur ce public cible dès la sortie de l'école. Tous les jeunes de moins de 25 ans, non diplômés de l'enseignement secondaire supérieur et qui ont quitté l'école depuis au moins six mois, seront convoqués par le service régional compétent pour négocier et conclure une convention d'insertion adaptée à leurs besoins spécifiques pour pouvoir accéder à la convention de premier emploi (Giovannini, 2000). Plus spécifiquement, il prévoit, d'une part, que les employeurs engagent un quota des jeunes dans le cadre de la convention de premier emploi et, d'autre part qu'ils reçoivent des réductions de cotisations sociales pour les jeunes embauchés si le quota est respecté.

La convention de premier emploi va évoluer en ne se limitant plus aux jeunes qui sont sortis de l'école depuis moins de six mois mais en s'ouvrant aux jeunes chômeurs jusqu'à 30 ans. Ce ciblage élargi sera souligné par la Cour des comptes en 2008 qui relève dans un rapport que l'esprit initial de la Convention de premier emploi de cibler les jeunes ayant quitté de manière précoce l'institution scolaire s'est estompé au cours des décisions successives (Cour des comptes, 2008).

Il est intéressant de signaler que la Convention de premier emploi s'insère dans un contexte européen particulièrement sensible à la question de jeunes chômeurs. Comme mentionné dans son préambule, l'Accord de coopération entre l'État, les Communautés et les Régions concernant l'insertion des demandeurs d'emploi vers la Convention de premier emploi, déclare répondre aux lignes directrices pour l'emploi établies au niveau européen. Déjà en 1997, l'Union européenne encourageait ses États membres à mettre en place des solutions pour les jeunes endéans les six mois de leur sortie du système scolaire. Cette attention portée à la rapidité de l'intervention vis-à-vis des jeunes afin de réduire le risque d'enlèvement dans le chômage de longue durée sera ensuite renforcée dans le cadre de la Garantie Jeunesse (Bussi et Graziano, 2019).

Parmi les mesures qui favorisent l'insertion des jeunes en essayant de réduire leur coût pour l'employeur, on compte également la carte Activa entrée en vigueur en 2002, qui est un programme fédéral de réduction de cotisations sociales pour certains groupes de chômeurs

¹⁶ Loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, titre II, chapitre VIII (MB 27/01/2000).



de longue durée sur le marché de l'emploi régulier. En 2006 et 2012, les mesures dans le Plan Activa seront renforcées pour les jeunes peu qualifiés issus de l'immigration ou en situation de handicap. Le Plan Activa est également accessible aux jeunes suivis par le CPAS. Depuis 2002 avec la réforme majeure qui a institué le Droit à l'Intégration sociale, il poursuit de façon plus structurée l'activation des bénéficiaires de l'action publique. La carte Activa sera ensuite abandonnée avec la régionalisation des mesures d'emploi en 2017 qui fait suite à la mise en œuvre de la Sixième Réforme de l'État.

Au début des années 2000, le paradigme de l'État social actif promu par le gouvernement fédéral se concrétise principalement à travers deux réformes majeures.

Le plan d'accompagnement actif des chômeurs qui entre en vigueur en 2004 marque un tournant important vers l'activation et le suivi des chômeurs notamment de longue durée. Cette nouvelle approche représente une tentative de l'État de répondre aux critiques souvent soulevées par l'OCDE par rapport à la durée des allocations de chômage en Belgique (Bussi, 2016). Le système d'accompagnement et de contrôle proposé dans le cadre de cet accord est plus individualisé, plus strict et implique une conditionnalité plus importante des droits à l'assurance chômage qui se concrétise avec des sanctions croissantes.

L'introduction du Droit à l'Intégration sociale marque quant à lui un changement de paradigme dans le cadre de l'assistance sociale : on passe d'un droit à un revenu minimum à un droit à l'intégration sociale (Dumont, 2010; Lacourt, 2007). La dénomination des CPAS change de "Centre Public d'Aide Sociale" à "Centre Public d'Action Sociale" en soulignant donc le changement d'approche de l'assistance sociale vis-à-vis de son public. De la loi DIS de 2002 découle également l'arrêté du 11 juillet 2002 qui prévoit que tous les jeunes de moins de 25 ans établissent avec le CPAS un Projet individualisé d'intégration sociale (PIIS), renforçant et précisant ainsi une disposition présente dès 1993 pour les jeunes de moins de 25 ans qui bénéficient de l'aide du CPAS. Le PIIS est défini de manière assez large – il s'agit d'un dispositif procédural et contractuel - qui laisse une marge de manœuvre assez importante aux acteurs de terrain afin de mieux adapter l'instrument à la réalité sociale (Bussi, 2016).

Comme l'explique l'exposé des motifs du projet : « *Le droit à l'intégration sociale est assuré par le CPAS lorsqu'il propose un travail à une personne apte. Pour percevoir le revenu vital, l'intéressé doit en effet être disposé à accepter un travail* ». « *Il est inacceptable tant pour le jeune que pour la société de maintenir des jeunes dans une situation de dépendance permanente et sans issue qui maintient et renforce l'exclusion* ». Par conséquent, « *il est*



important pour les jeunes d'avoir rapidement une chance de disposer d'une première expérience professionnelle¹⁷ ».

La mise en projet du jeune bénéficiaire est également de mise au sein des Services Publics d'Emploi. À Bruxelles le Contrat de projet professionnel CPP devient obligatoire à partir de 2005 pour les moins de 30 ans et, à partir de 2011 pour tout demandeur d'emploi inscrit chez Actiris jusqu'à 49 ans. Durant cette période en Wallonie, le décret relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle (DIISP) réunit les opérateurs aux missions de formation, d'insertion, d'accueil, d'information et de suivi.

Ce décret formalise les Parcours d'insertion - une politique inspirée des lignes directrices européennes de l'emploi et visant une meilleure coordination des opérateurs travaillant dans la remise à l'emploi – déjà opérationnels depuis 1997. La notion de projet individuel se retrouve également dans le DIISP, qui vise à offrir une approche individuelle : chaque bénéficiaire potentiel sera accompagné par un référent personnel dans ses démarches de formation et d'insertion dans l'emploi (Van Haeperen, 2005). D'ailleurs le « Plan jeunes plus » vise à « offrir aux jeunes demandeurs d'emploi un accompagnement et un plan d'action individualisés afin d'augmenter leur aptitude à s'insérer sur le marché du travail » (Van Haeperen, 2005, p. 160).

Dans le référentiel de l'État social actif, les hypothèses causales des difficultés d'insertion professionnelle des jeunes portent principalement sur :

-  Le manque de compétences (professionnelles et soft skills) des jeunes considéré comme un constat/fait et entraînant un manque d'adéquation, de productivité et un manque à gagner pour les entreprises.
-  La conséquence d'un manque de motivation et d'incitations micro-économiques perverses.

Les hypothèses d'intervention sont :

-  qu'un accompagnement renforcé du jeune et une conditionnalisation des indemnités (CPAS et chômage) favoriseront son activation et sa responsabilisation;
-  que des mesures incitatives (Activa, CPP) de réduction des coûts pour les employeurs favoriseront l'embauche des jeunes et leur permettront une première expérience.

¹⁷ Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, p. 5.



L'image du jeune est celle d'un individu rencontrant des difficultés à cause de ses compétences limitées voire inexistantes (il/elle ne répond pas aux exigences du marché), mais qui doit être responsabilisé (par des mesures incitatives et coercitives d'accompagnement) pour être acteur de son employabilité, de sa recherche d'emploi et de son insertion professionnelle, à l'exemple du jeune cherchant à attraper Lucky Bunny dans un clip du FOREM.



L'image d'un jeune tentant, en vain, d'attraper « Lucky Bunny » illustre les représentations dominantes de la situation des jeunes cherchant à s'insérer sur le marché de l'emploi.



Dans ce clip « Attrapes Lucky Bunny » produit par le Forem en 2008 pour promouvoir le plan "Job Tonic" proposant un accompagnement aux jeunes sans emploi, on voit plusieurs dizaines de jeunes qui errent dans des sous-bois. Zoom sur l'un d'entre eux caché derrière un tronc d'arbre qui guette l'arrivée de Lucky Bunny, sorte de lapin Duracell, lapin porte-bonheur rose à huit pattes, encore plus improbable qu'un canard à trois pattes, et qui symbolise l'emploi convoité. Évidemment, ce jeune est encore maladroit, donc il marche sur une brindille, ce qui alerte le lapin qui s'échappe. Sur l'image, on voit ce jeune qui s'étale tandis que Lucky Bunny détale. Le tout se termine par une invitation : "si tu veux attraper Lucky Bunny, rejoins le Forem, Jobtonic t'y aidera."

L'iconographie kitsch du jeune cherchant à attraper « Lucky Bunny » est doublement révélatrice : 1) des difficultés pour les jeunes de la transition entre enseignement et emploi; 2) du référentiel d'action publique en vue de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes.

2.3 Préoccupation pour les jeunes NEET et ... durcissement des conditions d'accès et de maintien aux allocations d'insertion et de chômage (2008-2014)

La période qui suit la crise financière de 2008 se transforme vite en crise économique et sociale qui finit par concerner une grande partie des économies du globe. Le chômage des jeunes grimpe dramatiquement et notamment en région Bruxelloise. L'indicateur du chômage des jeunes est vite accompagné d'un autre indicateur initialement lancé par les instances européennes : l'indicateur mesurant les nombres de NEETs, à savoir des jeunes Not in Employment Education or Training (ni à l'emploi, ni en éducation ni en formation).

À partir des années 2010, cet indicateur est largement exploité au niveau européen pour catégoriser une population plus large que les jeunes au chômage puisque cet indicateur inclut également les jeunes économiquement inactifs qui ne sont ni aux études ni en formation. Cette catégorie est une agrégation de variables qui a vu le jour au Royaume Uni dans les années 1980 pour répondre aux écueils des outils classiques du marché du travail pour



mesurer le chômage des jeunes (Salvà-Mut et al., p. 169). Elle a ensuite été adoptée au niveau européen en 2010 par le Comité pour l'emploi de la Commission européenne (EMCO) afin de créer un indicateur statistique fiable capable de mesurer et monitorer un phénomène connu dans la littérature scientifique et très actuel dans la période de crises sociales qui a suivi la crise économique de 2008 (Mascherini, 2018). Les jeunes labellisés de NEETs renvoient à un groupe très hétérogène qui inclut une diversité de trajectoires présentant un certain degré d'exposition aux risques sociaux et aux menaces d'exclusion (Mascherini et Ledermaier, 2016).

En Belgique francophone, l'étiquette de jeunes NEETs a définitivement trouvé sa place dans le langage courant médiatique¹⁸, dans les discours des pouvoirs publics (par exemple la Déclaration de politique générale de la Région wallonne 2019-2024) ainsi que dans le vocabulaire des opérateurs de terrain (Blairon et Mahy, 2017).

La vulgarisation de cette catégorie statistique est notamment due à des financements européens exceptionnels en faveur des mesures visant les jeunes au chômage ou qui sortent du système scolaire. Ces financements, connus sous le nom d'*Initiative pour l'Emploi de Jeunes* (IEJ), incluent également la Garantie pour la Jeunesse (GJ) qui sera ensuite mise en œuvre à partir de 2013 et 2014 au niveau national. La mise en œuvre de la GJ en Belgique francophone sera traitée dans la troisième section, mais soulignons déjà à ce stade le fait que ces financements européens conçus entre 2011 et 2013 font faire entrer dans le vocabulaire politique cette nouvelle étiquette de NEET, ce qui conditionnera l'approche de l'action publique envers cette catégorie.

Pourtant alors même que la préoccupation pour les NEETs s'impose dans les discours médiatiques et politiques, c'est à un durcissement des conditions d'accès et de maintien aux allocations d'insertion et de chômage que l'on assiste.

En effet, les moments les plus importants de cette période sont les durcissements en matière d'accès et de générosité de l'assurance sociale (allocation d'insertion et chômage) pour les jeunes ainsi que le changement institutionnel induit par la sixième réforme de l'État approuvée durant le gouvernement Di Rupo.

En ce qui concerne l'assurance sociale, le gouvernement fédéral guidé par Di Rupo met noir sur blanc dans l'accord de gouvernement que « *le régime d'assurance chômage qui reste du*

¹⁸ https://www.rtbef.be/info/societe/detail_tout-le-monde-vit-sa-vie-et-j-ai-l-impression-de-stagner-un-jeune-belge-sur-dix-est-un-neet-qu-est-ce-que-cela-veut-dire?id=10867470, RTBF, 26 octobre 2021.



ressort fédéral sera réformé pour encourager la remise au travail, tout en veillant à éviter un basculement de charges vers les CPAS » (Lefebve, 2019, p. 38). Le stage d'attente que les jeunes devaient faire au sortir de leurs études avant de pouvoir avoir droit aux allocations se transforme en stage d'insertion professionnelle accompagné d'un régime renforcé d'activation. De plus les allocations sont rendues limitées dans leur durée, alors que précédemment, elles étaient illimitées dans le temps une fois acquises (Lefebve, 2019). Par ailleurs, une dégressivité accrue et étendue est appliquée aux allocations 'ordinaires', à savoir sur base de jours travaillés dans une période donnée¹⁹.

Cette réforme majeure de l'assurance chômage qui touche directement les jeunes renforce et durcit le paradigme de l'activation. Bien que la masse de chômage soit une conséquence directe de la crise économique, la manière de formuler le problème (hypothèse causale) sous-jacente à la réforme renforce le lien direct entre situation de non-emploi et le comportement individuel, lequel est sensible à des incitants financiers, à des sanctions et à une relation privilégiée et individualisée avec l'institution publique. Cette hypothèse causale se transforme en actions (hypothèse d'intervention) qui impliquent une attention accrue à l'activation et la promotion de toute activité qui témoigne d'une part de la volonté réelle du jeune de sortir de sa situation de non-emploi et d'autre part qui permet au jeune d'acquérir une expérience sur le marché de l'emploi. C'est par exemple le cas du stage de transition, approuvé depuis 2013, mais opérationnel seulement à partir de la régionalisation effective des mesures pour l'emploi. Le stage de transition permet au jeune peu qualifié et depuis six mois dans la période du stage d'insertion professionnelle (anciennement stage d'attente) de suivre dans une entreprise, une ASBL ou un service public un stage afin de « faire connaissance avec le marché de l'emploi »²⁰.

En Wallonie, l'approche individualisée à l'activation visant les jeunes de moins de 25 ans en stage d'insertion professionnelle se concrétise via le décret relatif à l'accompagnement individualisé adopté en 2012. L'accompagnement prévoit un bilan de compétences et un plan d'action avec des objectifs concrets et des délais d'action ainsi qu'un état d'avancement. De plus le décret prévoit également un rôle important pour le conseiller référent qui sera l'interlocuteur privilégié du demandeur d'emploi tout au long de son accompagnement et des

¹⁹ 23/07/12 : Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.

²⁰ ONEM, stage de transition, <https://www.onem.be/fr/introduction-au-stage-de-transition>, consulté le 3 novembre 2021.



contrats de coopération avec des opérateurs – par exemple les organismes d’ISP – afin de proposer un accompagnement plus holistique et approprié. Ce décret replace le Dispositif intégré d’Insertion socioprofessionnelle, en vigueur depuis 2006.

Cette période se caractérise par un renforcement de la vision du « jeune à activer ». D’une part, le jeune à activer est sensible aux sanctions et aux leviers financiers liés à la dégressivité, d’autre part, l’action publique consiste à multiplier les occasions à travers lesquelles les jeunes se confrontent au marché de l’emploi et à proposer un suivi diversifié via la coordination de plusieurs acteurs dans le but de faciliter une prise en charge adaptée.

2.4 L’Introduction du principe d’une « garantie jeunesse »(2014)

Donat Carlier, Directeur du Consortium de validation des compétences, et Nathalie Descheemaeker, Directrice du Département Partenariats chez Actiris, les deux grands témoins interrogés dans le cadre de cette recherche sur les évolutions majeures dans le secteur de l’emploi et de l’ISP, partagent les mêmes constats sur le tournant opéré dans l’activation des jeunes suite à la mise en œuvre de la Garantie Jeunesse (GJ) en Région bruxelloise. La GJ sur le territoire de la RBC part de la définition proposée au niveau européen, laquelle prévoit que le SPE – Actiris, Forem – propose à tous les jeunes de moins de 25 ans un emploi de qualité, une formation, un apprentissage ou un retour à l’école endéans les quatre mois de la fin de l’école ou du début de la période de chômage. Précédemment la fonction des Services Publics d’Emploi (Actiris, Forem) pouvait être décrite comme une « fabrique du chercheur d’emploi », par l’accompagnement des demandeurs d’emploi (DE) et leur activation en « chercheur d’emploi » (CE), conduisant à une action portant principalement sur les chercheurs d’emploi eux-mêmes, en donnant au CE la responsabilité de « chercher et trouver un emploi » – ce qui a conduit plusieurs observateurs à parler d’un « traitement clinique du chômage²¹ », voire à dénoncer les fausses promesses et les leurres (« Lucky Bunny ») d’une activation du comportement de recherche d’emploi... sans emploi à la clef. L’introduction de la « **garantie jeunesse** » à partir de 2014 a par contre introduit le principe d’une responsabilité sociétale et institutionnelle à l’égard des (jeunes) sans emploi, puisqu’il ne s’agit plus seulement de leur proposer/imposer un accompagnement, mais également de leur proposer des débouchés effectifs, soit directement sous forme d’emploi, ou sous forme de stage ou de formation (conduisant à l’emploi). Ce changement de paradigme implique de combiner une action avec les jeunes en recherche d’emploi à une action sur la demande (par les employeurs) et à leur

²¹ ORIANNE (J.-F.) (2005), *Le traitement clinique du chômage*, Thèse de doctorat. Université Catholique de Louvain, Belgique.



mise en correspondance. La citation présentée ci-dessous décrit comment, dans le cadre des mesures mises en place par Actiris, les jeunes sont devenus un public cible spécifique avec un programme d'accompagnement qui leur est consacré et qui est mis en œuvre par une structure ad hoc créée au sein d'Actiris.

En 2014 , un élément quand même extrêmement important, ça a été au niveau de l'emploi et sous l'impulsion de l'Europe, de mettre en place la garantie jeunesse, il y a des aspects jeunesse, des aspects formation et des aspects emploi (...) c'était la première fois en fait que nous mettions en place un vrai parcours d'accompagnement vraiment spécifique aux jeunes, donc jusque-là en fait les jeunes n'étaient pas vraiment considérés comme un public à part, et ça l'est devenu en 2014, où là on a vraiment changé le paradigme, moi je pense que le vrai changement de paradigme c'était à ce moment-là, c'est vraiment de dire ce n'est pas la responsabilité des jeunes de ne pas avoir de l'emploi, ça doit être une responsabilité partagée entre les jeunes et les services, enfin et la société dont le service public d'emploi, et donc c'est là qu'on a mis en place la garantie jeunesse.

En région bruxelloise, le succès de la GJ a inspiré la naissance, à partir de 2019, de la « Garantie Solutions pour tous » qui s'adresse à tout le monde²² .

Sur le plan institutionnel, entre 2014 et 2020, les mesures pour l'emploi ont été régionalisées. Des mesures phares pour les jeunes, comme le Plan Activa, ont été remplacées par des mesures parfois très semblables à celles qui existaient auparavant. Toutefois, la régionalisation des politiques d'emploi a donné la possibilité aux Régions de mieux adapter les aides à l'emploi à la situation des jeunes sur le marché de l'emploi local. Par exemple, en RBC les jeunes ciblés par les « *stages first* » (le stage de première expérience professionnelle, promu par Actiris) peuvent avoir jusqu'à 30 ans²³.

Cependant, cette régionalisation a aussi entraîné des effets pervers. Par exemple, certaines primes ne sont accessibles aux employeurs que s'ils embauchent des jeunes de la Région bruxelloise, ce qui pourrait rendre les stagiaires wallons potentiellement moins

²² https://www.rtbf.be/info/belgique/detail_emploi-a-bruxelles-finie-la-garantie-jeunes-voici-la-garantie-solutions-pour-tous?id=10272906, consulté le 14 novembre 2021.

²³ Bruxelles région capitale -aide à l'emploi en 2017. <https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/104739/127893/F-1363014052/BEL-104739.pdf>, consulté le 14 novembre 2021.



économiquement intéressants avec par conséquent créer une compétition entre jeunes peu qualifiés.

2.5 Une volonté affirmée de coopération entre acteurs en vue d'un accompagnement global du jeune

De manière transversale, tout au long de cette période 2000-2020, la prise en charge du jeune sortant de l'école et de son activation met en évidence, d'une part, les difficultés pour les jeunes à naviguer au sein d'un système institutionnel complexe et peu lisible et, d'autre part, les besoins d'une action conjointe afin de répondre à des situations socioéconomiques et personnelles hétérogènes.

La fragmentation de l'action publique concernant la prise en charge des transitions entre l'école et le marché de l'emploi est fortement influencée par la complexité de la gouvernance institutionnelle propre à la Belgique qui répartit sur plusieurs niveaux les compétences en matière d'éducation, d'emploi, de formation et d'aide sociale. En effet, l'éducation est une compétence communautaire depuis 1989 alors que la formation professionnelle est régionalisée tandis que l'emploi est une compétence partagée entre le fédéral et le niveau régional avec une décentralisation accentuée depuis la sixième réforme de l'État initiée en 2011. Cette dernière a entraîné un accroissement des compétences régionales notamment en termes de contrôle des chômeurs et de réorganisation des aides à l'emploi (Joassart, 2017).

Les initiatives pour réduire la fragmentation institutionnelle sont nombreuses, témoignant d'une volonté d'une prise en compte plus globale du jeune et d'un accompagnement dans sa trajectoire.

Dans le domaine de l'emploi et de l'insertion socioprofessionnelle, les coopérations concernent notamment les liens entre l'enseignement qualifiant, la formation en milieu professionnel et les entreprises. Par exemple, dans une optique de coordination entre acteurs du même secteur, en 2008 un Accord de coopération relatif à la formation en alternance entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française a été signé. Cet accord prévoit la création d'un Office Francophone de la Formation (OFFA). Cet organisme d'utilité publique verra finalement le jour en 2015²⁴ afin de piloter et d'harmoniser les pratiques des différents acteurs (CEFA – Centre d'Éducation et de Formation en Alternance; IFAPME –Institut Wallon de Formation en Alternance et des Indépendants et

²⁴ <https://wallex.wallonie.be/eli/autre/2008/10/24/2009200861/2014/09/01>, consulté le 14 novembre 2021.



Petites et Moyennes Entreprises; SFPME- Service de Formation des Petites et Moyennes Entreprises pour Bruxelles; EFP – Institut Bruxellois de Formation en Alternance). Parmi ses objectifs rentrent également le renforcement de la mobilité des apprenants ainsi qu’une harmonisation de la rémunération et des primes octroyées aux opérateurs. Cette harmonisation s’est concrétisée avec la mise en œuvre du contrat d’alternance en remplacement des contrats socioprofessionnels (CISP) qui étaient propres aux CEFA et les contrats de l’IFAPME et le SFME²⁵. De plus L’OFFA a également une fonction de pilotage et d’initiateur de la formation en alternance en FW-B en exerçant une activité de conseil, de garant de la transparence et de la formation ainsi que de promotion du secteur.

La création de l’OFFA répond d’une part à la fragmentation institutionnelle dans le domaine de la formation en alternance qui s’adresse aux jeunes de maximum 25 ans, avec une durée maximale de 6 ans, et d’autre part elle soutient les efforts de requalification de la formation combinant théorie et pratique qui est vue comme une entrée privilégiée sur le marché de l’emploi notamment pour un public qui aurait quitté l’école de plein exercice avec de faibles qualifications²⁶ (Chatzichristou et al., 2014). La formation en alternance a été fortement soutenue au niveau européen pendant la crise, notamment avec l’initiative de l’Alliance européenne pour l’apprentissage qui a été lancée en 2015 et récemment renouvelée²⁷.

En région bruxelloise, les règles de répartition des compétences posent des difficultés que l’on ne retrouve pas ailleurs, en raison de l’éclatement des deux matières, en soi très étroitement liées, entre la Région, d’une part, et la COCOF et la Communauté flamande, de l’autre²⁸. Depuis une dizaine d’années, les autorités bruxelloises ont accompli des efforts très importants pour tenter de pallier les problèmes induits par le découplage des deux matières, et ce par le biais du développement des politiques croisées entre Actiris et Bruxelles formation et par la mise en place de la « cité des Métiers ».

²⁵ 11/05/2017 : Arrêté ministériel 2017/862 portant exécution de l’article 2, alinéa 2, de l’arrêté 2015/791 du Collège de la Commission communautaire française du 16 juillet 2015 relatif au contrat d’alternance.

²⁶ Très récemment une campagne a été lancée afin de promouvoir l’enseignement en alternance <https://monecolemonmetier.cfwb.be/nc/actualite/news/lalternance-cest-tendance/> et Willy Borsus, vice-président de la Wallonie et Ministre de l’Économie, du Commerce extérieur, de la Recherche et de l’Innovation, du Numérique, de l’Agriculture, de l’Aménagement du territoire, de l’IFAPME et des Centres de compétences a lancé une initiative qui vise à rendre la formation en alternance

²⁷ Alliance européenne pour l’apprentissage, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1147&langId=en>, consulté le 29 octobre 2021.

²⁸ Pour un point et une discussion à ce sujet, dont quelques éléments sont repris ici, DUMONT (D.), « L’emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l’État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », *op. cit.*, p. 342 à 355.



Ces cadres de coopération ne visent pas seulement à fluidifier et surmonter la fragmentation, mais également à rapprocher les logiques d'action des opérateurs sur le terrain afin de prendre en compte les multiples situations dans lesquelles le jeune se trouve.

Le rapprochement de pratiques se fait également via des partenariats entre différentes institutions. Par exemple, Actiris et les CPAS bruxellois collaborent depuis longtemps sur l'insertion socioprofessionnelle des jeunes demandeurs d'emploi qui reçoivent le revenu d'intégration ou l'aide équivalente du CPAS. Comme également décrit par Nathalie Descheemaeker, Actiris (anciennement Orbem) finance une partie du travail des cellules d'intégration socioprofessionnelle depuis 1992 qui se sont ensuite développées au début des années 2000 suite à l'entrée en vigueur de la loi sur la loi DIS (Lacourt, 2007). Les partenariats sont ensuite renforcés en 2004²⁹ dans la suite de l'accord pour l'accompagnement et le suivi actifs des chômeurs signé la même année. Les CPAS avec leurs départements ISP deviennent donc des partenaires à plein titre dans l'insertion socioprofessionnelle des bénéficiaires.

Le grand souci, mais ce n'est pas que pour les jeunes, c'est ce chevauchement des compétences [...]. Nous avons des partenariats avec les CPAS depuis 92. C'est vraiment quelque chose qui date d'il y a longtemps avec l'idée que quand les publics sont à la fois au CPAS et à la fois demandeur d'emploi, [...] donc on a financé dès 92 une partie des cellules d'insertion.

En Wallonie, la territorialisation de l'action publique en matière d'emploi et de formation continue dans l'objectif de croiser et faire dialoguer les compétences de différents acteurs tout en rapprochant les services des citoyens non sans des retombées sur l'identité des acteurs de première ligne impliqués dans ce processus (Orianne, 2006).

En 2002, en Wallonie, la première Maison de l'Emploi voit le jour et se présente comme un guichet de proximité pour l'emploi donnant accès à des informations et des services. Dans la logique qui soutiendra également les développements des Bassin de l'enseignement Qualifiant, Formation et Emploi (IBEFE), les Carrefours Emploi Formation sont des multi-

²⁹ 23/09/2004 : Arrêté royal déterminant l'intervention financière du centre public d'action sociale pour la guidance et l'accompagnement d'un ayant droit à l'intégration sociale ou une aide sociale financière visant sa mise à l'emploi en entreprise.



opérateurs qui essaient de surmonter des logiques d'action professionnelle différentes afin de contribuer conjointement au développement de l'employabilité.

La nécessité de coordonner les acteurs de la formation, de l'emploi et de l'enseignement qualifiant a pris forme dans la création de Bassin de l'enseignement Qualifiant, Formation et Emploi (IBEFE). En avril 2014, les parlements de la Région wallonne, de la Fédération Wallonie-Bruxelles et de la Commission communautaire française adoptaient un décret relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant – Formation – Emploi. Les bassins sont des organisations stratégiques qui ont pour mission de renforcer les articulations en matière de formation, d'enseignement et d'emploi. Si dans certains territoires une coopération entre les acteurs de l'insertion socioprofessionnelle se faisait déjà, certains acteurs reconnaissent que les IBEFE ont le mérite de mettre l'enseignement également autour de la table (L'ESSOR 2018)³⁰. Cette coopération se traduit par la réalisation de projets communs à l'échelle locale afin de mieux répondre aux besoins socio-économiques spécifiques du territoire. Le rapprochement de ces acteurs ne répond pas seulement au besoin de trouver une cohérence dans les actions entreprises, mais s'insère dans une tendance des politiques sociales à décentraliser leur action. Les 10 IBEFE présents sur le territoire wallon et bruxellois sont pilotés par leur propre instance de pilotage composée, de manière équilibrée, par des représentants issus de l'enseignement, de la formation professionnelle, de l'emploi, de l'insertion socioprofessionnelle, et des partenaires sociaux.

La coopération va au-delà de la dimension régionale puisqu'un accord de coopération entre le Forem, le VDAB et Actiris tente de mettre au travail un maximum de demandeurs d'emploi et de favoriser leur mobilité avec la création en 2007 de Synerjob.

Par-delà les montages institutionnels complexes (« politiques croisées », accords de coopération ») - dont on ne peut garantir qu'ils contribuent effectivement à une meilleure lisibilité et accessibilité des services proposés ou imposés aux jeunes en transition -, on peut en tout cas relever l'intention de contribuer à une approche globale du jeune.

2.6 COVID et mise en confinement de l'activation

La pandémie a conduit à une adaptation importante des normes existante en matière d'emploi et de formation. Par exemple, en région bruxelloise, dans le cadre du Plan de relance

³⁰ https://www.interfedeb.be/wp-content/uploads/2018/07/Essor_-80- www_developpement-local-1.pdf, consulté le 15 novembre 2021.



et de redéploiement approuvé le 7 juillet 2020, le Gouvernement régional bruxellois a institué une prime de relance « Activa » visant à favoriser l’engagement des demandeurs d’emploi touchés par la crise. Parmi différents types d’aide, il y en a une qui concerne les jeunes et nouveaux inscrits chez Actiris entre le 1er avril 2020 et le 31 mars 2021. Dans ce cas, le montant de la prime d’une durée de 6 mois s’élève à 500 euros à condition qu’il s’agisse d’un engagement minimum à mi-temps, pour au moins 6 mois ou pour un CDI.

En ce qui concerne l’activation, en Région Wallonne, le Forem a reporté pendant la période de confinement tous les rendez-vous de son service de contrôle et aucune preuve de la recherche d’emploi n’a été demandée pendant cette période. De plus, bien que ciblés sur les jeunes, 60 nouveaux conseillers « accompagnement instantané » ont été embauchés au Forem pour prendre en charge dans les 48h les personnes qui venaient de prendre leur emploi et de s’inscrire à l’SPE.

La période de la pandémie a également modifié les critères en termes d’âge et d’heures travaillées pour qu’un jeune de plus de 18 ans puisse continuer à recevoir les allocations familiales. Un assouplissement de règles similaires a également été adopté en faveur des stagiaires en chômage temporaire et pour les jeunes en formation en alternance afin de ne pas les pénaliser alors qu’ils reçoivent un soutien financier qui pourrait aller au-delà du moment possible en temps normal³¹. D’autres assouplissements ont concerné les jeunes boursier et non boursier du CPAS qui ont été mis temporairement sur un pied d’égalité dans le cadre de l’application de l’exonération ISP.

Des efforts financiers supplémentaires ont été faits au niveau fédéral par rapport au soutien des CPAS dans le cadre de l’accompagnement des jeunes bénéficiaires. La subvention pour le PIIS, établi entre le jeune et le CPAS, était passée temporairement de 10 à 20 %.

Les mesures COVID ont temporairement mis en pause l’activation des jeunes et augmenté la souplesse des instruments de contrôle et de régulation des incitants financiers. Parenthèse ou inflexion durable ?

2.7 Conclusion

Le traitement du chômage des jeunes, redéfini en problématique de l’insertion socio-professionnelle des jeunes, est emblématique des tendances convergentes qui se déploient à

³¹ Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l’exclusion sociale.



l'échelle européenne, et plus largement des pays (dés)- industrialisés, en matière de marché et de politique d'emploi, mais également et en lien, des systèmes d'enseignement, de formation et de protection sociale.

Le problème, c'est d'abord la manière dont le problème est posé. Il convient en effet de déconstruire les catégories instituées à partir desquelles le chômage des jeunes est appréhendé et est traité.

Le passage d'une lecture du chômage comme conséquence du fonctionnement du marché de l'emploi et relevant prioritairement des politiques économiques à une lecture du chômage comme conséquence de l'inadaptation des individus concernés aux exigences du marché de l'emploi induit logiquement une focalisation de l'action publique sur l'employabilité des individus. A partir des années 2000, c'est le référentiel de l'État social actif qui prévaut et qui sert de cadre de représentation des « problèmes » et des « réponses à y apporter ». Sur ce plan, il faut relever la continuité des orientations politiques mises en œuvres depuis près d'une vingtaine d'année, avec une constance remarquable et transversale aux majorités politiques qui se sont succédées et superposées aux différents niveaux de compétence.

En isolant une catégorie spécifique, les chômeurs, et au sein de celle-ci les jeunes chômeurs, en distinguant encore au sein de celle-ci les différentes sous-catégories - traduites dans le jargon administratif en segment A, A+ B, B+ O +, le traitement contemporain a imposé une nouvelle perception et définition des problèmes qui fait *in fine* des jeunes eux-mêmes les responsables, la cause et la solution de leur situation. Le langage de l'employabilité, celui du diagnostic, du bilan, de l'étalonnage des individus sur des échelles de compétences conduit logiquement à des modes de « traitement » et de « prescription ».

Pour autant, la prévalence du référentiel de l'État social actif et de sa grammaire de la responsabilisation, de la contractualisation et de la capacitation au cours des deux dernières décennies ne doit pas empêcher d'en voir les tensions et les inflexions.

On peut ainsi observer :

- 📄 la volonté politique d'assurer qualitativement une offre d'accompagnement (d'orientation, de formation, de stage, de premier emploi) à la fois plus diversifiée et plus substantielle à chaque jeune qui en a besoin, avec une attention, au moins sur le plan rhétorique, envers les groupes cibles des jeunes en décrochage (NEET) ;



- ☞ la volonté politique d'une prise en compte plus holistique des transitions des jeunes, impliquant des collaborations inter-institutionnelles et inter-sectorielles en vue de fluidifier les transitions entre l'école et l'emploi. Cet élargissement conduit de manière croissante à enrôler et auxiliaiser des acteurs et dispositifs « Jeunesse » - à l'exemple de Solidarité et du service citoyen.

L'inflexion majeure de ces dernières années est celle introduite par le principe de la « Garantie Jeunesse ». Cette nouvelle exigence, si elle est prise au sérieux, implique que la mission/fonction des Services Publics d'Emploi et de leurs partenaires de « fabrication » de personnes employables³² soit articulée à l'impératif de garantir l'accès à l'emploi – et idéalement même un emploi « durable et de qualité » à tous. On mesure l'ampleur du défi !

³² De la masse des jeunes chômeurs (pas assez qualifiés, ne maîtrisant pas assez les langues, ne disposant pas des bonnes attitudes au travail, peu motivés, etc.), il s'agit de produire des chercheurs d'emplois « fit for the function » adaptés aux besoins des employeurs considérés comme les clients finaux.



Index des sources législatives

- ☞ 16/12/1966 : Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels...
- ☞ 25/11/1991 : Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.
- ☞ 14/07/1999 : Déclaration du Gouvernement fédéral à la Chambre des représentants de Belgique.
- ☞ 15/07/1999 : Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon.
- ☞ 24/12/1999 : Loi du 24 décembre 1999 en vue de la promotion de l'emploi, titre II, chapitre VIII.
- ☞ 20/01/2000 : Contrat d'avenir pour la Wallonie (Parlement Wallon).
- ☞ 17/10/2001 : Déclaration de politique régionale actualisée (Parlement wallon).
- ☞ 21/11/2001 : Livre blanc sur la jeunesse Livre blanc de la Commission européenne - Un nouvel élan pour la jeunesse européenne EUR-Lex - 52001DC0681 - EN - EUR-Lex (europa.eu).
- ☞ 23/01/2002 : Projet de loi concernant le droit à l'intégration sociale, Exposé des motifs, Doc. parl., Chambre des représentants, session 2001-2002, n° 1603/001, 23 janvier 2002, p. 5.
- ☞ 26/05/2002 : Loi concernant le droit à l'intégration sociale.
- ☞ 11/07/2002 : Arrêté royal déterminant l'intervention financière du centre public d'aide sociale dans le coût salarial d'un ayant droit à l'intégration sociale qui est engagé dans le cadre du plan Activa.
- ☞ 11/07/2002 : Arrêté royal portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale.
- ☞ 12/01/2003 : Loi contenant un programme d'urgence pour une société plus solidaire...
- ☞ 2004 : Communauté française, Déclaration de Politique Communautaire 2004-2009.
- ☞ 1/04/2004 : Décret relatif au dispositif intégré d'insertion socioprofessionnelle.
- ☞ 30/04/2004 : Accord de coopération entre l'État fédéral, les Régions et les Communautés relatif à l'accompagnement et au suivi actifs des chômeurs.
- ☞ 20/07/2004 : Déclaration de politique régionale du Gouvernement wallon.
- ☞ 23/09/2004 : Arrêté royal déterminant l'intervention financière du centre public d'action sociale pour la guidance et l'accompagnement d'un ayant droit à l'intégration sociale ou une aide sociale financière visant sa mise à l'emploi en entreprise.
- ☞ 12/10/2004 : Déclaration de politique générale du Premier ministre Verhofstadt à la Chambre.
- ☞ 1/02/2005 : Contrat d'avenir pour les Wallonnes et les Wallons.
- ☞ 25/02/2005 : Programme d'action gouvernemental pour la promotion de l'égalité femmes-hommes, de l'interculturalité et de l'inclusion sociale.
- ☞ 17/10/2006 : Déclaration du Gouvernement fédéral sur sa politique générale..
- ☞ 10/05/2007 : Loi tendant à lutter contre certaines formes de discrimination.



- 24/10/2008 : Accord de coopération-cadre relatif à la formation en alternance, conclu à Bruxelles, le 24 octobre 2008, entre la Communauté française, la Région wallonne et de la Commission communautaire française.
- 12/12/2008 : Décret relatif à la lutte contre certaines formes de discrimination.
- 2009 : Projet de déclaration de politique régionale wallonne 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire.
- 2009 : Projet de déclaration de politique communautaire 2009-2014. Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire.
- Avril 2009 : EU Youth Strategy 2010-2018.
- 2/07/2009 : Convention des Nations Unies relative aux droits des personnes handicapées.
- 16/07/2009 : Déclaration gouvernementale et accord de Gouvernement (Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale).
- 13/10/2009 : Déclaration du Gouvernement relative à sa politique générale.
- 12/01/2012 : Décret relatif à l'accompagnement individualisé des demandeurs d'emploi et au dispositif de coopération pour l'insertion.
- 23/07/12 : Arrêté royal modifiant l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage dans le cadre de la dégressivité renforcée des allocations de chômage et modifiant l'arrêté royal du 28 décembre 2011 modifiant les articles 27, 36, 36ter, 36quater, 36sexies, 40, 59quinquies, 59sexies, 63, 79, 92, 93, 94, 97, 124 et 131septies de l'arrêté royal du 25 novembre 1991 portant la réglementation du chômage.
- 21/11/2012 : Déclaration de politique générale : Tenir le cap du redressement durable.
- 29/11/2012 : Décret modifiant le décret du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse.
- 18/07/2013 : Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux stages de transition.
- 2014 : Fédération Wallonie-Bruxelles, Fédérer pour réussir 2014-2019.
- 6/01/2014 : Loi relative à la Sixième Réforme de l'État concernant les matières visées à l'article 78 de la Constitution.
- 11/04/2014 : Décret portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 20 mars 2014 entre la Communauté française et la Région wallonne et la Commission communautaire française, relatif à la mise en œuvre des bassins Enseignement qualifiant - Formation Emploi.
- 20/07/2014 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2014.
- 23/07/2014 : Déclaration de politique régionale. "Oser, innover, rassembler". 2014-2019, Wallonie.
- 9/10/2014 : Accord de Gouvernement fédéral.
- 17/10/2014 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2014-2015.
- 30/10/2015 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2015-2016.
- 22/06/2016 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française fixant le modèle et les rubriques du plan d'accompagnement individualisé.
- 26/10/2016 : Déclaration de politique générale. Intervention du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rudy Vervoort.



- ☞ 27-28/10/2016 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2016-2017.
- ☞ 23/11/2016 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française visant à coordonner la
- ☞ 11/05/2017 : Arrêté ministériel 2017/862 portant exécution de l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté 2015/791 du Collège de la Commission communautaire française du 16 juillet 2015 relatif au contrat d'alternance.
- ☞ 28/07/2017 : Déclaration de politique régionale. « La Wallonie plus forte ».
- ☞ 19-20/10/2017 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2017-2018.
- ☞ 19/09/2018 : Arrêté du Gouvernement de la Communauté française relatif aux agents des
- ☞ 18/10/2018 : Intervention du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rudy Vervoort. Déclaration de politique générale. Parlement Bruxellois.
- ☞ 25-26/10/2018 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2018-2019.
- ☞ 26/11/2018 : EU Youth Strategy 2019-2027.
- ☞ 20/12/2018 : Circulaire ministérielle relative aux services publics d'accompagnement.
- ☞ 21/12/ 2018 : Loi du 21/12/ 2018 portant des dispositions diverses en matière sociale.
- ☞ 2019 : Déclaration de politique générale de la Région wallonne 2019-2024.
- ☞ 2019 : Fédération Wallonie-Bruxelles, Déclaration de politique 2019-2024.
- ☞ 2019 : Déclaration de politique générale de la Région wallonne 2019-2024.
- ☞ 18/07/2019 : Déclaration de politique générale commune au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et au Collège réuni de la Commission Communautaire Commune et Accord de Gouvernement.
- ☞ 18/10/2019 : Intervention du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rudy Vervoort. Déclaration de politique générale. Parlement Bruxellois.
- ☞ 25/10/2019 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2019-2020.
- ☞ 13/03/2020 : Circulaire 7508 - Coronavirus COVID-19 : Décision du Conseil National de sécurité du 12 mars 2020.
- ☞ 16/04/2020 : Circulaire 7541 - Coronavirus COVID-19 : Décision du Conseil National de sécurité du 15 avril 2020.
- ☞ 25/04/2020 : Circulaire 7550 - Coronavirus COVID-19 : Décision du Conseil National de sécurité du 25 avril 2020.
- ☞ 30/09/2020 : Accord de Gouvernement fédéral, 2019-2024.
- ☞ 23/10/2020 : Intervention du Ministre-Président de la Région de Bruxelles-Capitale, Monsieur Rudy Vervoort. Déclaration de politique générale. Parlement Bruxellois.
- ☞ 30/10/2020 : Parlement francophone bruxellois. Assemblée de la Commission communautaire française. Session 2020-2021.

Bibliographie³³

ADAM (I.) (2011), « Une gestion différenciée de la diversité. Les politiques d'intégration des personnes issues de l'immigration en Flandre, en Wallonie et à Bruxelles », dans RINGELHEIM (J.) (2011), *La diversité culturelle en droit belge*, Louvain-la-Neuve, Academia-Bruylandt.

BECK (U.) (2001), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier.

BERTHET (T), et CONTER (B.) (2011), « Les changements d'instruments de la politique de l'emploi en Wallonie et en France », dans *Travail et emploi*, 125(1), p. 53-63. Cairn.info. <https://doi.org/10.4000/travailemploi.4979>, consulté le 13 novembre.

BESSANT (J.) et WATTS, (R. W.) (2014), «Cruel optimism': a southern theory perspective on the European Union's Youth Strategy, 2008–2012 », dans *International Journal of Adolescence and Youth*, vol. 19, n° sup. 1, p. 125-140.

BIGOT (R.) et CROUTE (P.) (2013), *La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française*, Rapport CREDOC, France.

BLAIRON (J.) et MAHY (C.) (2017), «*Politiques sociales et violence symbolique—La situation des NEET* », Académia/L'Harmattan.

BUSSI (M.) (2016), *Strait-jackets or stepping stones ? Exploring institutional ability to develop employability of young people*, Thèse de doctorat présentée à la Faculté des sciences de la société de l'Université de Genève, Genève, <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:86386>, consulté le 13 novembre 2021.

BUSSI (M.) et GRAZIANO (P.) (2019), « Europeanisation and the Youth Guarantee: The case of France », dans *International Journal of Social Welfare*, 28(4), p. 394-403.

BUSSI (M.) (à venir), «The European Union and youth unemployment : Policy responses, policy developments and key challenges», dans GRAZIANO (P. R.) et TOSUN (J), *Encyclopedia of EU Public Policy*. Edward Elgar.

CAMPBELL (J. L.) (2004), *Institutional Change and Globalization*, Princeton, Princeton University Press.

³³ La bibliographie générale de la recherche est reprise dans le livret transversal (n°7).

CHATZICHRISTOU (S.) et al. (2014), « La formation en alternance—un pont au-dessus des eaux troubles », dans *Étude de la commission parlementaire de la culture et de l'éducation, Parlement Européen*, Luxembourg, Publications Office.

Cour des comptes (2008), *La convention de premier emploi Un dispositif de lutte contre le chômage des jeunes, Rapport de la Cour des comptes transmis à la Chambre des représentants*.

DINGELDEY (I.), STEINBERG (L.), et ASSMANN, (M.-L) (2019), «Horizontal and vertical coordination of the European Youth Guarantee», dans *Youth Unemployment and Job Insecurity in Europe*, Edward Elgar Publishing, 2019.

DUMONT (D.) (2010), « Pour ou contre l'activation des chômeurs ? Une analyse critique du débat », dans *Tijdschrift voor sociaal recht/Revue de droit social*, 3, p. 355-385.

DUMONT (D.) (2015), « L'emploi et la formation professionnelle après la sixième réforme de l'État : quelles perspectives (en particulier à Bruxelles) ? », dans DUMONT(D.), *L'impact de la sixième réforme de l'État sur la sécurité sociale et le marché du travail : regards de juristes*, numéro spécial de la *Revue belge de sécurité sociale*, vol. 57, n°2, p. 342 à 355.

DUPRIEZ (V.) et MAROY (C.) (1999), « Politiques scolaires et coordination de l'action », dans *Les Cahiers de recherche du GIRSEF*, n° 4.

EHRENBERG (A.) (2014), « France-États-Unis, deux conceptions de l'autonomie », Propos recueillis par Xavier Molénat, dans *L'Individu contemporain*, p. 175-181.

FELD (S.) et MANÇO (A.) (2000), *L'intégration des jeunes d'origine étrangère dans une société en mutation*, Paris, Montréal, L'Harmattan.

FRANSSEN (A.) et al. (2012), *État des lieux et évolution des métiers urbains*, Bruxelles, SPP intégration sociale.

FRANSSEN (A.), CARLIER (D.) et BENCHEKROUN (A.) (2014), « Les transitions des jeunes entre l'enseignement et l'emploi à Bruxelles : Défis pour la gouvernance, Note de synthèse BSI », dans *Brussels Studies*, <https://doi.org/10.4000/brussels>, consulté le 13 novembre 2021.

FURLONG (A.) (2006), « Not a very NEET solution: representing problematic labour market transitions among early school-leavers », dans *Work, Employment and Society*, vol. 20 (3), p. 553-569.

GIOVANNINI (N.) (2000), « La politique sociale sous le sceau de l'état-providence actif : Esquisse d'évaluation critique », dans *Pyramides*, 1, p. 157-169.

HASSENTEUFEL (P.) (2011), *Sociologie de l'action publique*. Armand Colin.

HERMAN (V.) et TRUJILLO (C.) (2019), *Belfi : quand le serpent se mord la queue*. Février 2019, Analyse n°1, Cefoc.

HUMBLET (P.), et SOMMER (M.) (2019), *Une ligne du temps des crèches depuis 1844 : œuvre nationale de l'enfance de 1919-1983 – Office de la naissance et de l'enfance 1983-2019* », ONE, 2019.

International Labour Office (2010), « Global Employment trends for youth », dans *Special issue on the impact of the global economic crisis on youth*, International Labour Office: Genève.

JACOBS (D.) et RÉA (A.) (2007), « [Les jeunes Bruxellois, entre diversité et adversité. Enquête parmi les rhétoriciens des écoles de la Ville de Bruxelles](#) », dans *Brussels Studies*. La revue scientifique électronique pour les recherches sur Bruxelles, N°8.

JACQUOT (S.) (2010), « Approche séquentielle », dans *Dictionnaire des politiques publiques*, p. 82-90.

JACQUOT (S.) (2019), « Approches cognitives », dans BOUSSAGUET (L.), JACQUOT (S.) et RAVINET (P.) (2019), *Dictionnaire des politiques publiques*. Presses de Sciences po.

JOASSART (P.) (2017), « L'incidence de la Sixième Réforme de l'État sur l'assurance chômage et la politique de l'emploi », dans DELGRANGE (X.) et al., *La sécurité sociale dans l'État fédéral*. Anthemis, p. 11-30.

KLATT (G.) (2020), « The European Youth Strategy », dans *Europe's Lifelong Learning Markets, Governance and Policy*, Palgrave Macmillan, Cham, p. 77-103.

LABADIE (F.) (2012), « L'action publique en faveur de la jeunesse. L'eupéanisation en cours ? », dans *Les Cahiers du Développement Social Urbain*, 2/56, p. 28-30.

LACOURT (I.) (2007), « Quel est votre projet ? L'insertion socioprofessionnelle des usagers dans les CPAS bruxellois », dans *Brussels Studies*. n°5, 23 mars 2007, p. 1-16.

LEFEBVE (V.) (2019), « Les réformes de l'assurance chômage (2011-2019) », dans *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 33, p. 5-104.

LOPEZ (M. S.) (2015), « Les impacts domestiques du Cadre européen des certifications en Belgique francophone: controverses autour d'un instrument », dans *Dynamiques regionales*, (1), p. 44-55.

MAROY (C.) (2000), « Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe », dans *Recherches sociologiques*, 2, p. 45-59.

MARQUIS (N.) (2015), *Le changement personnel. Histoire, mythes, réalités*, Éditions Sciences Humaines.

MARTINIELLO (M.) (1998), *Multicultural policies and the State : a comparison of two European societies*, Utrecht, Ercomer.

MASCHERINI (M.) et LEDERMAIER (S.) (2016), *Exploring the diversity of NEETs*, Luxembourg, Publications Office of the European Union Luxembourg.

MASCHERINI (M.) (2018), « Origins and future of the concept of NEETs in the European policy agenda », dans O'REILLY (J.) et al., *Youth Labor in Transition*, Oxford University Press, p. 503-529, <https://doi.org/10.1093/oso/9780190864798.003.0017>, consulté le 13 novembre 2021.

MULLER (P.) et SUREL (Y.) (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.

MULLER (P.) (2000), « L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », dans *Revue française de science politique*, vol. 50, n°2, p. 189-208.

MULLER (P.) (2005), « Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique. Structures, acteurs et cadres cognitifs », dans *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 155-187.

NAGELS (C.) (2002), « La création d'Everberg : le prix à payer pour une coalition arc-en-ciel », dans *L'Année sociale*, 2002, p. 301-307.

OCDE (2007), « Des emplois pour les jeunes/Jobs for Youth : Belgique 2007 », dans *OECD*, <https://doi.org/10.1787/9789264030428-fr>, consulté le 13 novembre 2021.

O'REILLY (J.) et al. (2015), « Five characteristics of youth unemployment in Europe : Flexibility, education, migration, family legacies, and EU policy », dans *Sage Open*, vol. 5, n° 1, p. 1-19.

ORIANNE (J.-F.) (2005), *Le traitement clinique du chômage. 2005*, Thèse de doctorat. Université Catholique de Louvain, Belgique.

ORIANNE (J.-F.) (2006), « Carrefour formation : Territorialisation de l'action publique et territoires professionnels », dans GUYOT (J.-L.) et MAINGUET (C.), *La formation professionnelle continue: stratégies collectives*. De Boeck Supérieur, p. 263-303.

RALSTON (K.) et al. (2016), «Do young people not in education, employment or training experience long-term occupational scarring? A longitudinal analysis over 20 years of follow-up», dans *Contemporary Social Science*, vol. 11, n° 2-3, p. 203-221.

ROPÉ (E.) et TANGUY (L.) (1994), *Savoirs et compétences : De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, Paris, L'Harmattan.

SABATIER (P. A.) et al. (2000), « Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », dans *Revue française de science politique*, p. 209-234.

SALVÀ-MUT (F.), TUGORES-QUES (M.) et QUITANA-MURCI (E.) (2018), « NEETs in Spain: an analysis in a context of economic crisis », dans *International Journal of Lifelong Education*, 37(2), p. 168-

183. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02601370.2017.1382016>, consulté le 13 novembre.

SCARPETTA (S.), SONNET (A.), et MANFREDI (T.) (2010), « Montée du chômage des jeunes dans la crise: comment éviter un impact négatif à long terme sur toute une génération? », dans *Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales, l'emploi et les migrations*, n° 106, OCDE.

SERRACANT (P.) (2014), « A Brute Indicator for a NEET Case: Genesis and Evolution of a Problematic Concept and Results from an Alternative Indicator », dans *Social Indicators Research*, 117(2).

STROOBANTS (M) (2007), « La fabrication des compétences, un processus piloté par l'aval ? », dans *Formation-Emploi*, p. 89-94. <https://doi.org/10.4000/formationemploi.1491>, consulté le 13 novembre 2021.

TER HAAR (B.) et COPELAND (P.), « EU Youth policy: a waterfall of softness », communication présentée à la conférence de l'*European Union Studies Association*, 2011.

VALIENTE (O.) et al. (2020), « Educationalisation of youth unemployment through lifelong learning policies in Europe », dans *European Educational Research Journal*, 19(6), p. 525-543.

VANDENBROUCKE (F.) (1999), *L'État social actif : une ambition européenne*, Conférence Den Uyl, Amsterdam 13 décembre 1999, texte dactylographié, p. 8.

VAN DE VELDE (C.) (2019), « Sous la catégorie des « NEET » : normes sociales et parcours de vie », dans *Diversité*, n°194, 1/3, 2019, p. 62-69.

VAN HAEPEREN (B.) (2005), « Politique de l'emploi et de la formation professionnelle continue en Région wallonne : Enjeux et limites », dans GUYOT (J-L.), MAINGUET (C.) et VAN HAEPEREN (B.), *La formation professionnelle continue: Enjeux sociétaux*. De Boeck Supérieur, 2005.

VERDIER (É.) (2008), « L'éducation et la formation tout au long de la vie : une orientation européenne, des régimes d'action publique et des modèles nationaux en évolution », dans *Sociologie et sociétés*, 40 (1), p. 195-225.

WOLBERS (M. H.) (2014), « Introduction: Research on school-to-work transitions in Europe », dans *European Societies*, 16(2), p. 167-174.

Soucieux d'outiller utilement l'ensemble des acteurs et actrices des secteurs de l'enfance et de la jeunesse, l'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse a commandité une recherche consacrée à l'histoire des politiques d'enfance et de jeunesse en Belgique francophone de 1999 à 2020. Cette recherche, réalisée par un consortium de chercheurs et chercheuses de l'UCL, de l'Université Saint-Louis et de l'Agence Alter, fait suite à une publication qui avait retracé les grandes évolutions de ces politiques au 20e siècle.

Cette recherche est publiée sous la forme de sept livrets qui abordent six secteurs clés des politiques d'enfance et de jeunesse : l'enseignement, l'insertion socio-professionnelle, l'éducation non formelle, l'aide à la jeunesse et la prévention, l'accueil de l'enfant. Un dernier livret proposera une analyse transversale des évolutions analysées en matière de décision publique.

L'Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse est un service de recherche, d'évaluation et d'aide à la décision publique rattaché au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles. Ce service développe une série d'actions et de recherches avec pour fil rouge la Convention internationale des droits de l'enfant.

Contact :

Observatoire de l'Enfance, de la Jeunesse et de l'Aide à la Jeunesse
Boulevard Léopold II, 44
1080 Bruxelles
02 413 37 65

Editeur responsable :

Frédéric Delcor, Secrétaire général,
Bd Léopold II, 44
1080 Bruxelles

observatoire.enfance-jeunesse@cfwb.be

Toutes nos publications sont disponibles à l'adresse : www.oejaj.cfwb.be

Suivez-nous sur FB et LinkedIn

