



Mars 2014

## **ETUDES & ANALYSES**

INVENTAIRE DESCRIPTIF ET ANALYTIQUE  
DES ACCORDS DE COOPÉRATION  
ENSEIGNEMENT FORMATION EMPLOI  
EN RÉGION BRUXELLOISE

### **CAHIER ANALYTIQUE**

Rue de Stalle 67 - 1180 Bruxelles

T +32(0)2 371 74 32 - [info@ccfee.be](mailto:info@ccfee.be) - [www.ccfee.be](http://www.ccfee.be)

## Table des matières

---

<b>1. Introduction.....</b>	<b>3</b>
<b>2. Une définition juridique .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Contexte institutionnel : un fédéralisme complexe .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Contexte bruxellois : un fédéralisme asymétrique .....</b>	<b>7</b>
<b>4.1 Asymétrie intra-francophone .....</b>	<b>7</b>
<b>4.2 Asymétrie francophones / néerlandophones .....</b>	<b>8</b>
<b>5. Un inventaire toujours à affiner .....</b>	<b>9</b>
<b>6. Pluralité des instruments de coordination .....</b>	<b>9</b>
<b>7. Diversité des logiques politiques .....</b>	<b>10</b>
<b>8. Pour mémoire, quelques comptages .....</b>	<b>12</b>
<b>9. 6ème réforme de l'État .....</b>	<b>13</b>
<b>10. Propositions finales de recommandations .....</b>	<b>14</b>
<b>11. Sources .....</b>	<b>15</b>
<b>11.1 Personnes ressources rencontrées ou consultées .....</b>	<b>15</b>
<b>11.2 Bases de données en ligne .....</b>	<b>15</b>
<b>11.3 Autres sites consultés .....</b>	<b>15</b>

## 1. Introduction

---

**75 textes** aux dénominations très variables ont été identifiés : accords de coopération (AC), protocoles de coopération, conventions de collaborations, etc.

Pour mieux appréhender et catégoriser ces textes, distinguons tout d'abord les Accords de coopération de ce que nous avons appelé de simples « conventions » :

- **les Accords de coopération** sont pris entre les autorités politiques des différents niveaux de pouvoir ;
- tandis que ce que nous avons appelé « **conventions** » lient entre elles des administrations (Ministères, OIP...) d'entités différentes, sans donc être directement pris par les autorités politiques (exécutifs et/ou assemblées parlementaires). **Ces « simples » conventions sont au nombre de 6 parmi les textes recensés dans le présent inventaire.** Elles y ont été reprises dans la mesure où de tels textes liant les administrations relevant de niveaux de pouvoir différents ont un impact structurant sur les collaborations entre entités dans les secteurs analysés et sont souvent liées à des Accords de coopération.

Parmi les 69 Accords de coopération au sens juridique du terme (voir le point suivant), il faut encore distinguer :

- **ceux qui font l'objet d'un assentiment par des assemblées parlementaires sous forme de décret, d'ordonnance et/ou de loi fédérale (ils sont 60) ;**
- **et ceux qui ont été conclus entre les seuls exécutifs, sans avoir dû passer par les parlements (9 textes sont dans ce cas) :** ce sont bien des Accords de coopération au sens juridique de ce concept mais, quand il y a besoin de les distinguer dans le cadre du présent travail, nous les dénommerons « protocoles de coopération »<sup>1</sup> ;

Ces distinctions sont importantes puisque ces différents types de textes n'ont pas la même valeur dans la hiérarchie des normes qui placera en tête les Accords de coopération ayant reçu des assentiments parlementaires, puis ceux qui lient les exécutifs entre eux (les « protocoles ») et enfin les « conventions ».

Pour simplifier le propos, et sauf précision explicite, dans la suite du texte nous continuerons cependant à parler d'« accords de coopération » (AC) pour l'ensemble des textes recensés.

## 2. Une définition juridique

---

De manière générale, un AC peut être défini selon le CRISP<sup>2</sup> comme une « *convention négociée entre Autorité fédérale, Régions et Communautés, ou certaines d'entre elles, afin d'accroître la collaboration et d'éviter des controverses entre ces entités* ». La base de données en ligne de

---

<sup>1</sup> Sur la base d'une pratique que nous avons pu identifier mais qui n'est certes pas – et loin de là - généralisée et ni juridiquement établie.

<sup>2</sup> <http://www.vocabulairepolitique.be/accord-de-cooperation/>

l'administration flamande Nadia<sup>3</sup> donne une description claire et synthétique des AC dans le droit belge :

*« L'apparition en Belgique d'un système fédéral a impliqué que l'État fédéral, les Communautés et les Régions puissent, en tant que partenaires égaux et à des fins de collaboration, conclure entre elles des conventions. Ces AC portent par exemple sur des services conjoints, sur l'exercice commun de certaines compétences, ou sur le développement d'initiatives conjointes. L'article 92bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 précise une série de domaines pour lesquels des AC doivent être conclus, tandis que pour les autres, les AC sont une possibilité non assortie d'obligation. Les AC sont le plus souvent conclus par les gouvernements. Ils doivent être approuvés par les assemblées chaque fois qu'ils portent sur des matières devant être réglées par loi, par décret ou par ordonnance, qu'ils ont des implications pour les charges budgétaires des entités concernées, ou qu'ils lient les citoyens personnellement. Ces AC ne sont d'application qu'à partir du moment où ils ont été approuvés par toutes les instances concernées. » (Nadia, n.d.)*

Autrement dit, dès lors que la Belgique se dote de Régions en plus des Communautés, elle doit trouver des solutions de collaboration pour ne pas enfermer son architecture dans des schémas statiques, qui deviendraient vite paralysants. Elle invente donc une forme originale de contractualisation de l'action publique qui permet notamment de cadrer ce que l'on appelle de manière générique (et floue) du côté francophone les « politiques croisées ». Même si cette dynamique de contractualisation peut se retrouver dans d'autres contextes, ces « ententes intergouvernementales »<sup>4</sup> se retrouvent naturellement dans les systèmes fédéraux.

Parmi ces textes organisant la coordination des actions publiques au sein du fédéralisme belge, nous l'évoquons déjà ci-dessus, deux types particuliers sont à distinguer en plus des accords de coopération au sens strict :

- dans les textes que nous avons rencontrés, les AC pris par les seuls Gouvernements et qui ne passent donc pas par l'approbation des assemblées sont plutôt qualifiés de « protocoles d'accord » ;
- les simples « conventions de collaboration » prises le plus souvent entre administrations de différentes entités (Ministère, OIP, etc.) ou entre une administration et un acteur d'un autre niveau de pouvoir.

Ces deux cas de figure ont pour point commun de déployer des effets de droit plus faibles que la loi, le décret ou l'ordonnance, dans la hiérarchie des normes. Ils ne font d'ailleurs pas l'objet d'une publication systématique au *Moniteur belge*, d'où le fait que notre inventaire ne peut prétendre à l'exhaustivité en ce qui les concerne.

Cet inventaire n'a repris qu'une sélection des conventions qui apparaissaient les plus utiles à signaler parce que structurantes (les autres qui se comptent par centaines - de financement et/ou d'agrément

---

<sup>3</sup> Nadia (Netwerk Archivering van Documenten m.b.t. Intrafédérale en Internationale Akten), Vlaamse Overheid, Bruxelles, n.d., <http://nadia-burger.vlaanderen.be/nadia/zoeken/show.do>

<sup>4</sup> Voir par exemple : Johanne Poirier, « Quand le « non-droit » fait la loi : Les accords de coopération et l'hypothèse du pluralisme juridique », téléchargeable sur : [http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme\\_1/contributions/POIRIER-1-20070507.pdf](http://dev.ulb.ac.be/droitpublic/fileadmin/telecharger/theme_1/contributions/POIRIER-1-20070507.pdf)

le plus souvent - n'ont pas été listées ici), que nous leur avons donné une valeur particulièrement exemplative, ou qu'elles constituent des actes d'exécution d'AC<sup>5</sup>.

Remarquons enfin que nous n'avons travaillé ici que sur les accords intra-belges, aussi appelés intra-fédéraux, à l'exclusion donc d'accords et traités internationaux multipartites ou bilatéraux<sup>6</sup>.

### 3. Contexte institutionnel : un fédéralisme complexe

---

À la veille du transfert concret de compétences du niveau fédéral vers les entités fédérées, il faut tout d'abord souligner la nécessité d'une mise à plat du paysage des Accords de coopération. La 6ème réforme de l'État va en effet entraîner l'adoption et la révision de nombreux Accords de coopération : une clarification de l'existant apparaît dès lors d'autant plus indispensable si l'on espère produire plus de visibilité voire de cohérence.

Si l'AC est le produit d'un contexte de fédéralisme, et si le nombre d'AC semble augmenter au rythme des réformes successives de l'État, ils n'en sont en effet pas pour autant un outil de simplification législative ou politique.

De fait, nous avons pu remarquer :

- que certains AC restent privés de mise en application *ad vitam aeternam* ou pour une longue période, et ce malgré leur approbation (p.ex. AC de 2008 créant l'Offa), parfois le temps que la Cour constitutionnelle se prononce sur un recours en annulation ;
- que certains AC qui rencontrent pourtant une des 3 conditions reprises par la loi spéciale de 1980 citées plus haut, ne font jamais l'objet d'approbation par une ou plusieurs des assemblées concernées, ce qui, cet assentiment étant obligatoire, fragilise leur valeur juridique voire les rend inexistants en droit (p.ex. AC de 94 instituant le BNCTO, AC de 2002 sur la force obligatoire des CCT) ;
- que ce processus de ratification peut être étalé sur une durée de plusieurs années, vu notamment le découplage des élections fédérales et Régionales (et des renouvellements de gouvernements) ;
- que certains AC sont entièrement ou partiellement abrogés sans que cela soit explicitement mentionné (p.ex. AC Rosetta/PAC de 2000) ;
- ou arrivent à terme sans avoir été prolongés ou remplacés.

Sur les 75 textes recensés,

- 62 ne semblent pas poser problème quant à savoir s'ils s(er)ont effectivement d'application. 49 sont bel et bien d'application et 13 sont encore en cours d'élaboration, de négociation, d'approbation imminente (Bassins de vie, cadastre, cadre francophone des certifications...) ou

---

<sup>5</sup> Vu les critères repris dans la définition, des textes tel que les Conventions-cadre prises avec les Fonds sectoriels ou celle passée entre Bruxelles Formation et les réseaux de l'Enseignement de promotion sociale n'ont pas été repris, puisque ces acteurs ne sont pas tous des administrations. Ils ont cependant également un « impact structurant » : ces textes devraient en réalité faire l'objet d'une analyse en soi, dans la suite du travail.

<sup>6</sup> Dans cette logique, n'ont pas été repris des textes touchant à ces compétences internationales telles que l'accord-cadre de coopération du 30 juin 1994 entre l'État fédéral, les Communautés et les Régions portant sur la représentation du Royaume de Belgique auprès des organisations internationales poursuivant des activités relevant de compétences mixtes (paru au *Moniteur belge* le 11 novembre 1994).

de mise en application (via l'ajout d'un avenant par exemple), ce qui fait de l'objet de cet inventaire une matière en pleine mutation ;

- Les 13 derniers nécessiteraient un examen juridique plus approfondi qui dépasse le cadre de la présente mission : certains ont été remplacés sans être explicitement abrogés (protocole de 1988 sur la défédéralisation de l'Onem), certains n'ont pas été et ne seront jamais approuvés (CCT Régionales), d'autres enfin posent question sur leur statut exact et leur place précise dans la hiérarchie des normes. Notons également que certains textes semblent obsolètes ou être (pour le moment ?) purement et simplement restés lettre morte (contrôle des travailleurs étrangers, clauses sociales dans les marchés publics, etc.).

Plus généralement, hormis l'obligation définie par la loi spéciale de 1980 dont le respect semble aléatoire, l'univers politique des AC ne semble procéder d'aucun principe général : c'est au cas par cas qu'on y recourt, et qu'on en définit la géométrie. Cette variabilité est le signe d'une très grande souplesse, qui permet de mobiliser (ou pas) l'AC comme une réponse pragmatique dans des situations politiques et institutionnelles particulières. Le contenu même et le volume des AC sont d'ailleurs extraordinairement variables, entre quelques lignes portant sur des principes et plusieurs dizaines de pages détaillant des fonctionnements complexes.

Par ailleurs, le contenu des décisions prises par ce type d'acte est un autre élément de variabilité. Si l'on veut tenter une typologie fonctionnelle, on retiendra :

1. des AC strictement procéduraux : une instance est créée, des flux d'information sont échangés, etc. ;
2. des AC qui organisent la division du travail dans des matières où plusieurs entités sont compétentes, comme entre fédéral et Régions en matière d'emploi ;
3. des AC qui articulent deux matières relevant d'entités différentes (p.ex. école et aide aux personnes handicapées) ;
4. des AC qui créent un espace à l'intersection de matières relevant d'entités différentes, comme ce sera le cas entre francophones pour tout ce qui relève des instruments de qualification professionnelle. Dans ce dernier type d'AC, trois cas de figure peuvent être distingués :
  - a. les AC qui instituent des instances productrices de normes communes : le SFMQ, Altis, les bassins de vie, etc. ;
  - b. les AC qui instituent des services (à la population, aux entreprises, etc.) comme le CVDC ou les CTA ;
  - c. les AC qui mutualisent des moyens (fonds et programmes européens).

Notons également que trois innovations gouvernementales encouragent le développement des AC :

- les réunions de gouvernement conjoint inter-francophone Régional et communautaire lancées de manière systématique sous cette législature, et qui avaient déjà connu des précédents ;
- la systématisation de ministres à « double casquette » les amenant à prendre des AC entre deux cabinets dont ils ont la responsabilité politique ;
- certains AC sont enfin intimement liés à une conférence interministérielle, qui leur donne une dynamique particulière (pauvreté, économie sociale, alphabétisation, etc.).

Relevons enfin le cas particulier de l'accord de coopération-cadre qui permet de « *créer le cadre général de la coopération entre les partenaires concernés par une matière d'une certaine ampleur* »<sup>7</sup>, tout en appelant à des précisions sur ses modalités de mise en œuvre qui trouveront place dans un ou plusieurs autres textes (en ce compris par exemple des accords de coopération complémentaires).

#### **4. Contexte bruxellois : un fédéralisme asymétrique**

---

Si nos commentaires montrent jusqu'ici l'AC comme une possibilité offerte aux décideurs pour mieux coopérer entre entités différentes, en Région bruxelloise l'AC devrait être un instrument privilégié de la décision politique. À Bruxelles, ce ne sont en effet pas moins de 6 exécutifs qui exercent des compétences (7 si on inclut le Collège de la VGC, au statut particulier), contre 2 ou 3 gouvernements dans les autres Régions.

Mais en réalité la mise en œuvre d'un tel fédéralisme coopératif rencontre à Bruxelles nombre d'obstacles dus à une double asymétrie.

##### **4.1 Asymétrie intra-francophone**

Entre entités francophones et Régionales tout d'abord. Raphaël Born<sup>8</sup> avait en 2002 souligné, pour le regretter, d'une part, « *la faible intensité du fédéralisme coopératif intra-francophone* » et, d'autre part, « *la marginalisation de la Cocof dans le fédéralisme coopération intra-francophone* ».

Il faut constater des évolutions sur ces deux plans. Comme le montre le tableau relatif au nombre d'AC conclus en fonction des périodes, on assiste à une intensification des AC entre entités francophones.

Par ailleurs, il y a aujourd'hui peu d'exemples d'AC qui, comme à l'instar des politiques croisées de la fin des années 90 et début 2000, oublièrent carrément la Cocof ou la laissèrent sur le côté pour renforcer les seules relations entre FWB et Région wallonne (sans les Germanophones). Ces politiques croisées avaient pour objectif de permettre le développement de politiques d'enseignement notamment articulées aux compétences régionales wallonnes (dans le cadre de ses différents « plans ») et de refinancer ces politiques communautaires (mais sur le seul territoire wallon). Cette situation posait de nombreux problèmes d'égalité de traitement entre citoyens francophones selon leur territoire de résidence. Mais ce problème semble avoir été partiellement rencontré dans les matières qui nous occupent. Nous avons un seul exemple récent d'un tel AC n'incluant pas les Bruxellois, celui passé sur les synergies statistiques, bien que le cas de figure soit particulier : la mise en œuvre de cet AC (qui n'a que très peu d'implication budgétaire) permet la production de données bruxelloises (sans que ses acteurs – IBSA ou autres - ne soient cependant directement à la manœuvre).

Cependant les actuels AC inter-francophones, si ils sont bien tripartites, restent déséquilibrés pour différentes raisons structurelles : ils sont souvent à l'initiative des acteurs wallons (les Bruxellois francophone étant associés sans être à l'impulsion, ni à la manœuvre) et la Cocof rencontre souvent

---

<sup>7</sup> Définition extraite de la « Proposition de Décret relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française » en cours de révision suite aux accords institutionnels de la VIe Réforme de l'État et de la « Sainte-Emilie ».

<sup>8</sup> Bom Raphaël, « Bilan de l'exercice des compétences transférées par la Communauté française », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n° 1783-1784, 2002.

des difficultés financières dans l'application des AC. Enfin, il faut surtout souligner que la Cocof... n'est évidemment pas la Région de Bruxelles-Capitale, ce qui pose des problèmes de mobilisation des compétences Régionales (d'emploi et de développement économique surtout), problèmes que les Wallons ne connaissent pas. La Région de Bruxelles-Capitale n'est en effet le plus souvent pas partie prenante à ces accords. La difficulté d'associer la Région de Bruxelles-Capitale réside notamment dans le fait que son caractère bilingue la mène dans de nombreux cas à réaliser des accords parallèles avec la Flandre, ce qui s'avère politiquement, sinon pratiquement très complexe à réaliser. On en a d'ailleurs peu d'exemples. Mais au-delà de cette voie du parallélisme dans les textes, il semble que ce qui soit en réalité juridiquement et politiquement surtout nécessaire, c'est que la clé de financement des acteurs néerlandophones / francophones soit respectée, dans le cas d'accords de financements qui évitent soigneusement d'empiéter sur les compétences des Communautés flamande et française (voir infra 4.2). Cette porte de sortie récemment validée par la Cour constitutionnelle dans le cas des Accords de coopération New Deal pourrait être de plus en plus privilégiée, même si s'accorder sur le seul financement ne permet pas nécessairement de garantir des orientations politiques communes et cohérentes.

#### **4.2 Asymétrie francophones / néerlandophones**

De plus, et surtout, les matières communautaires ne sont pas gérées de la même manière à Bruxelles par les Flamands et les francophones. Si depuis les Accords institutionnels de 1994, la Cocof déploie ses politiques propres, la VGC n'existe juridiquement que par la Communauté flamande. Autrement dit, la contractualisation sur ces matières, au premier rang desquelles la formation professionnelle, ne peut en aucun cas se faire de façon tripartite Région-Cocof-Communauté flamande, ni même « entre Bruxellois ». La VGC est un pouvoir déconcentré. Elle n'a pas l'autonomie institutionnelle qui lui permettrait de contractualiser, au sens de la Loi spéciale de 1980, avec les autres entités bruxelloises.

L'obstacle est juridique mais aussi politique. Il impose au gouvernement bruxellois, comme dans le cas des récentes politiques croisées, de développer deux logiques de contractualisation parallèles, à charge pour lui de lever en son sein les questions que pose la coordination de ces deux logiques. Une ingénierie pragmatique s'est ainsi développée. Les OIP (Actiris, VDAB, Bruxelles Formation) gèrent ce loquet en développant avec des organismes dépendant des autres entités toute une batterie de contractualisations dont le pivot central est Actiris. Pragmatiquement, dans le cas du New Deal, le gouvernement conclut des AC qui, se réduisant à des transferts budgétaires vers la VGC et la Cocof (respectant la clé 80-20), ne doivent pas passer par l'approbation formelle de politiques substantielles par toutes les assemblées concernées. Mais, dans ce cas, comme nous l'avons déjà relevé (voir supra 4.1), les politiques voulues par les acteurs régionaux n'ont alors qu'*éventuellement* des effets du côté flamand : elles n'en ont que si les autorités flamandes acceptent de s'inscrire dans les orientations régionales.

La Réforme de l'Etat va ouvrir certaines possibilités pour Bruxelles (notamment en matière de formation professionnelle où la Région pourra impulser des orientations négociées avec les commissions communautaires, négociées – pour être plus précis - par Actiris et Bruxelles Formation, d'une part, Actiris et le VDAB, d'autre part), mais sans profondément bouleverser le schéma institutionnel d'ensemble. Autant dire qu'à architecture institutionnelle inchangée, les alternatives déployées grâce à des trésors d'imagination et de concertation semblent continuer à être les seules voies praticables. Or elles sont énergivores donc sans doute peu efficaces, et politiquement fragiles donc génératrices d'incertitudes (voir les AC politiques croisées Région-Flandre, qui restent souvent lettre morte, soit non approuvés, soit non appliqués, ce qui donne à leurs textes un caractère pour le moins redondant).

Il faut noter aussi qu'alors qu'une importante « grappe » d'accords consiste en l'élaboration de politiques communes FWB-RW-Cocof, une telle dynamique est complètement sans objet du côté flamand. Du coup, il y a un grand nombre de matières qui sont gérées par conventions et protocoles du côté bruxellois flamand et par AC du côté bruxellois francophone. Même si nous avons repris et examiné quelques-unes de ces conventions et protocoles, il n'en reste pas moins un morceau de continent inexploré en matière de contractualisation des politiques néerlandophones à Bruxelles, le moindre formalisme de ces textes en rendant l'ensemble moins lisible que les AC.

## 5. Un inventaire toujours à affiner

---

Ces éléments d'analyse ont des répercussions directes sur la qualité du présent inventaire et de ses sources.

Si les AC sont systématiquement publiés au *MB*, ce n'est pas le cas des protocoles de collaboration et autres conventions, qui dans certains cas sont nombreuses et/ou règlent des matières importantes. L'exhaustivité du présent inventaire est donc à relativiser sur ce point particulier :

- les bases de données disponibles ne sont exhaustives que pour ce qui concerne les 15-20 dernières années, elles sont muettes ou parcellaires pour les textes antérieurs ;
- les protocoles et autres conventions ne font l'objet d'aucune obligation de publicité particulière, ce qui les rend tantôt impossibles à identifier, tantôt extrêmement difficiles à consulter (or parfois ils occupent clairement la place d'un AC, comme le protocole de 1988 organisant la défédéralisation de l'Onem, cité dans tous les AC qui suivront en matière d'accompagnement des chômeurs) ;
- La Cocof n'a pas de base de données publique de sa législation, les textes qui la lient doivent donc être trouvés ailleurs (FWB, Région wallonne, fédéral).

## 6. Pluralité des instruments de coordination

---

Les AC ne sont pas les seuls instruments d'importance en matière de coordination de l'action des entités de l'État. Nous pouvons également relever les mécanismes suivants :

- Il existe d'abord des cas où l'aspect politique de cette coordination est traduit dans des textes strictement politiques (on peut tout particulièrement citer les exemples de la « Note Di Rupo » sur le 6ème réforme de l'État et du *New Deal* (PCUD) ;
- La mise en œuvre d'une coordination peut relever d'une production législative ou réglementaire d'une seule entité : des lois spéciales (voir Communauté métropolitaine), des lois de financement (c'est le cas pour les droits de tirage en matière d'emplois subventionnés comme les ACS) ou des lois, décrets ou ordonnances (voire leurs arrêtés d'application) pris par un seul niveau de pouvoir impliquant des acteurs publics relevant de compétences d'autres entités (p.ex. Chapitre 2 - instituant la CCFEE - du décret portant création de Bruxelles Formation, Décret sur le CEF par exemple, Décret Ipieq, etc.).
- Une forme de coordination similaire – qui n'a pas été prise en compte dans notre inventaire – est constituée par tous les moyens que le fédéral octroie aux entités politiques bruxelloises que constituent les communes et les CPAS (en consultant ou pas la Région ou la Cocom) :

c'est le cas en matière de politique des grandes villes, de programmes d'insertion socio-professionnelle des CPAS, d'emplois d'agents de prévention, etc..

- Il existe des cas où des législations augmentent les moyens et les missions d'instances créées par un AC, comme c'est le cas pour la CCFEE, ou pour le BNCTO. Cette nouvelle législation peut être un AC, comme l'AC de 99 sur l'alternance, mais peut aussi être une loi, une ordonnance, un décret ou un arrêté. On peut voir apparaître ici des formes de collaboration dans une logique relativement unilatérale d'un point de vue institutionnel (pas nécessairement sans négociation politique entre les entités concernées), comme c'est le cas lorsque la Cocof crée la CCFEE, ultérieurement ratifiée par un AC. De nouveau, le pragmatisme est ici le concept-roi.
- On notera également, au moins dans l'avant-projet d'AC de 2013 sur l'alternance, la notion d'AC faisant l'objet d'arrêtés d'exécutions identiques adoptés en parallèle par les entités signataires, ce qui peut se lire à terme non comme une forme d'estompement de la coordination des politiques, mais comme une forme de déformalisation de l'instrument politique que constituent les AC, une sorte d'alternative pratique.
- Pour rappel, notons enfin que la Communauté flamande utilise ses réglementations, ses budgets et ses institutions pour adapter nombre de ses politiques bruxelloises là où du côté francophone, il est nécessaire d'en passer par un décret de la Cocof ou un accord de coopération intra-francophone. Il suffit pour s'en convaincre de rappeler que la Flandre déploie en RBC, en passant par la VGC (comme pouvoir organisateur voire comme pouvoir réglementaire d'adaptation des décrets flamands), de la formation en alternance, de la formation professionnelle, y compris des classes moyennes, de la validation des compétences, de l'accueil des migrants, de la lutte contre le décrochage scolaire, de l'emploi dans les secteurs de la petite enfance, ou encore des projets de rénovation des quartiers.

## 7. Diversité des logiques politiques

---

Il est aussi intéressant de relever la diversité des logiques politiques de collaboration à l'œuvre à travers les AC en matière d'emploi-formation-enseignement. Ces logiques forment comme un continuum entre des approches éprouvées et capitalisées, et des approches émergentes ou innovantes.

Ainsi, nous identifions comme logique éprouvée et capitalisée, celle des AC entre la Cocof, la FWB et la RW, que nous avons appelée intra-francophones, autour de la formation professionnelle et des instruments de qualification professionnelle. Nous y retrouvons : les AC sur le CVDC, le SFMQ, les bassins de vie, l'alternance (y compris la formation des classes moyennes et à présent l'Offa et son avenant), le CFC, les agences FSE et AEF, l'alphabétisation, le cadastre des parcours. Ces accords s'emboîtent les uns dans les autres, avec notamment un rôle très structurant de l'AC sur le SFMQ dont l'impact touche progressivement les législations propres à chaque entité signataire (surtout la FWB, en réalité, au stade actuel, avec la CPU dans l'enseignement qualifiant, avec l'alternance et avec l'enseignement de promotion sociale). Il faut aussi y ranger

- deux textes plus transversaux d'un point de vue thématique, à savoir l'avant-projet d'AC sur un Pacte associatif et l'AC de 2008 sur les relations internationales,
- un AC qui injecte directement la dimension bruxelloise dans cette logique intra-francophone : l'AC de 1997 sur la CCFEE.

Autre logique éprouvée, la coordination imposée/négociée par/avec le fédéral. Elle complète en général les réformes institutionnelles et consiste *a minima* à répartir des masses budgétaires entre les entités fédérées. C'est celle que l'on retrouve en matière d'activation des demandeurs d'emploi, d'économie sociale et de titre-service, de stages de transition, etc. C'est aussi cette logique que l'on retrouve à l'œuvre en matière d'écoles européennes. Dans ces dynamiques « fédéro-centrées », on retrouvera souvent un grand nombre d'entités signataires. Il est même un cas, celui de la lutte contre la pauvreté, où toutes les entités qui composent l'État sont signataires de l'AC. Comme pour la logique intra-francophone, cette logique « fédéro-centrée » peut laisser la place à une prise en compte particulière de la réalité bruxelloise, comme ce sera le cas avec la Communauté métropolitaine ou avec le protocole de 1988 qui défédéralise l'Onem. Cette dynamique de contractualisation revient dans l'actualité avec la 6ème réforme de l'État. On ne doit pas hésiter à parler d'AC descendants, tant le fédéral apparaît ici comme maître d'œuvre de la manière dont... il est délesté de ses compétences, et surtout des (non-)financements accompagnant ces transferts, voire des coordinations a posteriori qu'ils nécessitent.

A l'autre bout du spectre, celui des logiques innovantes ou expérimentales, il faut relever les politiques croisées parallèles.

- Des AC parallèles règlent en effet de façon coordonnée une partie des politiques de la FWB, du fédéral ou de la RBC, qui prennent notamment la forme de deux textes (en grande partie identiques) pris de manière concomitante. C'est le cas d'AC initiés au sein de la FWB, comme celui sur l'alternance (avant l'arrivée de l'Offa qui lui répond d'une dynamique opposée) ou l'AC sur les équipements (mais non dans le cas des Bassins de vie où cela aurait été largement utile pour donner toute sa place à la spécificité bruxelloise). Ces AC ont différents avantages : ils permettent en effet d'introduire des particularités wallonnes et bruxelloises tout en gardant des logiques communes ; ils incluent également la Région de Bruxelles-Capitale. Mais ils risquent cependant de produire d'autres problèmes si par exemple la mobilité des publics n'est pas garantie.
- Ces AC parallèles apparaissent dorénavant dans le contexte intra-bruxellois avec les « politiques croisées ». Si elle n'est pas une première dans ses instruments du côté flamand, cette dynamique politique est innovante dans son volontarisme politique à rechercher des collaborations aussi symétriques que possible avec la Cocof et la Communauté flamande/VGC. Mais on voit que l'outil n'est pas encore au point, tant la complexité peut ici servir de déclencheur à des revirements politiques ou à des blocages.

Sur ce continuum, nous pouvons identifier plusieurs autres logiques :

- la coordination produite ou rendue nécessaire par des normes émanant de niveaux territoriaux et politiques supérieurs, plus particulièrement ceux de l'Union européenne passe régulièrement par des AC. Le cas emblématique en la matière est le Cadre francophone des certifications, qui prolonge et traduit le Cadre européen.
- Il est également des cas de coordination bruxello-centrée, c'est-à-dire se focalisant sur Bruxelles mais où la RBC n'est pas nécessairement partie prenante. Dans le cas de l'AC sur la mobilité inter-Régionale, se mobilisent autour de la RBC les différentes entités concernées, la Flandre en particulier. Cet AC se voit ensuite complété par d'autres textes (AC, protocoles ou conventions) dans le cadre de politiques croisées. On doit aussi citer le protocole qui lie les Communautés en matière de contrôle de l'obligation scolaire sur le territoire de la RBC.

Ces textes s'inscrivent plus largement dans l'émergence timide d'AC « horizontaux », qui lient Régions et/ou Communautés sans le fédéral. Il s'agit d'une dynamique à forte dimension confédérale, dans le sens où les entités de l'État parviennent à développer des actions communes sans passer par le fédéral.

- On remarque aussi une diversité d'AC instituant des partenariats bilatéraux entre des acteurs qui doivent collaborer tout en relevant d'entités différentes. C'est surtout le cas autour de l'école, avec les AC sur JEEP et sur l'insertion scolaire des jeunes handicapés.
- Nous avons enfin relevé des cas où l'organisation d'un service en RBC est confiée à un organisme relevant d'une autre entité fédérée. C'était le premier modèle de l'IFPME, avec cogestion RW/Cocof et double contrat de gestion. C'est aussi ce qui se passe lorsque la Cocof, au lieu de créer un institut pour l'égalité des femmes et des hommes, s'adresse à l'IEFH fédéral pour appliquer sa législation en matière de discrimination sur le genre. On est tenté ici de parler de coordination quasi-marchande au sens où cette dynamique se rapproche pratiquement du modèle de la concession. Un service public externalise structurellement l'une de ses missions vers un autre acteur public, celui qu'il a sélectionné comme le plus approprié. Cette logique est cousine de celle de l'adjudication publique. En effet, comme pour la création de places de prison ou l'organisation des cantines scolaires, elle procède d'un arbitrage politique quant à savoir si une administration doit organiser un service en propre ou la confier à un tiers.

## 8. Pour mémoire, quelques comptages

---

**Tab. 1 – Ancienneté des textes inventoriés**

1	Années 1980
18	Années 1990
31	Années 2000
25	Années 2010

**Tab. 2 – Territorialité des textes inventoriés**

23	Concerne uniquement le territoire bruxellois
52	Concerne entre autres le territoire bruxellois

**Tab. 3 – Champs thématiques des textes inventoriés (hors 8 textes transversaux)**

53	Emploi
43	Formation
25	Enseignement
	dont 14 couvrent ces 3 champs thématiques

**Tab. 4 – Entités de l'État parties prenantes aux textes inventoriés**

Partie prenante à x textes	Entité
40	RBC
32	Cocof
32	FWB
28	Fédéral
27	Communauté flamande

## 9. 6ème réforme de l'État

Rappelons que de nombreux textes de coopération sont explicitement prévus ou appelés par la réforme de l'État : note Di Rupo, DPR, lois spéciales, accord de la « Sainte Emilie »<sup>9</sup>, etc.

En plus de ce point d'attention, il nous semble indiqué de reprendre ici la liste des AC existants qui seront à abroger, réécrire ou ajuster du fait de la 6ème réforme de l'État.

- les AC « politiques croisées » francophones et néerlandophones,
- l'AC en cours d'approbation sur l'accompagnement et le suivi actifs des chômeurs,
- et celui sur les stages de transition,
- les AC bilatéraux sur la CPE dans le secteur public,
- AC de 1998 sur la lutte contre la pauvreté,
- les 7 textes que nous avons inventoriés sous l'intitulé « économie sociale »,

<sup>9</sup> Voir le futur « Accord de coopération-cadre entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières ».

Sans compter, sous réserve de vérifications plus fines au plan juridique,

- les deux AC bruxello-flamands qui mobilisent les plans de résorption du chômage,
- les deux AC que nous avons inventoriés sous l'intitulé « fraude sociale »,
- les textes sur l'alternance qui vont peut-être devoir élargir ou adapter leur champ d'application et leurs définitions aux régimes fédéraux d'apprentissage (CAI, RAC, RAJ) qui sont tous défédéralisés.

## 10. Propositions finales de recommandations

---

Nous ne nous prononçons pas ici sur des textes en particulier mais adoptons des points de vue généraux. Nous nous limitons à 4 pistes de travail.

- À l'instar de la base de données Nadia de la Communauté flamande, les entités bruxelloises auraient grandement intérêt à se doter d'un outil d'inventaire et d'information permanent en ligne sur les accords de coopération qui les lient, et plus largement qui s'appliquent sur le territoire Régional. L'enjeu d'un tel outil est sa structuration à partir du territoire bruxellois plutôt qu'à partir d'une ou plusieurs institutions particulières – autrement dit sa transversalité (intégrer ce qui émane de toutes les institutions du pays), première condition d'exhaustivité et donc de pertinence et d'efficience. Dans ce sens, le *Brussels Studies Institute* pourrait s'avérer un opérateur intéressant à mobiliser dans le cadre d'une coordination entre niveaux de pouvoir qui est de plus en plus animée naturellement par la Région de Bruxelles-Capitale (et le Secrétariat général du Ministère où se trouve logé l'IBSA).
- Il serait particulièrement utile que la COCOF crée une base de données publique et consolidée de sa législation.
- Dans le même sens, et pour contribuer au PCUD, il nous semble opportun de compléter ou de dupliquer sans tarder la présente mission d'inventaire analytique. Il existe d'autres pans des politiques bruxelloises sur lesquelles les accords de coopération sont un instrument de coordination et de pilotage crucial. Nous pensons en particulier aux matières économiques et au social/santé. Le présent rapport peut également servir de base à des chantiers relatifs à d'autres instruments (Plans, pactes, etc.) afin de rencontrer les objectifs de la condition de réussite 1 de l'engagement 2.3. du *New Deal* que rappelait notre note introductive. A cette occasion un examen juridique plus approfondi de l'ensemble de ces textes serait nécessaire.
- Il faut acter l'accélération de la dynamique d'AC intra-francophones, et la multiplication des organismes qui l'accompagnent. Les agences et organismes de toutes sortes créés dans ce cadre gagneraient en efficacité à se trouver localisés au même endroit pour faciliter leurs collaborations formelles et informelles qui sont déjà nombreuses et importantes ; à faire l'objet d'une remise à plat et d'une négociation qui simplifieraient leur financement et le statut de leur personnel. Il ne s'agit pas d'envisager de les fusionner ou d'uniformiser leur statut juridique, mais d'en faciliter la gestion, déjà irréductiblement compliquée par leur position latérale par rapport aux organigrammes des services publics de la FWB, de la Cocof et de la RW. L'un des enjeux est ici de rendre lisibles les titres et certifications francophones pour les acteurs du marché de l'emploi.

## 11. Sources

---

### 11.1 Personnes ressources rencontrées ou consultées

- Emmanuel BAUFAYT, SFPME
- Eric BUYSENS, FGTB
- Donat CARLIER, CCFEE
- Maud CHARLES, Cellule New Deal du Service Public Régional de Bruxelles
- Alexis GERARD, CESRBC
- Françoise GOFFINET, IEFH
- Isabelle GRIPPA, cabinet du Ministre-Président de la RBC
- Amandine HUNTZINGER, Service du Contrôle de l'obligation scolaire, Ministère de la FWB
- Bastien MANCHON, Bruxelles Formation
- Stéphanie NOWAKOWSKI, Conseil de la Jeunesse de la FWB
- Mark TRULLEMANS, Cellule Diversité Actiris
- Lode VAN LOOCK, BNCTO
- Marc VERLINDEN, CESRBC

### 11.2 Bases de données en ligne

- Gallilex, la base de données législatives du CDA, Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles, Bruxelles, *n.d.*, <http://www.gallilex.cfwb.be/fr/index.php>
- Le *Moniteur belge*, <http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi/welcome.pl>
- Nadia (Netwerk Archivering van Documenten m.b.t. Intrafederale en Internationale Akten), Vlaamse Overheid, Bruxelles, *n.d.*, <http://nadia-burger.vlaanderen.be/nadia/zoeken/show.do>
- Reflex, base de données de la législation au Conseil d'État, Conseil d'État, Bruxelles, 2004-2013, <http://reflex.raadvst-consÉtat.be/reflex/>
- Vlaamse Codex, Vlaamse Overheid, Bruxelles, 2011-2013, <http://www.codex.vlaanderen.be/>
- Wallex, la base de données juridiques de la Wallonie, Service public de Wallonie, Jambes, *n.d.*, <http://wallex.wallonie.be/>
- Weblex, la base documentaire du Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, <http://www.weblex.irisnet.be/>

### 11.3 Autres sites consultés

- Assemblée de la Cocof, <http://www.pfb.irisnet.be/le-parlement>
- CCFEE, <http://www.ccfée.be>
- CESRBC, <http://www.esr.irisnet.be>
- Parlement de la FWB, <http://www.pfwb.be>
- Sénat de Belgique, <http://www.senate.be>