

talent.brussels 

**Étude sur la réintégration des
métiers peu qualifiés externalisés
dans la fonction publique
régionale Bruxelloise**



Étude dirigée par le Brussels Studies Institute

Coordinateur Scientifique :

Christophe Vanroelen, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Équipe de recherche :

Barbara Janssens, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Maria Cecilia Trionfetti, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Kelly Huegaerts, Interface Demography, Vakgroep Sociologie, Vrije Universiteit Brussel

Nick Deschacht, Department of Economics (ECON), KU Leuven

Mihaela Brinza, Master student of International Business Economics and Management, KU Leuven.

Elise Dermine, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles

Jonathan de Wilde d'Estmael, Centre de droit public, Université libre de Bruxelles

Nicola Francesco Dotti, International Centre for Innovation, Technology and Education (iCite), Solvay Brussels School, Université Libre de Bruxelles & Vrije Universiteit Brussel

Table des matières

1	Introduction	11
2	Étude de la littérature	13
2.1	<i>Pourquoi les entreprises externalisent-elles certains services et pas d'autres?</i>	13
2.2	<i>De la gestion propre à la privatisation : un aperçu de différents scénarios de prestation de services 14</i>	
2.3	<i>Un éventail de scénarios de prestation de services.....</i>	15
2.4	<i>Considérations lors du choix de la forme de gestion appropriée</i>	16
2.5	<i>Conséquences de l'externalisation pour les travailleurs peu qualifiés.....</i>	18
2.6	<i>Adaptation de la forme de gestion, quelques cas</i>	18
2.6.1	<i>La Rijksschoonmaakorganisatie aux Pays-Bas.....</i>	19
2.6.2	<i>Services de nettoyage à Southwark (Royaume-Uni)</i>	20
2.6.3	<i>Service de gestion des espaces verts à Maidstone (Royaume-Uni)</i>	21
2.7	<i>Conclusion</i>	21
3	Description des études de cas	22
3.1	<i>Introduction.....</i>	22
3.2	<i>Méthodologie</i>	22
3.3	<i>Contexte : emploi et externalisation au sein du Service public régional de Bruxelles</i>	24
3.4	<i>Aperçu détaillé des études de cas</i>	29
3.5	<i>Actiris</i>	30
3.5.1	<i>Caractéristiques générales : mission et objectif.....</i>	30
3.5.2	<i>Méthodologie.....</i>	30
3.5.3	<i>Situation concernant les externalisations au sein d'Actiris.....</i>	31
3.5.4	<i>Atouts et points problématiques de la situation actuelle.....</i>	32
3.5.5	<i>Analyse globale</i>	34
3.6	<i>Service public régional de Bruxelles (SPRB), Direction Facilities.....</i>	35
3.6.1	<i>La Direction Facilities du Service public régional de Bruxelles.....</i>	35
3.6.1.1	<i>Méthodologie</i>	36
3.6.1.2	<i>Situation concernant les externalisations au sein de la Direction Facilities.....</i>	36
3.6.1.3	<i>Évaluation des points forts et des points faibles de l'externalisation</i>	38
3.6.1.4	<i>Analyse globale</i>	39
3.6.2	<i>Bruxelles Mobilité (entité du SPRB).....</i>	40
3.6.2.1	<i>Situation concernant les externalisations au sein de Bruxelles Mobilité</i>	40
3.6.2.2	<i>Évaluation de la situation actuelle et de la possibilité d'internalisation</i>	40
3.7	<i>Bruxelles Environnement.....</i>	41
3.7.1	<i>Caractéristiques générales de l'organisme : missions et objectifs</i>	41
3.7.2	<i>Méthodologie.....</i>	42
3.7.3	<i>Situation concernant les externalisations au sein de Bruxelles Environnement.....</i>	42
3.7.4	<i>Conséquences des externalisations au sein de Bruxelles Environnement.....</i>	43
3.7.5	<i>Évaluation de la situation actuelle et de la possibilité d'internalisation.....</i>	44
3.8	<i>Conclusion</i>	45
4	Analyse transversale des études des cas	47
4.1	<i>Encadrement des conditions de travail</i>	47

4.1.1	Le type de contrats des travailleurs internes peu qualifiés	47
4.1.2	Niveau de rémunération des travailleurs des fonctions peu qualifiées.....	47
4.1.3	Le contenu du travail.....	48
4.2	<i>Autres enjeux d'encadrement, gestion, qualité et coûts cachés.</i>	48
4.2.1	Raisons de l'externalisation	48
4.2.2	Gestion de ressources humaines et coûts « cachés » de l'externalisation	50
4.3	<i>La qualité du service.</i>	50
4.3.1	Niveau de satisfaction	50
4.3.2	Des stratégies diverses pour assurer la qualité du service. Le cas du <i>catering</i>	51
4.3.3	Qualité du service et capacité technique et opérationnelle	51
4.4	<i>Conclusion</i>	52
5	Scenarios, expériences, bonnes pratique et enjeux	53
5.1	<i>Enjeux légaux, enjeux économiques.</i>	53
5.1.1	Analyse comparée « public – privée » des conditions de travail et de rémunération.....	53
5.1.1.1	Remarques préliminaires.....	53
5.1.1.1.1	Cas d'étude sélectionnés	53
5.1.1.1.2	Aspects temporels	53
5.1.1.2	Considérations générales	54
5.1.1.2.1	Statut des travailleurs dans le secteur public.....	54
5.1.1.2.1.1	Nature de la relation de travail	54
5.1.1.2.2	Politiques de développement de l'emploi	56
5.1.1.2.2.1	Conditions de travail et de rémunération.....	56
5.1.1.2.2.1.1	La situation des agents sous statut	56
5.1.1.2.2.1.2	La situation des membres du personnel sous contrat de travail	60
5.1.1.2.2.2	La protection sociale.....	61
5.1.1.2.3	Le statut social des travailleurs dans le secteur privé.....	62
5.1.1.2.3.1	Nature de la relation de travail	62
5.1.1.2.3.2	Les politiques de développement de l'emploi	62
5.1.1.2.3.3	Conditions de travail et de rémunération.....	63
5.1.1.2.3.3.1	La nécessité d'une approche sectorielle (et ses limites)	63
5.1.1.2.3.3.2	Le secteur du nettoyage (CP 121)	65
5.1.1.2.3.3.3	Le secteur du gardiennage (CP 317).....	66
5.1.1.2.3.3.4	L'entretien des parcs et jardins (CP 145.04)	69
5.1.1.2.3.3.5	L'entretien des routes (CP 124)	71
5.1.1.2.3.3.6	La catering (CP 302)	74
5.1.1.2.3.4	Protection sociale.....	75
5.2	<i>Considérations des stakeholders.</i>	77
5.2.1	Remarques des interviewés par rapport à la faisabilité des scenarios de réinternalisation.....	77
5.2.1.1	De la mise en œuvre d'une ré-internalisation	77
5.2.1.2	De l'adaptation des politiques de sous-traitance actuelles en faveur de l'économie sociale	78
5.2.1.3	Du regroupement des services au niveau de la Région.....	78
5.2.2	Étude de faisabilité juridique	78
5.2.2.1	Quelques contraintes spécifiques des différentes formules de ré-internalisation	78
5.2.2.1.1	La ré-internalisation dans le service bénéficiaire	78
5.2.2.1.2	La gestion du service par un OIP existant en faveur des autres	79
5.2.2.1.3	La création d'un nouvel organisme spécifique par les pouvoirs publics	80
5.2.2.1.4	Le développement d'une politique de sous-traitance « plus sociale »	81
5.2.2.2	Le sort des contrats de sous-traitance en cours d'exécution.....	82
5.2.2.3	Le sort du personnel des opérateurs privés évincés	83
5.2.2.3.1	Cadre général	83
5.2.2.3.2	Cadre sectoriel.....	86
5.3	<i>Conclusion</i>	88

6	Conclusion générale et recommandations.....	89
6.1	<i>Contexte de l'étude</i>	89
6.2	<i>Résumé des résultats et des thèmes transversaux.....</i>	90
6.3	<i>Considérations importantes lors de la prise de décisions en matière d'externalisation</i>	95
7	Bibliographie	99

Liste des tableaux

Tableau 3-1 Cas sélectionnés et figures clés interrogées	24
Tableau 3-2 Caractéristiques du personnel des institutions régionales sélectionnées.....	27
Tableau 3-3 Aperçu des différents profils peu qualifiés	28
Tableau 3-4 Caractéristiques du personnel des prestataires de services de nettoyage et de gardiennage ^a	29
Tableau 3-5 Chiffre d'affaires dans le secteur du nettoyage et du gardiennage ^a	29
Tableau 3-6 Actiris	30
Tableau 3-7 SPRB (Direction Facilities)	35
Tableau 3-8 Bruxelles Environnement.....	41
Tableau 5-1 Barèmes D et E (SRPB/OIP) - non indexés*.....	57
Tableau 5-2 Rémunération	57
Tableau 5-3 Rémunération	65
Tableau 5-4 Rémunération	68
Tableau 5-5 Rémunération	70
Tableau 5-6 Rémunération	72
Tableau 5-7 Rémunération	74
Tableau 5-8 Protection sociale	76
Tableau 6-1 Comparaison entre le secteur public et le secteur privé pour diverses activités sélectionnées.....	95

Liste des illustrations

Illustration 2-1 Différentes formes de gestion	16
Illustration 3-1 Évolution de l'emploi total dans les établissements d'utilité publique bruxellois entre 2003 et 2016, en ETP	25
Illustration 3-2 Évolution de la part de niveaux de fonction élevés et bas dans les établissements d'utilité publique bruxellois entre 2003 et 2016.....	25
Illustration 3-3 Évolution de la part de niveaux de fonction moins élevés par institution régionale, en %	26
Illustration 3-4 Travailleurs aux niveaux de fonction bas dans les établissements d'utilité publique bruxellois en 2016	26

Liste des abréviations

ACS – Agent Contractuel Subventionné / GECCO's – Gesubsidieerde contractuelen
ACTIRIS – Office régional bruxellois de l'Emploi
AMI – Assurance Maladie-Invalidité / Ziekte- en Invaliditeitsverzekering
ARP – Propreté.Brussels / GAN – Net.Brussel
ARPG – Arrêté Royal Fixant les Principes Généraux
CCT – Collectives de Travail / CAO – Collectieve Arbeidsovereenkomst
CCT – Compulsory Competitive Tendering
CIP – Convention d'Immersion Professionnelle / Beroepsinlevingsstage
CITYDEV.Brussel – City Development?
CP – Commissions Paritaires / PC – Paritair Comité
CPAS – Centre Public d'Action Sociale / OCMW – Openbaar Centrum voor Maatschappelijk Welzijn
CPE - Convention premier emploi/ Startbaanovereenkomst
CSC – Confédération des Syndicats Chrétiens / ACV Algemeen Christelijk Vakverbond
ETP – Équivalent Temps Plein / VTE – Voltijds Equivalent
FSE – Fonds de Sécurité d'Existence / Fondsen voor Bestaanszekerheid
IBGE – Bruxelles Environnement / BIM – Leefmilieu Brussel
ILDE – Initiatives Locales de Développement de l'Emploi
OIP – Organismes d'Intérêt Public / ION – Instelling van Openbaar Nut
ONSS – Office National de Sécurité Sociale / RSZ – Rijksdienst Sociale Zekerheid
ONVA – l'Office national des vacances annuelles / RJV – Rijksdienst voor Jaarlijkse Vakantie
OPOC – Office Patronal d'Organisation et de Contrôle des régimes de sécurité d'existence
PTP – Programme de Transition Professionnelle / Doorstromingsprogramma
RGPT – Règlement Général pour la Protection du Travail / ARAB – Algemeen Reglement voor de Arbeidsbescherming
RSO – Rijksschoonmaakorganisatie
RTT – Réduction du Temps de Travail / Arbeidsduurvermindering
SIAMU – Service d'Incendie et 'Aide Médicale Urgente de la Région de Bruxelles-Capitale / DBDMH – De Brusselse Hoofdstedelijke Dienst voor Brandbestrijding en Dringende Medische Hulp
SLRB – Société du Logement de la Région de Bruxelles-Capitale / BGHM – Brusselse Gewestelijke Huisvestingsmaatschappij
SPRB – Service Public Régional de Bruxelles / GOB – Gewestelijke Overheidsdienst van Brussel

Résumé

Contexte : la tendance qu'ont les organisations de se concentrer sur leurs tâches clés et d'externaliser les activités de soutien est un phénomène apparu dans le monde entier suite à la restructuration économique des années 1970. Cette tendance s'observe à la fois dans le secteur privé et dans le secteur public. Depuis les années 1990 en particulier, le secteur public a de plus en plus externalisé et privatisé ses tâches, notamment en Belgique. Les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale ne font pas exception. Il s'agit souvent de tâches non essentielles ou relativement simples ou, du moins, qui nécessitent peu de qualifications. Le nettoyage des bâtiments et des bureaux en est un exemple clair. Récemment, un contre-courant s'est mis en branle et s'interroge (à nouveau) sur le caractère opportun de ces externalisations – et avance explicitement l'« internalisation » comme alternative. Les éléments pris en considération afin de procéder à une internalisation reposent souvent sur une analyse coûts-bénéfices du point de vue de l'économie de l'entreprise ou sur l'insatisfaction au sujet de la qualité du service. Toutefois, et en particulier en ce qui concerne les institutions publiques, la réinternalisation des activités peu qualifiées peut être à l'origine d'un instrument supplémentaire pour la politique en matière de marché du travail, car elle permet de créer des emplois et d'améliorer les conditions de travail de groupes qui occupent une position vulnérable sur le marché du travail.

Objectif : l'objectif principal de cette étude est de permettre de mieux comprendre les processus décisionnels complexes concernant l'externalisation ou la gestion interne des tâches au sein des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale. En outre, nous avons étudié les possibilités d'organiser de manière adéquate les services de soutien, en prêtant attention non seulement à la rentabilité et à la qualité des services, mais aussi au rôle de l'emploi public au sein de la politique régionale en matière de marché du travail et en tant qu'instrument d'amélioration des conditions de travail des professions visées. Une attention explicite est ici accordée aux tâches relativement simples, qui peuvent être exécutées par des travailleurs peu qualifiés (nettoyage, gardiennage, restauration collective, entretien).

En ce qui concerne la **méthodologie**, nous avons utilisé différentes approches. Durant l'étude préliminaire, des informations secondaires ont été collectées au sujet de l'ensemble des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale (informations publiées sur des sites Internet, rapports annuels et rapports d'activité, rapports existants, etc.) et des questions générales relatives aux pratiques en matière d'externalisation ont été posées aux chefs de service ou à leurs représentants. Ces informations ont permis d'esquisser un tableau général, mais aussi de sélectionner des institutions et des départements afin de servir de cas d'étude. Actiris, le Service public régional de Bruxelles (SPRB) (plus spécifiquement, la Direction Facilities et Bruxelles Mobilité) et Bruxelles Environnement ont ainsi été sélectionnés comme cas d'étude. Une reconstitution plus proche de la réalité (et une étude des possibilités de réformes) a été réalisée pour les cas et fonctions sélectionnés, sur la base d'entretiens approfondis avec des personnes clés, de sources (internes) écrites supplémentaires, d'une analyse juridique et économique des statuts, de conventions collectives de travail et de données personnelles.

Conclusions de l'étude : il ressort de notre étude que la plupart des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale recourent à l'externalisation, principalement pour des fonctions dans le domaine du nettoyage, du gardiennage, de la restauration collective et de l'informatique. La raison de cette externalisation est souvent une capacité interne (en personnel) limitée et le besoin de connaissances spécialisées et/ou les agréments nécessaires manquants.

Les études des différents cas mettent en évidence quelques thèmes transversaux qui doivent être pris en considération lors de la réflexion sur la manière d'organiser les fonctions de soutien précitées au sein du service public. Ces thèmes sont notamment les conditions de travail et la durabilité de la relation de travail, la qualité du travail pour les collaborateurs internes, les conditions préalables liées au statut public, les coûts cachés et la difficulté d'en tenir compte correctement, la qualité des tâches

externalisées, l'importance des objectifs politiques plus larges lors d'une éventuelle décision en matière d'internalisation, le rapport entre la qualité du travail et la création (nette) d'emplois et, enfin, les points importants et les coûts lors d'une éventuelle transition vers une autre forme de gestion. Ces différents thèmes forment un fil rouge à travers les cas étudiés.

La comparaison des statuts du personnel dans le secteur public et le secteur privé montre qu'un statut dans le secteur public est en grande partie plus avantageux que la plupart des statuts du secteur privé. Toutefois, cet avantage n'est certainement pas général et ne concerne pas tous les aspects du statut du personnel.

Pour terminer, nous présentons, dans la conclusion du présent rapport, divers questions et points importants à prendre en considération lors des décisions à venir en matière d'externalisation, de gestion propre ou d'internalisation : (1) expliciter tous les objectifs, (2) tenter d'avoir une bonne idée des caractéristiques du contenu des activités ou des tâches concernées, (3) répertorier les tâches partielles spécifiques d'une fonction donnée, (4) déterminer les coûts cachés de la forme de gestion actuelle et souhaitée, (5) déterminer les possibilités d'atteindre des avantages d'échelle, (6) évaluer la compatibilité (ou l'incompatibilité) avec la charge publique et la manière dont elle est organisée, (7) tenter d'estimer les implications pour le marché du travail concerné, (8) tenter d'estimer la forme de gestion la mieux adaptée et (9) inventorier les mesures de transition nécessaires et les implications pour toutes les parties concernées. Dans ce cadre, nous attirons l'attention sur le fait que l'organisation des tâches de soutien dans le secteur public ne se résume pas à un choix entre « gestion interne » et « externalisation au marché ». Au contraire, diverses possibilités doivent être envisagées au cas par cas.

Pour un résumé détaillé des résultats, conclusions et recommandations, nous renvoyons au chapitre 6.

1 Introduction

Dans cette étude, nous tentons de mieux comprendre les processus décisionnels complexes relatifs à l'externalisation ou à la gestion interne des tâches au sein des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Se pose également la question du retour éventuel en gestion interne de tâches actuellement externalisées. Dans ce rapport, nous utilisons le terme « internalisation » pour désigner ce phénomène. En outre, le but de ce rapport est d'éclairer diverses approches alternatives qui se situent entre « externalisation au marché » et « gestion interne par l'institution publique concernée ».

Depuis les années 1990, le secteur public n'a cessé d'externaliser et de privatiser ses tâches. Cette tendance est sans conteste internationale. Les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale n'y font pas exception. La gamme de tâches susceptibles d'être externalisées est vaste. Il s'agit souvent de tâches non essentielles ou de soutien, mais ce n'est pas nécessairement le cas, puisque des tâches clés peuvent également être externalisées. Il s'agit fréquemment de tâches relativement simples ou, du moins, qui nécessitent peu de qualifications. Le nettoyage des bâtiments et des bureaux en est un exemple clair. Pourtant, des tâches plus complexes, telles que la maintenance de l'infrastructure informatique, peuvent aussi être externalisées. Cette étude met explicitement l'accent sur les tâches peu qualifiées (niveaux C, D et E dans le statut de la fonction publique). Les tâches de soutien associées à un niveau de fonction peu élevé ont été externalisées à grande échelle par des « organisations mères » tant du secteur privé que du secteur public. Parallèlement, c'est dans ces niveaux de fonction que le chômage demeure un problème persistant, même sur un marché du travail tendu. En externalisant des tâches associées à un niveau de fonction peu élevé, les autorités, qui sont souvent aussi responsables de la politique en matière d'emploi, externalisent un instrument important de leur politique vis-à-vis des travailleurs qui occupent une position vulnérable sur le marché du travail.

Récemment, un contre-courant s'est mis en branle et s'interroge (à nouveau) sur le caractère opportun des externalisations existantes – et avance explicitement l'« internalisation » comme alternative. Les éléments pris en considération afin de procéder à une internalisation reposent souvent sur une analyse coûts-bénéfices du point de vue de l'économie de l'entreprise ou sur l'insatisfaction au sujet de la qualité du service. Toutefois, et en particulier en ce qui concerne les institutions publiques, la réinternalisation des activités peu qualifiées peut être à l'origine d'un instrument supplémentaire pour la politique en matière de marché du travail, car elle permet de créer des emplois et d'améliorer les conditions de travail de groupes qui occupent une position vulnérable sur le marché du travail.

Cette étude se penche, d'une part, sur la manière dont l'externalisation (et l'internalisation) ont été organisées ces dix dernières années dans les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale. Il s'agit ici d'une étude sur le type d'emplois qui ont été externalisés/internalisés, sur la manière dont ce processus s'est déroulé, sur les répercussions sur la qualité des services et sur le travail et sur les conséquences financières de ces processus. D'autre part, nous avons examiné comment l'internalisation au sein des institutions régionales peut être organisée à l'avenir. En outre, nous nous sommes intéressés aux manières dont l'externalisation peut éventuellement être organisée de façon à prendre davantage en considération les objectifs en matière de politique de l'emploi et de qualité du travail. Existe-t-il des exemples de bonnes pratiques ? Quel est l'impact économique et juridique et quels sont les avantages et les inconvénients de différents scénarios pour les organisations et pour les travailleurs ? L'étude empirique s'intéresse aux institutions de la Région de Bruxelles-Capitale et plus spécifiquement à quelques cas sélectionnés : Actiris, le Service public régional de Bruxelles (Direction Facilities et Bruxelles Mobilité) et Bruxelles Environnement.

Ce rapport se compose de six chapitres. Le chapitre suivant donne un premier aperçu de la littérature relative à l'internalisation (chapitre 2). Vient ensuite le rapport de l'étude de cas au sein des

institutions publiques sélectionnées de la Région de Bruxelles-Capitale (chapitre 3). Ensuite, le chapitre 4 traite, de manière transversale, des avantages et inconvénients de l'internalisation et de la méthode d'externalisation pour les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale. Le chapitre 5 présente une analyse technico-juridique et économique, qui peut offrir des points de repère concernant les avantages et les inconvénients de différents scénarios. Ensuite, quelques cas d'internalisation à l'étranger sont présentés, avec une attention particulière pour la qualité de l'emploi. Pour terminer, des conclusions et recommandations sont formulées au chapitre 6, sur la base de l'étude menée.

2 Étude de la littérature

Depuis les années 1980, le secteur privé se caractérise par une rationalisation poussée de la gestion d'entreprise, où automatisation, mondialisation, innovations technologiques et spécialisation occupent une position centrale. C'est dans ce cadre que les externalisations ont connu une véritable progression¹. Le mouvement *New Public Management* a suivi ce raisonnement également en ce qui concerne les services publics et a qualifié les monopoles publics d'inefficaces et coûteux². C'est ainsi qu'en Belgique, de plus en plus de services sont externalisés et privatisés depuis 1990, y compris dans le secteur public. Cette libéralisation des services publics a été imposée/encouragée (dans certains domaines aussi) par des organisations internationales telles que l'Union européenne, l'OCDE et la Banque mondiale et s'est poursuivie à la suite de la pression budgétaire engendrée par la crise financière de 2007-2009³.

Toutefois, des signes d'un contre-mouvement se dessinent depuis peu : de plus en plus d'entreprises privées et d'institutions publiques décident de réinternaliser des services auparavant externalisés. Dans le secteur de l'informatique, la tendance consistant à réinternaliser des services auparavant externalisés est connue sous le nom de *backsourcing*⁴. Dans le secteur public, la littérature parle d'*insourcing*, *renationalisation* et *remunicipalisation* – en français, nous pouvons employer le terme *internalisation*. Un rapport de 2017 fait état de 835 services publics qui procèdent à la réinternalisation à travers le monde⁵.

Ci-après, nous esquissons d'abord un cadre théorique dans lequel s'inscrivent les externalisations, puis nous listons les différentes formes de gestion. Ensuite, nous nous intéressons aux conséquences possibles de l'externalisation sur les conditions de travail. Pour terminer, nous nous arrêtons sur le thème de l'internalisation, dans laquelle les conditions de travail constituent un critère de décision important dans le choix d'adapter la forme de gestion.

2.1 Pourquoi les entreprises externalisent-elles certains services et pas d'autres?

Le lauréat du prix Nobel Ronald H. Coase⁶ a étudié la raison pour laquelle les entreprises externalisent certaines activités et organisent d'autres tâches en interne. La raison réside dans la simplicité des tâches et dans les coûts de transaction des externalisations. Parmi les coûts de transaction, nous trouvons notamment les coûts liés à l'établissement et au contrôle d'un contrat. Acheter des tâches à l'extérieur plutôt que de les organiser en interne entraîne certes des coûts de transaction, mais aussi des avantages d'échelle. Cela signifie que le fournisseur peut fournir le service à une plus grande échelle et avec une plus grande expertise, donnant ainsi lieu à une productivité accrue. Le processus de production peut donc être moins coûteux et/ou la qualité du produit meilleure.

Selon Coase, une entreprise externalise des services lorsque les coûts de transaction de l'externalisation sont inférieurs aux économies de coûts susceptibles de résulter d'une telle

¹ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

² Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

³ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

⁴ Veltri, N. F.; Saunders, C. S.; Kavan, C. B. Information Systems Backsourcing: Correcting Problems and Responding to Opportunities. *Calif. Manage. Rev.* **2008**, *51*, 50–76, doi:10.2307/41166468.

⁵ Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

⁶ Coase, R. H. The Nature of the Firm. *Economica* **1937**, *4*, 386–405, doi:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.

externalisation. Il s'agit d'économies de coûts réalisées à travers la concurrence et les avantages d'échelle. Dans ce cadre, il est logique que l'externalisation n'ait cessé d'augmenter au cours des dernières décennies. Dans un contexte de mondialisation et de communication numérique, la communication externe est toujours plus rapide et meilleur marché, ce qui comprime sensiblement les coûts de transaction précités. Les entreprises auraient donc plus souvent intérêt à continuer à se concentrer uniquement sur leurs activités clés et à externaliser les autres activités dans la mesure du possible. L'efficacité et la qualité augmenteraient alors, par rapport à la situation où ces services ou cette production sont organisés en interne.

Quels services est-il préférable qu'une entreprise n'externalise pas ? Nous pouvons déduire du cadre théorique de Coase que les tâches complexes difficiles à définir entraînent des coûts de transaction élevés. Ou, pire encore, l'externalisation d'une tâche complexe sans définition claire de la tâche peut entraîner des conflits et avoir des conséquences négatives à long terme.

Pourquoi les entreprises réorganisent-elles elles-mêmes des services auparavant externalisés ? La motivation de l'internalisation peut également s'inscrire dans le cadre théorique de Coase. Les premiers cas de *backsourcing* ont eu lieu dans le secteur de l'informatique, un secteur caractérisé par des tâches complexes et des projets innovants. Le rapport de Deloitte consacré à l'externalisation cite les problèmes de communication, le manque d'innovation et l'insatisfaction au sujet de la qualité comme principales raisons des conflits des entreprises avec leurs sous-traitants⁷. Le *backsourcing* peut-il être le résultat de la vision perspicace, par les entreprises, d'une sous-estimation de la complexité de certaines tâches ou de la prise de conscience que la complexité de certaines tâches ne peut pas être coulée dans un contrat ?

La réintégration de services publics auparavant externalisés peut aussi être placée sous cet éclairage. Une internalisation peut résulter de contrats dans lesquels les objectifs n'étaient pas clairement délimités ou étaient trop complexes pour être intégrés dans un contrat. Dans ce cadre, il apparaît déjà que la rédaction d'un cahier des charges n'est pas une tâche simple. Lors de l'externalisation, il convient de réfléchir non seulement au service qui doit être exécuté, mais aussi à d'autres objectifs publics (à long terme) peut-être moins visibles. Nous songeons ici, par exemple, à la création de travail qualitatif ou à la recherche implicite de certaines valeurs dans les services publics, qui ne peuvent pas toujours être transposées dans la gestion d'entreprise traditionnelle qui vise un bénéfice.

2.2 De la gestion propre à la privatisation : un aperçu de différents scénarios de prestation de services

La réalité est bien entendu beaucoup plus complexe qu'une simple analyse coûts-bénéfices, où les coûts de transaction et les avantages d'échelle sont confrontés. En outre, la gamme de scénarios de prestation de services est beaucoup plus vaste que la comparaison de la gestion propre et de l'externalisation au marché privé. Dans ce chapitre, nous allons d'abord donner un aperçu des formes de gestion pouvant être pertinentes pour les institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Ensuite, nous allons expliquer les caractéristiques de chaque forme de gestion, ainsi que les défis et les problématiques dont il convient de tenir compte lors du choix de la forme de gestion appropriée pour l'organisation d'un service public. Ce thème sera de nouveau abordé dans la discussion (chapitre 6) et enrichi des connaissances issues de l'étude empirique.

⁷ Deloitte *Deloitte's 2014 Global Outsourcing and Insourcing Survey: 2014 and beyond*; 2014.

2.3 Un éventail de scénarios de prestation de services

Un service public peut être organisé de différentes manières. Dans cette section, nous donnons un aperçu non exhaustif des principaux scénarios d'organisation d'un service public. Pour le niveau d'administration local, ces scénarios ont été à l'origine formulés par Verhoest⁸.

- **Gestion interne** : le service public sous sa forme la plus traditionnelle, où la planification et l'exécution ont lieu en interne.
- **Autonomisation interne** : une nouvelle structure de gestion, dotée d'une plus grande économie, d'un contrat de gestion et de ses propres expertises et dynamiques, voit le jour au sein d'une administration existante.
- **Autonomisation externe de droit public** : une nouvelle institution de droit public est constituée en vue de l'exécution d'un service public. Cette forme d'autonomisation externe est fréquente au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu de l'augmentation du nombre d'établissements d'utilité publique (EUP) de droit public.
- **Autonomisation externe de droit privé** : ce scénario est similaire à celui de l'autonomisation externe de droit public, à l'exception de la nature de droit privé de la nouvelle institution fondée. Le contrôle (propriété) de la nouvelle forme de gestion demeure entièrement entre les mains de l'institution de droit public d'origine. Souvent, il en résultera la constitution d'une A.S.B.L., mais aussi éventuellement d'une S.A. La constitution d'une institution de droit privé par les services publics peut résider dans la nature commerciale du service public fourni ou dans la nécessité d'une nature de droit privé afin de pouvoir proposer des conditions égales. C'est le cas, notamment, de l'A.S.B.L. Iris Team de la Région de Bruxelles-Capitale, l'institution responsable de la prestation de services informatiques à divers établissements d'utilité publique.
- **Partenariats public-public** : un service public peut être proposé à la suite de la collaboration entre plusieurs services publics. C'est le cas, par exemple, de collaborations possibles entre la Région et les différentes communes bruxelloises. Les exemples cités par Van Garsse et Verhoest⁹ sont les liens de collaboration intercommunaux et les associations de CPAS.
- **Partenariats public-privé** : mieux connus sous le nom de PPP, dans le cadre desquels une institution à caractère mixte est fondée.
- **Externalisation à des associations à but non lucratif et à l'économie sociale** : des tâches sont externalisées pour une durée déterminée, sur la base de contrats. Les externalisations de cette nature peuvent être intéressantes afin de réaliser certains objectifs sociaux à l'aide de subsides, tels que la mise en œuvre d'une politique à destination de groupes cibles ou l'emploi de chômeurs de longue durée.
- **Externalisation au marché privé** : la forme la plus connue d'externalisation, où un contrat temporaire est attribué à la suite d'un appel d'offres, donnant ainsi le droit à un contractant d'exercer certains services publics pendant une période prédéfinie.
- **Privatisation** : une autre forme d'externalisation d'un service public par une institution publique, laquelle fait passer ses activités, en tout ou en partie, sous une forme de gestion de droit privé.

Dans les cinq premières formes de gestion (de gestion interne à partenariat public-public), le contrôle demeure dans une large mesure dans la sphère publique. Ce contrôle diminue lors des autres formes de gestion. Une internalisation peut être définie de manière plus générale comme un

⁸ Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

⁹ Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* 2016, 4, 97–107.

service public (ré)organisé selon une de ces cinq premières formes de gestion. Van Garsse et Verhoest¹⁰ définissent l'internalisation comme suit :

« Le terme fait référence à des situations où une autorité charge une entité interne ou externe, autonomisée ou publique-publique, avec laquelle elle est étroitement liée, d'un marché de travaux, de fournitures ou de services. Ainsi, les autorités flamandes font appel pour leur restauration collective, par exemple, à 'Facilitair bedrijf', une agence autonomisée externe sans personnalité juridique ».

2.4 Considérations lors du choix de la forme de gestion appropriée

Quelle forme de gestion est-il préférable de choisir pour la réalisation d'un service public donné ? L'illustration ci-dessous présente visuellement les différentes formes de gestion avec, à gauche, l'organisation en gestion propre et, à mesure que nous progressons vers la droite, une administration qui prend de plus en plus de distance par rapport à l'exécution du service public.

Illustration 2-1 Différentes formes de gestion



L'exécution d'un service public à travers une adjudication peut être un choix stratégique. Les arguments en faveur de l'externalisation, tels qu'ils sont résumés par Bovaird¹¹ et par Van Garsse et Verhoest¹², peuvent être les suivants :

- Accent sur la planification systématique des besoins publics par l'institution publique ;
- Encouragement d'une approche centrée sur le résultat ;
- Augmentation de l'efficacité et de la maîtrise des coûts ;
- Clarification du rôle du prestataire de services ;
- Stimulation de l'innovation chez les prestataires de services ;
- Concentration des institutions publiques sur leurs tâches clés et moins de direction des détails opérationnels ;
- Utilisation des connaissances spécialisées des prestataires de services ;
- Flexibilité ;
- Diversification des risques ;
- Augmentation de la qualité ;
- Participation du marché privé au capital ;
- Davantage de stimuli à la performance à travers l'introduction de la concurrence ;
- Etc.

Il convient de souligner clairement qu'il s'agit d'arguments *possibles* en faveur de l'externalisation. Ces conséquences avantageuses de l'externalisation ne se manifestent pas automatiquement et peuvent résulter d'une procédure d'externalisation et d'un pilotage bien préparés par les autorités. Bovaird¹³ indique que ces trente dernières années, l'externalisation des services publics est de plus

¹⁰ Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

¹¹ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹² Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

¹³ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

en plus critiquée et que des arguments contre la délocalisation des services publics sont avancés dans ce cadre. Quelques risques possibles de l'externalisation^{14 15} :

- Fixation sur le contrat plutôt que sur les véritables objectifs de la prestation de service ;
- Coordination plus difficile et augmentation des coûts de transaction ;
- Augmentation de la distance entre l'institution publique et ses « clients ». Les institutions publiques sont de moins en moins en contact avec les personnes qui utilisent les services publics ;
- Encouragement de la recherche du profit à court terme par les prestataires de services ayant remporté le marché ;
- Diminution des investissements à long terme dans les services publics ;
- Perte de l'expertise en interne ;
- Contrats mal harmonisés, surveillance faible et évaluation médiocre ;
- Peu de flexibilité possible pour s'écarter des contrats, ce qui exige une politique stable ;
- Manque possible de concertation, de collaboration et de coordination ;
- Effets pervers imprévus, tels qu'une dégradation des conditions de travail.

Bovaird¹⁶ indique que le maintien du contrôle par les décideurs politiques, la flexibilité quant au moment de modification de la politique, l'absence de recherche de profit par un fournisseur externe et la possibilité d'intégrer les valeurs de manière plus explicite dans l'exécution du service sont les principaux avantages de la gestion propre. Si les décideurs politiques envisagent de changer de forme de gestion, il est important de comparer les avantages et inconvénients possibles. Diverses questions susceptibles d'être posées lors de la comparaison de différents scénarios ont été formulées par Van Garsse et Verhoest¹⁷ :

- Le service public fait-il partie des tâches clés de l'autorité ? Quel est le rôle de l'autorité ? Et quel devrait être ce rôle ?
- Les activités peuvent-elles être dissociées des autres tâches que l'institution publique continuera d'exercer ? L'activité peut-elle être bien délimitée ? Si ce n'est pas le cas, il est difficile d'externaliser un service.
- L'activité est-elle suffisamment vaste ? En d'autres termes, l'activité est-elle suffisamment conséquente pour être externalisée ? Si ce n'est pas le cas, les coûts de transaction, tels que l'établissement et le contrôle du contrat, pèseront trop lourd.
- La tâche est-elle suffisamment résistante dans le temps ? Des changements politiques sont-ils attendus à court terme ?
- Les objectifs sont-ils univoques ? Les prestations à fournir sont-elles définissables et mesurables ?
- L'analyse coûts-bénéfices tient-elle compte de tous les éléments importants ? Des éléments indépendants de la gestion d'entreprise peuvent également jouer un rôle ici (politique relative au marché de l'emploi, par exemple).

Le choix d'une forme d'organisation donnée doit être le résultat d'un exercice de réflexion approfondi. En outre, l'organisation optimale d'un service public donné est le résultat d'un processus d'apprentissage, ainsi que le révèle notamment le grand nombre d'internalisations au cours des années écoulées. Entre 2000 et 2016, 835 cas de réinternalisation de services publics externalisés ont

¹⁴ Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

¹⁵ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹⁶ Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

¹⁷ Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

été documentés¹⁸. Ci-après, nous allons nous arrêter sur les conséquences de l'externalisation sur les conditions de travail.

2.5 Conséquences de l'externalisation pour les travailleurs peu qualifiés

Les externalisations sont souvent considérées comme un moyen d'augmenter la rentabilité et de maîtriser les coûts. Toutefois, dans la réalité, les économies de coûts résultant d'une externalisation ne proviennent pas toujours d'un processus de production plus efficace, mais résultent souvent d'une dégradation des conditions et circonstances de travail à l'origine de l'organisation meilleur marché de certains services¹⁹. Les conséquences pour les conditions et circonstances de travail font l'objet d'un débat académique et politique. Ainsi, Weil²⁰ considère l'externalisation comme un moyen de légitimer l'inégalité salariale au sein des organisations. Si nous envisageons l'externalisation de cette manière, nous pouvons la considérer comme un moyen de flexibiliser la réglementation et de contourner les conventions de travail collectives.

Dube et Kaplan²¹ apportent des données empiriques qui montrent que l'externalisation des services nécessitant une grande main-d'œuvre est corrélée à des salaires plus bas, à moins d'avantages et à un niveau inférieur d'affiliation à un syndicat. Ils indiquent également que certains secteurs où les conditions salariales et de travail sont meilleures externalisent plus vite les tâches nécessitant une grande main-d'œuvre²². Goldsmith et Schmieder²³ ont également montré que l'économie de coûts salariaux est une raison importante de l'externalisation. En Allemagne, les salaires de divers emplois peu qualifiés sont 10 à 15 % plus faibles chez les travailleurs de contractants, par rapport à l'emploi interne de ces travailleurs. Les auteurs parlent de discrimination salariale et d'inégalité croissante des revenus en Allemagne à cause des externalisations. Hermann et Flecker²⁴ décrivent également diverses études de cas où les conditions de travail de la main-d'œuvre peu qualifiée ont régressé. Munch et Skaksen²⁵ ont cependant montré un effet positif sur le salaire des travailleurs peu qualifiés à la suite d'externalisations au Danemark. La mesure dans laquelle les circonstances de travail changent dépend fortement de la puissance des syndicats et de la réglementation des conditions de travail dans les CCT, ainsi que de la mesure dans laquelle il est possible d'éviter cette situation grâce à des clauses dans le contrat d'externalisation²⁶. Une possibilité afin de prévenir les conséquences négatives éventuelles des externalisations sur les conditions et circonstances de travail est d'intégrer des clauses sociales dans les cahiers des charges en vue de l'externalisation et de les contrôler.

2.6 Adaptation de la forme de gestion, quelques cas

Ainsi que l'a montré l'étude de la littérature, nous observons actuellement des signes d'un contre-mouvement vis-à-vis de l'externalisation. Cette évolution se distingue non seulement en Belgique,

¹⁸ Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

¹⁹ Munch, J. R.; Skaksen, J. R. *Specialization, Outsourcing and Wages. IZA Discuss. Pap.* **2005**.

²⁰ Weil, D. *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it.*; Harvard University Press, 2014; ISBN 9780674975446.

²¹ Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, *63*, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

²² Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, *63*, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

²³ Goldschmidt, D.; Schmieder, J. F. The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure*. *Q. J. Econ.* **2017**, *132*, 1165–1217, doi:10.1093/qje/qjx008.

²⁴ Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

²⁵ Munch, J. R.; Skaksen, J. R. *Specialization, Outsourcing and Wages. IZA Discuss. Pap.* **2005**.

²⁶ Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R. *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*; Cambridge, MA, 1996.

mais aussi dans des pays voisins tels que les Pays-Bas et le Royaume-Uni. Ci-après, nous allons nous intéresser brièvement à trois cas d'externalisation.

2.6.1 La Rijksschoonmaakorganisatie aux Pays-Bas

Depuis 2016, les autorités néerlandaises font nettoyer de plus en plus de bâtiments par des techniciens de surface qui travaillent comme fonctionnaires pour une nouvelle institution publique, la Rijksschoonmaakorganisatie (RSO, organisation nationale du nettoyage). La RSO forme une étude intéressante de cas de gestion propre (internalisation) de tâches qui étaient auparavant externalisées, non seulement parce qu'il s'agit d'un exemple récent chez nos voisins, mais aussi parce que l'initiative cible les personnes peu qualifiées et parce qu'elle a l'ambition de devenir une organisation rassemblant environ deux mille techniciens de surface d'ici quatre ans. La RSO illustre ainsi un scénario qui peut aussi être envisagé dans notre pays.

L'Accord de gouvernement du cabinet Rutte II, en 2014, stipule que les services de nettoyage dans les bâtiments des pouvoirs publics seront exécutés en gestion propre. Une initiative similaire, à savoir la Rijksbeveiliging (protection nationale), est également en cours pour les services de protection dans les bâtiments des services publics. Cette politique a donné corps à l'ambition de faire montrer le bon exemple par les pouvoirs publics, en veillant à ce que les travailleurs au bas du marché du travail puissent de nouveau être employés dans des circonstances de travail saines et dans de bonnes conditions de travail, tout en bénéficiant d'une sécurité d'emploi et d'opportunités d'avancement. Une organisation publique unifiée en charge de ces services dans divers bâtiments des services publics utilise aussi les avantages d'échelle qui, voici des années, ont été en partie à l'origine de l'externalisation de services internes généralement organisés à l'échelle locale à l'intention de prestataires de services privés qui évoluaient généralement à une plus grande échelle.

Lors du démarrage du projet, d'autres méthodes de travail ont été envisagées, telles que la possibilité de donner aux techniciens de surface le statut de fonctionnaire du Rijksdienst (office national) et de les détacher auprès d'entreprises particulières. Cette option n'a toutefois pas été retenue. En 2014, une étude destinée à cartographier les coûts du projet (le « business case ») et à réfléchir à la structure de l'organisation de la future RSO a été réalisée : une grande organisation centralisée était-elle indiquée ou plutôt une structure dotée de petites unités parallèles qui assument chacune la responsabilité des résultats²⁷ ? Le lancement de la RSO s'est accompagné d'une opposition du secteur des entreprises de nettoyage privées, qui voyaient leur marché et donc leurs intérêts menacés. Une fédération sectorielle de neuf entreprises de nettoyage privées a intenté une action en justice, en argumentant que la RSO bénéficiait d'une aide d'État non autorisée et était en contradiction avec le droit de la concurrence et le droit des marchés publics. Le juge n'a pas suivi ce raisonnement et a estimé qu'une politique d'internalisation ne porte pas atteinte au droit de la concurrence étant donné que la RSO ne fournit pas de services à des tiers et n'exerce donc aucune activité économique²⁸.

Le 1^{er} janvier 2016, la RSO a débuté ses activités dans le giron du ministère néerlandais des Affaires sociales et de l'Emploi. Fin 2017, elle compte 700 techniciens de surface, est active sur 190 sites et souhaite devenir une organisation employant 2.000 techniciens de surface d'ici 2020²⁹. Cette expansion graduelle se déroule comme suit. Lorsqu'un contrat entre une entreprise de nettoyage privée et les pouvoirs publics prend fin, la RSO commence à assurer le nettoyage. Les techniciens de surface de l'entreprise de nettoyage privée peuvent alors choisir de travailler pour la RSO, à condition qu'ils travaillent depuis au moins un an et demi comme technicien de surface dans un bâtiment des pouvoirs publics (un accord élaboré avec les syndicats régit diverses exceptions telles

²⁷ KPMG Doorontwikkelde business case inbesteden schoonmaak. Eindrapport.; 2014.

²⁸ Clean Totaal Overheid wint rechtszaak over Rijksschoonmaakorganisatie Available online: <https://cleantotaal.nl/nieuws/overheid-wint-rechtszaak-rijkschoonmaakorganisatie/>.

²⁹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Introductiedossier nieuwe bewindspersonen 2017*; 2017.

que la maladie durant cette période). Les techniciens de surface qui ne remplissent pas cette condition peuvent aussi poser leur candidature à la RSO et éventuellement être embauchés, si la RSO dispose de suffisamment de travail.

Les travailleurs qui passent d'une entreprise de nettoyage privée à la RSO conservent le même salaire annuel net^{30 31}, mais bénéficient aussi de toutes sortes d'avantages. La différence la plus évidente est peut-être que les techniciens de surface concernés deviennent des fonctionnaires, ce qui possède des conséquences en matière de sécurité d'emploi et de droits à la pension, notamment. En nommant des techniciens de surface (généralement peu qualifiés) fonctionnaires, les pouvoirs publics souhaitent envoyer le signal que les tâches peu qualifiées aussi sont importantes dans l'ensemble des services des pouvoirs publics. Les décideurs politiques ont profité du moment auquel le premier groupe de techniciens de surface a été nommé fonctionnaire et a prêté serment pour faire parler de l'initiative dans la presse³². D'autres avantages pour les techniciens de surface concernés sont que leur salaire augmente plus rapidement en fonction de l'ancienneté et que des fonctions offrant des possibilités d'évolution sont créées, les déplacements domicile-travail sont remboursés, les jours de congé sont plus nombreux et les possibilités de congé parental ainsi que de formation continue sont plus vastes.

2.6.2 Services de nettoyage à Southwark (Royaume-Uni)

Outre les Pays-Bas, le Royaume-Uni connaît aussi quelques exemples intéressants de réinternalisation d'emplois peu qualifiés auparavant externalisés. À la suite du « Compulsory Competitive Tendering » (CCT, appel d'offres obligatoire), une mesure introduite par le gouvernement conservateur dans les années 1980, par le biais du « Local Government (Planning and Land) Act 1980 », du « Local Government Act 1988 » et du « Local Government Act 1992 », divers marchés, tels que les travaux d'entretien des routes, la gestion des espaces verts et les services de nettoyage public, ont été externalisés. Cette mesure a été abrogée en 1999 par le « Local Government Act 1999 » et le « Local Government in Scotland Act 2003 ». Cette évolution a permis aux communes de réinternaliser certaines tâches. Ainsi, depuis les années 1990, les services de nettoyage dans le borough londonien de Southwark étaient externalisés à l'aide de seize contrats différents³³. Plusieurs organisations étaient ainsi chacune responsable d'un quartier donné. L'insatisfaction croissante des citoyens et des communes au sujet des services fournis, d'une part, et l'expiration des contrats en 2003, d'autre part, ont donné lieu à une réévaluation de ce marché. La façon dont les services de nettoyage pouvaient être organisés différemment a ainsi été examinée. Trois possibilités ont été envisagées : (1) la négociation d'un nouveau contrat avec les contractants actuels, (2) un appel d'offres via le marché et (3) l'organisation interne de ces services.

Finalement, il a été décidé, en 2003, de réinternaliser tous les services de nettoyage (des rues et des bâtiments) externalisés, au moyen d'une autonomisation interne baptisée « Southward Cleaning ». En outre, l'internalisation de ces services s'est accompagnée d'une vaste consultation de la communauté. Lors de l'internalisation, les conditions de travail de la main-d'œuvre peu qualifiée ont particulièrement été prises en considération. Ainsi, certains travailleurs ne se constituaient pas de droits à la pension et n'avaient pas droit au congé de maladie payé. Les conditions de travail plutôt limitées étaient considérées comme une explication à la démotivation et, par conséquent, au travail de mauvaise qualité. Un élément important de l'internalisation a dès lors été l'amélioration des conditions de travail. En outre, les travailleurs peu qualifiés ont eu l'opportunité de conserver leur emploi et l'équipe a été agrandie.

³⁰ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Werken bij de Rijksschoonmaakorganisatie*; 2016.

³¹ Convenant Overeenkomst arbeidsvoorwaarden rijksschoonmaakorganisatie; 2015.

³² Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid *Schoonmaakmedewerkers leggen eed en belofte af (met video)* Available online: www.rijksschoonmaak.nl/actueel/nieuws/2016/1/28/schoonmaakmedewerkers-leggen-ee-en-belofte-af.

³³ Association for Public Service Excellence *Insourcing : A guide to bringing local authority services back in-house*; 2009.

Cette internalisation a entraîné des économies de coûts, une augmentation de la qualité du service, une plus grande satisfaction des citoyens et de meilleures conditions de travail pour les travailleurs fournissant le service public. En outre, l'exemple de l'internalisation a ensuite été utilisé comme cas afin de donner corps à d'autres projets d'internalisation.

2.6.3 Service de gestion des espaces verts à Maidstone (Royaume-Uni)

Un autre exemple concerne l'internalisation d'emplois peu qualifiés dans le service de gestion des espaces verts. Ainsi, en 2004, le Maidstone Borough Council³⁴ a décidé d'internaliser les travaux d'entretien des espaces verts dans les quartiers résidentiels, dans les parcs et le long des autoroutes, une fois le contrat d'entretien arrivé à son terme. Ce choix n'a pas été inspiré par l'insatisfaction concernant le service, mais plutôt par une analyse coûts-bénéfices. En outre, cette décision a bénéficié d'un immense soutien politique. Ensuite, trois points importants ont été mis en avant lors de l'internalisation : (1) service de qualité, (2) service économique et (3) emploi de qualité.

La grande majorité des travailleurs a choisi de passer aux Maidstone Borough Services. Cette reprise a marqué le lien fort avec la région et l'emploi régional. Cette internalisation a également été appréhendée par les Maidstone Borough Services comme une opportunité de mieux harmoniser les tâches et d'encourager l'échange de connaissances entre les équipes fusionnées. Les travailleurs embauchés par les Maidstone Borough Services après l'internalisation ont ensuite pu compter sur de meilleures conditions de travail. Une plus grande satisfaction et une meilleure résilience des travailleurs sont attendues.

2.7 Conclusion

Parallèlement à l'externalisation, de plus en plus de cas d'internalisation de services publics sont rapportés ces dernières années. Les raisons de cette internalisation sont très variées : mauvaise qualité du service, recherche de profit par le fournisseur, nouvelle analyse coûts-bénéfices qui montre que l'internalisation est meilleur marché que l'externalisation, etc.

Dans le cadre de cette étude, nous nous sommes principalement intéressés aux conséquences de l'externalisation pour les conditions de travail. De nombreuses données empiriques montrent une dégradation des conditions et circonstances de travail à la suite de l'externalisation. Nous avons indiqué que le changement des conditions de travail dépend fortement de la puissance des syndicats et de la réglementation des circonstances de travail dans les CCT, ainsi que de la mesure dans laquelle le changement des conditions de travail peut être évité grâce à l'insertion de clauses dans le contrat lors de l'externalisation. Lorsqu'un objectif de la politique est non seulement d'améliorer les conditions de travail des personnes peu qualifiées, mais aussi d'utiliser les tâches du service public comme levier dans la politique de l'emploi, c'est une raison supplémentaire de conserver ce service sous « contrôle public ».

Les exigences de qualité relatives aux circonstances de travail, aux conditions salariales et aux conditions de travail, la création d'emploi pour les personnes peu qualifiées, les possibilités de formation ou les opportunités de première expérience professionnelle, etc. peuvent être des arguments « non liés à l'économie d'entreprise » supplémentaires dans une analyse coûts-bénéfices. De tels éléments qui font partie d'une politique socioéconomique plus vaste et/ou d'un « agenda éthique » peuvent être des motivations légitimes en vue d'une adaptation de la forme de gestion de certains aspects des services publics.

³⁴ Association for Public Service Excellence Insourcing : A guide to bringing local authority services back in-house; 2009.

3 Description des études de cas

3.1 Introduction

Dans ce chapitre, nous décrivons trois études de cas détaillées portant sur des départements des pouvoirs publics bruxellois et sur leur attitude face au thème de « l'externalisation » et de « l'internalisation » des services de soutien. Il a été choisi d'étudier des cas spécifiques, car cette méthode (plus qu'une approche purement juridique, administrative ou de gestion d'entreprise) permet de révéler la grande complexité du thème. L'étude de cas est, en d'autres termes, particulièrement adaptée à l'étude des questions socio-scientifiques complexes et permet au chercheur de « trianguler » différentes sources de données (sources écrites, données d'entretiens, données quantitatives, etc.) afin d'obtenir une représentation aussi complète que possible de la réalité³⁵.

Conformément à la mission de l'étude, nous nous limitons ici aux tâches qui exigent généralement un niveau de qualification peu élevé. Plus concrètement, il s'agit ici du « nettoyage », de la « restauration collective » et du « gardiennage ». Ces tâches se caractérisent par le fait qu'elles sont « transversales » : elles se rencontrent dans pratiquement tous les services publics. En outre, des activités spécifiques aux services concernés sont éventuellement prises en considération : l'entretien de la voirie au SPRB-Bruxelles Mobilité en est un bon exemple.

À travers ces études de cas, nous tentons de répertorier comment l'externalisation et l'internalisation sont abordées dans la pratique. Sur la base d'informations qualitatives et (dans la mesure du possible) quantitatives, nous nous fixons comme objectif d'esquisser un tableau de ce qui suit : (a) comment et pourquoi l'externalisation a été et est prise en considération, (b) quand cette externalisation a débuté (et s'est éventuellement terminée ou a été adaptée), (c) quelles sont les conséquences attendues en termes de qualité de la prestation de services et d'ampleur et de qualité de l'emploi, (d) quelles ont été et quelles sont les répercussions sur le coût de ces activités.

Ces informations (principalement qualitatives) doivent nous permettre d'effectuer des comparaisons prudentes en ce qui concerne les coûts ainsi que la qualité du service et du travail entre les services qui organisent certaines activités de différentes manières, en recourant ou pas à l'externalisation. Trois cas ont été sélectionnés après une première analyse de tous les éléments de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale. Ces cas sont les suivants :

- Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi ;
- SPRB, Service public régional de Bruxelles, au sein duquel nous avons étudié la direction « Facilities » pour l'institution dans son ensemble, en nous intéressant spécifiquement à la cellule Bruxelles Mobilité) ;
- Bruxelles Environnement, le service public en charge de l'environnement et de l'énergie dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Dans ce chapitre, nous commençons par expliquer brièvement la méthode que nous avons utilisée afin de sélectionner les cas et d'étudier ceux-ci. Ensuite, nous nous intéressons à différentes données générales relatives aux externalisations dans les départements des pouvoirs publics de la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, nous présentons un compte rendu plus détaillé des cas sélectionnés.

3.2 Méthodologie

Les études de cas ont été menées selon une approche phasée, en vertu de laquelle une sélection a d'abord été réalisée parmi les différents services publics qui relèvent du champ d'application de

³⁵ Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

l'étude. Ensuite, une étude plus approfondie a été réalisée au sein des cas sélectionnés. Dans ce contexte, le terme « cas » doit donc être interprété comme une entité administrative spécifique au sein de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale.

Lors d'une première phase, les différents chefs de service (ou leurs délégués) ont été invités à un atelier. Cette réunion avait pour objectif de les informer au sujet du projet et de collecter des informations de base sur le thème de l'étude. Outre diverses questions pratiques, quelques questions sur le thème ont été posées aux participants :

- Quelles sont les activités externalisées ?
- Quels étaient les principaux arguments pour ou contre l'externalisation ?
- Quelles ont été les constructions juridiques utilisées en vue des externalisations ?
- Quelles sont les conséquences liées aux externalisations (pour le personnel, entre autres) et comment les externalisations ou les décisions de ne pas externaliser sont-elles évaluées ?
- De nouvelles externalisations ou l'internalisation d'activités actuellement externalisées sont-elles envisagées ?
- Quelles sont les informations disponibles (collaborateurs affectés, informations relatives aux appels d'offres, coûts...) en ce qui concerne les adjudications ?

Les services qui n'étaient pas représentés lors de cette réunion ont eu l'opportunité de compléter un formulaire en ligne. Au total, seize figures clés des départements et sous-départements de l'administration de la Région de Bruxelles-Capitale ont ainsi été consultées.

Trois cas ont finalement été sélectionnés. Il convient ici de souligner qu'au sein du SPRB, le service public régional Mobilité a été étudié sous forme d'une entité distincte. Les principaux arguments en faveur de la sélection de ces services sont repris ci-dessous.

- **Actiris.** Actiris a été sélectionné car il joue un rôle actif dans l'accompagnement d'autres services publics régionaux lors de la planification des externalisations. Actiris accompagne ainsi, notamment, l'insertion de clauses sociales dans les cahiers des charges lors d'appels d'offres. En outre, l'étude préliminaire a révélé que des acteurs importants au sein d'Actiris étaient plutôt sceptiques face à l'externalisation de la prestation de services publics. Actiris adopte dès lors une attitude prudente en ce qui concerne les activités externalisées : celles-ci sont limitées et les conditions de travail du personnel des sous-traitants sont contrôlées de manière active. Dans la mesure du possible, l'externalisation prend forme en collaboration avec le secteur de l'économie sociale (en d'autres termes, les entreprises de l'économie sociale interviennent en tant que sous-traitant pour certains services).
- **SPRB.** Le Service public régional de Bruxelles chapeaute plusieurs administrations ainsi que divers services (tels que Bruxelles Mobilité). Au sein du SPRB, nous nous sommes spécifiquement intéressés aux services fournis de manière centralisée. À cet égard, les services facilitaires (gestion et gardiennage de bâtiments, entretien, gestion du parc automobile et restauration collective dans les bâtiments centraux) sont les plus évidents. Nous avons dès lors choisi de nous concentrer sur ceux-ci en ce qui concerne le niveau global du SPRB. Au sein du SPRB, nous avons sélectionné une entité, à savoir le département **Bruxelles Mobilité**. Une raison importante de ce choix était l'intérêt de la direction pour une « internalisation » ou « réintégration » possible de services peu qualifiés précédemment externalisés, tels que l'entretien de la voirie et le déneigement.
- **Bruxelles Environnement.** Ce cas a également été sélectionné sur la base de l'étude préliminaire. La première série de questions a révélé que Bruxelles Environnement est la seule institution qui a déclaré avoir réinternalisé en partie un service auparavant externalisé,

à la suite de la qualité décevante du service. Il s'agit ici de l'internalisation de l'entretien des espaces verts à Bruxelles.

Enfin, le **Port de Bruxelles** avait initialement aussi été sélectionné comme cas. Nous avons trouvé ce département intéressant car entre 2004 et 2016, une diminution importante de la part relative de travailleurs peu qualifiés (niveaux de fonction D et E) y a été observée (cf. illustration 3.3). En outre, il ressort des questionnaires que le Port de Bruxelles externalise en faveur du marché privé de nombreux services peu qualifiés et que la direction est satisfaite de ces externalisations et n'est donc pas encline à envisager une internalisation à l'avenir. Durant la suite de l'étude, il s'est toutefois avéré difficile d'obtenir des informations complémentaires de la part de ce service. Il a donc finalement été décidé de ne pas poursuivre cette étude de cas.

Lors d'une troisième phase, nous nous sommes entretenus sur le thème avec une ou plusieurs figures clés de chaque cas sélectionné (cf. tableau 3.1). En fonction de la nécessité, d'autres personnes de l'organisation ont également été interrogées ultérieurement. Notre but initial était de nous entretenir aussi avec des représentants des sous-traitants, mais il est apparu qu'il n'était pas possible d'obtenir leur collaboration à cette étude. Les entretiens ont tous été menés par deux chercheurs et portaient sur une liste de sujets prédéfinis. Les sujets précis de cette liste étaient différents lors de chaque entretien. Les sujets suivants ont néanmoins toujours été abordés : (1) informations sur le type d'activités externalisées, (2) reconstitution du passé (récent) en matière d'externalisations, (3) manière dont les appels d'offres sont organisés, des points de vue juridique et pratique, (4) problèmes et obstacles lors des externalisations en cours ou passées, (5) évaluation des activités externalisées en termes de qualité et de coût, (6) conséquences pour le personnel interne (restant), (7) conditions et circonstances de travail du personnel externalisé, (8) alternatives concrètes et théoriques à l'externalisation des activités concernées et (9) perspectives d'avenir concernant le thème.

Des enregistrements audio des entretiens ont été réalisés. Les enregistrements ont ensuite été retranscrits par le chercheur. Durant les entretiens, des sources d'informations complémentaires (rapports, cahiers des charges, données du personnel, directives écrites...) et/ou d'autres contacts au sein de l'organisation ont été mentionnés. Ce matériel a ensuite été collecté, avec la collaboration de l'institution concernée. Dans la plupart des cas, cette collecte a eu lieu de manière électronique. Les informations collectées ont ensuite été intégrées dans le présent rapport, au chapitre 3 (description des études de cas), au chapitre 4 (analyse transversale des études de cas) et au chapitre 5 (scénarios, expériences, bonnes pratiques et enjeux).

Tableau 3-1 Cas sélectionnés et figures clés interrogées

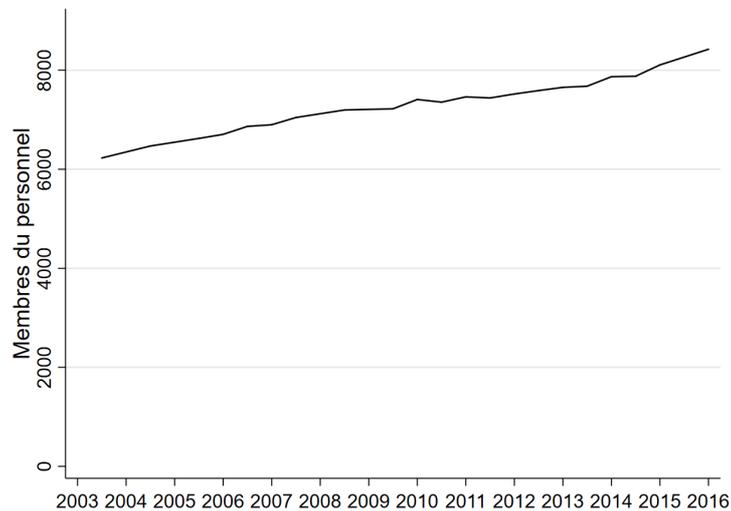
Institution publique	Figures clés interrogées
Actiris	Directeur RH, directeur Facilities, délégué syndical, directeur de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi
SPRB, Direction Facilities	Directeur Facilities, responsable Nettoyage, responsable Fleet et responsable Gardiennage
SPRB (Bruxelles Mobilité)	Directeur général
Bruxelles Environnement	Responsable Diversité

3.3 Contexte : emploi et externalisation au sein du Service public régional de Bruxelles

Une analyse de l'évolution de l'effectif du personnel du ministère et des établissements d'utilité publique de la Région de Bruxelles-Capitale montre une augmentation stable de l'emploi au cours des treize dernières années (illustration 3.1). En 2016, l'effectif total du personnel était de 8.423 travailleurs. L'illustration 3.2 permet de constater, au cours de la même période, un glissement

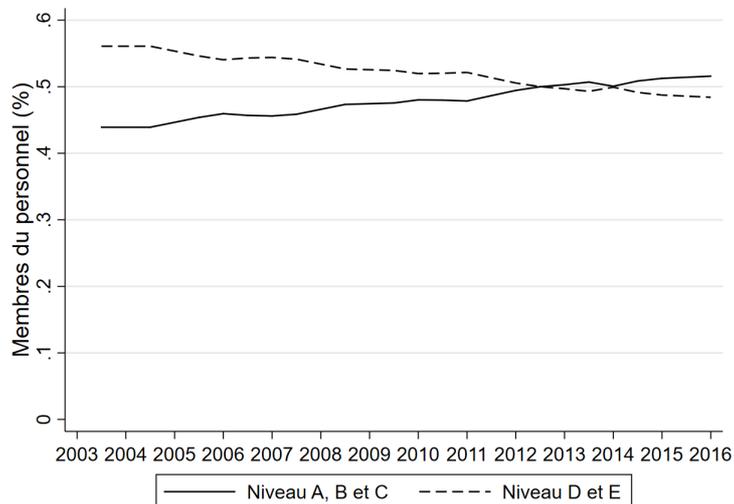
dans la distribution des niveaux de fonction au sein du personnel des institutions et administrations régionales. À la fin de la période étudiée, les profils de fonction plus élevés (A, B et C) composent juste plus de la moitié (52 %) de l'effectif de personnel total, alors qu'en 2003, ils n'en représentaient que 44 %.

Illustration 3-1 Évolution de l'emploi total dans les établissements d'utilité publique bruxellois entre 2003 et 2016, en ETP



Source : Actiris, Observatoire bruxellois de l'Emploi, analyse de la fonction publique en Région de Bruxelles-Capitale (2003-2016).

Illustration 3-2 Évolution de la part de niveaux de fonction élevés et bas dans les établissements d'utilité publique bruxellois entre 2003 et 2016



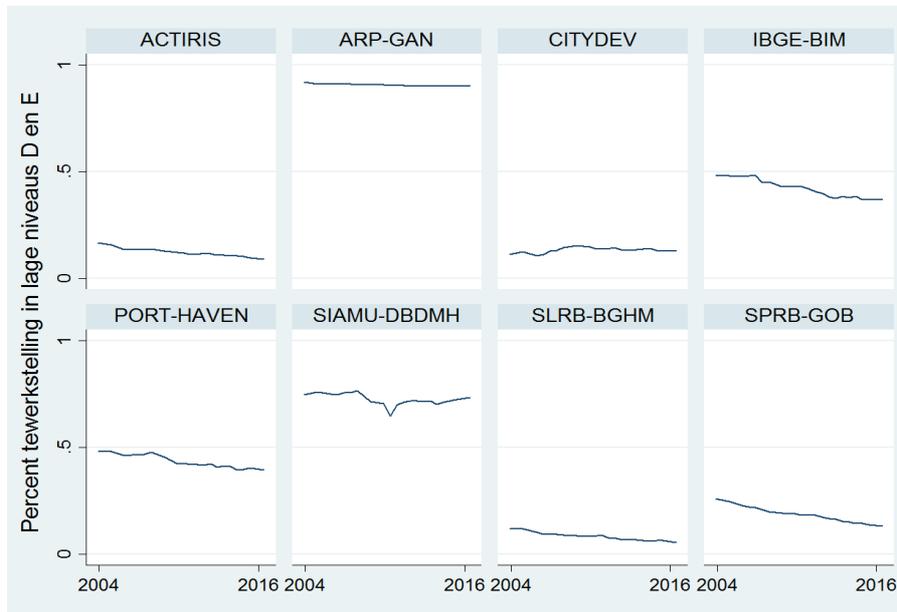
Remarque : A, B et C correspondent à un niveau de fonction élevé ; D et E correspondent à un niveau de fonction bas.

Source : Actiris, Observatoire bruxellois de l'Emploi, analyse de la fonction publique en Région de Bruxelles-Capitale (2003-2016).

La part relative des fonctions de niveau bas (D et E) a diminué dans pratiquement toutes les institutions régionales (illustration 3.3). La diminution est la plus marquée au Service public régional de Bruxelles. Chez Actiris, à l'IBGE et au Port de Bruxelles également, la part relative de profils de fonction moins élevés a fortement reculé. Cette diminution ne peut pas être mise en relation directe

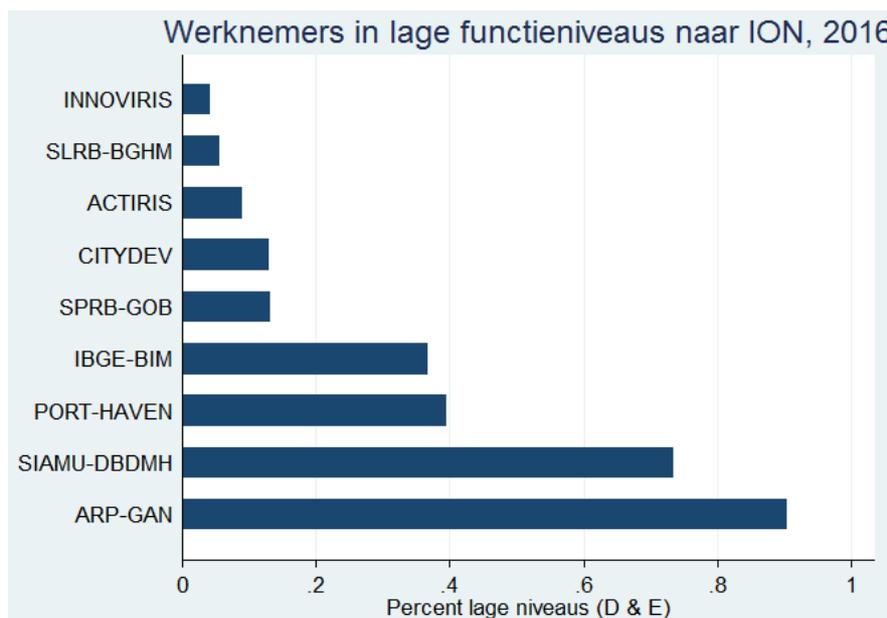
avec la progression des externalisations. Pourtant, celles-ci sont une explication possible de la diminution relative de l'emploi aux niveaux de fonction moins élevés. En 2016, Bruxelles-Propreté et le Service d'Incendie et d'Aide Médicale Urgente ont employé la plus grande part de niveaux de fonction moins élevés (illustration 3.4).

Illustration 3-3 Évolution de la part de niveaux de fonction moins élevés par institution régionale, en %



Source : Actiris, Observatoire bruxellois de l'Emploi, analyse de la fonction publique en Région de Bruxelles-Capitale (2003-2016).

Illustration 3-4 Travailleurs aux niveaux de fonction bas dans les établissements d'utilité publique bruxellois en 2016



Source : Actiris, Observatoire bruxellois de l'Emploi, analyse de la fonction publique en Région de Bruxelles-Capitale (2016).

Pour les cas sélectionnés, l'effectif de personnel est décrit de manière plus détaillée et comparé à l'effectif de personnel total des institutions régionales (tableau 3.2). Les différents services sont décrits en fonction des variables suivantes : répartition hommes/femmes, âge, domicile (dans la Région de Bruxelles-Capitale ou en dehors), langue, niveau de fonction, régime de travail et statut. Il va de soi que cet aperçu reflète uniquement l'effectif de personnel « propre » et donc, pas l'effectif de personnel des entreprises externes qui exécutent en sous-traitance des activités externalisées pour les institutions concernées.

Tableau 3-2 Caractéristiques du personnel des institutions régionales sélectionnées

	Actiris	SPRB-GOB	IBGE-BIM	Port-Haven	Tous les EUP
Nombre total de membres de personnel	1313	1763	1054	129	8423
Sexe					
<i>Femme</i>	66 %	55 %	40 %	31 %	33 %
<i>Homme</i>	34 %	45 %	60 %	69 %	67 %
Âge					
-30	18 %	10 %	20 %	19 %	17 %
30-49	56 %	57 %	59 %	46 %	60 %
50+	26 %	32 %	20 %	35 %	24 %
Domicile					
<i>Région de Bruxelles-Capitale</i>	63 %	48 %	56 %	51 %	56 %
<i>Hors de la Région de Bruxelles-Capitale</i>	37 %	52 %	44 %	49 %	44 %
Langue					
<i>Français</i>	76 %	76 %	82 %	74 %	82 %
<i>Néerlandais</i>	24 %	24 %	18 %	26 %	18 %
Niveau de fonction					
<i>A</i>	30 %	43 %	38 %	25 %	22 %
<i>B</i>	36 %	19 %	12 %	13 %	13 %
<i>C</i>	26 %	24 %	14 %	22 %	16 %
<i>D</i>	9 %	8 %	11 %	31 %	19 %
<i>E</i>	0 %	6 %	26 %	9 %	30 %
Régime de travail					
100 %	56 %	71 %	89 %	78 %	78 %
75-99 %	26 %	19 %	5 %	15 %	15 %
0-74 %	17 %	10 %	7 %	8 %	7 %
Statut					
<i>Contractuel</i>	80 %	42 %	39 %	36 %	53 %
<i>Statutaire</i>	20 %	58 %	61 %	64 %	47 %

Remarque : situation au 30/06/2016. Chiffres de l'Observatoire de l'Emploi.

Les activités les plus souvent externalisées sont le nettoyage et le gardiennage. De nombreuses institutions régionales externalisent également la restauration collective et l'impression. L'informatique est également concernée, même s'il s'agit plutôt d'une activité qualifiée qui sort du champ d'application de la présente étude. Les questions générales posées aux institutions régionales bruxelloises révèlent que les principales raisons de l'externalisation sont « le besoin de connaissances spécialisées/d'agrément » (7 fois) et « un manque de moyens internes ou de personnel » (7 fois). D'autres motivations à l'externalisation sont également citées : une plus grande efficacité, plus de flexibilité et une qualité supérieure. Tous les répondants indiquent que le choix de l'externalisation a « vu le jour au fil du temps » ou est imposé « d'en haut ».

Si nous nous penchons sur les quatre (cinq) cas initialement sélectionnés (tableau 3.3), nous remarquons que le gardiennage est toujours externalisé. Bruxelles Mobilité utilise des dispositions de gardiennage mises à disposition par le SPRB. Le fait que le gardiennage soit externalisé sans exception est dû à la réglementation spécifique qui régit cette activité. La « loi Tobback »³⁶ impose des exigences strictes et rend nécessaires diverses autorisations en vue de l'exercice de l'activité de

³⁶ La loi du 10 avril 1990 réglementant la sécurité privée et des particuliers.

gardiennage privé. Seules des entreprises de gardiennage spécialisées et agréées peuvent opérer dans ce secteur. En outre, il est également à noter que le nettoyage est une activité externalisée au moins en partie par tous les services sélectionnés. Les différents services l'abordent toutefois de manière différente, ainsi que nous allons le voir par la suite. Pour les autres activités, le tableau est moins univoque.

Tableau 3-3 Aperçu des différents profils peu qualifiés

	Nettoyage	Gardiennage	Restauration collective	Impression	Informatique	Entretien	Autre
Actiris							
SPRB (DF)							S.O.
Bxl Mobilité	S.O. (SPRB)	S.O. (SPRB)		S.O. (SPRB)		S.O. (SPRB)	
IBGE				S.O.		S.O.	
Port						?	
	Gestion interne		Gestion externe		Mélange des deux		

(*) Information basée sur le questionnaire adressé aux chefs de service
(S.O.) : sans objet

Les tableaux 3.4 et 3.5 présentent les caractéristiques du personnel du secteur des sous-traitants spécialisés et de diverses entreprises présentes de manière significative sur le marché bruxellois. Les caractéristiques du personnel montrent clairement que ce groupe correspond au profil visé dans cette étude. Les deux secteurs emploient surtout des travailleurs qui accomplissent des tâches d'exécution et qui sont dans une large mesure peu qualifiés. Les entreprises étudiées présentes de manière significative dans le secteur des services de nettoyage et de gardiennage opèrent à une échelle relativement grande : le nombre de travailleurs dans chacune de ces entreprises varie de quelques centaines à quelques milliers. Le secteur du gardiennage emploie majoritairement des hommes, tandis que le secteur du nettoyage emploie majoritairement (mais pas exclusivement) des femmes. Le secteur du nettoyage connaît une part très élevée de travail à temps partiel. Les deux secteurs se caractérisent également par un roulement de personnel considérable (tableau 3.5) : dans une « entreprise moyenne » du secteur du nettoyage et du gardiennage, environ 22 % du personnel quittent chaque année l'entreprise.³⁷ Le roulement de personnel et l'organisation du recrutement entraînent des frais. Par conséquent, lors de la discussion relative à l'internalisation de tâches telles que le nettoyage ou le gardiennage, il est utile de savoir que le roulement de personnel peut être considérable (même s'il faut évidemment tenir compte du fait connu que le roulement de personnel est fortement influencé par la rémunération et par les conditions de travail et qu'il faut donc s'attendre à ce que le taux de roulement de personnel pour ces fonctions soit probablement plus faible si elles sont internalisées).

³⁷ Ceci est la moyenne, ce qui implique que la moitié des entreprises opère un turnover de plus de 22% et l'autre moitié un turnover de moins de 22%. Les quartiles de la table 3.5 donnent une idée de l'ampleur des turnovers : dans la majorité des entreprises, le turnover oscille entre 15% et 40-45%.

Tableau 3-4 Caractéristiques du personnel des prestataires de services de nettoyage et de gardiennage^a.

	Moyenne secteur du nettoyage ^b	Group Cleaning & Services	Kose Cleaning	Jette Clean	Laurenty	Moyenne secteur du gardiennage ^c	Securitas
Nombre total de membres de personnel	294	242	399	504	3563	609	5069
<i>Temps plein</i>	20,9 %	9,5 %	31,1 %	24,0 %	15,2 %	78,0 %	84,0 %
<i>Temps partiel</i>	79,1 %	90,5 %	68,9 %	76,0 %	84,8 %	22,0 %	16,0 %
Nombre d'ETP	195	135	273	320	2140	575	4806
Sexe							
<i>Homme</i>	16,6 %	27,4 %	55,7 %	45,3 %	31,9 %	84,6 %	88,2 %
<i>Femme</i>	83,5 %	73,3 %	44,3 %	54,7 %	68,1 %	15,6 %	11,8 %
Catégorie							
<i>Direction</i>	0,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,5 %	0,3 %	0,0 %
<i>Employé</i>	6,2 %	5,2 %	5,9 %	6,6 %	7,3 %	23,6 %	14,4 %
<i>Ouvrier</i>	93,3 %	94,8 %	94,1 %	93,8 %	92,2 %	76,1 %	85,6 %
Niveau de formation							
<i>École primaire</i>	36,8 %	4,4 %	25,6 %	80,9 %	0,1 %	14,0 %	19,9 %
<i>École secondaire</i>	59,1 %	94,1 %	68,1 %	15,9 %	96,9 %	76,7 %	69,2 %
<i>École supérieure</i>	3,4 %	0,7 %	4,4 %	2,5 %	2,5 %	8,5 %	7,8 %
<i>Université</i>	1,0 %	0,7 %	2,2 %	0,9 %	0,5 %	1,2 %	3,1 %

Remarque : ^aDonnées les plus récentes de Bel-First, entre 2015 et 2017. Le sexe et le niveau de formation sont basés sur le nombre d'ETP, pas sur le nombre de membres de personnel.

^b Moyenne pour 304 entreprises belges du secteur du nettoyage (code NACE 812), employant au moins 50 travailleurs et dont les informations sont complètes.

^c Moyenne pour 26 entreprises belges du secteur du gardiennage (code NACE 801), employant au moins 50 travailleurs et dont les informations sont complètes.

Tableau 3-5 Chiffre d'affaires dans le secteur du nettoyage et du gardiennage^a.

	Médiane	1 ^{er} quartile	3 ^e quartile	Nombre d'entreprises
Nettoyage ^b	22,2 %	13,6 %	45,3 %	219
Gardiennage ^c	22,0 %	15,2 %	40,1 %	24

Remarque : ^a Le taux de roulement de personnel d'une entreprise est le nombre de départs au cours d'une période d'un an, exprimé sous la forme d'un pourcentage par rapport au nombre moyen de membres de personnel. Données Bel-First pour 2016 relatives à toutes les entreprises belges employant au moins 50 travailleurs et dont les données relatives aux mouvements de personnel sont cohérentes. ^bCode NACE 812. ^cCode NACE 801.

3.4 Aperçu détaillé des études de cas

Nous allons à présent nous intéresser de manière détaillée aux cas sélectionnés pour lesquels nous avons pu collecter suffisamment d'informations. Les trois cas sélectionnés sont Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi, et le SPRB. En ce qui concerne le SPRB, nous allons étudier la direction « Facilities » pour l'ensemble de l'institution et nous intéresser plus spécifiquement à la cellule Bruxelles Mobilité, à Bruxelles Environnement et au service public de l'environnement et de l'énergie de la Région de Bruxelles-Capitale.

3.5 Actiris

Tableau 3-6 Actiris

Actiris 1344 membres de personnel (ETP)	
Services peu qualifiés	Gestion
Nettoyage	Combinée
Gardiennage	Externalisée
Restauration collective	Interne
Entretien	Interne
Accueil	Interne
Expédition	Interne

3.5.1 Caractéristiques générales : mission et objectif

Actiris est l'Office régional bruxellois de l'emploi (www.actiris.be). En 2018, Actiris comptait 1.344 équivalents temps plein. Actiris s'efforce de donner corps à sa raison d'être grâce à ces collaborateurs, à savoir mettre en œuvre le « droit au travail » de chaque Bruxellois et augmenter ainsi le taux d'emploi à Bruxelles. Ce dernier point doit contribuer à la « santé économique et sociale » et à la cohésion sociale de la Région de Bruxelles-Capitale. Plus concrètement, la raison d'être d'Actiris se traduit en deux missions transversales. L'institution se fixe d'abord comme objectif de garantir un accompagnement de qualité à tous les chercheurs d'emploi dans leur transition vers un emploi durable et de qualité. Afin de remplir cette mission, Actiris, avec l'aide de ses partenaires, s'efforce de veiller à proposer une offre croissante de solutions disponibles aux chercheurs d'emploi bruxellois. Une deuxième mission consiste à fournir des solutions à l'ensemble des employeurs dans leurs recherches de collaborateurs et collaboratrices. Afin de remplir cette mission, Actiris, avec l'aide de ses partenaires, s'engage à fournir à chaque employeur qui le souhaite, quelle que soit sa taille, un panel de services simples, efficaces et gratuits en vue d'un matching efficace.

En raison de la nature de sa mission centrale, Actiris est très proche du contenu de cette étude. Le type d'activités de prestation de services au centre de cette étude offre un chemin d'accès important au marché du travail spécifiquement pour les profils peu qualifiés. En outre, l'emploi public et l'économie sociale sont des canaux importants afin de réaliser cet objectif. Par ailleurs, Actiris est aussi un employeur important, qui a également besoin de tâches de soutien simples telles que l'entretien, le nettoyage, la restauration collective, le gardiennage, l'accueil... Lors de l'exécution de ces tâches, les frais et la qualité de la prestation de services sont des critères d'évaluation importants pour Actiris, comme pour toute autre organisation. Toutefois, cette évaluation doit demeurer en harmonie avec sa propre raison d'être. Ce double défi fait d'Actiris le cas le plus intéressant de notre étude.

3.5.2 Méthodologie

La méthode générale appliquée à la réalisation des études de cas a été exposée à la section 3.2. Dans la présente section, nous mentionnons uniquement des informations complémentaires pour l'étude de cas portant sur Actiris.

Les informations concernant Actiris ont été collectées à l'aide de trois types de sources :

- Premièrement, Actiris était représenté par des chefs de service lors de la réunion d'information précitée. À cette occasion, ils ont complété un questionnaire, nous permettant ainsi de collecter des informations de base sur le thème.
- Ensuite, plusieurs entretiens semi-structurés ont été menés avec des figures clés d'Actiris :
 - Un entretien individuel avec le directeur de l'Observatoire bruxellois de l'Emploi ;
 - Un entretien individuel avec un délégué syndical ;

- Un entretien collectif avec la directrice RH, Budget, Budgétisation et Finances et avec le directeur Facilities.
- Accès à quelques documents complémentaires :
 - Cahiers spéciaux des charges en vue de l'adjudication de services : notamment nettoyage, gardiennage, transport de courrier et de colis, entretien des plantations.

Dans cette étude de cas, nous avons pris en considération les services suivants, pour lesquels de la main-d'œuvre peu qualifiée est employée : gestion des bâtiments, expédition, accueil, restauration collective, nettoyage et gardiennage.

3.5.3 Situation concernant les externalisations au sein d'Actiris

La caractéristique principale du cas « Actiris » est que seule une part limitée des services de soutien généralement exécutés par des travailleurs peu qualifiés est externalisée. La raison se situe dans la « mission particulière » d'Actiris sur le marché bruxellois de l'emploi. Cependant, Actiris externalise quand même des services de soutien. En ce qui concerne les services généralement exécutés par du personnel peu qualifié, nous pouvons, en gros, distinguer trois modèles de gestion : organisation interne, externalisation et formes hybrides de gestion.

Services organisés entièrement en interne

Ces services sont les suivants : gestion des bâtiments, expédition, accueil et restauration collective.

Gestion des bâtiments. Une équipe organisée en interne (11,4 ETP), composée d'ouvriers qualifiés et non qualifiés, se charge de diverses prestations qui peuvent être décrites comme de « petits travaux d'entretien ». En règle générale, ces tâches n'exigent pas de connaissances technologiques avancées. Il s'agit notamment de petits travaux d'électricité, de plomberie, etc., c'est-à-dire des tâches souvent externalisées à des services de dépannage externes ou à des gestionnaires professionnels de bâtiments.

Expédition. Ce service réalise environ 800.000 opérations postales par an. Il est entièrement organisé en interne, jusqu'au moment où la correspondance arrive à la poste ou est distribuée par un coursier (externe) à vélo.

Accueil. Ce service possède deux fonctions : une fonction d'accueil générale, qui oriente les visiteurs, et une fonction d'accueil plus spécifique, qui fournit les premières informations aux visiteurs qui cherchent un emploi. La première fonction, générale, se limite aux services centraux, dans la tour Astro. Il s'agit d'une fonction d'accueil classique, qui est également exercée par du personnel interne d'Actiris pour les autres locataires du complexe de bureaux. Cette fonction d'accueil générale pourrait facilement être externalisée, mais est délibérément organisée en interne. Les collaborateurs de l'accueil peuvent être statutaires ou contractuels, mais il peut aussi s'agir de personnes embauchées via la mesure de mise à l'emploi Article 60.

Restauration collective. La cuisine collective de l'établissement central, qui sert en moyenne des repas chauds et froids à environ 300 personnes par jour, est entièrement organisée en interne. Elle emploie 20,4 équivalents temps plein. Ce service est celui qui mise le plus sur l'insertion socioprofessionnelle, dans la plupart des cas via l'emploi dans le cadre de l'Article 60.

Services en gestion hybride (en partie interne, en partie externe)

Nettoyage. Ici aussi, nous trouvons principalement des ouvriers et ouvrières non qualifiés ou peu qualifiés. Les services de nettoyage connaissent une structure double. D'une part, un service interne, composé d'équipes de trois travailleurs (9 ETP au total), principalement actifs au siège, exécute de petites tâches spécifiques pendant les heures de bureau, souvent à la demande explicite des collaborateurs (nettoyer une salle de réunion entre deux réunions, par exemple). D'autre part, le

travail plus routinier, effectué en dehors des heures de bureau, au siège et dans les antennes locales, est externalisé.

Au siège, le travail est externalisé à l'entreprise « Groupe Cleaning » (une trentaine de travailleurs). Dans les antennes locales, un plus petit nombre de travailleurs d'autres entreprises effectuent le travail. Dans les antennes, le nettoyage est en partie assuré par des entreprises de l'économie sociale. En fait, trois procédures d'adjudication sont suivies : une pour le siège, une pour les antennes qui font appel aux entreprises de nettoyage traditionnelles et une pour les antennes qui utilisent les services de l'économie sociale. Deux raisons sont données au fait que davantage d'externalisations ne soient pas réservées aux entreprises de l'économie sociale. Premièrement, les entreprises de l'économie sociale existantes ne sont pas équipées afin d'exécuter certaines tâches, par exemple le nettoyage des vitres à une grande hauteur. Deuxièmement, la capacité des entreprises de l'économie sociale actuelles est trop faible pour répondre à l'ensemble des besoins d'Actiris. Selon les personnes contactées chez Actiris, ce sont donc des facteurs externes liés à la capacité qui limitent l'ampleur de l'externalisation à des entreprises de l'économie sociale.

Externalisation complète

Gardiennage. Le propre des fonctions de gardiennage est qu'elles sont fortement réglementées (cf. la loi Tobback précitée). Par conséquent, Actiris ne dispose pas dans ses statuts et barèmes du personnel de la possibilité d'employer directement des travailleurs afin d'accomplir des activités qui relèvent de la législation relative aux services de gardiennage. Les activités liées qui sortent du champ d'application de la législation peuvent toutefois être exécutées par des collaborateurs du service de l'accueil.

En outre, nos répondants ont souligné que les conditions et circonstances de travail font l'objet d'une grande attention. Pour ce faire, elles sont précisées dans les cahiers des charges que les sous-traitants sont tenus de respecter et un contrôle est effectué. Tous les trois ans, un nouvel appel d'offres est lancé. L'entreprise (éventuellement nouvelle) qui se voit ensuite adjudger un contrat est tenue de reprendre les membres du personnel en service depuis plus de six mois au sein de l'entreprise dont le contrat se termine.

3.5.4 Atouts et points problématiques de la situation actuelle

Durant les entretiens, divers atouts et points problématiques ont été formulés en ce qui concerne la situation actuelle en matière d'organisation des activités de soutien précitées.

Services organisés entièrement en interne

Dans l'ensemble, Actiris est dans une large mesure favorable aux services organisés entièrement en interne (entretien des bâtiments, restauration collective et accueil), selon nos répondants. Le fait qu'Actiris puisse jouer un rôle en tant qu'employeur lors de l'emploi d'un public qui se trouve « dans une situation fragilisée » est perçu comme logique. En outre, une grande satisfaction semble exister en ce qui concerne la qualité des services organisés de cette manière. Par ailleurs, l'exemple de la restauration collective est cité afin de démontrer que la gestion propre d'un service de soutien n'est pas nécessairement moins rentable que l'externalisation de ce service. Les chercheurs n'ont pas reçu d'informations complémentaires qui confirment de manière objective cette déclaration.

Des points problématiques ont toutefois été soulevés. Un premier de ceux-ci concerne la (longue) durée de la procédure de recrutement interne. En comparaison, les procédures de recrutement externes sont très souples car on achète un service et l'emploi de personnel afin d'exécuter ce service relève de la responsabilité de l'entrepreneur. La déclaration suivante illustre ce point problématique :

« ... quand il y a eu la période des attentats, ils (Securitas) ont recruté à tour de bras, on les a aidés, mais pour eux recruter ça peut aller très vite. On n'aurait pas pu suivre parce qu'on a

tellement de règles dans nos statuts pour recruter quelqu'un, qu'on est d'office dans le plus long terme. On doit faire page blanche qu'on a fait neutralité, on a les syndicats tout le temps sur nous, on doit recevoir les mille candidats, on doit être objectifs alors que Securitas va prendre le 6 premiers c'est bon. Cette problématique crée une grande lenteur qui bloque toute réactivité. Remplacer quelqu'un malade pendant trois mois, ça dure 6 mois ».

Un deuxième point problématique cité concerne les « effets pervers » liés aux statuts du personnel tels que l'Article 60 et d'autres mesures d'emploi, qui visent la constitution d'une expérience en vue de la transition vers l'économie « régulière » ensuite. De tels « contrats tremplins » sont à l'origine d'un plus grand roulement du personnel ayant pour conséquence qu'un temps important est sans cesse de nouveau consacré à la « formation » :

« Ce n'est toujours pas très efficace parce qu'il s'agit des gens en insertion, en plus, on a l'obligation de donner un tiers de leur temps en formation. Quand on a soi-disant un ETP en plus, on a en effet un ½ temps par rapport à quelqu'un qu'on aurait pu trouver sur le marché de l'emploi (expérimenté, en plein de santé, formé)... Mais c'est notre rôle ».

Cependant, cela crée aussi des problèmes de motivation parmi le personnel qui possède un tel statut. Bon nombre de ces travailleurs partent du principe que s'ils démontrent leurs capacités, ils pourront continuer de travailler à long terme chez Actiris. Lorsqu'ils se rendent compte que précisément en raison de ce statut, les chances qu'ils demeurent chez Actiris sont inexistantes, leur motivation en prend un coup. Enfin, il convient encore de souligner qu'aujourd'hui, il existe une grande pression parmi tous les services publics afin de limiter au minimum le nombre de membres de personnel nécessaire pour exécuter un service donné. L'utilisation de cet « indicateur d'efficacité » fait peser une lourde pression sur la gestion interne des services de soutien et en favorise l'externalisation.

Services en gestion hybride (en partie interne, en partie externe)

Le nettoyage est en partie organisé en interne et en partie externalisé (cf. supra). Selon nos répondants, la formule actuelle possède divers avantages, notamment la flexibilité et la possibilité d'exécuter des tâches difficiles à organiser en interne (pour des raisons de sécurité, par exemple). Ce dernier point est en partie aussi une source de « frustration » : l'absence de certaines compétences techniques (pouvoir travailler à une grande hauteur, par exemple) ou les incompatibilités avec le statut au sein d'Actiris (pouvoir travailler la nuit, par exemple) contraignent à proprement parler à externaliser et constituent un frein lors de l'évaluation de la poursuite éventuelle de l'internalisation. Un autre « frein » qui empêche de pouvoir faire plus en matière de politique d'emploi est la capacité limitée de l'économie sociale dans le secteur du nettoyage à Bruxelles. Même si Actiris souhaitait externaliser davantage de services de nettoyage en faveur d'entreprises de l'économie sociale, cela serait impossible en raison de problèmes de capacité.

En outre, un de nos répondants indique que l'insertion de « clauses sociales » strictes dans les appels d'offres, associée à des contrôles rigoureux de la mise en œuvre de ces clauses, est un bon moyen d'harmoniser les objectifs sociaux d'Actiris avec l'organisation pratique de ces services sous la forme d'une sous-traitance. De telles clauses sociales peuvent alors contenir des dispositions relatives aux conditions et circonstances de travail. Selon notre interlocuteur, l'insertion de clauses sociales dans les contrats d'externalisation n'est pas plus coûteuse que son absence. En outre, imposer les clauses en cas de non-respect peut rapporter des fonds à travers la perception d'amendes. Toutefois, selon notre interlocuteur, un investissement est nécessaire afin d'attirer et de former des personnes qui peuvent se spécialiser dans la rédaction et le contrôle de cahiers des charges dans lesquels sont également insérées des clauses sociales. Cet investissement a été délibérément réalisé chez Actiris, mais ce n'est pas toujours le cas dans d'autres services publics.

Externalisation complète

Lorsqu'il est question d'une externalisation complète (gardiennage), peu de place est laissée à un autre scénario, selon les répondants. Des facteurs juridiques et liés au statut constituent un obstacle et ne sont pas soumis à discussion.

Un des répondants souligne également que la flexibilité en matière d'organisation et la capacité de réaction rapide lorsque des adaptations de l'effectif de personnel s'imposent sont des atouts indéniables de l'externalisation des services de soutien. Le besoin soudain de personnel de sécurité supplémentaire à la suite de la période de « menace terroriste » à Bruxelles l'illustre bien.

Ces deux facteurs sont des freins objectifs à l'internalisation. C'est particulièrement le cas pour les services de gardiennage, bien que des obstacles similaires soient aussi possibles en ce qui concerne d'autres services de soutien.

3.5.5 Analyse globale

La raison d'être d'Actiris (un organisme qui fait partie de l'infrastructure d'insertion socioprofessionnelle) rend compréhensible le choix de conserver en interne un maximum de ces services de soutien. Une des personnes interrogées souligne qu'il est important pour Actiris de préserver les emplois de niveau C, D et E. Il s'agit notamment du nettoyage, de l'entretien et de la restauration collective.

Les différentes figures clés sont fortement convaincues qu'au sein de leur organisation, la « rentabilité » des services de soutien ne doit pas être le critère le plus important. Selon elles, une organisation telle qu'Actiris doit prendre en considération son rôle social en matière de formation et d'inclusion. En d'autres termes, l'évaluation des choix relatifs à l'organisation en interne ou à l'externalisation est « hybride » au sein d'Actiris. Actiris s'efforce de conserver l'équilibre entre la rentabilité et une perspective plus vaste où cette considération est interprétée à la lumière de la raison d'être de l'organisation. Cette conception montre également de manière très explicite les limites d'une évaluation réalisée purement en termes de rendement économique au sein du secteur public. Un raisonnement purement économique conduirait probablement à d'autres décisions :

« Si l'objectif économique (raisons de prix et d'efficacité) était l'objectif prioritaire, à ce moment-là, de fait, une série des métiers non core business seraient externalisés... y compris le mien, directeur « Facilities » chargé de la gestion de l'immeuble, gestion des équipes de nettoyage, gestion de cuisine, gestion immobilière... ».

Pourtant, il est également précisé qu'il ne s'agit pas d'une fatalité. Un service interne bien organisé (le répondant cite le service de restauration collective), même si l'inclusion de travailleurs se trouvant dans une position vulnérable sur le marché du travail est visée simultanément, peut être efficace. La différence se situe bien entendu dans le degré de responsabilité de l'institution publique dans le fonctionnement de ces services de soutien. Lorsqu'un service est acheté à un sous-traitant, la seule responsabilité consiste à contrôler la qualité de ce service. Si celle-ci est insuffisante, un autre sous-traitant peut être employé et le problème est réglé. En cas de choix délibéré de garder un service en interne, avec comme objectif complémentaire explicite d'organiser l'inclusion socioprofessionnelle, il va de soi que la responsabilité va plus loin. La déclaration ci-dessous l'indique :

« en cuisine, les chefs en cuisine ont un rôle éducatif aussi. Il y a une partie du personnel en article 60 ou fragilisé. Évidemment on ne mesure pas les résultats ...que si on travaillait en efficacité. Ici il y a un mix ».

Pourtant, les services de soutien d'Actiris connaissent aussi des externalisations. Ainsi, une partie du nettoyage est externalisée, notamment (mais pas exclusivement) à des entreprises de l'économie sociale. L'externalisation à des entreprises de l'économie sociale peut être une alternative à l'organisation interne, sans entrer en conflit avec la raison d'être plus vaste d'Actiris. Toutefois, la

capacité de l'économie sociale est parfois insuffisante et certaines tâches spécialisées nécessitent du matériel et du personnel particuliers qui ne sont pas disponibles en interne ni dans l'économie sociale. La même chose s'applique à la plupart des tâches de gardiennage. À la suite de la loi Tobback (cf. supra), les activités de gardiennage sont régies par des exigences strictes qui font que seule une poignée d'entreprises spécialisées peuvent les exécuter. Un service de gardiennage interne n'est donc pas une option, même si la nécessité d'externalisation est en partie compensée par la création d'une « fonction d'accueil ». Lors de l'externalisation, Actiris accorde une grande attention à l'insertion de « clauses sociales » dans l'appel d'offres relatif au service :

« Dans ces contrats-là (service cleaning), dans les appels nous demandons systématiquement qu'il y ait des clauses sociales. Comme une partie de nos missions est la mise à l'emploi, il est bien évident que si on commençait à externaliser tous les métiers non « core business » externalisables, et en plus non qualifiés, on se rend compte qu'on rentre en contradiction flagrante avec nos propres objectifs ».

3.6 Service public régional de Bruxelles (SPRB), Direction Facilities

Tableau 3-7 SPRB (Direction Facilities)

SPRB (Direction Facilities) 1600 collaborateurs (ETP)	
Services peu qualifiés	Gestion
Nettoyage	Externalisée
Gardiennage	Externalisée
Restauration	Interne
Accueil	Interne

Le Service public régional de Bruxelles (SPRB) rassemble les administrations de la plupart des domaines de compétence régionaux (<https://overheidsdienst.brussels>). Concrètement, six administrations ressortissent au « parapluie » du SPRB : Bruxelles Économie et Emploi, Bruxelles Finances et Budget, Bruxelles Coordination régionale, Bruxelles Logement, Bruxelles Mobilité et Bruxelles Pouvoirs locaux. Au sein du SPRB, nous nous sommes avant tout intéressés à la « Direction Facilities », qui dépend de l'entité Bruxelles Coordination régionale du SPRB. Une autre administration, Bruxelles Mobilité, a également été étudiée plus en détail. Les deux administrations du SPRB sont abordées séparément.

3.6.1 La Direction Facilities du Service public régional de Bruxelles

La « Direction Facilities » a pour mission d'assister toutes les administrations qui ressortissent au SPRB dans l'exécution des services de soutien : gestion et entretien des bâtiments et des espaces de travail, mise à disposition de fournitures et de mobilier de bureau, réservations d'équipements et de salles (de réunion), entretien et gestion des véhicules de service, mise à disposition d'un service de restauration collective dans les bâtiments administratifs centraux, expédition et distribution (interne) du courrier, etc. Cette direction se charge également des contacts avec les fournisseurs dans chacun de ces domaines. D'un point de vue formel, elle dépend de l'entité « Bruxelles Coordination régionale » au sein du SPRB. Il ressort toutefois de l'entretien que cette compétence du SPRB n'est pas exhaustive. Le SPRB fournit des services (nettoyage, gardiennage, restauration collective, accueil, entretien...) dans les bâtiments centraux qui hébergent la majorité de l'administration. Toutefois, les services fournis à un autre endroit se chargent généralement de ces fonctions. En outre, certains bâtiments sont loués. Dans ce dernier cas, le bailleur (ou le gestionnaire du bâtiment) assume parfois certaines tâches (gardiennage, par exemple).

3.6.1.1 Méthodologie

La méthode générale appliquée à la réalisation des études de cas a été exposée à la section 3.2. Dans la présente section, nous mentionnons uniquement des informations complémentaires pour l'étude de cas portant sur la Direction Facilities du SPRB. Des informations ont été collectées à l'aide de trois types de sources :

- La Direction Facilities du SPRB était représentée par des chefs de service à la réunion d'information. À cette occasion, ils ont complété un questionnaire, nous permettant ainsi de collecter des informations de base sur le thème.
- Ensuite, un entretien semi-structuré collectif a été réalisé avec les figures clés suivantes de la Direction Facilities :
 - Le Directeur Facilities ;
 - Le responsable du gardiennage ;
 - Le responsable du service de nettoyage ;
 - Le responsable « fleet ».
- Des documents complémentaires ont été consultés, notamment les cahiers spéciaux des charges du gardiennage et du nettoyage.

Dans cette étude de cas, nous avons pris en considération les services suivants, pour lesquels de la main-d'œuvre peu qualifiée est employée : nettoyage, gardiennage, restauration collective et accueil.

3.6.1.2 Situation concernant les externalisations au sein de la Direction Facilities

Le tableau général des services externalisés au sein du SPRB est le suivant : le nettoyage et le gardiennage sont entièrement externalisés, tandis que la restauration collective et l'accueil sont plutôt organisés en interne. Nous donnons ci-après un aperçu plus détaillé.

Services organisés entièrement en interne

La restauration collective est entièrement organisée en interne au sein du SPRB. Il existe deux infrastructures, à savoir une dans chaque bâtiment central. Sur les deux sites réunis, 16 membres du personnel s'occupent chaque jour d'environ 500 repas. La plupart des membres du personnel actifs dans la restauration collective possèdent un niveau E (quelques-uns un niveau C) et sont payés selon les barèmes du service public. Les repas proposés sont des plats chauds et des plats froids, préparés à l'avance. La Direction Facilities envisage d'ajouter, à l'avenir, un service de restauration collective pour les événements.

Interrogés sur les raisons pour lesquelles les activités de restauration collective sont organisées en interne, nos répondants de la Direction Facilities déclarent qu'il s'agit avant tout d'une décision politique. La hiérarchie de l'administration ne témoigne pas d'une volonté politique d'externaliser ces tâches, déclarent-ils. La motivation semble également en partie liée au fait de créer de l'emploi pour les jeunes. La déclaration suivante peut l'illustrer :

« C'est une décision du secrétaire général du cabinet, c.à.d., qu'on est dans un jeu multifacette ici. Le cabinet pourrait imposer d'externaliser une mission... ; ça serait un peu ingèrent au niveau du SPRB parce que, quand même, de la gestion interne. Mais ils pourraient...c'est eux qu'à un moment ils avaient émis l'idée d'internaliser le nettoyage, finalement par refus de l'admin, par objectivation, etc...ça n'a pas eu lieu. Donc le cabinet pourrait imposer / suggérer, après c'est le secrétaire général qui pourrait lui aussi décider dans un sens ou dans l'autre. Voilà un système très hiérarchique finalement, les équipes pourraient faire la proposition de l'un ou de l'autre, le secrétaire général peut trancher vers l'un ou l'autre, et le cabinet pourrait tout à fait, imposer, bloquer ou valider ».

Toutefois, indépendamment du choix politique manifeste d'organiser ce service en interne, un des répondants pense que la gestion interne est bonne pour garantir la qualité du service fourni :

« Je pense qu'on a voulu aller, au sein de la hiérarchie, vers une politique bien spécifique en termes d'offre de catering pour l'ensemble du personnel, notamment en termes de la qualité ».

En outre, un service externe de restauration collective peut vite se révéler plus cher que l'organisation interne actuelle :

« Par rapport aux coûts d'externalisation, le calcul avait été fait il y a deux ans, et on était bien en dessous en gardant tout ça en interne ».

Autres activités organisées en interne. Outre la restauration collective, l'accueil et le service d'étage sont également organisés en interne, sous la gestion du SPRB. Il s'agit ici respectivement de vingt-sept et douze personnes.

Le coût global annuel du personnel pour les services internes est estimé à 1,9 million d'euros : 400.000 euros pour le service d'étage, 500.000 euros pour la cafétéria et environ 1 million d'euros pour l'accueil.

Externalisation complète

Nettoyage. Comme indiqué ci-dessus, toutes les activités de nettoyage dans les bâtiments relevant de la compétence du SPRB sont externalisées depuis 2006. Selon le directeur Facilities, la principale raison de l'externalisation réside dans les difficultés généralement rencontrées afin de gérer un service de nettoyage en interne. L'organisation de l'horaire de travail, le contrôle de la qualité du travail fourni et le problème du grand roulement de personnel et des absences pour cause de maladie à la suite des circonstances de travail liées aux tâches de nettoyage sont plus spécifiquement cités à cet égard. Selon notre répondant, des entreprises spécialisées parviennent mieux à organiser ces tâches, et pour un prix moindre. En outre, un statut dans le service public serait rapidement plus cher, car les entreprises externes disposent d'une plus grande liberté en matière de conditions de travail pour leur personnel :

« c'est froid comme constat, ça veut dire que des personnes avec des contrats plus précaires qui sont engagées en externe, coûtent moins chers que des statutaires ou des contractuels. A l'époque, quand ils ont externalisé il y a eu des études ».

Compte tenu de ces considérations, le fait que les services publics externalisent les activités de soutien qui ne font pas partie de leur « core business » lui semble une bonne décision, du moins s'il apparaît que le coût de la gestion interne ne l'emporte pas sur les bénéfices. Selon lui, cela ne signifie pas toutefois que l'externalisation est toujours une chose simple : un contrôle est nécessaire et des problèmes se posent parfois. Néanmoins, pour les « grands postes de coûts », tels que le nettoyage et le gardiennage, la décision d'externaliser semble rentable dans le cas du SPRB. En revanche, il ajoute immédiatement que le choix de ne pas externaliser la restauration corrective (cf. infra) au sein du SPRB est également défendable.

Au moment de l'étude, le SPRB faisait appel à trois entreprises qui fournissaient des services de nettoyage dans les bâtiments centraux : *Jette clean*, *Laurenty* et *Kose Cleaning*. Selon nos interlocuteurs, il est impossible d'avoir une idée exacte du nombre de travailleurs externes qui effectuent des tâches de nettoyage dans les bâtiments du SPRB. L'accord entre le SPRB et les entreprises concernées a en effet pour objet « l'exécution de qualité d'un service ». En d'autres termes, les seuls points que les gestionnaires du SPRB évaluent sont le prix du contrat au moment de l'adjudication et la qualité du service fourni pendant l'exécution du contrat. Selon le répondant, le résultat de cette évaluation est positif, y compris la manière de réagir aux plaintes afin de remédier à la cause de la plainte. Les sous-traitants se chargent de tous les aspects de l'administration du

personnel. Cela implique notamment qu'ils distribuent eux-mêmes des badges d'accès à leur personnel chargé de travailler dans les bâtiments du SPRB.

Pourtant, diverses exigences en termes de gestion du personnel sont imposées par le SPRB dans le contrat d'externalisation. La principale condition en la matière est la reprise d'au moins 50 % du personnel de l'entreprise de nettoyage précédente lors de l'obtention d'un contrat auparavant exécuté par une autre entreprise. En 2006 également, lorsque le nettoyage a été externalisé, la majorité du personnel de nettoyage alors interne a été reprise par l'entreprise de nettoyage externe qui a été employée comme premier sous-traitant. En ce qui concerne le « respect des conditions et circonstances de travail », notre répondant estime qu'il n'appartient pas au SPRB de s'y impliquer dans une trop grande mesure :

« On ne peut pas s'ingérer dans la gestion courante de la société. Il s'agit d'un prestataire pour lequel on paie des services, on évalue uniquement sur la qualité des services effectués ».

Il insiste surtout sur l'autonomie du contractant. Néanmoins, certaines normes en termes de conditions de travail sont exigées dans le contrat et les normes et lois sectorielles, belges et européennes en matière de travail doivent bien entendu être respectées.

L'exécution des contrats de nettoyage est surveillée par un responsable au sein de l'administration du SPRB. Si le contrat n'est pas exécuté comme il se doit, des amendes sont prévues. Le contrat peut aussi éventuellement être suspendu, ce qui est effectivement arrivé l'année passée. Toutefois, cette suspension n'avait aucun rapport avec la gestion du personnel ni avec les circonstances de travail.

Le gardiennage est également externalisé dans son intégralité. Ici, la raison principale de l'externalisation est la législation en vigueur en la matière. La loi Tobback impose en effet une réglementation stricte des activités de gardiennage, en vertu de laquelle seules les entreprises qui disposent de la licence nécessaire peuvent proposer ces services. L'organisation interne du gardiennage semble donc infaisable pour cette administration.

Actuellement, le SPRB collabore avec deux entreprises de gardiennage en ce qui concerne ses bâtiments centraux : *EGI* et *Securitas*. Cette dernière possède toutefois un engagement avec le propriétaire-gestionnaire du bâtiment dans lequel le SPRB loue un espace. Le SPRB n'exerce donc aucune influence directe sur la désignation de cette entreprise. Cette situation est à l'origine d'une plus grande complexité dans la problématique de l'externalisation/internalisation. Certains services (principalement le gardiennage, l'accueil et l'entretien) sont proposés par le propriétaire ou le gestionnaire du bâtiment dont le SPRB n'est que le locataire.

Lors d'un changement d'entreprise externe, il est toutefois usuel que le personnel de l'entreprise précédente soit repris. Ainsi, en septembre 2017, le personnel en service chez *Securitas* a été transféré à *EGI* après la cession d'un contrat entre ces deux entreprises. Des contrôles, principalement de la qualité du service, sont effectués par un fonctionnaire dirigeant et par quelques contrôleurs sur le terrain. Notre répondant souligne que les prestations des entreprises de gardiennage sont suivies avec attention à l'aide d'une grille de notation.

3.6.1.3 Évaluation des points forts et des points faibles de l'externalisation

Ainsi que nous l'avons déjà souligné, la Direction Facilities du SPRB a réalisé une évaluation globalement positive des services externalisés. C'est avant tout le cas de la qualité des services fournis et de la rapidité de la réaction aux problèmes (en ce qui concerne à la fois le nettoyage et le gardiennage). Un autre aspect positif se situe sans aucun doute au niveau de la charge de travail des « fonctions de gestionnaire » au sein de l'administration : toutes les tâches relatives au planning, aux ressources humaines, etc. font partie du contrat avec l'entreprise externe (le nettoyage, dans ce cas précis).

Interrogés sur les aspects négatifs de l'externalisation, nos répondants n'ont de prime abord aucune critique à formuler. Un point négatif est finalement abordé : les litiges qui surviennent régulièrement lors de l'attribution d'un contrat. Les entreprises qui ne remportent pas le marché ont tendance à contester les décisions, de sorte que des dossiers se retrouvent bloqués et que de l'énergie doit être investie dans des questions juridiques.

Diverses réflexions sont également formulées en ce qui concerne la qualité du travail. Concernant le roulement du personnel (turnover) :

« La question que vous posez (la question du turnover), elle est déjà remontée chez nous aussi à la demande des syndicats. Il y a des instances pour ça, à certains moments il y a avait des plaintes par rapport aux conditions de travail. Ponctuellement, l'une de ces personnes, la société avait décidé de la licencier pour des raisons qui les regardent, ça ne nous concerne pas, alors on nous disait « mais vous devez intervenir ». On a dit « Non », on n'est pas liés... On n'a pas le droit de toute façon d'avoir un droit de regard. Dans la convention de marché public il y a un certain nombre de choses qui sont demandées, un certain nombre de garanties documentaires, des clauses aussi par rapport au travail ; des clauses européennes qui sont reprises dedans et qui empêchent toute forme de dérives dans le type de personnel et dans ce qui est fait. Pour le reste il y a des lois sociales qui sont arbitrées en Belgique et il y a des instances pour lesquelles ces personnes ont recours s'il y a un problème. Nous, on ne peut pas s'ingérer dans la gestion courante de la société. C'est un prestataire pour lequel on paie des services, et on évalue uniquement sur la qualité des services qui sont effectués. Voilà il y a un responsable du marché qui suit les plaintes, les plaintes sont centralisées (ex. tel local n'a pas été nettoyé, etc.). Il y a des choses sur lesquelles on agit, des pénalités sont prévues quand c'est mal exécuté, mais tout ça est rodé dans le cahier de charges. Et effectivement, sur le personnel en soit, nous n'avons ni d'avis ni en réalité le droit d'aller regarder ».

3.6.1.4 Analyse globale

Les représentants des services centraux du SPRB étudiés sont beaucoup plus pragmatiques face au thème de l'« externalisation » que chez Actiris. Dans cette institution publique, le thème est presque exclusivement approché sous l'angle des coûts et de la « gérabilité » pour les responsables. Le thème du « manque de personnel » a été abordé à plusieurs reprises dans ce cadre. La lourdeur de la tâche consistant à trouver du personnel adéquat, par exemple dans le secteur du nettoyage, a également été soulignée. L'externalisation rend également les tâches dans le domaine des ressources humaines plus gérables.

La sensibilité du rôle des services publics au sein de la politique régionale de l'emploi ou comme amplificateur de travail de qualité pour les travailleurs peu qualifiés joue un rôle limité dans cette institution en ce qui concerne la prise de décisions relatives à l'externalisation.

À l'occasion de l'entretien avec les membres de la gestion facilitaire du SPRB, des pistes en vue d'une éventuelle « internalisation » de certaines tâches aujourd'hui externalisées ont fait l'objet d'une réflexion. Nos répondants font une différence claire entre les services de « gardiennage » et de « nettoyage ». Dans le premier cas, ils se demandent si l'« internalisation » est possible ou souhaitable. À cet égard, ils renvoient toujours à la législation spécifique en matière de services de gardiennage. En ce qui concerne le nettoyage (et éventuellement d'autres activités de soutien), des constructions potentiellement intéressantes sont en revanche possibles (si l'internalisation est jugée souhaitable du point de vue d'une politique de l'emploi plus large). Les répondants soulignent toutefois à cet égard que, de préférence, il ne doit pas s'agir d'une initiative d'un service public en particulier, mais d'une mesure bien encadrée prise de manière centrale au niveau régional. Le rassemblement de l'expertise et la grandeur d'échelle devraient ainsi probablement pouvoir créer des avantages pour les administrations distinctes spécifiques. Un scénario possible pour le nettoyage est de créer, au sein de « Bruxelles-Propreté », une entité chargée du nettoyage dans l'ensemble des

bâtiments gérés par la région. L'économie sociale aussi pourrait jouer un rôle grâce au lancement d'une initiative spécialement axée sur le besoin de services de soutien dans le secteur public. En outre, et sans exclure ce qui précède, un appel d'offres régional global pourrait être prévu, dans le cadre duquel le cahier des charges accorderait beaucoup plus d'attention aux priorités politiques en matière, par exemple, d'insertion socioprofessionnelle. Dans chacun de ces scénarios possibles, il semble évident aux répondants qu'Actiris doit jouer un rôle clé lorsque des initiatives cadrant dans une politique de l'emploi sont prises pour la Région de Bruxelles-Capitale. Enfin, les répondants soulignent qu'une internalisation sera à l'origine de problèmes, certainement en ce qui concerne les horaires et la rémunération, entre les besoins spécifiques des activités de nettoyage et les possibilités dans le statut du personnel d'un service public.

3.6.2 Bruxelles Mobilité (entité du SPRB)

D'un point de vue organisationnel, Bruxelles Mobilité fait partie du SPRB et en tant qu'administration régionale, est responsable de la coordination des feux de signalisation et des informations routières, de l'épandage de sel routier, de l'asphaltage, de l'aménagement de pistes cyclables et de la gestion des taxis. En outre, cette administration est également responsable des grands travaux d'infrastructure, de l'aménagement de l'espace public, des nouvelles lignes de transport en commun et de l'entretien ainsi que de la sécurité de la voirie. Bruxelles Mobilité a été sélectionnée comme cas au sein de l'entité SPRB, car la direction avait fait savoir, lors d'un premier questionnaire, que les questions relatives à l'externalisation éventuelle des activités étaient à l'ordre du jour de l'organisation. Il s'agit ici plus particulièrement des petits travaux d'entretien de l'infrastructure routière et de l'espace public. Au sein de cette entité du SPRB, un entretien a été réalisé avec le directeur général. Des informations provenant d'un questionnaire écrit antérieur, dont nous avons déjà parlé, sont également disponibles.

3.6.2.1 Situation concernant les externalisations au sein de Bruxelles Mobilité

Bruxelles Mobilité a externalisé une grande partie des services, tant des fonctions hautement qualifiées que des fonctions peu qualifiées. Une grande partie des services déjà abordés (restauration collective, nettoyage et gardiennage, entre autres) ressortissent toutefois à la compétence de la Direction Facilities du SPRB. Pour la direction générale, le bilan des externalisations en gestion propre n'est pas nécessairement positif. La régie des routes, où des (petits) travaux d'entretien de l'infrastructure routière sont nécessaires, est la principale concernée. Actuellement, les travaux sont en grande partie externalisés à des sous-traitants.

Les décisions d'externalisation prises dans le passé sont dues à deux problèmes importants. Premièrement, l'impossibilité de disposer dans le service même d'une équipe suffisamment grande afin d'effectuer l'entretien de l'infrastructure routière. Ce point est en relation avec les limitations du montant et des possibilités d'allocation du budget, de sorte que les responsables se sont trouvés « poussés » en direction de l'externalisation des activités afin de pouvoir remplir la mission du service public. Deuxièmement, il est très difficile d'attirer du personnel adéquat pour l'entretien.

3.6.2.2 Évaluation de la situation actuelle et de la possibilité d'internalisation

Les externalisations en cours sont en grande partie le résultat de divers empêchements à mener à bien les tâches en faisant appel à du personnel interne. Ces empêchements, qui peuvent être qualifiés de « structurels », s'inscrivent dans un contexte où les services publics subissent une pression afin de maîtriser le nombre de collaborateurs (internes). L'augmentation de l'effectif de personnel semble donc difficile (cf. râpe à fromage, augmentation de l'efficacité du service public, etc.). Ce contexte pousse les services publics vers l'externalisation. En outre, au moins deux problèmes se posent s'il existe malgré tout une possibilité de recruter du personnel interne. Premièrement, la pérennité des statuts dans lesquels les nouveaux collaborateurs sont (doivent être) nommés aux niveaux de fonction les plus bas : les conventions de premier emploi et les statuts

similaires possèdent souvent diverses limitations qui compliquent un avancement ou une intégration durables dans l’institution, ce qui possède à son tour des conséquences sur la motivation des travailleurs. Deuxièmement, les procédures de recrutement dans le service public durent très longtemps, de sorte qu’une solution flexible afin de trouver des collaborateurs (internes) supplémentaires n’est pas simple.

Les limitations dans le cadre interne entraînent le risque que Bruxelles Mobilité ne puisse pas réaliser sa mission. C’est également le cas en ce qui concerne le contrôle des chantiers sur lesquels le travail est confié à une entreprise externe. De ce fait, il devient même parfois nécessaire d’externaliser le contrôle de la qualité sur les chantiers externalisés.

Selon le directeur, une partie du cadre interne insuffisant et du problème de recrutement est également imputable aux critères utilisés lors du recrutement. Peut-être les exigences sont-elles trop élevées (avoir terminé au minimum l’enseignement secondaire) ? Notre interlocuteur plaide pour la création de certaines tâches pour des personnes qui ne remplissent pas ce critère. Selon le directeur, une solution est élaborée en collaboration avec le gouvernement afin de pouvoir embaucher également des personnes qui ne possèdent pas le niveau de qualification précité, à savoir le niveau C. Le directeur est convaincu que des personnes sélectionnées avec soin qui ne remplissent pas les conditions du niveau C (au minimum l’enseignement secondaire supérieur) peuvent être employées pour certaines tâches qui doivent être exécutées régulièrement.

Pour notre interlocuteur, le plus grand potentiel d’internalisation chez Bruxelles Mobilité se situe dans les petites tâches/tâches simples de l’entretien de la voirie et des réparations. L’internalisation ne sera jamais complète, étant donné que certaines tâches exigent des compétences spécialisées et qu’il ne sera jamais possible de disposer de toute l’expertise nécessaire en interne. Néanmoins, un certain nombre de tâches relativement simples et très fréquentes de l’entretien (ponctuel) de la voirie et de petites réparations pourrait être exécuté par des équipes internes. Une intervention relativement bon marché pourrait ainsi permettre d’améliorer la performance et la flexibilité. Outre les avantages possibles sur le plan budgétaire, l’internalisation de ce type de travail devrait faire augmenter la qualité du service et générer des opportunités supplémentaires en ce qui concerne l’insertion socioprofessionnelle des Bruxellois peu qualifiés. En outre, un meilleur statut pourrait faire en sorte que le personnel embauché via des statuts particuliers visant l’insertion socioprofessionnelle puisse ensuite passer à un statut plus stable.

3.7 Bruxelles Environnement

Tableau 3-8 Bruxelles Environnement

Bruxelles Environnement 1.004 collaborateurs (ETP)	
Services peu qualifiés	Gestion
Nettoyage	Externalisée
Gardiennage	Externalisée
Restauration collective	Externalisée
Gestion des espaces verts	Combinaison

3.7.1 Caractéristiques générales de l’organisme : missions et objectifs

Bruxelles Environnement, fondé en 1989, est le service public en charge de l’environnement et de l’énergie dans la Région de Bruxelles-Capitale. Bruxelles Environnement est compétent pour ce qui suit : qualité de l’air, énergie, sol, nuisances sonores, ondes électromagnétiques, planification de la gestion des déchets, production durable, construction durable et consommation durable, nature et biodiversité, bien-être animal, gestion de la Forêt de Soignes, des espaces verts et des zones naturelles, gestion des voies non navigables, lutte contre le changement climatique. Le rassemblement de tous ces domaines permet de mener une politique environnementale transversale

et non fragmentée. Bruxelles Environnement est chargée de tâches qui relèvent traditionnellement d'une administration (travaux préparatoires de la politique, délivrance d'autorisations, contrôles). En outre, Bruxelles Environnement assume également des tâches de sensibilisation, de conseil et de soutien ainsi que de collecte de données scientifiques. Enfin, Bruxelles Environnement se charge de tâches opérationnelles. Presque tous les services de soutien chez Bruxelles Environnement sont au moins en partie externalisés (restauration collective, nettoyage, gardiennage). Une activité principale, à savoir l'entretien des espaces verts, est également en partie externalisée.

3.7.2 Méthodologie

Les sources qui ont été consultées pour Bruxelles-Environnement sont, d'une part, l'enquête distribuée aux chefs de service au début de l'étude et, d'autre part, diverses sources d'informations plus spécifiques. Il s'agit ici en premier lieu d'un entretien individuel avec le responsable en charge de la biodiversité. Ensuite, des questions supplémentaires ont été posées par écrit après l'entretien, au cours d'un « deuxième tour ». Les réponses à ces questions ont été transmises par courrier électronique. Lors de la formulation de ces réponses, le responsable en charge de la biodiversité précité a impliqué diverses autres personnes pertinentes au sein de l'organisation. Des documents pertinents ont également été consultés, tels que le cahier des charges d'appels d'offres pertinents pour la présente étude, à savoir les cahiers des charges de l'entretien des espaces verts, du service de restauration collective et des services de nettoyage. Outre ces trois services, le gardiennage a également été pris en considération dans cette étude de cas. Chacun de ces services fait principalement appel à une main-d'œuvre peu qualifiée.

3.7.3 Situation concernant les externalisations au sein de Bruxelles Environnement

Aucun des services que nous avons pris en considération n'est organisé entièrement en interne. Il existe en revanche des formes entièrement externalisées et des formes hybrides.

Services en gestion hybride (en partie interne, en partie externe)

Entretien des espaces verts. L'entretien des jardins est en partie effectué par le service interne et en partie externalisé au secteur privé. Cette responsabilité est donc scindée en tâches partielles et une décision est prise quant à l'externalisation éventuelle de chacune de celles-ci. Il existe notamment des contrats d'externalisation pour les adaptations des espaces verts et des cours d'eau/pièces d'eau.

Les activités externalisées de l'entretien des jardins concernent notamment l'entretien des nombreux parcs à Bruxelles. À cet effet, un nombre relativement important d'entreprises sont employées. Les contrats d'externalisation ont généralement une durée de quatre ans. Depuis une modification récente de la législation, il est possible d'utiliser des contrats-cadres (plutôt que de devoir choisir une entreprise spécifique pour un marché spécifique), ce qui permet davantage de flexibilité sur le terrain. Les tâches externalisées sont typiquement des tâches pour lesquelles la capacité nécessaire en termes de personnel (jardiniers expérimentés) et de matériel n'existe pas en interne. Il s'agit de tâches lourdes et répétitives, pour lesquelles de « grands moyens » sont nécessaires (tonte de grandes étendues de gazon, évacuation des feuilles, entretien des sentiers...). L'organisation interne de telles tâches relativement spécialisées, pour lesquelles de très grands moyens sont nécessaires à certains moments, serait beaucoup trop coûteuse. L'externalisation ponctuelle semble donc une meilleure option. En outre, les nombreuses tâches plus routinières sont aussi confiées à des entreprises externes.

En plus de la main-d'œuvre des entreprises externes, des collaborateurs internes sont chargés de l'entretien des parcs et jardins, à savoir environ 150 personnes pour tous les parcs de Bruxelles gérés par Bruxelles Environnement. Quatre à cinq nouveaux parcs viennent s'y ajouter chaque année. L'équipe de collaborateurs internes est spécialisée et se charge de projets plus importants, plus complexes ou plus délicats. La direction indique toutefois qu'à l'avenir, il sera nécessaire que les

équipes internes et externes collaborent mieux et de manière plus flexible. Selon toute vraisemblance, cette collaboration se déroulera mieux grâce à une nouvelle méthode de planification, plus prévoyante, et aux nouveaux contrats-cadres avec les sous-traitants (cf. supra).

Le contrôle de la qualité des travaux externalisés est assuré par un surveillant des travaux de Bruxelles Environnement, qui encadre le personnel de l'entreprise externe sur le site. Le service de gestion des espaces verts est subdivisé en « postes de travail », en fonction des tâches à exécuter. Une fois exécutées, toutes les tâches sont contrôlées par le surveillant des travaux responsable d'un poste de travail donné, puis ces travaux sont encore contrôlés par un contrôleur et enfin par un fonctionnaire dirigeant. Si un travail mal exécuté est constaté, un rapport est dressé. Selon un répondant, il n'est jamais arrivé qu'un contrat avec une entreprise externe soit arrêté et que les travaux soient repris en interne à cause de la mauvaise qualité du travail. Les circonstances de travail des entreprises externes sont garanties par des clauses dans l'appel d'offres public. Nous ne disposons d'aucune information sur le contrôle de ces clauses.

Externalisation complète

Restauration collective. Les services de restauration collective sont externalisés au secteur de l'économie sociale. Pour ce faire, un appel d'offres européen a été lancé, selon le modèle du marché réservé³⁸. Au moment de l'étude, deux entreprises étaient employées pour la restauration collective quotidienne : « Cannelle » pour les repas et « Great » pour les réunions. Pour les événements, une troisième entreprise, « Eat », également une entreprise de l'économie sociale, est employée depuis peu. Chacune de ces externalisations prend la forme d'un « contrat-cadre » durant une période déterminée dans le contrat.

Le choix en faveur de l'externalisation à l'économie sociale, avec une attention particulière pour les « clauses sociales » dans les contrats, est un choix délibéré qui reflète la politique interne. Cette politique vise à concilier les activités de Bruxelles Environnement avec les dynamiques économiques, culturelles et sociales de la Région. Dans l'ensemble, la qualité de l'alimentation proposée est satisfaisante, bien que le choix pour l'économie sociale possède un impact sur le prix (supérieur au marché régulier).

Nettoyage. Il s'agit ici du nettoyage des bureaux, des différents locaux et d'autres parties du bâtiment. Toutes les activités de nettoyage sont externalisées à une entreprise privée. La principale raison citée à cette externalisation est le manque de moyens pour du personnel interne. Tous les trois mois, un représentant de l'entreprise privée vient vérifier si le travail se passe bien et si les collaborateurs de Bruxelles Environnement sont satisfaits. Dans l'ensemble, la satisfaction n'est pas très élevée et les bureaux ne sont jamais parfaitement propres. Toutefois, notre répondant ajoute que ce fait est également dû à la qualité du bâtiment.

Gardiennage. Le gardiennage est également externalisé à une entreprise privée : G4S. Pour Bruxelles Environnement en particulier, ce contrat est très limité et consiste en réalité en la fermeture du parking chaque soir. Durant la période de la menace terroriste, des agents de gardiennage supplémentaires sont temporairement venus renforcer l'effectif.

3.7.4 Conséquences des externalisations au sein de Bruxelles Environnement

Un avantage important de l'externalisation de la gestion des espaces verts est lié à la motivation du personnel interne. Notre répondant indique qu'il est difficile de trouver du personnel d'entretien des jardins. Selon lui, les meilleures conditions salariales dans le secteur privé sont une explication importante à cette situation. Afin de rester compétitifs, ils doivent proposer des emplois plus

³⁸ Marchés réservés Conformément à l'article 15 de la loi du 17 juin 2016, le marché sera réservé aux ateliers protégés et à des opérateurs économiques dont l'objectif est l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées ou défavorisées. Les ateliers, opérateurs et programmes qui répondent à des conditions équivalentes sont acceptés.

intéressants, plus de vacances et de meilleures circonstances de travail. En faisant participer du personnel interne à des projets qu'ils ne pourraient jamais réaliser dans le secteur privé (essayer de nouvelles variétés de plantations, par exemple), Bruxelles Environnement tente d'offrir une réponse à cette situation. Selon notre répondant, le personnel interne est très satisfait à ce sujet. Ce n'est toutefois possible qu'en externalisant les tâches routinières moins intéressantes.

En ce qui concerne spécifiquement l'externalisation à l'économie sociale, l'aspect éthique est principalement cité comme avantage : cohérence avec les valeurs et l'engagement social de Bruxelles Environnement. Ce répondant ne voit pas d'avantage économique :

« Les prix des offres sont moins élevées que lors de précédents marchés non-réservés, mais il n'est pas certain que ce soit le résultat d'une ouverture à l'économie sociale ».

Une augmentation du budget de gestion (afin de coordonner et, si possible, contrôler tous les contrats) est citée comme inconvénient des externalisations, de nouveau en ce qui concerne la gestion des espaces verts. Toutefois, la communication avec les sous-traitants est moins directe. Des accords sont généralement stipulés dans les cahiers des charges, sans plus. Ceci amène notre répondant à souligner que du fait de l'externalisation, le contrôle direct de l'exécution de certains aspects des projets disparaît tout simplement.

En outre, ce répondant attire l'attention sur le manque de flexibilité. Il s'avère difficile de modifier ce qui est arrêté dans un contrat d'externalisation. En outre, il n'est pas possible d'être certain que les (nouvelles) tâches seront exécutées de manière correcte. Notre répondant indique, par exemple, qu'un nouveau parc doit d'abord être entretenu par du personnel interne afin d'éviter les « grosses erreurs ». L'aspect de la flexibilité est également cité lorsqu'il s'agit de l'externalisation de la restauration collective à l'économie sociale. On constate notamment qu'un nombre très limité d'entreprises de l'économie sociale donne suite à de tels appels d'offres (en raison du nombre limité d'acteurs sur le marché ou parce que les entreprises actuelles ne s'estiment pas capables de fournir de tels services). De ce fait, le choix de sous-traitants possibles issus de l'économie sociale est très limité.

L'aspect du prix est également un sujet de discussion. Notre répondant déclare que de nombreuses tâches actuellement externalisées pourraient être meilleur marché si elles étaient exécutées par du personnel interne. À strictement parler, le personnel interne est meilleur marché que l'externalisation à des entreprises de jardinage. Une grande partie du budget est aujourd'hui consacrée à l'externalisation. Cependant, l'internalisation ferait augmenter le coût du soutien (gestion, ressources humaines). Dans le « cadre » actuel, cela ne serait pas faisable et selon lui, d'un point de vue politique, il est difficile de réaliser une extension (y compris de l'encadrement).

3.7.5 Évaluation de la situation actuelle et de la possibilité d'internalisation

Les principales motivations de l'externalisation chez Bruxelles Environnement sont un manque de personnel interne, un manque de savoir-faire pour certaines tâches et des décisions politiques « d'en haut ». En outre, les choix en faveur de l'externalisation doivent toujours être évalués à la lumière du contexte budgétaire dans lequel évolue le service public (montant et distribution des moyens). L'attention est dès lors attirée sur le fait que le département en charge de l'entretien des parcs et des espaces verts au sein de Bruxelles Environnement se trouve dans un scénario de croissance : il y a seulement dix ans, seule une vingtaine de personnes y travaillait. De nouveaux parcs et espaces publics passent rapidement sous la gestion de Bruxelles Environnement. Dans ce contexte, l'externalisation doit permettre d'alléger la pression sur le personnel interne – on ne peut pas tout faire soi-même. À cet égard, l'attention est de nouveau attirée sur le fait qu'un plus grand nombre de collaborateurs internes à l'entretien des jardins nécessite une plus grande administration d'encadrement. Cette situation peut en partie être évitée en travaillant avec des sous-traitants. Toutefois, la croissance interne devrait se poursuivre. Selon les prévisions, ce service devrait

atteindre 500 collaborateurs d'ici dix ans. La croissance interne et l'internalisation sont donc des scénarios probables pour l'entretien des espaces verts. Des adaptations de l'organisation du travail seront toutefois nécessaires. À cet égard, l'attention est de nouveau attirée sur la nature du travail et sur le fait que certaines tâches sont décrites comme « ennuyeuses » et « routinières ». Ce sont ces tâches qui sont aujourd'hui externalisées. L'internalisation de ce type de tâches exigerait donc que le travail soit distribué différemment, afin de pouvoir alterner les tâches intéressantes et les tâches ennuyeuses (dans l'optique de la qualité du travail du personnel interne). Enfin, l'attention est attirée sur le fait que les décisions politiques ont une grande influence sur la direction finale que prendra ce type de décisions.

L'internalisation d'autres activités de soutien (principalement le nettoyage et la restauration collective) est jugée moins faisable. De nos jours, les administrations doivent être « dégraissées » : l'internalisation de telles activités ferait augmenter l'effectif de personnel. Notre répondant se demande si cela est faisable d'un point de vue politique. En outre, il est souligné que des adaptations sont nécessaires en ce qui concerne le statut du personnel, afin de pouvoir concurrencer les salaires du secteur privé et afin de pouvoir continuer à garantir la flexibilité nécessaire pour la prestation de ces services.

Pour terminer, une réflexion sur une initiative régionale commune en ce qui concerne le nettoyage ou la restauration collective. Il est souligné ici que les administrations, telles que Bruxelles Environnement, ont parfois aussi des souhaits spécifiques. Ainsi, Bruxelles Environnement vise des normes très élevées en matière de durabilité et de respect de l'environnement des services de nettoyage et de restauration collective. Un prestataire de services global doit tenir compte de ce type de considérations.

3.8 Conclusion

Les études de cas offrent un regard enrichissant sur le contexte pratique dans lequel les décisions relatives à l'externalisation, à la gestion et à l'internalisation sont prises. Dans cette dernière partie du chapitre 3, nous résumons brièvement les résultats des études de cas individuelles.

Après une phase d'étude exploratoire, y compris une réunion avec des chefs de service des différents services publics régionaux, cinq éléments de l'administration régionale bruxelloise ont été retenus en vue des études de cas :

- Actiris, l'Office régional bruxellois de l'emploi ;
- Le SPRB, Service public régional de Bruxelles, au sein duquel nous avons étudié la direction « Facilities » pour l'institution dans son ensemble ;
- La cellule Bruxelles Mobilité, une entité du SPRB ;
- Bruxelles Environnement, le service public en charge de l'environnement et de l'énergie dans la Région de Bruxelles-Capitale ;
- Le Port de Bruxelles.

Ce dernier cas n'a pas été approfondi par la suite en raison de l'impossibilité d'obtenir les informations nécessaires.

Les études de cas ont été étoffées à l'aide d'informations issues de questions posées aux chefs de service, d'entretiens avec des membres de la direction et avec des représentants des travailleurs ainsi que de sources écrites supplémentaires (dossiers d'adjudication, comptes rendus, rapports, etc.). En outre, l'analyse des cas a été intégrée dans le cadre plus vaste de l'évolution du personnel et des caractéristiques du personnel au sein de l'administration régionale bruxelloise.

L'analyse des cas met en lumière des différences considérables entre les différentes institutions publiques en ce qui concerne les conceptions et les pratiques relatives à l'externalisation des services

de soutien. Ces différences sont en partie dues aux situations spécifiques des services concernés (objectif principal, contexte politique, taille et genèse, entre autres). Néanmoins, il est clair que la vision de la direction (et des responsables politiques) sur ce thème peut avoir un impact sur la pratique.

Nous pouvons dire qu'Actiris aborde l'externalisation des services de soutien de la manière la plus consciente et la plus prudente. Actiris est à cet égard aussi explicite dans la prise en considération d'autres critères que l'efficacité et la maîtrise des coûts. Pour Actiris, le rôle plus vaste en tant qu'acteur au sein de la politique bruxelloise en matière d'emploi est un argument en faveur de la minimalisation de l'ampleur de l'externalisation. Il en résulte le maintien en interne de la restauration collective ainsi que des modèles hybrides pour le nettoyage et l'accueil. Pourtant, le thème n'est pas noir et blanc au sein d'une organisation relativement critique vis-à-vis de l'externalisation des services de soutien. Certains facteurs externes rendent l'externalisation quasiment inévitable, à savoir la réglementation ou les normes qui réservent les activités à des services spécialisés (gardiennage sous la loi Tobback, par exemple). La nature du travail peut également faire de l'externalisation une option inévitable, par exemple dans le cas d'activités d'entretien complexes telles que le nettoyage des vitres à une grande hauteur.

La plupart des établissements d'utilité publique posent un regard plus pragmatique sur le thème, inspiré par des considérations de rentabilité et de géralité. Une politique de l'emploi ou la garantie de conditions et circonstances de travail durables sont moins présentes dans leurs considérations. Toutefois, cela ne signifie pas que certains services demeurent internes, pour des raisons organisationnelles spécifiques (la restauration collective au sein du SPRB, par exemple), ni qu'il n'existe pas de demande d'internalisation dans certains cas (entretien de la voirie chez Bruxelles Mobilité, par exemple).

Enfin, il ressort des études de cas que certains services utilisent d'ores et déjà des équivalents fonctionnels possibles de la gestion interne ou de l'internalisation. La mention de normes dans les contrats d'externalisation avec des entreprises externes, qui vont plus loin que le coût et les garanties de qualité, en est un bel exemple. Ainsi, Bruxelles Environnement a intégré des garanties relatives à la durabilité écologique dans les cahiers des charges en vue de l'externalisation. Plusieurs établissements d'utilité publique adressent spécifiquement à des entreprises de l'économie sociale leurs appels d'offres en vue de l'externalisation de services de soutien. Les correspondants au sein d'Actiris semblent les plus conscients des alternatives à l'externalisation, notamment par le biais de cahiers des charges détaillés et d'entreprises de l'économie sociale. Actiris est également cité de manière explicite en tant que centre d'expertise par de très nombreux correspondants au sein des autres établissements d'utilité publique, afin de coordonner les initiatives régionales d'internalisation éventuelles ou d'optimiser les appels d'offres en fonction de la politique bruxelloise en matière de marché du travail.

La discussion des thèmes « transversaux » qui découlent des études de cas est abordée au chapitre 4.

4 Analyse transversale des études des cas

Dans les lignes qui suivent, nous dégagons et analysons les éléments collectés dans le cadre des interviews approfondis, autour de trois aspects du phénomène d'externalisation : (1) l'encadrement des conditions de travail; (2) les enjeux d'encadrement, de gestion, de qualité et les coûts cachés et (3) la qualité du service.

4.1 Encadrement des conditions de travail.

Il ressort de la confrontation des études de cas que l'encadrement des conditions de travail des travailleurs peu qualifiés est tributaire de trois aspects pointés de manière unanime par les différents acteurs interviewés. Ces aspects portent sur les points suivants : a) le type de contrat du personnel interne peu qualifié ; b) le niveau de rémunération des travailleurs des fonctions peu qualifiées et c) le contenu du travail.

4.1.1 Le type de contrats des travailleurs internes peu qualifiés

Plusieurs personnes interviewées ont mis en lumière une série des difficultés dans la gestion des contrats de travail liés à des mesures d'aide à l'emploi mises en place par les pouvoirs publics (ex. plan Activa, contrat Tremplin, article 60, convention de premier emploi, ...).

Ils pointent notamment le fait que ce type de personnel nécessite un encadrement plus fort et que du temps soit consacré à la formation. Ils relèvent que cela a un impact négatif sur la rentabilité du travail, mais ajoutent immédiatement que l'objectif de la mesure est avant tout l'insertion professionnelle et que cette insertion constitue, pour elle-même, une des missions de leur organisation.

Certains acteurs rencontrés ont également mis en avant une difficulté de gestion interne, résultant du caractère nécessairement temporaire de ces contrats d'insertion. Les travailleurs concernés sont en effet très motivés au début de leur contrat. En cours de contrat, ils prennent néanmoins conscience que quelle que soit la qualité de leur prestation, il ne sera pas possible de pérenniser leur emploi, puisque le poste fait l'objet d'un budget spécifique et doit donc être réservé pour l'insertion professionnelle. Certaines personnes interviewées relèvent de la sorte une baisse importante de la motivation et de la satisfaction de ces travailleurs à l'approche de l'échéance de leur contrat. Cela suscite également une frustration de la part de la direction qui se trouve dans l'impossibilité de garder à son service des personnes qui, pourtant, conviennent à la fonction. En outre, le niveau élevé de *turnover* (roulement) du personnel qui en découle introduit un frein à une gestion optimale des ressources humaines.

4.1.2 Niveau de rémunération des travailleurs des fonctions peu qualifiées

Il ressort des entretiens que la question salariale constitue une dimension transversale parmi les différents enjeux liés à l'encadrement des conditions de travail. En effet, la question salariale est mobilisée par les personnes interviewées sous différents angles et différents niveaux.

Lorsque nous analysons les différents cas, pour certains acteurs, la réduction du coût salarial des services peu qualifiés apparaît comme l'une des raisons qui ont motivé le choix d'externaliser (ex. service de nettoyage). De même, d'autres sont d'accord pour dire qu'une éventuelle réinternalisation de certaines tâches (ex. service d'entretien des petits travaux) pourrait entraîner un très faible surcoût. Néanmoins, les bénéfices obtenus dépasseraient de loin les dépenses, tant au niveau de la politique d'insertion des travailleurs, de la stabilisation du parcours du personnel engagé que de la qualité du service offert aux citoyens.

Au contraire, d'autres acteurs soulignent que la gestion en interne de certains services (ex. entretien des espaces verts) ne coûterait sans doute pas plus cher à l'autorité mais cela aura pour effet de réduire significativement les salaires des travailleurs.

L'écart salarial entre le secteur privé et le secteur public constitue un point abordé par l'ensemble des acteurs rencontrés. Pour un certain nombre d'acteurs, cet écart expliquerait le manque d'intérêts et de motivation des travailleurs lors d'une éventuelle réinternalisation de fonctions. Selon les acteurs, les salaires seraient plus élevés dans le secteur privé dans les secteurs suivants : le nettoyage, l'horeca et l'entretien des espaces verts. L'écart salarial serait du reste plus important pour les fonctions hautement qualifiées. À cet égard, certains acteurs insistent sur l'importance de mettre en œuvre des stratégies de recrutement axées sur la mise en valeur, non pas de la rémunération, mais des conditions de travail (intérêt du travail, jours de congé, etc.).

4.1.3 Le contenu du travail

Enfin, l'analyse transversale des études de cas montre que le contenu du travail (nature du travail, pénibilité, intensité...) des travailleurs peu qualifiés est mis en évidence par les acteurs comme un élément ayant un impact direct sur les modalités de gestion du personnel. Pour les trois cas analysés, les remarques des différents acteurs rencontrés vont dans le même sens : les fonctions peu qualifiées se caractérisent par la pénibilité des conditions de travail, la réalisation de tâches lourdes et répétitives et la pénibilité du travail en horaire décalés, entre autres.

Pour certains acteurs, outre de l'amélioration de la qualité du service, l'externalisation de la gestion de l'organisation et des conditions de travail des fonctions peu qualifiées apparaît comme une variable non négligeable du point de vue de la gestion interne des ressources humaines.

« C'est un prestataire pour lequel on paie des services, et on évalue uniquement sur la qualité des services qui sont effectués (...) On nous prévient quand les espaces ne sont pas nettoyés, on n'a pas eu des remarques à ce niveau-là. La société s'organise, divise le travail en fonction des gens qui sont là, mais on n'a aucune prise là-dessus. Tout ce qu'on sait est que le travail est fait ». (SPRB)

Par ailleurs, la manière dont les tâches sont réparties entre les travailleurs internes et externes au sein d'un service d'entretien des espaces verts permet également d'illustrer les différences relatives aux modes d'encadrement des travailleurs.

« Bien que les travailleurs externes et internes soient effectivement amenés à faire le même type de tâches, dans la mesure du possible, les tâches lourdes et répétitives, nécessitant de gros moyens, sur de grands espaces (tondes de pelouses, ramassage de feuilles, entretien des chemins, etc.) sont sous-traitées. Le personnel interne se charge alors des tâches plus fines et des espaces plus fragiles (taille de broderie de buis, plantations et fleurissements). Pour ce travail précis, une présence régulière (quotidienne) et une meilleure communication sont nécessaires, alors que le travail avec les entreprises externes se fait sur planning et via une méthodologie fixée anticipativement dans un cahier des charges ». (bxl env)

4.2 Autres enjeux d'encadrement, gestion, qualité et coûts cachés.

Outre les éléments abordés précédemment, il nous semble important d'examiner deux dimensions, mobilisées à différents niveaux par les acteurs, relatives à l'encadrement des conditions de travail : les raisons qui ont motivé le choix de l'externalisation et les coûts cachés de l'externalisation.

4.2.1 Raisons de l'externalisation

Lors de la première phase de l'étude dédiée à l'analyse qualitative, la réalisation d'une enquête exploratoire menée avec 16 organismes de l'administration publique bruxelloise nous a permis de dégager les premiers éléments pour comprendre les raisons qui ont motivé les choix

d'externalisation des services peu qualifiés. Dans ce cadre, les enjeux liés à l'encadrement des conditions des travailleurs des fonctions peu qualifiées apparaissent de manière transversale dans les réponses obtenues.

Les résultats de l'enquête montrent que la plupart des acteurs se réfèrent, en premier lieu aux raisons d'ordre opérationnel (besoin d'une main d'œuvre spécialisée ou de matériel spécifique) (n=7) et au faible nombre d'effectifs pour pouvoir accomplir les tâches nécessaires (n=7). En second lieu, l'amélioration de l'efficacité du service fourni (n=2) apparaît comme un des critères ayant favorisé le choix de l'externalisation de certains services. Enfin, ont également été mises en évidence différentes raisons liées aux caractéristiques particulières de l'organisation du travail (flexible et rapide, n= 1), à des variables sur lesquelles les fonctionnaires n'ont pas de prise (l'historique de l'organisme, n=1), les décisions politiques (n=1), à l'amélioration de la gestion interne du point de vue de la qualité du service (n=1), au rapport qualité – prix (n=1) ainsi qu'à des contraintes légales liées au statut spécifique de certains postes (n=1).

Plus précisément, notons que, pour les trois organismes retenus pour une étude approfondie, les éléments en commun qui ont motivé le choix d'externaliser certaines fonctions peu qualifiées se rapportent à l'incompatibilité du statut avec le type de prestations requises (notamment pour le service de gardiennage et le travail de nuit) et au manque d'effectifs. Le poids des décisions politiques et la pression exercée sur le secteur public pour diminuer le nombre d'effectifs constituent des éléments-clés mis en évidence de manière unanime par les acteurs interviewés pour comprendre l'externalisation des fonctions peu qualifiées au sein de la fonction publique bruxelloise. En revanche, les (dés)avantages de l'externalisation des fonctions peu qualifiées sont présentées de manière divergente en raison des spécificités propres aux organismes étudiés.

Pour certains, les points forts de l'externalisation de services peu qualifiés (ex. service de nettoyage) renvoient à une réduction de la charge de travail relative à l'encadrement des conditions de travail des services peu qualifiés, jugée lourde et chronophage, ainsi qu'à une amélioration de la qualité du service fourni.

Pour d'autres - là où l'externalisation d'une partie de certains services a été décidée en raison d'un manque d'effectifs ou pour des questions de faisabilité technique (ex. service d'entretien des espaces verts) -, cette situation est perçue comme une opportunité de réallocation de budgets qui auraient dû, à défaut, être consacrés à l'achat de machines et/ou à la formation du personnel interne.

Enfin, il est aussi intéressant de noter que les raisons qui ont motivé le choix d'externaliser ou pas certaines fonctions peu qualifiées ne se rapportent pas toujours exclusivement à des critères économiques (ex. indicateurs de résultats en termes d'efficacité des services). Ce choix est aussi tributaire de la mission spécifique de l'organisme. Un des cas analysés montre comment les objectifs poursuivis concernant la gestion interne des fonctions peu qualifiées dépassent les seuls objectifs relatifs à la rentabilité économique et visent en effet des objectifs plus larges en termes de formation et d'insertion des travailleurs peu qualifiés.

*« Le différentiel c'est que dans un cas tu achètes une prestation ou un résultat, si tu n'es pas content, tu changes de fournisseur. Ici il faut quand même voir que pour les métiers qu'on n'externalise pas (c'est pour ça que j'insiste fortement sur nos missions) une bonne partie du personnel, c'est du personnel fragile. En plus de la prestation, on a un rôle social. Ex. les chefs en cuisine ont un rôle éducatif aussi. Il y a une partie du personnel article 60 ou fragilisé. Evidemment on ne mesure pas les résultats ...que si on travaillait en efficacité. Ici il y a un mix. »
(Actiris)*

4.2.2 Gestion de ressources humaines et coûts « cachés » de l'externalisation

La question des coûts « cachés » liés à la gestion des contrats de sous-traitance ressort des trois études cas. Selon les personnes interviewées, l'externalisation des fonctions peu qualifiées entraîne en effet une augmentation des budgets de gestion, liée à l'apparition de coûts « cachés » se rapportant à la gestion de l'externalisation. De l'autre côté, chaque mouvement de réintégration peut générer des coûts de gestion additionnels pour l'administration aussi.

D'abord, en ce qui concerne la procédure de passation des marchés (préparation des cahiers de charges, attribution du marché, ...), les acteurs soulignent le rôle crucial du personnel spécialisé dans la rédaction des cahiers de charges. En termes de coûts indirects, l'analyse des cas montre que, pour les organismes qui disposent d'un service juridique ou d'une cellule « marchés publics », le coût est lié au temps de formation nécessaire du personnel interne, cependant que, dans d'autres cas, les coûts seront précisément liés à l'externalisation de dossiers du service juridique. Les coûts liés à des éventuels recours en justice constituent également une variable à prendre en considération.

Par la suite, le temps de travail consacré à la vérification du bon déroulement des différentes étapes de l'exécution du marché et de la conformité avec les dispositions du cahier de charges, apparaît souvent comme une variable non négligeable. Afin de mieux illustrer les coûts « cachés » liés au contrôle de l'exécution du chantier, citons, à titre d'exemple, une des situations-types qui ressort des études de cas concernant le suivi et l'évaluation d'un chantier.

« Le service d'entretien est divisé en plusieurs postes et en différentes tâches à effectuer. Ces tâches sont contrôlées après exécution par le surveillant de travaux, validées par le contrôleur et confirmées par le fonctionnaire dirigeant. Lorsqu'une mauvaise exécution est constatée, un PV est dressé » (bxl env)

Enfin, si les études de cas montrent une relative augmentation des frais de gestion liés à l'externalisation, toutefois, lors d'une éventuelle réinternalisation, des nombreux acteurs mettent en évidence l'importance du personnel en charge de l'encadrement nécessaire des fonctions peu qualifiées.

4.3 La qualité du service

Les études de cas montrent que, face aux multiples enjeux de l'externalisation des fonctions peu qualifiées, les arguments relatifs à la qualité du service convergent ou se distinguent en fonction des différentes dimensions mobilisées par les acteurs pour appréhender la « qualité » du service. Les trois dimensions principales qui se dégagent de l'analyse transversale portent sur les points suivants : a) le niveau de satisfaction par rapport à la manière dont le service est accompli ; b) les stratégies mises en œuvre pour assurer une meilleure qualité ; c) la capacité technique et opérationnelle.

4.3.1 Niveau de satisfaction

Dans l'ensemble, notons d'abord que les personnes interviewées ont exprimé leur satisfaction par rapport aux résultats de la prestation des différents services externalisés. De part et d'autre, ils mettent notamment en évidence l'importance des critères d'évaluation préétablis dans les cahiers de charges comme levier pour garantir le contrôle de la qualité de la prestation (ex. les modalités de contrôle de l'exécution des clauses sociales, les sanctions en cas d'inexécution partielle ou totale des clauses sociales). Pourtant, la satisfaction générale à l'égard de la qualité des services externalisés ne les empêche pas de porter un regard critique sur certains aspects. Ainsi, la « flexibilité » dans l'organisation du travail apparaît comme un point de vue en tension en fonction du type de tâches à accomplir et du service en question.

Pour certains, le manque de flexibilité des entreprises sous-traitantes a été cité comme un élément susceptible d'affaiblir, entre autres, l'exécution correcte du chantier. En termes de contrôle de l'exécution du marché, par exemple, l'externalisation d'une série des tâches concernant l'entretien

des espaces verts réduit la marge de manœuvre du donneur d'ordre puisque tout a été spécifiquement préétabli dans le cahier de charges. Bien que la définition des critères spécifiques constitue un élément-clé pour la planification efficace du chantier, le fait que les entreprises sous-traitantes ne laissent ainsi aucune marge de flexibilité en termes d'adaptation du travail à la réalité de terrain est pointé comme un des points faibles de l'externalisation, notamment au niveau de la qualité du service finalement fourni.

Dans une autre optique, la souplesse et la flexibilité dans l'organisation du travail des entreprises sous-traitantes sont présentées comme des avantages de l'externalisation de services (ex. service de gardiennage). Ce niveau élevé de flexibilité est notamment apprécié à propos du processus de recrutement et de la réactivité des entreprises sous-traitantes pour la mise à disposition de la main d'œuvre. La réponse rapide des entreprises sous-traitantes du gardiennage, qui ont mis très rapidement à disposition des organismes du personnel complémentaire à la suite des attentats de Bruxelles, a été soulignée par plusieurs personnes interviewées.

Par ailleurs, nous avons aussi pu relever d'autres aspects complémentaires qui renvoient aux critères mobilisés par certains acteurs pour mesurer l'efficacité et la qualité du service ; par exemple, la souplesse dans l'encadrement des travailleurs en processus d'insertion professionnelle. Comme abordé précédemment, le cas d'Actiris permet de prendre en considération d'autres variables et, partant, de remettre en question le seul critère économique. Les acteurs pointent à cet égard, les écarts manifestes qui existent au niveau du temps de travail nécessaire pour accomplir une tâche entre une équipe de travail intégrée par des travailleurs en processus de formation et le temps de travail dédié à la formation par rapport à une équipe intégrée par des travailleurs expérimentés. Encore une fois, l'accent est mis sur les missions spécifiques de l'organisme. Comme souligné par l'une des personnes interviewées, « si le prix de revient (externe – interne) est presque le même, la différence principale se situe au niveau de la tolérance à l'erreur », caractéristique principale du processus d'insertion professionnelle de travailleurs peu qualifiés.

4.3.2 Des stratégies diverses pour assurer la qualité du service. Le cas du *catering*

En outre, la gestion du service de *catering* au sein des trois organismes analysés permet d'illustrer la mise en œuvre de différentes expériences pour atteindre un même objectif : améliorer la qualité du service. Il ressort des études de cas que des arguments semblables sont mobilisés par l'ensemble des acteurs pour mettre en évidence tant les atouts d'une gestion en interne, que ceux de l'externalisation du service de *catering*.

Certes, les personnes interviewées s'accordent pour pointer la volonté de la hiérarchie d'aller vers une politique spécifique en termes d'offre de *catering* pour l'ensemble du personnel. Toutefois, il est intéressant de noter la divergence des points de vue au regard des critères mobilisés par les acteurs pour décrire le choix d'externaliser ou de garder la gestion du *catering* en interne.

Ainsi, pour ceux qui ont fait le choix d'assurer le service de *catering* en interne, les avantages principaux se rapportent à la possibilité d'avoir un meilleur rapport qualité-prix ainsi qu'à l'intérêt de garder le contrôle en interne et, par-là, d'avoir une meilleure prise sur la qualité du service. Dans une autre optique (bxl env), le choix d'externaliser le service de *catering* vers l'économie sociale permet précisément de travailler avec des entreprises en mesure de pouvoir certifier un niveau de qualité élevé. De la sorte, la sous-traitance vers l'économie sociale est conçue comme un levier pour intégrer des clauses sociales dans les cahiers de charges afin de répondre à la politique interne de l'administration, notamment en matière de respect des standards sociaux et environnementaux (ex. utilisation exclusive des produits certifiés bio).

4.3.3 Qualité du service et capacité technique et opérationnelle

Enfin, en ce qui concerne la qualité du service, force est de constater que, dans tous les cas, les aspects relatifs à la faisabilité technique et opérationnelle des chantiers ont été pointés par les

acteurs comme une des raisons principales qui ont motivé le choix de l'externalisation de certaines fonctions peu qualifiées.

Du point de vue technique, il apparaît que le besoin de l'utilisation de machines complexes ou du recours à des qualifications spécifiques constitue des critères essentiels à respecter pour assurer la faisabilité technique des chantiers de grande ampleur (ex. travaux en hauteur, nettoyage en hauteur, tonte de pelouse sur des grands espaces, grands projets de réaménagement, ...).

Hormis cela, la qualité du service est tributaire des décisions politiques sur lesquelles les administrations n'ont que peu ou pas de prise. Il apparaît de manière récurrente que les difficultés rencontrées au niveau du manque d'effectifs nécessaires pour assurer les tâches censées être gérées en interne, constituent également un des principaux obstacles relevés (ex. entretien des espaces verts, entretien de la voirie, ...).

4.4 Conclusion

Sur la base des interviews, nous avons dégagé trois points d'attention commun en lien avec les conditions de travail des travailleurs peu qualifiés : a) le type de contrat, b) le niveau de rémunération et c) le contenu des prestations. Les études de cas montrent que, face aux enjeux multiples de l'externalisation des fonctions peu qualifiées, les arguments relatifs à la qualité du service convergent ou se distinguent en fonction des différentes dimensions mobilisées par les acteurs pour appréhender la « qualité » du service. Les trois dimensions principales qui se dégagent de l'analyse transversale portent sur les points suivants : a) le niveau de satisfaction par rapport à la manière dont le service est accompli ; b) les stratégies mises en œuvre pour assurer une meilleure qualité ; et c) la capacité technique et opérationnelle.

5 Scenarios, expériences, bonnes pratique et enjeux

Dans ce chapitre, nous nous intéressons à des exemples d'internalisation au cours des dix dernières années. L'accent est mis ici sur la comparaison d'aspects juridiques et économiques, avant et après l'internalisation. Ensuite, nous présentons quelques cas d'internalisation où une attention particulière a été accordée à la qualité de l'emploi. Enfin, des préoccupations importantes exprimées par les différentes institutions interrogées sont listées. Le tout doit conduire à des scénarios et à des conseils politiques pour les décisions à venir dans ce domaine.

5.1 Enjeux légaux, enjeux économiques

5.1.1 Analyse comparée « public – privée » des conditions de travail et de rémunération

Dans ce chapitre nous comparons les différents statuts et conditions de travail (rémunérations, règlement des congés, protection sociale, durée du contrat...) du personnel interne avant le transfert et ceux du personnel qui a été externalisé à la suite d'un transfert.

5.1.1.1 Remarques préliminaires

5.1.1.1.1 Cas d'étude sélectionnés

En raison des cas présélectionnés avec BEEZY, notre analyse portera plus particulièrement sur les conditions de travail et de rémunération applicables dans les secteurs d'activités suivants :

De manière transversale pour tous les cas sélectionnés :

- Le nettoyage des locaux
- Le gardiennage
- Le catering (Actiris et SPRB Mobilité)

De manière spécifique :

- L'entretien des voiries/interventions ponctuelles (SPRB Mobilité)
- L'entretien des parcs et jardins (Bruxelles-Environnement)

Dans la mesure où certains éléments du statut – en particulier la rémunération – peuvent varier en fonction de l'ancienneté, il a été convenu de tenir compte dans la présentation des barèmes de la situation d'un travailleur disposant d'une ancienneté de 5 ans au sein de l'entreprise ou de l'administration.

5.1.1.1.2 Aspects temporels

L'offre remise prévoyait de procéder à une analyse comparée du statut juridique (conditions de travail et de rémunération, protection sociale,...) des personnels concernés à deux moments en particulier : au jour du transfert ainsi qu'à la date de la réinternalisation supposée.

A l'issue des interviews, il n'a malheureusement pas été possible de déterminer avec précision la date à laquelle les services précités ont été externalisés (si tant est qu'ils aient été un jour gérés en interne). La plupart des personnes que nous avons rencontrées ne travaillaient en effet pas encore au sein de ces organisations au moment de ce transfert supposé. Il nous est donc impossible de déterminer la date de l'externalisation. Par ailleurs, il ne nous est pas possible d'anticiper ce que sera l'état du droit dans le futur, au moment où une éventuelle décision de réinternalisation serait prise et mise en œuvre.

Notre analyse portera donc essentiellement sur l'état actuel du droit (au 1^{er} avril 2018). Nous veillerons cependant à signaler les évolutions qu'a pu connaître le statut des travailleurs dans les secteurs ou organismes étudiés dès lors que celles-ci seraient susceptibles d'avoir influé sur les décisions d'internalisation/externalisation prises à l'époque.

5.1.1.2 Considérations générales

5.1.1.2.1 Statut des travailleurs dans le secteur public

5.1.1.2.1.1 Nature de la relation de travail

L'engagement au sein de la fonction publique Belge demeure par principe statutaire³⁹, même si l'on sait que la pratique montre un tout autre visage. Selon ce principe, le personnel dépendant de Bruxelles Mobilité devrait être lié (du moins depuis 1999⁴⁰) au statut administratif et pécuniaire des services publics régionaux de Bruxelles⁴¹ tandis que celui dépendant de Bruxelles-Environnement, de la société régionale du Port de Bruxelles et d'Actiris se verrait appliquer le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale⁴².

Jusqu'il y a peu, le statut du personnel contractuel des services publics (alors « Ministère ») de la Région de Bruxelles Capitale autorisait qu'il soit fait exception au principe d'engagement statutaire uniquement dans quatre hypothèses : le besoin exceptionnel et temporaire en personnel, le remplacement d'un agent partiellement ou totalement absent, l'accomplissement de tâches auxiliaires et spécifiques ou de celles exigeant des connaissances particulières ou une expérience large de haut niveau dans le cadre de mandats⁴³. Dans ces hypothèses seules, l'engagement sous contrat de travail était permis. Le statut se conformait, de la sorte, au cadre fixé par l'Arrêté royal du 21 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut des agents de l'État (ci-après ARPG)⁴⁴. Le statut du personnel contractuel des organismes publics de la Région de Bruxelles-Capitale reprenait les quatre mêmes exceptions^{45 46}.

Si les fonctions peu qualifiées étudiées dans la présente étude reprennent souvent des tâches que l'on pourrait *a priori* qualifier d'« auxiliaires », force nous est de constater que le statut ne permet plus à l'heure actuelle aux autorités publiques régionales bruxelloises d'utiliser cette exception pour engager du personnel peu qualifié sous contrat de travail.

³⁹ Cass., 8 décembre 1932, *Pas.*, 1933, I, p. 44 ; Cass., 13 juin 1973, *Pas.*, I, p. 949.

⁴⁰ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 6 mai 1999 portant le statut administratif et pécuniaire des agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 16 juin 1999. Avant l'adoption de cette disposition les agents au service de la Région bruxelloise demeuraient, dans une grande mesure, soumis aux dispositions de l'Arrêté royal du 2 octobre 1937 portant le statut des agents de l'Etat (NDLR : fédéral).

⁴¹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles, *M.B.*, 30 mars 2018 (vig. 1^{er} avril 2018).

⁴² Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 30 mars 2018 (vig. 1^{er} avril 2018).

⁴³ Art. 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (abrogé par l'AGRB du 28 mars 2018).

⁴⁴ Arrêté royal du 22 décembre 2000 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat applicables au personnel des services des Gouvernements de Communauté et de Région et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent, *M.B.*, 9 janvier 2001.

⁴⁵ Art. 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale (abrogé par l'AGRB du 28 mars 2018).

⁴⁶ En ce qui les organismes d'intérêt public concerne, l'article 2, § 2, de l'ARPG autorisait néanmoins la mise en place d'une exemption plus large, par voie de décret ou d'ordonnance, dès lors qu'il s'agissait de personnes morales de droit public qui entrent en concurrence avec d'autres opérateurs publics ou privés. A notre connaissance, sur les trois organismes publics étudiés, seule Actiris a bénéficié d'une telle dérogation pour le personnel affecté au service ATO, finalement transféré vers une nouvelle société en 2014.

L'ARPG conditionne en effet le recours dérogatoire au contrat de travail dans cette hypothèse à l'établissement d'une liste exhaustive des fonctions rentrant dans cette catégorie, que le Gouvernement a intégrée dans les statuts du personnel contractuel. Nous relevons que ces listes visaient, en 1995, « les membres du personnel chargés de travaux de nettoyage ou du service des restaurants », les « concierges » et – pour Bruxelles-Propreté – les « membres du personnel ouvrier et de maîtrise » ainsi que – pour Bruxelles-Environnement – « les membres du personnel ouvrier et de maîtrise exerçant une fonction spécialisée »⁴⁷. Il était donc possible, à l'époque, d'engager des personnes dans ces fonctions moins qualifiées dans le cadre d'un contrat de travail. La liste des tâches auxiliaires a cependant évolué en ce sens que les fonctions moins qualifiées ont progressivement été retirées de celle-ci, de manière telle qu'à l'heure actuelle, seules des fonctions hautement qualifiées (informaticiens, experts financiers,...) demeurent. S'il était encore possible, en 2014, d'engager sous contrat de travail des personnes chargées « de travaux de nettoyage ou du service de la cafétéria (rang E1) » et leurs chefs d'équipe, ainsi que « les membres du personnel chargé de l'accueil »⁴⁸, nous observons que ces dérogations ont été supprimées par l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018⁴⁹. En ce qui concerne les organismes d'intérêt public bruxellois, les fonctions moins qualifiées n'apparaissent déjà plus dans la liste contenue dans l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014⁵⁰. Les arrêtés relatifs à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du SPRB et des organismes publics de la Région de Bruxelles-Capitale ont prévu une disposition transitoire permettant de maintenir les titulaires des emplois sortis de la liste sous contrat de travail, jusqu'à leur départ⁵¹. Aucun nouvel engagement ne saurait cependant plus être réalisé aujourd'hui, au moyen d'un contrat de travail, pour des tâches auxiliaires ou spécifiques moins qualifiées.

Depuis le 1^{er} avril 2018, une cinquième exception au principe de l'engagement statutaire a été prévue qui autorise le SPRB ainsi que les organismes publics étudiés à utiliser l'engagement contractuel pour « *permettre à de jeunes chercheurs d'emploi, dans le cadre de mesures fédérales ou régionales visant à leur mise au travail, de faire leur entrée sur le marché du travail* ».

Alors que l'engagement contractuel devrait rester exceptionnel, nous observons cependant que tel n'est cependant pas le cas en pratique. A l'exception de l'agent qui le supervise, le personnel affecté à la cafétéria du SPRB est exclusivement engagé sous contrat de travail. Cette situation n'apparaît pas conforme au cadre réglementaire actuellement en vigueur. Ne pouvant cependant mettre entre parenthèses la réalité de terrain, nous veillerons, dans la suite de notre analyse, à examiner le statut social des travailleurs moins qualifiés employés dans le secteur public non seulement dans le cadre du statut mais également au moyen d'un contrat de travail.

⁴⁷ Art. 2, 7° de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 9 mai 1995 réglant la situation administrative et pécuniaire des contractuels des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 24 juin 1995.

⁴⁸ Art. 8, 1° à 3° de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant réglementation de la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale (abrogé par l'AGRB du 28 mars 2018).

⁴⁹ Art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles, *M.B.*, 30 mars 2018.

⁵⁰ Art. 8 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 27 mars 2014 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale (abrogé par l'AGRB du 28 mars 2018).

⁵¹ Art. 34 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 38 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

5.1.1.2.2 Politiques de développement de l'emploi

A l'instar des entreprises privées, les employeurs publics disposent de multiples possibilités d'engager du personnel moins qualifié dans le cadre de contrats d'insertion (ACS, PTP, art. 60,...). Les interviews nous ont montré qu'il existe une politique volontariste au sein de la plupart des organismes bruxellois à cet égard. Nous n'avons malheureusement pas reçu beaucoup de données chiffrées. Le tableau transmis par le SPRB reprenant l'inventaire des postes peu qualifiés (niveaux D et C) au sein des services non-administratifs (chauffeurs, gestion et aménagement de bâtiment, Mess et Cantine et cleaning)⁵² révèle que sur les 43,9 ETP employés à ces tâches 11,6 ETP (26 %) sont engagés dans le cadre de programme de politique d'emploi (2,6 ETP ACS, 1 ETP Phare, 3 ETP PTP/CPE et 5 ETP article 60). Dans la section *cleaning*, ce type d'embauche monte à 4 sur 9 ETP (44,44 %). Nous n'avons pas de données chiffrées pour Actiris, mais il ressort de l'entretien que nous avons eu avec ses dirigeants que la proportion d'emplois conférés sous la forme d'engagement d'insertion professionnelle devrait être encore plus importante compte tenu de la volonté affichée par Actiris d'utiliser ces emplois dans le cadre d'une politique active d'insertion.

5.1.1.2.2.1 Conditions de travail et de rémunération

5.1.1.2.2.1.1 La situation des agents sous statut

Rémunération – Le traitement ainsi que les différents avantages rémunérateurs (indemnités, allocations,...) dont bénéficient les agents statutaires sont fixés dans le statut pécuniaire applicable aux organismes concernés. Pour les agents de Bruxelles Mobilité, ces éléments sont fixés actuellement dans les livres II et III (art. 340 à 436) de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles. Pour les agents des trois autres organismes étudiés (Bruxelles-Environnement, la société régionale du Port de Bruxelles et Actiris), il faut se référer aux livres II et III (art. 333 à 429) de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale. Le régime mis en place par les deux statuts sont semblables à bien des égards.

Le principe veut que les agents se voient attribuer une échelle barémique en fonction de leur grade⁵³. Dans la fonction publique bruxelloise, ces grades sont actuellement répartis selon 4 niveaux dont l'accès est en principe subordonné à la détention d'un diplôme spécifique : schématiquement, niveau A (diplôme d'études universitaires ou supérieures de type long), le niveau B (diplôme de bachelier ou d'études supérieures de type court), niveau C (Certificat d'enseignement secondaire supérieur) et niveau D (pas de diplôme requis). Avant la réforme de 2018, un niveau E existait également. Celui-ci a été fusionné avec le niveau D avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016. Pour être complet, il convient de préciser que le statut prévoit la possibilité pour les agents du niveau D (ou de l'ancien niveau E) d'accéder au niveau C en cours de carrière à certaines conditions, dont la réussite d'un concours⁵⁴. La Région bruxelloise a d'ailleurs récemment permis que des personnes non titulaires du CESS puissent être directement engagées au niveau C dès lors qu'elles justifient de compétences certifiées ou ont suivi certaines formations qualifiantes (« carte d'accès au niveau C »). Si l'on excepte ces mécanismes d'accession au niveau supérieur, le principe de fixation des grades au sein des différents niveaux a

⁵² Soit ceux qui sont potentiellement externalisables.

⁵³ Art. 344 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 334 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁵⁴ Voyez les articles 99 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles et les articles 92 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

pour conséquence que les travailleurs moins instruits, soit ceux qui n'ont pas obtenu leur CESS, se voient en principe attribuer les échelles de traitement les plus basses, à savoir celles du niveau D (D101, D102, D103 et D200) et, avant 2016, celles du niveau E (E101, E 102, E103 et E200).

Tableau 5-1 Barèmes D et E (SRPB/OIP) - non indexés*

Ancienneté	D101	D102	D103	D200	E101	E102	E103	E200
0	14.426	14.426	15.224	16.880	14.109	14.210	15.251	15.564
1	14.780	14.780	15.447	17.385	14.241	14.322	15.363	15.918
2	14.780	14.780	15.670	17.385	14.241	14.434	15.475	15.918
3	15.255	15.417	16.701	17.890	14.736	15.465	16.556	16.272
4	15.538	15.700	16.974	17.890	14.878	15.465	16.556	16.272
5	15.538	15.700	16.974	18.395	14.878	15.607	16.748	16.626
6	15.821	16.246	17.247	18.395	15.020	15.607	16.748	16.626
7	15.821	16.600	17.247	18.900	15.020	15.749	16.940	16.980
8	16.104	16.600	17.520	18.900	15.162	15.749	16.940	16.980
9	16.104	16.954	17.520	19.405	15.162	15.891	17.132	17.334
10	16.387	16.954	17.793	19.405	15.304	15.891	17.132	17.334
11	16.549	17.308	17.793	19.910	15.304	16.033	17.294	17.688
12	16.943	17.308	18.349	19.910	15.739	16.407	17.688	17.688
13	17.115	17.662	18.693	20.415	15.891	16.630	17.850	18.042
14	17.459	17.662	18.885	20.415	16.033	16.630	17.850	18.042
15	17.459	18.016	19.047	20.920	16.033	16.772	18.012	18.396
16	17.803	18.016	19.249	20.920	16.175	16.772	18.012	18.396
17	17.803	18.370	19.411	21.425	16.175	16.914	18.174	18.750
18	18.147	18.370	19.613	21.425	16.317	16.914	18.174	18.750
19	18.147	18.724	19.765	21.930	16.317	17.056	18.336	19.104
20	18.491	18.724	19.978	21.930	16.459	17.056	18.336	19.104
21	18.491	19.078	20.130	22.435	16.459	17.198	18.498	19.609
22	18.835	19.078	20.353	22.435	16.601	17.198	18.498	19.609
23	18.835	19.432	20.495	22.940	16.601	17.340	18.660	19.609
24	19.179	19.432	20.849	22.940	16.743	17.340	18.660	19.609
25	19.523	19.786	21.203	23.445	16.743	17.482	18.893	19.609
26	19.523	19.786	21.446	23.445	16.814	17.482	18.893	19.609
27	19.867	20.140	21.810	23.950	16.814	17.482	18.893	19.609
28	19.867	20.140	21.810	23.950	16.814	17.482	18.893	19.609
29	20.211	20.494	22.174	24.455	16.814	17.482	18.893	19.609
30	20.555	20.848	22.538	24.960	16.814	17.482	18.893	19.609

* Les barèmes font l'objet d'une indexation conformément à la loi du 1^{er} mars 1977 organisant un régime de liaison à l'indice des prix à la consommation du Royaume de certaines dépenses dans le secteur public ou à toute autre disposition qui la modifierait. Le traitement est rattaché à l'indice-pivot 138,01.

Ces agents débutent en principe leur carrière dans l'échelle D101. Leur traitement de départ est déterminé en fonction de l'ancienneté qu'ils auront pu éventuellement acquérir auprès d'un autre employeur public ou dans le secteur privé (en tant qu'employés ou de travailleurs indépendants) pour autant, dans ce dernier cas, que cette expérience constituait une exigence de recrutement ou est jugée « *particulièrement utile pour la fonction dans laquelle l'agent a été recrutée* »⁵⁵. Leur traitement fait l'objet par la suite d'augmentations intercalaires, en principe tous les 2 ans.

Tableau 5-2 Rémunération

Rémunération mensuelle niveau D (5 ans d'ancienneté) :	2.166,77 € (vig. 01/09/2018 ⁵⁶)
--	---

Après 6 années de service, ces agents ont la possibilité de passer à l'échelle supérieure (D102) moyennant le suivi d'une formation et l'obtention de la mention « favorable » lors de l'évaluation⁵⁷. L'échelle D103 leur est ouverte aux mêmes conditions après 9 années de service dans l'échelle

⁵⁵ Art. 432 et 433 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 425 et 426 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁵⁶ Ce calcul a été réalisé par le service du personnel de Parking.brussels.

⁵⁷ Art. 105 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 98 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

D102⁵⁸. L'échelle D200 est, quant à elle, rattachée au grade de « commis principal » qui s'acquière par voie de promotion.

A côté du traitement *stricto sensu*, les agents bénéficient d'allocations et d'indemnités diverses et variées⁵⁹. Tout comme les travailleurs du secteur privé, ils bénéficient du maintien de leur traitement durant les périodes de congé ainsi que d'un (double) pécule de vacances équivalent à 92 % de leur traitement mensuel⁶⁰. Ils bénéficient également d'une allocation de fin d'année dont le calcul comprend une partie fixe (335,06 €) et une partie variable équivalente à 2,5 % du traitement annuel⁶¹. Ils bénéficient par ailleurs de divers avantages rémunérateurs qui ne trouvent bien souvent pas leur pendant dans le secteur privé (ex. allocation de bilinguisme⁶², allocation de foyer ou de résidence⁶³,...). Le statut prévoit, en outre, la possibilité d'allouer une allocation horaire forfaitaire de 2,5 € indexables pour les agents chargés de travaux insalubres, incommodes ou pénibles, ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les agents qui en sont chargés⁶⁴. Certaines prestations visées par la présente étude sont susceptibles d'entrer en considération pour l'octroi de cette allocation⁶⁵, par exemple, les travaux le long des routes et tunnels ouverts à la circulation, réalisés par le personnel de Bruxelles-Mobilité. Les agents bénéficient du remboursement de leurs déplacements de service. Pour les déplacements « domicile-lieu » de travail, le statut prévoit une indemnité pour les déplacements en vélo et/ou une participation dans les frais d'abonnement de transport en commun.

⁵⁸ Art. 106 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 99 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁵⁹ Art. 351 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 345 et s. de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶⁰ Art. 354 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 348 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶¹ Art. 355 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 349 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶² Art. 375 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 368 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶³ Art. 355 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 347 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶⁴ Art. 355 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 363 de l' Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁶⁵ Pour le SPRB, voyez la liste des travaux annexée à l'arrêté ministériel du 23 juillet 2002 fixant la liste des travaux insalubres, incommodes, pénibles ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les agents qui en sont chargés, qui justifient l'octroi d'une allocation horaire forfaitaire aux agents du Ministère de la Région de Bruxelles-Capitale. Pour Bruxelles-Environnement, voyez la liste annexée à l'arrêté ministériel fixant pour l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement la liste des travaux insalubres, incommodes ou pénibles, ou pouvant provoquer des sentiments d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude chez les membres du personnel qui en sont chargés, qui justifient l'octroi d'une allocation horaire forfaitaire.

Temps de travail – Le personnel du SPRB et des organismes publics régionaux étudiés⁶⁶ sont soumis, en ce qui concerne la fixation du temps de travail, à la loi du 14 décembre 2000 fixant certains aspects de l'aménagement du temps de travail dans le secteur public⁶⁷. Les dispositions de cette loi sont globalement moins contraignantes que celles applicables dans le secteur privé, notamment en ce qui concerne la possibilité de déroger à l'interdiction de principe du travail de nuit (entre 20 heures et 6 heures) ou du travail dominical. De telles dérogations sont, entre autres, possibles pour le gardiennage⁶⁸, la réalisation de travaux de maintenance⁶⁹, certains travaux de nettoyage⁷⁰ et de manière assez large (pour le travail de nuit) pour « *l'exécution de travaux qui, en raison de leur nature, ne peuvent être interrompus ou retardés ou ne peuvent avoir lieu qu'à des heures déterminées* »⁷¹. Sauf exception, le travailleur ne peut être amené à travailler plus de 11 heures par jour⁷² et 50 heures la même semaine⁷³. L'employeur public doit cependant respecter une durée hebdomadaire moyenne de maximum 38 heures par semaine calculée sur une base de 4 mois⁷⁴. La loi du 14 décembre 2000 prévoit l'octroi de congés compensatoires mais n'impose pas de sursalaires dans le cas où un travailleur accomplit des heures supplémentaires. Il échappe néanmoins d'avoir égard aux statuts sur ce point⁷⁵. Par ailleurs, les prestations réalisées le samedi ou le dimanche ouvrent le droit à un congé compensatoire équivalent à respectivement 50 % et 100 % des prestations accomplies. Les prestations de nuit ouvrent un droit à congé compensatoire de 25 %. Notons enfin qu'une mesure de réduction du temps de travail hebdomadaire à 30 heures, réparties sur quatre jours, sans réduction de traitement, salaire, allocations, primes et indemnités a été mise en place en faveur des agents qui ont atteint l'âge de soixante ans et qui exercent des fonctions déclarées pénibles sur base de critères déterminés en raison soit des conditions de travail, soit de l'impact sur la santé physique, soit en raison de la charge psycho-sociale et qui peuvent se prévaloir d'une carrière de longue durée au sein d'un service public de la Région de Bruxelles-Capitale⁷⁶.

Congés – Les agents bruxellois ont droit à 35 jours ouvrables par an de congé de vacances, auxquels s'ajoutent un congé supplémentaire après 5 années de service et un second après 10 années de service⁷⁷. Outre les 10 jours fériés légaux, ils sont en principe en congé les 2 et 15 novembre ainsi que le 26 décembre⁷⁸, étant entendu que les jours qui coïncident avec un samedi ou un dimanche sont

⁶⁶ Déployant une activité pouvant potentiellement être qualifiée d'« industrielle et commerciale », il est possible que le Port de Bruxelles soit en réalité soumis à la réglementation du travail du secteur privé, soit la loi du 16 mars 1971 sur le travail.

⁶⁷ M.B., 5 janvier 2001.

⁶⁸ Les articles 7, § 2, 3° et 11, 20° de la loi du 14 décembre 2000 vise les « activités de garde, de surveillance et de permanence caractérisées par la nécessité d'assurer la protection des biens et des personnes ».

⁶⁹ Art. 7, § 2, 5° et 11, 15° de la loi du 14 décembre 2000 précitée.

⁷⁰ L'article 11, 16° de la loi du 14 décembre 2000 précitée vise « les travaux de nettoyage, de réparation et de conservation nécessaires à la continuation régulière de l'exploitation ».

⁷¹ Art. 11, 16° de la loi du 14 décembre 2000 précitée.

⁷² Art. 5, § 3 de la loi du 14 décembre 2000 précitée.

⁷³ Art. 8, § 2 de la loi du 14 décembre 2000 précitée.

⁷⁴ Art. 8, § 1 de la loi du 14 décembre 2000 précitée.

⁷⁵ Art. 361 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services public régionaux de Bruxelles ; art. 365 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁷⁶ Art. 481 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 474 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁷⁷ Art. 184 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 177 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁷⁸ Art. 193 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles art. 186 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de

compensés par un congé du 27 décembre au 31 décembre inclus. Si un agent doit travailler pendant un jour férié ou assimilé, il obtient en substitution des jours de vacances qui peuvent être pris aux mêmes conditions que le congé annuel de vacances. Le statut prévoit également un régime de congés pour circonstances exceptionnelles ou pour des motifs impérieux d'ordre familial globalement plus favorable que celui applicable dans le secteur privé.

Stabilité d'emploi – Les agents statutaires disposent d'une plus grande stabilité d'emploi. Cela résulte notamment de l'interdiction faite à l'autorité publique de mettre fin à leurs fonctions si ce n'est dans les hypothèses limitativement énumérées dans le statut⁷⁹. En dehors des situations de maladie ou d'abandon de poste, l'autorité ne peut mettre fin anticipativement à la relation statutaire qu'en mettant en œuvre une procédure disciplinaire aboutissant à la révocation ou la démission d'office de l'agent ou, plus récemment, en constatant l'inaptitude professionnelle de l'agent qui a fait l'objet de deux évaluations « négatives » consécutives⁸⁰. Il s'agit, dans les deux cas, de procédures relativement lourdes à mettre en œuvre.

5.1.1.2.1.2 La situation des membres du personnel sous contrat de travail

Rémunération - Le statut prévoit que les membres du personnel contractuel reçoivent une rémunération identique au traitement lié au grade et à la première échelle octroyés aux membres du personnel statutaire pour la même fonction ou une fonction analogue ainsi que les augmentations intercalaires qui y sont liées⁸¹. En dehors des personnes engagées sous contrat de travail en qualité d'expert ou pour des tâches auxiliaires et spécifiques, le statut ne permet pas aux agents contractuels d'évoluer vers une échelle barémique supérieure. Comme les personnes moins qualifiées ne peuvent plus à l'heure actuelle être engagées sous contrat de travail dans l'une de ces deux catégories, il en résulte que ceux-ci ne bénéficient ni de la carrière fonctionnelle, ni même d'une carrière barémique. Leur rémunération évolue donc uniquement au sein de la première échelle, généralement sur une base bisannuelle, par l'effet des augmentations intercalaires. Leur ancienneté barémique est calculée selon les modalités applicables aux agents statutaires, à ceci près que les périodes de salaires non garantis (à l'exception du congé de maternité et d'écartement lié à la maternité) ainsi que période de prestations réduites pour raison médicale ne sont pas pris en considération⁸², ce qui constitue une différence notable avec la situation de leurs collègues sous statut.

Le personnel contractuel a droit, aux mêmes conditions que celles applicables au personnel statutaire, au revenu minimum garanti, à l'allocation de foyer ou de résidence, au pécule de vacances, à une allocation de fin d'année ainsi qu'aux mêmes indemnités et allocations que celles

Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁷⁹ Art. 336 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 329 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁸⁰ Art. 154 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 147 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁸¹ Art. 18 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 18 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸² Art. 21, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 21, § 2 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

octroyées pour la même fonction ou une fonction équivalente⁸³. Un complément d'indemnité pour frais funéraires est prévu dans la mesure où le total des indemnités dues en vertu des régimes appliqués dans le secteur privé ne dépasse pas le montant de l'indemnité due au personnel statutaire.

Régime de travail - Le statut prévoit que les membres du personnel contractuel du SPRB et des organismes publics étudiés bénéficient, en principe, du même régime de travail, de durée du travail et de congés (à l'exception du départ anticipé à la pension à mi-temps) que les agents statutaires⁸⁴.

Stabilité d'emploi - Les contractuels ne bénéficient pas de la même garantie de stabilité d'emploi que leurs collègues sous statut. Sur ce point, ce sont les règles du droit du travail qui trouvent à s'appliquer. Dans ce cadre, l'idée d'un engagement à vie – qui fonde le système de carrière des agents statutaires – est radicalement rejetée⁸⁵. Chacune des parties dispose du droit de mettre fin au contrat de travail, même conclu pour une durée indéterminée, pour des motifs librement choisis. Ce droit de rupture unilatéral est cependant tempéré notamment par l'obligation de respecter les règles en matière de notification de préavis. Dans la fonction publique bruxelloise, une procédure particulière a, du reste, été instaurée qui impose à l'autorité de rédiger un rapport circonstancié et d'entendre le travailleur avant de procéder à son licenciement en raison de manquements professionnels⁸⁶.

5.1.1.2.2.2 La protection sociale

Agents statutaires – Les agents nommés ne sont assujettis à la sécurité sociale des travailleurs salariés qu'en ce qui concerne la branche des remboursements des soins de santé⁸⁷. Des cotisations personnelles de 3,55 %⁸⁸ (prélevées sur le traitement brut de l'agent) et patronales de 3,80 %⁸⁹ sont versées à l'ONSS pour le financement de cette couverture. Leur traitement se voit imputé en outre d'une cotisation de 7,50 % à destination du Fonds des pensions de survie ainsi que de la cotisation spéciale de sécurité sociale. Un système d'assujettissement *a posteriori* à l'assurance chômage est cependant prévu en cas d'annulation de la nomination ou de rupture unilatérale par l'autorité de la relation statutaire⁹⁰.

Pour le reste, la protection sociale des agents statutaires est assurée, le plus souvent par l'autorité elle-même, par les dispositions statutaires ou par des réglementations propres. En cas d'incapacité de travail, l'agent statutaire est maintenu en activité de service durant les périodes d'incapacité tant

⁸³ Art. 20 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 20 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸⁴ Art. 10 et 14 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 10 et 14 de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸⁵ La prohibition de l'engagement à vie, qui était une des caractéristiques du servage de l'ancien régime, découle de l'article 1780 du Code civil qui prévoit que « *On ne peut engager ses services qu'à temps, ou pour une entreprise déterminée* ».

⁸⁶ Art. 26 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 30 et suivants de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 relatif à la situation administrative et pécuniaire des membres du personnel contractuel des organismes d'intérêt public de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁸⁷ Art. 9, § 1^{er}, al. 2 et 11, § 2, al. 2 de l'Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs, *M.B.*, 5 décembre 1969.

⁸⁸ Art. 38, § 2, 4^o de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés, *M.B.*, 2 juillet 1981.

⁸⁹ Art. 38, § 3, 1^o, al. 2 de la loi du 29 juin 1981 établissant les principes généraux de la sécurité sociale des travailleurs salariés.

⁹⁰ Voyez les articles 7 et suivants de la loi du 20 juillet 1991 portant des dispositions sociales et diverses, *M.B.*, 1^{er} août 1991.

que leur capital congé n'est pas épuisé⁹¹ ; il est ensuite placé en disponibilité pour maladie ne percevant alors plus que 60 % de son dernier traitement. Le régime des allocations familiales est similaire à celui applicable au secteur privé, à ceci près qu'elles sont versées directement aux agents par l'autorité. Les agents statutaires bénéficient par ailleurs d'une pension de retraite, à charge cette fois-ci de l'État, qui demeure globalement plus avantageuse, bien que les différences avec la pension des travailleurs salariés ont été fortement atténuées ces dernières années.

Contractuels – Les contractuels sont assujettis plus largement à la sécurité sociale des travailleurs salariés (*voir infra*). Cet assujettissement porte en effet, non seulement sur la branche soins de santé, mais en outre sur le secteur indemnité de l'assurance soins de santé et indemnités (ex-AMI), le régime de pensions de retraite et de survie des travailleurs salariés et sur la branche chômage⁹². Autrement dit, les contractuels de la fonction publique bruxelloise sont soumis à toutes les branches de la sécurité sociale des travailleurs salariés, à l'exclusion de la réglementation liée aux risques professionnels (accident du travail et maladie professionnelle) et aux allocations familiales. Des réglementations particulières prévoient néanmoins, pour ces derniers secteurs, une couverture qui correspond à peu de choses près à celle prévue dans le secteur privé. Aussi peut-on affirmer que les membres du personnel contractuel du SPRB et des organismes publics bruxellois étudiés bénéficient *grosso modo* de la même couverture que celle que le régime général de sécurité sociale des travailleurs salariés offre aux travailleurs du secteur privé. Nous verrons cependant que ces derniers bénéficient d'avantages complémentaires sectoriels non négligeables, qui ne trouvent pas leur pendant au sein du secteur public.

Les travailleurs et employeurs du secteur public contribuent à la sécurité sociale des travailleurs salariés uniquement dans les branches pour lesquelles ceux-ci sont assujettis. Les travailleurs ne cotisant pas de manière générale pour les branches liées aux « risques professionnels », ni dans le régime des allocations familiales, la cotisation personnelle qui est retenue sur leur rémunération est fixée à 13,07 %, ce qui correspond au taux appliqué aux travailleurs du secteur privé. La cotisation spéciale de sécurité sociale leur est également appliquée.

5.1.1.2.3 Le statut social des travailleurs dans le secteur privé

5.1.1.2.3.1 Nature de la relation de travail

Dans le secteur privé, l'engagement de travailleurs salariés se fait, en règle, par le biais d'un contrat de travail régi par les dispositions de la loi du 3 juillet 1978 relative aux contrats de travail. Dans les principes, les conditions de travail et de rémunération sont négociées entre les parties. Il ressort néanmoins de la pratique, et particulièrement dans le cadre de métiers moins qualifiés, qu'elles sont généralement imposées par les employeurs, de manière telle que le contrat s'apparente plus à un contrat d'adhésion qu'au résultat d'une véritable négociation. Les normes du droit du travail, en ce compris les très nombreuses conventions collectives conclues aux niveaux interprofessionnel, sectoriel ou de l'entreprise, rééquilibrent néanmoins les forces en présence en imposant aux employeurs le respect de conditions minimales.

5.1.1.2.3.2 Les politiques de développement de l'emploi

Les employeurs du secteur privé disposent de multiples possibilités d'engagement d'insertion (Activa, CIP, art. 60, Stage First, tutorat,...). Il ressort de l'entretien que nous avons eu avec

⁹¹ Art. 234 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des services publics régionaux de Bruxelles ; art. 227 et s. de l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 21 mars 2018 portant le statut administratif et pécuniaire des agents des organismes d'intérêt public de la Région Bruxelles-Capitale.

⁹² Art. 9, § 2 et 11, § 3 de l'Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

l'Observatoire des prix de référence dans les marchés publics⁹³ que les soumissionnaires justifient souvent la bassesse de leur prix par le fait qu'ils profitent d'aides à l'emploi dans ce cadre. Il est difficile de vérifier directement cet état de fait auprès des entreprises concernées. La jurisprudence du Conseil d'État nous offre néanmoins plusieurs exemples qui tendent à confirmer cette pratique⁹⁴.

Nous pensons cependant que, dans l'optique comparative ici développée, l'effet de ces mesures n'est pas déterminant dès lors que – comme nous l'avons vu – les pouvoirs publics apparaissent user tout autant, si pas plus, de ces contrats d'insertion.

5.1.1.2.3.3 Conditions de travail et de rémunération

5.1.1.2.3.3.1 La nécessité d'une approche sectorielle (et ses limites)

Justification - Si dans la fonction publique bruxelloise les conditions de travail et de rémunération sont globalement les mêmes pour tous les membres du personnel dès lors qu'ils bénéficient d'un grade et d'une ancienneté équivalente, une telle égalité n'existe pas au sein du secteur privé. Un employeur privé demeure en principe libre d'octroyer conventionnellement des avantages à certains de ses travailleurs et pas aux autres, tant qu'il respecte les règles minimales fixées par le droit du travail. Ces règles minimales ne sont d'ailleurs pas totalement uniformes. Il existe certes un socle commun composé par la législation sociale et les conventions collectives de travail conclues au niveau du Conseil national du travail. S'agissant de la définition des conditions de travail et, à plus forte raison, des conditions de rémunération, force nous est cependant de constater qu'une part importante de la réglementation émane de dispositions adoptées au niveau sectoriel par les Commission paritaires sectorielles ou sous-sectorielles. Cette parcellisation du champ normatif dans le secteur privé nous impose dès lors d'envisager, à côté des règles générales du droit du travail, également la réglementation applicable au sein des différents secteurs d'activités *a priori* concernés par notre étude à savoir le nettoyage (CP 121), le gardiennage (CP 317), l'entretien des parcs et jardins (CP 145), les travaux d'entretien (CP 124) et le catering (CP 302). Nous nous focalisons dans les lignes qui suivent sur la situation du personnel ouvrier, car il constitue l'essentiel des travailleurs engagés aux fonctions moins qualifiées qui font l'objet de la présente étude.

Rattachement au secteur économique - Il convient de préciser que, d'un point de vue juridique, le rattachement à une de ces commissions paritaires s'effectue sur la base de l'activité principale⁹⁵ de l'entreprise et non au niveau de l'activité développée par les travailleurs. Autrement dit, le principe est que l'ensemble du personnel d'un même employeur ressortit à la même commission paritaire s'il s'agit d'une commission commune aux ouvriers et aux employés (CP 3...) ou à une commission spécifique pour le personnel ouvrier (CP 1...) et une autre pour le personnel employé (CP 2...), et ce même si le travailleur est occupé à une tâche qui ne correspond pas à l'activité principale de l'entreprise. Par exemple, une personne employée au nettoyage des locaux au sein d'une entreprise de gardiennage se voit appliquer les dispositions de la CP 317 et non celles de la CP 121.

Dans l'ensemble, les entreprises auxquelles le SPRB et les organismes publics étudiés ont sous-traité les tâches de nettoyage, d'entretien de locaux, de gardiennage... sont des sociétés spécialisées dans ces domaines, de sorte que le personnel externe concerné bénéficie le plus souvent des conditions

⁹³ La mission principale de l'Observatoire des prix de référence consiste à assister les pouvoirs adjudicateurs de la Région de Bruxelles-Capitale dans leur analyse des prix soumissionnés dans le cadre de leur obligation actuellement fixée aux articles 35 et suivants de l'Arrêté royal du 18 avril 2017 relatif à la passation des marchés publics dans les secteurs classiques (anciennement par l'article 21 de l'Arrêté royal du 15 juillet 2011) de vérifier et le cas échéant d'écarter les offres qui leur paraissent anormalement basses ou élevées après avoir procédé à l'analyse des composantes de prix qu'elles contiennent et interpellé le soumissionnaire afin qu'il s'explique sur celles-ci et fournisse le cas échéant toute information complémentaire requise (art. 35).

⁹⁴ CE, 21 mars 2018, Misanet, n° 241.061

⁹⁵ La définition du champ d'application de la CP 317 pour les services de gardiennage et/ou de surveillance fait exception à cette règle en visant, non seulement les entreprises ou partie d'entreprises dont l'activité principale est le gardiennage, mais également celles qui effectuent ce type de prestations pour le compte de tiers à titre accessoire .

de travail déterminées au sein de la commission paritaire dont l'intitulé correspond à leur activité de terrain. Il ressort par exemple des interviews menés que les marchés de nettoyage ont été attribués notamment aux sociétés suivantes : la s.a. Laurenty, la s.a. Group Cleaning & Services, la s.a. Jette Clean, la s.a. Kose Cleaning... soit des sociétés soumises, pour leur personnel ouvrier, aux normes de la CP 121. Un constat même constat est fait en ce qui concerne le gardiennage, à propos du personnel de la s.a. Securitas, qui ressortit à la CP 317.

Exceptions - Certains travailleurs externes échappent néanmoins à l'application des dispositions sectorielles correspondant à la nature des tâches sous-traitées.

Les travailleurs intérimaires - Il s'agit premièrement des travailleurs intérimaires qui, n'étant pas employés par le soumissionnaire, se voient soumis aux dispositions de la commission paritaire dont dépend l'agence qui les emploie, c'est-à-dire la CP 322 sur le travail intérimaire et les entreprises agréées fournissant des travaux ou services de proximité. Les effets de cette exclusion sont toutefois tempérés par la règle qui veut que le travailleur intérimaire est en droit d'obtenir une rémunération et des avantages au moins équivalents à ceux auxquels il aurait eu droit s'il était engagé dans les mêmes conditions comme travailleur permanent par l'utilisateur⁹⁶. Cette règle ne s'applique néanmoins pas lorsqu'un avantage équivalent a été prévu au sein de la CP 322⁹⁷ (ex. primes de fin d'année). L'assujettissement des travailleurs intérimaires au fonds de sécurité d'existence (ci-après FSE) mis en place par la commission paritaire dont relève l'utilisateur n'est possible que si le champ d'application de celui-ci leur a été expressément étendu⁹⁸. Or, dans aucun des secteurs étudiés, une telle extension a été prévue. Il en résulte les travailleurs intérimaires ne bénéficient pas des avantages complémentaires, souvent appréciables, délivrés par le FSE du secteur au sein duquel ils sont employés et, corrélativement, que les entreprises de travail intérimaire ne doivent pas cotiser à ce fonds. L'absence de cotisations au FSE rend le recours au travail intérimaire particulièrement attractif pour les employeurs des secteurs concernés. Dans certains secteurs, notamment le secteur de la construction, l'absence d'affiliation des travailleurs intérimaires au Fonds de pension sectoriel est compensée par l'octroi d'une prime spécifique en leur faveur.

L'économie sociale - Un deuxième exemple de discordance entre la nature de l'activité sous-traitée et l'application des règles sectorielles correspondantes apparaît lors de l'attribution de marché au sein de l'économie sociale. En effet, les entreprises subsidiées de travail adapté et les ateliers sociaux agréés ou subsidiés dépendent de la CP 327 tandis que bon nombre d'initiatives d'économie sociale d'insertion (ex. les ILDE) relèvent de la CP 329. Il en résulte que les conditions de travail et de rémunération minimales applicables aux travailleurs mis au travail dans le cadre de ces initiatives ne sont généralement pas les mêmes – et souvent moindres – que celles dont bénéficient les travailleurs œuvrant dans le circuit économique traditionnel, ce qui a déjà donné lieu à des contestations dans le cadre de l'attribution de certains marchés, les entreprises traditionnelles dénonçant une forme de « dumping social » dont elles seraient victimes de la part des entreprises d'économie sociale⁹⁹.

⁹⁶ Art. 10 et 10bis de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs, *M.B.*, 20 août 1987.

⁹⁷ Art. 10, al. 2 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

⁹⁸ L'article 12 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs.

⁹⁹ Voy. notamment, dans le cadre d'un marché concernant le nettoyage de locaux du SPF Intérieur, le litige ayant opposé la s.a. Kose Cleaning au Village n° 1 Reine Fabiola ; CE (susp.), 15 décembre 2016, Kose Cleaning, n° 236.807.

5.1.1.2.3.3.2 Le secteur du nettoyage (CP 121)

Rémunération minimale – La détermination du barème applicable dans le secteur du nettoyage dépend d'une classification de fonctions établie par une CCT du 11 juin 2009¹⁰⁰. Ces catégories varient en fonction de la difficulté technique des travaux imposés aux travailleurs, distinguant notamment le nettoyage habituel de bureaux (cat. 1.A) de travaux de nettoyage de vitres en hauteur (cat. 4) ou du nettoyage industriel (cat. 1.B)¹⁰¹.

N.B.: Les tâches définies dans les cahiers des charges auxquels nous avons pu avoir égard relèvent pour l'essentiel de la catégorie 1.A, sauf éventuellement pour le nettoyage des locaux industriels des sites gérés par le Port de Bruxelles ainsi que pour le nettoyage des vitres. Si un travailleur est affecté principalement (> 50 %) au nettoyage des installations sanitaires, il est classé en catégorie 1.B. pour l'ensemble de son poste. Nous n'avons cependant aucune indication qu'une telle situation existerait au sein des organismes étudiés. Aussi, nous ne tiendrons compte dans notre étude que de la catégorie 1.A.

Tableau 5-3 Rémunération

Rémunération horaire minimale de base :	12,8970 €/heure (cat. A.1 – vig. 1/1/2018) ¹⁰²
Rémunération mensuelle moyenne (régime 37h/sem.) :	2.067,66 €/mois (cat. 1.A – vig. 1/1/2018)

L'ancienneté n'est pas prise en compte dans le barème de la catégorie 1.A (mais bien dans la catégorie 4 « nettoyage en hauteur »). Les agents de nettoyage voient néanmoins leur ancienneté récompensée au moyen d'une prime annuelle ainsi que de congés payés supplémentaires (voir *infra*). A l'inverse, lorsqu'un travailleur du secteur accède à un niveau supérieur de responsabilité, celui-ci bénéficie d'une majoration de la rémunération de base de + 5 % pour les brigadiers ou brigadière¹⁰³ et de + 10 % pour les chefs d'équipe¹⁰⁴.

Les ouvriers du secteur du nettoyage bénéficient de diverses primes et indemnités, notamment l'indemnité de vêtement de travail (7,42 € nets/mois), l'indemnité RGPT (1,63 € nets/jour presté), une intervention dans les frais de garde d'enfants malades (0,75 €/h), des primes de mobilité et de déplacement, une intervention dans les frais de transport domicile-lieu de travail qui leur sont versées directement par l'employeur. Une prime de fin d'année équivalente à 10,199 % du salaire annuel brut, une prime syndicale de 135 € ainsi que d'importants avantages complémentaires à la sécurité sociale leur sont par ailleurs accordés par le biais du FSE sectoriel (fsend)¹⁰⁵.

Temps de travail - La durée hebdomadaire de travail a été réduite, dans le secteur du nettoyage, à 37 heures (36,5 heures, si l'on tient compte des 3 jours de RTT) en moyenne sur la période d'un an. Les heures prestées au-delà de cette limite de 37 heures donnent droit à un sursalaire de 50 % et à récupération. Le travail de nuit (min. 6 heures prestées entre 22 heures et 6 heures) donne droit à une majoration horaire de +2,3730 €/heure, les prestations réalisées le samedi à un sursalaire de +25

¹⁰⁰ Convention collective du travail sectorielle (CP 121 pour le nettoyage) du 11 juin 2009 (94.699) relative à la classification de fonctions, modifiée par les conventions collectives de travail du 7 décembre 2012 (112.617), du 28 janvier 2014 (120.653) et du 20 juin 2017 (140.558).

¹⁰¹ L'utilisation de machines ou le port fréquent de charges lourdes peuvent avoir une incidence sur la classification du travail. Il est néanmoins précisé que les opérateurs d'auto-laveuses continuent en principe de relever de la catégorie 1.A « nettoyage habituel », raison pour laquelle il ne nous a pas paru devoir en tenir compte.

¹⁰² Convention collective de travail sectorielle (CP 121 pour le nettoyage) du 30 juin 2011 relative aux salaires, sursalaires et primes.

¹⁰³ L'article 15 b de la CCT sectorielle du 30 juin 2011 précitée définit la notion de « brigadier/brigadière » comme suit : « Un brigadier ou une brigadière est une personne désignée par l'employeur pour diriger entre trois et cinq personnes en catégorie 4, ou entre cinq et neuf personnes dans les autres catégories. ».

¹⁰⁴ L'article 15 a de la CCT sectorielle du 30 juin 2011 précitée définit la notion de « chef d'équipe » comme suit : « Un chef d'équipe est une personne désignée par l'employeur pour diriger un minimum de six personnes en catégorie 4, ou un minimum de dix personnes dans les autres catégories ».

¹⁰⁵ Pour plus d'informations, voyez le site www.fsend-sfsoo.be.

% et les prestations réalisées le dimanche ou un jour férié de +100 %. Une prime de permanence est également prévue.

N.B.: Au sein des organismes étudiés, bien qu'une partie importante du travail de nettoyage des locaux soit réalisée en dehors des heures d'occupation par le personnel, aucun élément recueilli ne permet d'affirmer qu'une partie du travail sous-traité serait effectuée dans ces créneaux horaires/journaliers particuliers.

Congés – Les ouvriers employés à temps-plein ont droit aux 4 semaines de vacances annuelles de base, c'est-à-dire 24 jours (en régime 6 jours/semaines) ou 20 jours (en régime 5 jours/semaine)¹⁰⁶. Ces périodes sont rétribuées au moyen du chèque de vacances, correspondant aux pécules simple et double de vacances (15,48 % du salaire brut annuel de l'année précédente), versé par l'Office national des vacances annuelles (ONVA). Le nombre de jours de vacances légales auxquels le travailleur a droit est calculé annuellement en fonction de la somme des jours de travail effectivement prestés et des jours de travail assimilés durant l'année de référence (exercice de vacances), soit l'année qui précède celle durant laquelle le droit au congé est en principe exercé¹⁰⁷. Comme tous les travailleurs du secteur privé, les travailleurs du secteur du nettoyage sont en principe en congé durant les 10 jours fériés légaux¹⁰⁸ et bénéficient des congés de circonstances (payés)¹⁰⁹ ou pour raisons impérieuses (en principe non payés)¹¹⁰.

Dans le secteur du nettoyage, les ouvriers bénéficient en outre d'un jour de RTT tous les 4 mois ainsi que de jours de congés payés complémentaires liés à l'ancienneté, à raison d'un jour complémentaire par 1000 jours ONSS, sur 5 années consécutives dans le secteur.

Stabilité d'emploi - Une stabilité (relative) d'emploi est assurée, en faveur des travailleurs du secteur du nettoyage, par les règles générales du droit du travail, notamment par les dispositions en matière de préavis et la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement¹¹¹. Un dispositif particulier de reprise des travailleurs de la société sortante a été prévu, en cas de réattribution d'un marché¹¹².

5.1.1.2.3.3.3 Le secteur du gardiennage (CP 317)

Rémunération minimale - La détermination du barème applicable dépend d'une classification de fonctions établie dans le secteur par une CCT du 12 décembre 2013¹¹³. Les ouvriers oeuvrant dans le secteur du gardiennage sont repris dans 8 classes de professions particulières dépendant des missions qui leur sont assignées. Parmi ces professions, la fonction d' « agent statique » correspond *a priori* le mieux à l'activité de gardiennage réalisée pour le compte des organismes ou administrations étudiés. La CCT du 12 décembre 2013 distingue trois catégories d'agents statiques.

¹⁰⁶ Art. 3 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.*, 30 septembre 1971.

¹⁰⁷ Plusieurs systèmes ont récemment été mis en place afin de permettre aux travailleurs de prendre des congés payés dès la première année de prestation, notamment les systèmes dits « vacances jeunes » ou « vacances européennes ».

¹⁰⁸ Voyez l'arrêté royal du 18 avril 1974 déterminant les modalités générales d'exécution de la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, *M.B.*, 24 avril 1974.

¹⁰⁹ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, [des travailleurs domestiques,] des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiles ou de missions civiles, *M.B.*, 21 septembre 1963.

¹¹⁰ Convention collective de travail n° 45 du 19 décembre 1989, conclue au sein du Conseil national du travail, instaurant un congé pour raisons impérieuses.

¹¹¹ Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014, conclue au sein du Conseil national du Travail, concernant la motivation du licenciement.

¹¹² Voyez la Convention collective de travail sectorielle (CP 121) du 12 mai 2003 concernant la reprise de personnel suite à un transfert d'un contrat d'entretien.

¹¹³ Convention collective de travail sectorielle (CP 317) du 12 décembre 2013 relative à la classification des professions.

L'agent statique de base (SB) est celui qui accomplit principalement les tâches de gardiennage suivante : « *présence avec exécution de tâches de surveillance de personnes, de bâtiments, de lieux commerciaux ou autres, de marchandises. Ces tâches s'effectueront éventuellement à l'aide de moyens techniques et/ou électroniques* ». Plus concrètement, l'article 3 de la CCT précise que cette fonction comprend entre autres une ou plusieurs des tâches suivantes : les rondes/missions préventives ; le contrôle d'accès et de sorties ; l'ouverture de barrières et de portes ; le contrôle et la prévention vol en uniforme dans des surfaces de vente ; répondre aux, et enregistrement d'appels téléphoniques ; la transmission de messages ; les tâches administratives standardisées et répétitives, éventuellement sur PC (remplir des documents existants) ; le travail manuel se rapportant à la mission de surveillance ; l'utilisation d'une langue requérant une connaissance active et exigée par le client (conditions cumulatives).

Les agents de garde qualifiés (SQ) sont ceux dont la tâche principale consiste principalement en une ou plusieurs des tâches suivantes :

1. Prestations de catégorie SB effectivement accomplies avec un cheval ou avec X-ray ;
2. Prestations de catégorie SB, mais qui pour l'accomplissement de sa mission et à la demande de l'employeur, ou pour d'autres raisons internes ou externes (par exemple cahier des charges, cadre légal, ...) nécessitent la possession d'un brevet d'assistant pompier (formation de base Anpi, théorique et pratique locaux et plein air, 20 heures parmi les modules codes C1, C2, D11, D12, D2, D21, D22) est nécessaire ;
3. Activités de "portier" ayant suivi la formation nécessaire ;
4. Exécution d'activités spécifiques de sécurité aéroportuaire comme imposées par la législation européenne et internationale : contrôle de la sécurité et des accès du personnel, des véhicules, des passagers, des bagages et des avions. Ces tâches sont exécutées manuellement et/ou au moyen d'un appareil de détection, à l'exception des appareils à rayons X ;
5. Utilisation de deux langues requérant une connaissance active et exigées par le client (conditions cumulatives).

Les agents de garde expert (SE) sont ceux qui, pour l'exécution de sa tâche principale, doivent posséder les qualifications spécifiques et/ou formations suivantes et qui exécutent une ou plusieurs des missions suivantes :

1. Travailler activement sur PC, tâches différentes des travaux administratifs simples et/ou récurrentes, consultation, enregistrement et/ou encodage ;
2. En plus de l'exécution des tâches principales de surveillance, l'exécution de tâches simples de coordination et d'instruction à la demande de l'employeur pour de petits groupes sous supervision d'un brigadier ou d'un instructeur ;
3. Avoir une responsabilité spécifique sur le plan de la gestion, la supervision et l'intervention en cas d'évacuation lors d'un incendie, un accident et/ou incident ou risque technique, pour laquelle une formation/certificat de pompier est nécessaire (formation spécialisée Anpi, modules et codes E1, E11h, E12, F1, soit en total 3 jours) ;
4. Utilisation de trois langues requérant une connaissance active et exigée par le client (conditions cumulatives).

N.B.: De l'examen des cahiers des charges que nous avons eu l'occasion de réaliser, il apparaît que les pouvoirs adjudicateurs (en l'espèce, Actiris¹¹⁴) exigent parfois que les agents de surveillance affectés à leur service appartiennent au minimum à la catégorie des agents de garde qualifié (SQ), ce qui peut aisément se justifier au regard du caractère bilingue des institutions concernées.

¹¹⁴ Cahier des charges n° 39/2015 (Actiris) – marché de gardiennage, p. 29.

Tableau 5-4 Rémunération

Rémunération horaire minimale de base :	14,3455 €/h (cat. SQ > 3 mois – vig. 1/7/2017)
	14,1750 €/h (cat. SB > 3 mois – vig. 1/7/2017)
	14,5161 €/h (cat. SE > 3 mois – vig. 1/7/2017)
Rémunération mensuelle moyenne (régime 37h/sem.) :	2.300,06 €/mois (cat. SQ > 3 mois – vig. 1/7/2017)

Le barème des agents de garde ne contient que deux échelles barémiques distinctes liées à l'ancienneté : un barème de base et un barème pour les « embauchés », qui ne perçoivent durant les 3 premiers mois (ou 100 jours) de service que 95 % de la rémunération de base. Les montants présentés ci-avant sont les montants de la catégorie normale (100 %). Au-delà des 3 mois de services, les agents de garde voient leur ancienneté récompensée au moyen d'une prime annuelle¹¹⁵ ainsi que de congés payés supplémentaires (*voir infra*).

Les agents de garde bénéficient également de diverses primes et indemnités, notamment l'indemnité de vêtement de travail (14,44 € nets/mois), l'indemnité RGPT et une intervention dans les frais de transport domicile-lieu de travail, qui leur sont versées directement par l'employeur. Ceux qui sont amenés à prêter avec un chien reçoivent en outre une prime complémentaire (0,2601 €/heure) ainsi que le cas échéant une indemnité pour l'entretien du chien (99,16 €/mois). Une prime pour le « port d'arme » (0,1953 €/heure) est également prévue. Une allocation extraordinaire de vacances à 8,33 % du salaire annuel brut, une prime syndicale de 135 € ainsi que d'importants avantages complémentaires à la sécurité sociale leur sont accordés par le biais du FSE sectoriel (fseg)¹¹⁶.

Temps de travail - La durée hebdomadaire de travail a été réduite, dans le secteur du gardiennage, à 37 heures en moyenne sur la période d'un an. Pour les agents statiques, la durée de travail maximale est fixée à 48 heures/semaine et 12 heures/jour. Les heures supplémentaires ouvrées au-delà de ces limites donnent droit à un sursalaire de 50 % et à récupération. Il s'agit d'un secteur au sein duquel de nombreuses prestations de nuit et le week-end sont réalisées. Le travail de nuit (entre 22 heures et 6 heures) donne droit à une majoration horaire de +3,1894 €/heure, les prestations réalisées le samedi +2,1263 €/heure, le dimanche +2,8350 €/heure et les jours fériés 4,2525 €/heure¹¹⁷. Les agents se voient garantir au moins 20 week-ends libres par an.

L'horaire de travail est généralement flexible dans le secteur, les agents recevant en règle leur planning mensuel entre le 22 et le 25 du mois précédant. L'agent qui ne dispose pas d'un horaire complet est en principe obligé de répondre à un appel de son employeur si celui-ci est réalisé au moins 48 heures à l'avance. Une prime de *standby* est également prévue.

Congés – Les agents de garde employés à temps plein ont droit aux 4 semaines de vacances annuelles de base, c'est-à-dire 24 jours (en régime 6 jours/semaines) ou 20 jours (en régime 5 jours/semaine)¹¹⁸. Ces périodes sont rétribuées au moyen du chèque de vacances, correspondant aux pécules simple et double de vacances (15,48 % du salaire brut annuel de l'année précédente), versé par l'Office national des vacances annuelles (ONVA). Le nombre de jours de vacances légales auxquels le travailleur a droit est calculé annuellement en fonction de la somme des jours de travail effectivement prestés et des jours de travail assimilés durant l'année de référence (exercice de vacances), soit l'année qui précède celle durant laquelle le droit au congé est en principe exercé¹¹⁹. Comme tous les travailleurs du secteur privé, les agents de garde sont en principe en congé durant

¹¹⁵ La prime d'ancienneté est actuellement fixée comme suit : 99,16 € (après 5 ans d'ancienneté) ; 198,31 €/an (après 10 ans) ; 247,89 €/an (après 15 ans) ; 371,84 €/an (après 20 ans) ; 495,79 €/an (après 25 ans) ; 619,73 € (après 30 ans). L'ancienneté prise en compte pour le calcul de cette prime est l'« ancienneté contractuelle », c'est-à-dire soit l'ancienneté conventionnelle soit celle qui résulte d'un transfert d'un contrat commercial, y compris un transfert avant 1997.

¹¹⁶ Pour plus d'informations, voyez le site www.fseg.be/ouvriers.

¹¹⁷ Cette majoration est doublée à partir du 7^{ème} jour férié presté.

¹¹⁸ Art. 3 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.*, 30 septembre 1971.

¹¹⁹ Plusieurs systèmes ont récemment été mis en place afin de permettre aux travailleurs de prendre des congés payés dès la première année de prestation, notamment les systèmes dits « vacances jeunes » ou « vacances européennes ».

les 10 jours fériés légaux¹²⁰ et bénéficient des congés de circonstances (payés)¹²¹ ou pour raisons impérieuses (en principe non payés)¹²².

Dans le secteur du gardiennage, les agents de garde bénéficient en outre de jours de congés payés complémentaires liés à l'ancienneté, à raison d'un jour complémentaire tous les 5 ans¹²³. A partir du 1^{er} janvier 2018, chaque année, un « jour fin de carrière » sera en outre octroyé aux travailleurs qui ont 55 ans ou plus et minimum 10 ans d'ancienneté dans le secteur. Ces congés sont à charge de l'employeur.

Stabilité d'emploi - Une stabilité (relative) d'emploi est assurée, en faveur des travailleurs du secteur du gardiennage, par les règles générales du droit du travail, notamment par les dispositions en matière de préavis et la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement¹²⁴. Un dispositif particulier de reprise des travailleurs de la société sortante a été prévu, en cas de réattribution d'un marché¹²⁵.

5.1.1.2.3.3.4 L'entretien des parcs et jardins (CP 145.04)

Rémunération minimale - La détermination du barème applicable au sein de la CP 145.04 dépend d'une classification de fonctions spécifique aux entreprises horticoles dont l'activité principale consiste en l'implantation et l'entretien de parcs et jardins établie dans une CCT du 30 juin 2014¹²⁶. Elle prévoit 5 catégories qui sont fonction de l'ancienneté, de spécialisation et de responsabilité du travailleur.

Catégorie 1 - Dans cette catégorie débutent les travailleurs sans expérience ni formation dans le secteur vert, et qui ne peuvent travailler de façon indépendante. Celui qui a exercé cette fonction durant au moins 18 mois passera à la catégorie 2.

Catégorie 2 - À cette catégorie appartiennent les collaborateurs de base expérimentés. Ils exercent leur travail sous la responsabilité d'une autre personne qui porte la responsabilité finale. Néanmoins, une certaine autonomie en matière d'exécution de la tâche est attendue d'eux. Ils ne sont pas censés être engageables de manière polyvalente.

Catégorie 3 - À cette catégorie appartiennent les travailleurs qui exercent l'ensemble des fonctions techniques de manière autonome et doivent, de ce fait, posséder une certaine polyvalence en matière de tâches [cf. travaux de terre (culture, fumage, désherbage chimique et/ou mécanique,...), travaux d'implantation (tailler, faucher, planter, semer, lier, protéger les plantes,...), travaux de construction (pavage, murets et escaliers de jardin, clôtures,...),...]. Ils ont la responsabilité de la qualité des résultats de leur propre travail.

Catégorie 4 - À cette catégorie appartiennent les travailleurs qui exercent l'ensemble des fonctions techniques de manière autonome et doivent, de ce fait, posséder une certaine polyvalence en

¹²⁰ Voyez l'arrêté royal du 18 avril 1974 déterminant les modalités générales d'exécution de la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, *M.B.*, 24 avril 1974.

¹²¹ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, [des travailleurs domestiques,] des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiles ou de missions civiles, *M.B.*, 21 septembre 1963.

¹²² Convention collective de travail n° 45 du 19 décembre 1989, conclue au sein du Conseil national du travail, instaurant un congé pour raisons impérieuses.

¹²³ Art. 8, § 9 de la Convention collective de travail sectorielle (CP 317) du 29 septembre 2017 relative à l'ancienneté.

¹²⁴ Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014, conclue au sein du Conseil national du Travail, concernant la motivation du licenciement.

¹²⁵ Voyez la Convention collective de travail sectorielle (CP 317) du 23 juin 2017 concernant la reprise du personnel suite à un transfert de contrat commercial.

¹²⁶ Convention collective de travail sectorielle (CP 145) du 30 janvier 2014 concernant la fixation des conditions de salaire et de travail des travailleurs occupés dans les entreprises d'implantation et d'entretien de parcs et jardins.

matière de tâches [cf. travaux de terre (culture, fumage, désherbage chimique et/ou mécanique,...), travaux d'implantation (tailler, faucher, planter, semer, lier, protéger les plantes,...), travaux de construction (pavage, murets et escaliers de jardin, clôtures,...),...]. Ils dirigent par ailleurs eux-mêmes un ou plusieurs collaborateurs des catégories inférieures, et ont la responsabilité de la qualité des résultats de leur propre travail et de celui des collaborateurs qu'ils dirigent. Appartiennent également à cette catégorie :

- les travailleurs de la catégorie 3 qui réalisent essentiellement des travaux d'entretien sur les accotements des routes désignés par les signaux F5 et F9 et des routes à deux ou plusieurs bandes de trafic séparées par un accotement engazonné ou planté ;
- les travailleurs de la catégorie 3 qui réalisent régulièrement ou essentiellement des travaux d'élagage ;
- les travailleurs qui manœuvrent régulièrement ou essentiellement des machines dangereuses [cf. excavatrice, moissonneuse-batteuse, élévateur,...] .

Catégorie 5 - À cette catégorie appartiennent les travailleurs qui doivent diriger les travailleurs de la catégorie 4. Ils ont la responsabilité de la qualité des résultats de leur propre travail et de celui des collaborateurs qu'ils dirigent.

Tableau 5-5 Rémunération

Rémunération horaire minimale de base :	13,01 €/h (cat. 2 ¹²⁷ – anc. 5-9 ans – vig. 1/1/2018) 14,15 €/h (cat. 4 ¹²⁸ – anc. 5-9 ans – vig. 1/1/2018)
Rémunération mensuelle moyenne (régime 38h/sem.) :	2.142,31 €/mois (cat. 2 – anc. 5-9 ans)

Dans la CP145.04, l'âge intervient également dans la détermination du barème. Le barème de base (100 %) est octroyé aux travailleurs ayant atteint l'âge de 18 ans. Les travailleurs âgés de 17 ans touchent 85 % du barème de base tandis que ceux qui sont âgés de 15 à 16 ans touchent 70 % du barème de celui-ci. A l'inverse, l'ancienneté donne droit à une majoration du barème minimum¹²⁹.

Les ouvriers des entreprises horticoles, secteur parcs et jardins, bénéficient de diverses primes et indemnités, notamment l'indemnité de vêtement de travail (2,71 € nets/mois), une prime forfaitaire récurrente (55 €/an), des éco-chèques (250 €/an) et une intervention dans les frais de transport domicile-lieu de travail, qui leur sont versées directement par l'employeur. Une prime de fin d'année dont le montant augmente progressivement avec l'ancienneté (de 6 % à 8,5 % du salaire annuel brut)¹³⁰, une prime syndicale de 135 € ainsi que des avantages complémentaires à la sécurité sociale leur sont par ailleurs accordés par le biais du FSE sectoriel¹³¹.

Temps de travail - La durée hebdomadaire normale de travail, dans ce secteur, est de 38 heures en moyenne sur la période d'un an. Les heures supplémentaires ouvrées au-delà de cette limite donnent droit à un sursalaire de +50 % et doivent en principe être récupérées. Le travail de nuit (entre 22 heures et 6 heures) donne quant à lui droit à une majoration de +25 %.

Congés – Les ouvriers horticoles employés à temps plein ont droit aux 4 semaines de vacances annuelles de base, c'est-à-dire 24 jours (en régime 6 jours/semaines) ou 20 jours (en régime 5 jours/semaine)¹³². Ces périodes sont rétribuées au moyen du chèque de vacances, correspondant à

¹²⁷ Dans la mesure où nous avons choisi de tenir compte d'un profil de travailleurs ayant 5 ans d'ancienneté, il convient de prendre en compte un barème appartenant au minimum à la catégorie 2.

¹²⁸ La catégorie 4 s'applique notamment aux travailleurs amenés à travailler essentiellement aux accotements de routes importantes (autoroutes, routes automobiles, 2 bandes de chaque côté).

¹²⁹ Cette majoration se calcule comme suit : +0,5 % (à partir de 5 ans) ; +1% (à partir de 10 ans) ; +1,5 % (à partir de 15 ans) ; +2 % (à partir de 20 ans).

¹³⁰ La prime de fin d'année se calcule plus précisément comme suit : 6 % (anc. 6 mois à 5 ans), 7 % (de 5 à 15 ans) et 8,5 % (plus de 15 ans) de la rémunération sur une période de référence qui s'étend du 1^{er} juillet au 30 juin.

¹³¹ Pour plus d'informations, voyez le site www.sfipt.wixsite.com/sfipt.

¹³² Art. 3 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.*, 30 septembre 1971.

un pécule et à un double pécule de vacances (15,48 % du salaire brut annuel de l'année précédente), versé par l'Office national des vacances annuelles (ONVA). Le nombre de jours de vacances légales auxquels le travailleur a droit est calculé annuellement en fonction de la somme des jours de travail effectivement prestés et des jours de travail assimilés durant l'année de référence (exercice de vacances), soit l'année qui précède celle durant laquelle le droit au congé est en principe exercé¹³³. Comme tous les travailleurs du secteur privé, ces ouvriers sont en principe en congé durant les 10 jours fériés légaux¹³⁴ et bénéficient des congés de circonstances (payés)¹³⁵ ou pour raisons impérieuses (en principe non payés)¹³⁶.

Dans le secteur horticole, un système de « jour fin de carrière » avait été mis en place à tout le moins en 2014. A notre connaissance, ce système n'a pas été reconduit.

Stabilité d'emploi - Une stabilité (relative) d'emploi est assurée, en faveur des travailleurs du secteur horticole, par les règles générales du droit du travail, notamment par les dispositions en matière de préavis et la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement¹³⁷. Aucune disposition particulière n'est ici prévue en cas de perte du marché.

5.1.1.2.3.3.5 *L'entretien des routes (CP 124)*¹³⁸

Rémunération minimale - La détermination du barème applicable dépend d'une classification de fonctions fixée dans une CCT du 12 juin 2014¹³⁹. Elle prévoit 6 catégories de base (I, I.A, II, III et IV) en rapport avec le niveau d'étude et de spécialisation, ainsi que l'ancienneté.

Les manœuvres (cat. I et I.A) : Le premier manœuvre (cat. I) est celui qui exerce des tâches très simples (déblai ou manutention) et n'a en principe pas de diplôme en construction. Une évaluation est réalisée après 9 mois de prestations pour examiner le passage de la catégorie I à I.A. La catégorie I.A regroupe les travailleurs qui ont le diplôme de construction suite à l'exercice d'un enseignement à temps plein ainsi que les premiers manœuvres qui ont une aptitude supérieure à la moyenne. Après 6 mois, ces travailleurs diplômés bénéficient d'un salaire au moins égal à la catégorie II et après 24 mois de service, à la catégorie II.A.

Les ouvriers spécialisés et spécialisés d'élite (cat. II et II.A) : Il s'agit de fonctions qui requièrent une habileté plus grande. Pour les travaux routiers, il peut notamment s'agir des goudronneurs, niveleurs et préparateurs du coffre, préparateurs d'asphalte coulé ; des préposés à la conduite de la bétonnière,... La catégorie II.A vise les ouvriers qui ont une aptitude supérieure à la moyenne et certaines fonctions spécifiques comme certains chauffeurs.

Les ouvriers qualifiés 1^{er} et 2^{ème} échelon (cat. III et IV) : Appartiennent à la catégorie III, les ouvriers qui possèdent la connaissance approfondie d'un métier qui ne s'acquiert qu'à la faveur d'un apprentissage sérieux, soit à l'atelier ou sur chantier, soit dans une école professionnelle et exercent celui-ci depuis trois ans au moins avec une habileté et un rendement normal. C'est le cas notamment

¹³³ Plusieurs systèmes ont récemment été mis en place afin de permettre aux travailleurs de prendre des congés payés dès la première année de prestation, notamment les systèmes dits « vacances jeunes » ou « vacances européennes ».

¹³⁴ Voyez l'arrêté royal du 18 avril 1974 déterminant les modalités générales d'exécution de la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, *M.B.*, 24 avril 1974.

¹³⁵ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, [des travailleurs domestiques,] des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiles ou de missions civiles, *M.B.*, 21 septembre 1963.

¹³⁶ Convention collective de travail n° 45 du 19 décembre 1989, conclue au sein du Conseil national du travail, instaurant un congé pour raisons impérieuses.

¹³⁷ Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014, conclue au sein du Conseil national du Travail, concernant la motivation du licenciement.

¹³⁸ Les travaux de route sont assimilés à des travaux de construction dans la définition du champ d'application de la Commission paritaire 124 Construction.

¹³⁹ Convention collective de travail sectorielle (CP 124) du 12 juin 2014 concernant la classification de fonctions.

des asphalters et des grutiers. La catégorie 4 concerne les ouvriers disposant des aptitudes nettement supérieures à la catégorie précédente ainsi que ceux qui utilisent des machines puissantes (> 50 CV) ou spécifiques (ex. certaines goudronneuses).

Tableau 5-6 Rémunération

Rémunération horaire minimale de base :	14,053 €/h (cat. I – vig. 1/1/2018)
	14,750 €/h (cat. I.A – vig. 1/1/2018)
	14,979 €/h (cat. II – vig. 1/1/2018)
	15,727 €/h (cat. II.A – vig. 1/1/2018)
Rémunération mensuelle moyenne (régime 40h/sem. - 2h RTT) :	2.435,85 €/mois (cat. I – vig. 1/1/2018)

Dans la CP124, aucune ancienneté barémique n'est appliquée. L'ancienneté a néanmoins, comme nous l'avons vu, une certaine incidence sur la détermination de la catégorie barémique et donc de l'échelle barémique. Le versement d'une prime unique est également prévu lorsque les travailleurs atteignent au sein de la même entreprise, une ancienneté de 25 ans (500 €) et puis de 35 ans (700 €)¹⁴⁰. L'âge intervient également dans la détermination du barème. Le barème de base (100 %) est octroyé aux travailleurs ayant atteint l'âge de 18 ans. Un barème progressif est prévu pour les jeunes soumis à l'obligation scolaire partielle¹⁴¹. Les étudiants bénéficient également d'un barème spécifique (nettement moindre¹⁴²). Deux catégories de personnel subalterne de maîtrise font l'objet d'un traitement particulier dans la classification des ouvriers de la CP 124 : les chefs d'équipe et les contremaîtres. Les premiers voient leur rémunération majorée de +10 % tandis que les seconds perçoivent une rémunération minimale correspondant à 120 % du barème de la catégorie IV.

Les ouvriers de la construction bénéficient d'un nombre important de primes et indemnités, notamment l'indemnité de vêtement de travail (0,50 €/jour presté), des éco-chèques (100 €/an), des indemnités de mobilité et de déplacement, les primes uniques d'ancienneté, d'importantes primes pour les travaux spéciaux¹⁴³ (ex. +25 % pour un travail dans un tunnel en service),... qui leur sont versées directement par l'employeur. Les travailleurs de la construction bénéficient également de timbres intempérie (pour compenser la perte de 50 % du salaire les jours de chômage liés aux intempéries – 2 % du salaire annuel brut) et de timbres fidélité (sorte de prime de fin d'année équivalente à 9 % du salaire annuel brut) versés par l'OPOC. Une prime syndicale de 0,62 €/jour presté (max. 135 €/an), une prime de promotion à la construction ainsi que de multiples avantages complémentaires à la sécurité sociale leur sont par ailleurs accordés par le biais du FSE sectoriel (Constructiv)¹⁴⁴.

Temps de travail - La durée hebdomadaire de travail, dans ce secteur, est généralement de 40 heures avec 12 jours de RTT, soit une moyenne hebdomadaire de 38 heures sur une période d'un an. Les heures supplémentaires ouvrées au-delà de la limite hebdomadaire de 40 heures donnent en principe droit à un sursalaire de +50 % et à récupération. Néanmoins, un système de crédit d'heures supplémentaires a été instauré qui permet un dépassement de 180 heures par année civile durant l'été ou les périodes d'intense activité, pour lesquelles le travailleur peut opter soit pour un jour de récupération, soit pour un sursalaire de +20 %¹⁴⁵.

¹⁴⁰ Convention collective de travail sectorielle (CP 124) du 14 mai 2009 concernant la prime d'ancienneté.

¹⁴¹ A l'âge de 15 ans, ils perçoivent 54 % du barème de base de la catégorie I. Le barème augmente ensuite par tranche d'âge supplémentaire de 6 mois. Un ouvrier de 17 ans touche, par exemple, 84 % du barème de base, alors que s'il est âgé de 17 ½ ans, ce sera 94 %.

¹⁴² Les étudiants qui suivent une formation construction touchent 10,018 €/heure, tandis que ceux qui ne suivent pas une telle formation 9,190 €/heure.

¹⁴³ Les travaux spéciaux sont des travaux listés qui causent un sentiment d'insécurité, d'appréhension et d'inquiétude, sont insalubres ou incommode et pénibles.

¹⁴⁴ Pour plus d'informations, voyez le site www.constructiv.be.

¹⁴⁵ Art. 7, § 1^{er} de de l'Arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983 relatif à la durée du travail dans les entreprises ressortissant à la commission paritaire de la construction.

Il est en principe interdit de travailler, dans le secteur de la construction, avant 7 heures et après 18 heures, le samedi, le dimanche et les jours fériés¹⁴⁶. Plusieurs exceptions existent cependant, notamment lorsque les travaux ne peuvent pas être réalisés à un autre moment. Les employeurs peuvent faire prester le samedi maximum 96 heures par années civiles durant l'été ou en période de surcroît extraordinaire de travail, moyennant un sursalaire de + 50 %¹⁴⁷. Aucune majoration de salaire n'est néanmoins prévue en cas de travail le dimanche ou durant un jour férié, à moins qu'il ne s'agisse d'heures supplémentaires prestées l'un de ces jours (+100 %). Le travail de nuit est également autorisé dans certains cas, notamment pour la construction, l'entretien et la réparation de routes, voies ferrées, tunnels, ponts, ports et aéroports ainsi que l'installation de signalisation et la pose de câbles si ces travaux doivent absolument s'effectuer la nuit à cause, soit des nécessités liées à la circulation, soit de la sécurité ou de la santé des travailleurs ou d'autrui. Les prestations de nuit (entre 22 heures et 6 heures) ouvrent le droit à un supplément de +25 %.

Congés – Les ouvriers de la construction employés à temps plein ont droit aux 4 semaines de vacances annuelles de base, c'est-à-dire 24 jours (en régime 6 jours/semaines) ou 20 jours (en régime 5 jours/semaine)¹⁴⁸. Ces congés sont généralement fixés collectivement le plus souvent durant le mois de juillet (« congés du bâtiment »). Le nombre de jours de vacances légales auxquels le travailleur a droit est calculé annuellement en fonction de la somme des jours de travail effectivement prestés et des jours de travail assimilés durant l'année de référence (exercice de vacances), soit l'année qui précède celle durant laquelle le droit au congé est en principe exercé¹⁴⁹. Leur financement est assuré par un système particulier auquel est associé notamment le FSE. Comme tous les travailleurs du secteur privé, les ouvriers de la construction sont en principe en congé durant les 10 jours fériés légaux¹⁵⁰ et bénéficient des congés de circonstances (payés)¹⁵¹ ou pour raisons impérieuses (en principe non payés)¹⁵².

Les ouvriers de la construction qui travaillent suivant un système de 40 heures/semaine ont droit à 12 jours de congé compensatoire par an, qui sont fixés collectivement durant les vacances de Noël. Ils ont en outre droit, à partir de 18 ans d'ancienneté dans l'entreprise, à un jour de congé supplémentaire par an, à charge de l'employeur.

Stabilité d'emploi - Une stabilité (relative) d'emploi est assurée, en faveur des travailleurs du secteur de la construction, par les règles générales du droit du travail, notamment par les dispositions en matière de préavis et la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement¹⁵³. Aucune disposition particulière n'est ici prévue en cas de perte du marché.

¹⁴⁶ Art. 4 de la loi du 6 avril 1960 concernant l'exécution de travaux de construction.

¹⁴⁷ Art. 7, § 2 de l'Arrêté royal n° 213 du 26 septembre 1983 relatif à la durée du travail dans les entreprises ressortissant à la commission paritaire de la construction.

¹⁴⁸ Art. 3 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, *M.B.*, 30 septembre 1971.

¹⁴⁹ Plusieurs systèmes ont récemment été mis en place afin de permettre aux travailleurs de prendre des congés payés dès la première année de prestation, notamment les systèmes dits « vacances jeunes » ou « vacances européennes ».

¹⁵⁰ Voyez l'arrêté royal du 18 avril 1974 déterminant les modalités générales d'exécution de la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, *M.B.*, 24 avril 1974.

¹⁵¹ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, [des travailleurs domestiques,] des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles, *M.B.*, 21 septembre 1963.

¹⁵² Convention collective de travail n° 45 du 19 décembre 1989, conclue au sein du Conseil national du travail, instaurant un congé pour raisons impérieuses.

¹⁵³ Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014, conclue au sein du Conseil national du Travail, concernant la motivation du licenciement.

5.1.1.2.3.3.6 La catering (CP 302)¹⁵⁴

Rémunération minimale - Dans la CP 302, la classification de fonction est définie dans une CCT du 14 avril 2008¹⁵⁵. Elle répartit les différentes fonctions du secteur en 9 catégories, en suivant un système de pondération analytique (Universal System Berenschot) qui tient compte du degré de responsabilité ainsi que de la complexité et de la diversité des tâches assignées au travailleur. En catégorie I, on retrouve par exemple les « débarrasseurs » tandis que les « plongeurs » se trouvent en catégorie III. Les « caissiers » ou les « commis service rapide » (après 6 mois) sont en principe en catégorie IV et les « chefs de brigades service rapide (crew leader) » en catégorie V.

Tableau 5-7 Rémunération

Rémunération horaire minimale de base :	
Débarrasseur :	12,7785 €/h (cat. 1 – anc. 5 ans - vig. 1/1/2018)
Plongeur :	13,0721 €/h (cat. 3 – anc. 5 ans - vig. 1/1/2018)
Commis service rapide :	13,4306 €/h (cat. 3-4 – anc. 5 ans – vig. 1/1/2018)
Caissier (non employé) :	13,6071 €/h (cat. 4 – anc. 5 ans - vig. 1/1/2018)
Crew leader :	14,1073 €/h (cat. 5 – anc. 5 ans – vig. 1/1/2018)
Rémunération mensuelle moyenne (régime 38h/sem.) :	2.211,57 €/mois (cat. 3– vig. 1/1/2018)

La rémunération des travailleurs évolue au sein de l'échelle barémique assignée à leur catégorie, en fonction de l'ancienneté acquise au sein de l'entreprise. Des règles dérogatoires sont néanmoins mises en place pour certaines fonctions (ex. « Crew » et « Chef de partie chaude ou froide »)¹⁵⁶. Les apprentis et les étudiants (sauf écoles hôtelières) bénéficient des barèmes liés de la catégorie de 2 niveaux inférieure à celle qui correspond à la catégorie de fonctions dans laquelle ils devraient être insérés selon leur fonction de référence¹⁵⁷.

Les travailleurs du secteur horeca bénéficient de primes et indemnités, notamment l'indemnité de vêtement de travail (1,70 €/jour pour l'achat et 1,70 €/jour pour l'entretien de l'uniforme), des écochèques (250 €/mois), des indemnités de mobilité et de déplacement, et, dans certains cas, une prime pour travail flexible, qui leur sont versées directement par l'employeur. Une prime syndicale (135 €/an), une prime de fin d'année (13^{ème} mois)¹⁵⁸ ainsi que de multiples avantages complémentaires à la sécurité sociale leur sont par ailleurs accordés par le biais du FSE sectoriel de l'Horeca¹⁵⁹.

Temps de travail - La durée hebdomadaire de travail est fixée à 38 heures en moyenne sur la période d'un an. Les heures supplémentaires ouvrées au-delà de ces limites donnent droit à un sursalaire de +50 % et à récupération. Les prestations effectuées la nuit (entre minuit et 5 heures) ouvrent le droit à une prime de +1,2620 €/heure ; celles réalisées les jours fériés et les dimanches +2 €/heure, avec un maximum de 12 €/jour.

Congés – Les ouvriers employés à temps plein ont droit aux 4 semaines de vacances annuelles de base, c'est-à-dire 24 jours (en régime 6 jours/semaines) ou 20 jours (en régime 5 jours/semaine)¹⁶⁰. Ces périodes sont rétribuées au moyen du chèque de vacances, correspondant à un pécule et à un double pécule de vacances (15,48 % du salaire brut annuel de l'année précédente), versé par l'Office

¹⁵⁴ La CP 302 de l'industrie hôtelière est compétente « en général pour tous les établissements où, contre paiement, sont débitées des boissons, fournis des repas ou procuré du logement » (Art. 1^{er} de l'Arrêté royal du 4 octobre 1974 instituant la Commission paritaire de l'industrie hôtelière et fixant sa dénomination et sa compétence et en fixant le nombre de membres). Le principal fournisseur de service de catering en Belgique – la s.a. Sodexo – relève pour sa section catering de la CP 302 (employés/ouvriers) et pour sa section nettoyage de la CP 121 (ouvriers) /CP200 (employés).

¹⁵⁵ Convention collective de travail sectorielle (CP 302) du 14 avril 2008 concernant l'application de la classification de fonctions dans le secteur horeca.

¹⁵⁶ Voir art. 10 et 11 de la Convention collective de travail sectorielle du 14 avril 2008 précitée.

¹⁵⁷ Art. 13 de la Convention collective de travail sectorielle du 14 avril 2008 précitée.

¹⁵⁸ Plus précisément, la prime maximale correspond à 4,33 fois la rémunération hebdomadaire du mois de décembre.

¹⁵⁹ Pour plus d'informations, voyez le site www.horecanet.be.

¹⁶⁰ Art. 3 des lois coordonnées du 28 juin 1971 relatives aux vacances annuelles des travailleurs salariés, M.B., 30 septembre 1971.

national des vacances annuelles (ONVA). Le nombre de jours de vacances légales auxquels le travailleur a droit est calculé annuellement en fonction de la somme des jours de travail effectivement prestés et des jours de travail assimilés durant l'année de référence (exercice de vacances), soit l'année qui précède celle durant laquelle le droit au congé est en principe exercé¹⁶¹. Comme tous les travailleurs du secteur privé, ces ouvriers sont en principe en congé durant les 10 jours fériés légaux¹⁶² et bénéficient des congés de circonstances (payés)¹⁶³ ou pour raisons impérieuses (en principe non payés)¹⁶⁴.

Dans le secteur horeca, des congés d'ancienneté sont prévus. Pour les entreprises de 50 travailleurs ou plus, les travailleurs ont droit à un jour de congé complémentaire tous les 5 ans. Dans les entreprises plus petites, le premier jour de congé complémentaire n'est alloué qu'après 10 ans d'ancienneté. Depuis 2016, les travailleurs d'au moins 56 ans ont droit en outre à un jour de congé extralégal supplémentaire par an. Ces congés sont à charge de l'employeur.

Stabilité d'emploi - Une stabilité (relative) d'emploi est assurée, en faveur des travailleurs du secteur de l'horeca, par les règles générales du droit du travail, notamment par les dispositions en matière de préavis et la CCT n° 109 concernant la motivation du licenciement¹⁶⁵. Un dispositif particulier de reprise des travailleurs de la société sortante a été prévu, en cas de réattribution d'un marché¹⁶⁶.

5.1.1.2.3.4 Protection sociale

Régime général - Les travailleurs des entreprises externes sont, en règle, soumis à la sécurité sociale belge des travailleurs salariés. Il s'agit d'un système d'assurances sociales obligatoires couvrant différents risques sociaux. Au sein de la gestion globale assurée par l'ONSS, on retrouve les branches suivantes : l'assurance chômage, l'assurance soins de santé et indemnités (ex. AMI), les allocations familiales, les pensions, l'intervention de FEDRIS (maladies professionnelles). Le financement de ces assurances est assuré au moyen des cotisations sociales – une cotisation personnelle de 13,07 % prélevée sur la rémunération du travail et une cotisation patronale en principe fixée à 24,92 % – versées à l'ONSS, des dotations publiques et des financements alternatifs. Les cotisations sociales versées à l'ONSS par les employeurs pour les ouvriers sont toutefois plus élevées. Au montant de base présenté ci-avant s'ajoutent en effet en principe¹⁶⁷ les cotisations destinées à l'ONVA pour la couverture des vacances annuelles¹⁶⁸ ainsi que les cotisations destinées au financement des Fonds de sécurité d'existence et/ou de pension sectoriels dont la perception est généralement assurée

¹⁶¹ Plusieurs systèmes ont récemment été mis en place afin de permettre aux travailleurs de prendre des congés payés dès la première année de prestation, notamment les systèmes dits « vacances jeunes » ou « vacances européennes ».

¹⁶² Voyez l'arrêté royal du 18 avril 1974 déterminant les modalités générales d'exécution de la loi du 4 janvier 1974 relative aux jours fériés, *M.B.*, 24 avril 1974.

¹⁶³ Arrêté royal du 28 août 1963 relatif au maintien de la rémunération normale des ouvriers, [des travailleurs domestiques,] des employés et des travailleurs engagés pour le service des bâtiments de navigation intérieure pour les jours d'absence à l'occasion d'événements familiaux ou en vue de l'accomplissement d'obligations civiques ou de missions civiles, *M.B.*, 21 septembre 1963.

¹⁶⁴ Convention collective de travail n° 45 du 19 décembre 1989, conclue au sein du Conseil national du travail, instaurant un congé pour raisons impérieuses.

¹⁶⁵ Convention collective de travail n° 109 du 12 février 2014, conclue au sein du Conseil national du Travail, concernant la motivation du licenciement.

¹⁶⁶ Voyez la Convention collective de travail sectorielle (CP 302) du 3 décembre 2002 relative au maintien des droits des travailleurs en cas de changement d'employeur du fait d'un changement dans l'exécution de contrats portant sur la préparation et/ou le service de repas et de boissons, avec ou sans services complémentaires, dans les locaux du bénéficiaire desdits services.

¹⁶⁷ Un régime particulier existe pour les ouvriers dépendant de de la CP 124 (bâtiments et travaux publics).

¹⁶⁸ Le financement des pécules de vacances versés par l'ONVA pour les ouvriers est assuré par le paiement, par les employeurs concernés, d'une cotisation annuelle de 10,72 % et de cotisations trimestrielles de 5,57 %, calculées sur 108 % du salaire brut des travailleurs.

également par l'ONSS. Les travailleurs bénéficient en outre d'une couverture contre les accidents du travail pour laquelle les employeurs ont l'obligation de souscrire une assurance¹⁶⁹.

Il n'est pas possible, dans le cadre de la présente étude, de détailler les prestations fournies aux travailleurs par les différentes branches de la sécurité sociale. D'une manière globale, celles-ci consistent en l'octroi de revenus de remplacement (ex. allocations de chômage), de revenus complémentaires (ex. allocations familiales) ou en remboursement de frais (ex. soins de santé). Les revenus de remplacement correspondent en règle à un pourcentage de la rémunération plafonnée du travailleur. Pour ne prendre qu'un exemple, en cas d'incapacité de travail (hors accident du travail ou maladie professionnelle), l'ouvrier percevra à partir du 31^{ème} jour d'incapacité de travail une indemnité de la part de la mutuelle équivalente à 60 % de la rémunération brute plafonnée à 139 ,7388 € par jour¹⁷⁰, et ce durant la première année d'incapacité (incapacité primaire). Durant le premier mois, il bénéficie d'un salaire garanti dégressif de la part de son employeur¹⁷¹ auquel s'ajoute – à partir du 15^{ème} jour – d'une intervention de la mutuelle.

Régimes complémentaires - Les secteurs étudiés ont institué des FSE et/ou de pension complémentaire (2^{ème} pilier) qui offrent aux travailleurs une couverture sociale complémentaire qui ne saurait être sous-estimée : indemnités complémentaires en cas d'accident du travail, indemnités en cas de maladie de longue durée, assurance hospitalisation, allocations extraordinaires de vacances, complément aux allocations de chômage, plan de pension complémentaire, etc. Dans le secteur du nettoyage, le Fonds paie par exemple aux travailleurs, à partir du 2^{ème} mois de maladie et ce pendant une période allant de 6 mois à 12 mois selon l'ancienneté, une indemnité complémentaire équivalente à 40 % de l'indemnité brute payée par la mutuelle (ce qui permet au travailleur de maintenir sa rémunération à 84 % de la rémunération plafonnée)¹⁷².

Le financement de ces fonds est assuré par les employeurs au moyen de cotisations versées soit directement au Fonds, soit via l'ONSS. Dans les secteurs étudiés, ces cotisations s'élèvent en 2018 aux montants suivants :

Tableau 5-8 Protection sociale

Commission paritaire	FSE	Taux	Fonds pension (2 ^{ème} pilier)	Taux
CP 121 Nettoyage	Fsend ¹⁷³	15,95 %	Fsend	1,72 %
CP 317 Gardiennage	Fseg ¹⁷⁴	12,39 %	Fseg	Inclus taux précédent
CP 145 Parcs et jardins	Sfiopt ¹⁷⁵	11,40 %	Fonds 2 ^{ème} pilier pension	2,03 %
CP 124 Construction	Constructiv ¹⁷⁶ OPOC	11,94 % + 3 % ¹⁷⁷ + 11,22 %	Pensio B	Inclus taux précédent ¹⁷⁸
CP 302 Horeca	Fonds horeca ¹⁷⁹	12,96 % + 1,40 %	Fonds 2 ^{ème} pilier pension	1 %

¹⁶⁹ Loi du 10 avril 1971 sur les accidents du travail, M.B., 26 avril 1971.

¹⁷⁰ Plafond salarial de 2018 en régime 6 jours/semaine.

¹⁷¹ Le système du jour de carence a été supprimé depuis le 1^{er} janvier 2014.

¹⁷² Pour plus d'informations, voyez le site www.fsend-sfsoo.be.

¹⁷³ Pour plus d'informations, voyez le site www.fsend-sfsoo.be.

¹⁷⁴ Pour plus d'informations, voyez le site www.fseg.be/ouvriers.

¹⁷⁵ Pour plus d'informations, voyez le site www.sfiopt.wixsite.com/sfiopt.

¹⁷⁶ Pour plus d'informations, voyez le site www.constructiv.be.

¹⁷⁷ Le taux est en réalité composé d'une partie fixe et d'une partie variable. La partie variable est fixée à 14,77 %, se décomposant comme suit : Fonds de formation (0,40 %), salaire garanti (1,50 %), réduction de la durée du travail (2,60 %) et Pécules de vacances (10,27 %). Nous avons volontairement retiré le salaire garanti ainsi que les pécules de vacances. La cotisation afférente au salaire garanti ne s'applique en effet qu'aux entreprises ayant moins de 20 travailleurs et sert à financer un système particulier de solidarité pour la prise en charge des salaires garantis (assumé dans les autres secteurs directement par les employeurs). Les pécules de vacances correspondent aux montants qui, dans les autres secteurs, sont versés en faveur de l'ONVA.

¹⁷⁸ Le financement est assuré par Constructiv au moyen des cotisations versées par les employeurs à ce FSC. Il varie en fonction de l'ancienneté acquise par le travailleur au sein du secteur de 0,25 à 2,65 % de la rémunération annuelle brute..

¹⁷⁹ Pour plus d'informations, voyez le site www.horecanet.be.

Les exceptions – Plusieurs catégories de travailleurs échappent à l’assujettissement à la sécurité sociale belge. Il s’agit notamment des **étudiants** engagés sous contrat d’occupation d’étudiants¹⁸⁰. Bénéficiant le plus souvent d’une couverture dérivée, ceux-ci n’ont pas été soumis à la sécurité sociale, hormis pour la branche accident du travail pour laquelle l’employeur doit souscrire une assurance. Si les cotisations ordinaires ne sont pas dues du fait du non-assujettissement de ces étudiants, une cotisation de solidarité de 8,13 %, dont 5,42 % sont à charge de l’employeur et 2,71 % à charge de l’étudiant, est cependant appliquée.

Dans le cadre des **politiques d’emploi**, des réductions substantielles voire une exonération totale des cotisations sociales sont parfois prévues. Certaines politiques d’activation ne débouchent, par ailleurs, pas sur un véritable contrat de travail et, partant, à un assujettissement à la sécurité sociale du fait de l’emploi exercé.

Les travailleurs assujettis au système de sécurité sociale d’un autre État membre de l’Espace économique européen ne sont pas assujettis à la sécurité sociale en Belgique lorsqu’ils y accomplissent temporairement des prestations (maximum 24 mois)¹⁸¹. Ces **travailleurs détachés** demeurent soumis au régime de sécurité sociale du pays d’envoi. Des secteurs étudiés, le secteur de la construction est très certainement celui au sein duquel la problématique du détachement est la plus fréquente.

5.2 Considérations des stakeholders

5.2.1 Remarques des interviewés par rapport à la faisabilité des scénarios de réinternalisation

A l’issue des interviews approfondis, nous avons abordé avec les intervenants interviewés les différents scénarii envisageables de la réinternalisation des services employant du personnel moins qualifié. Dans la présente section, nous reprenons les observations ou préoccupations formulées par les intervenants sur ce sujet.

5.2.1.1 De la mise en œuvre d’une ré-internalisation

Une première préoccupation porte sur l’impact réel que pourrait avoir la ré-internalisation en termes de **création d’emplois**. Certains intervenants pointent le risque que l’opération entraîne uniquement un déplacement de main-d’œuvre du secteur privé vers le secteur public, sans réelle création d’emplois. A partir du moment où les services publiques ont tout fait pour dynamiser et promouvoir le secteur public (que ce soit au niveau des opérateurs, de la facilité pour engager des articles 60, etc...) est-ce qu’on va déplacer le « truc » ?

Une deuxième préoccupation, soulevée par les représentants de Bruxelles-Environnement, réside dans la difficulté de proposer au personnel de nettoyage des **conditions financières** aussi attrayantes que dans le privé. Cela hypothéquerait les possibilités de ré-internalisation dans ce secteur.

La question du transfert des conditions salariales du privé vers le public demeure une préoccupation majeure pour la plupart des intervenants.

¹⁸⁰ Art. 17bis de l’Arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 révisant l’arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs,

¹⁸¹ Art. 12 du Règlement (CE) n°883/2004 du Parlement Européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale.

5.2.1.2 De l'adaptation des politiques de sous-traitance actuelles en faveur de l'économie sociale

Au sujet du scénario alternatif que pourrait constituer la sous-traitance « plus sociale », les intervenants mettent en avant essentiellement deux facteurs déterminants : l'imposition de clauses sociales et la personnalité des responsables de la gestion des marchés publics.

Certains intervenants ont pointé la difficulté de recourir à l'économie sociale. Celle-ci tient essentiellement au fait que les acteurs de ce secteur ne sont généralement pas assez grands pour répondre à des appels d'offres importants. Leur rayon d'action est par ailleurs très localisé, souvent limité au territoire d'une commune en particulier. Les intervenants interviewés pointent l'absence d'opérateurs d'économie sociale sur le territoire de certaines communes et souhaiteraient voir se développer des initiatives actives sur un territoire plus large, par exemple, sur l'ensemble des 19 communes bruxelloise, ce afin d'améliorer la capacité opérationnelle des opérateurs de l'économie sociale.

5.2.1.3 Du regroupement des services au niveau de la Région

Certains intervenants estiment que la réinternalisation des services moins qualifiés gagnerait à être réalisée au sein d'un organisme unique, compétent pour l'ensemble des institutions régionales. L'idée de la centralisation des services de nettoyage de la Région au sein d'un nouvel OIP ou de Bruxelles-propreté a été émise à plusieurs reprises.

Des intervenants ont également mis en avant le fait qu'une globalisation est également possible dans le cadre de la sous-traitance, en recourant par exemple à des **marchés globaux** pour l'ensemble des institutions régionales bruxelloise. L'idée est d'ouvrir un marché en vue de la conclusion d'un contrat-cadre avec un ou plusieurs opérateurs privés actifs dans le secteur. Chacune des entités négocie ensuite un sous-contrat reprenant les éléments qui lui sont spécifiques. De telles initiatives existeraient déjà notamment au niveau fédéral.

Les intervenants de Bruxelles-Environnement se demandent néanmoins si des initiatives globalisées leur permettra de maintenir les exigences particulières que ceux-ci imposent actuellement à leurs sous-traitants en termes de durabilité et de respect de l'environnement, en particulier pour les secteurs du *catering* et du nettoyage.

5.2.2 Étude de faisabilité juridique

Chaque changement de mode de gestion des services ici étudiés (ré-internalisation, ouverture à l'économie sociale,...) emporte son lot de contraintes spécifiques (5.2.2.1). Elles impliquent toutes que l'autorité publique mette un terme – ou à tout le moins attende ce terme – à la mission de sous-traitance qu'elle avait conclue avec un opérateur privé (5.2.2.2). Se pose également la question de la reprise du personnel (5.2.2.3.)

5.2.2.1 Quelques contraintes spécifiques des différentes formules de ré-internalisation

On l'a vu : la ré-internalisation des activités, actuellement sous-traitées, au sein desquelles est employé du personnel moins qualifié peut prendre différentes formes, notamment :

5.2.2.1.1 La ré-internalisation dans le service bénéficiaire

La première consiste à réintégrer ce personnel dans le cadre de l'administration ou de l'organisme au bénéfice de duquel le service est accompli. Il s'agit d'une ré-internalisation pure et dure de l'activité, correspondant aux cas 1 ou 2 dans l'échelle de Van Garsse & Verhoelst. Ainsi, les travailleurs moins

qualifiés feraient à nouveau partie intégrante du personnel (interne) de ces entités, soumis comme tout agent aux dispositions du statut administratif et pécuniaire spécifique de celles-ci.

Cette formule implique une redéfinition du cadre et/ou du plan du personnel de l'entité afin d'y ajouter/budgétiser les emplois moins qualifiés en question mais également les postes de personnel d'encadrement requis. Cette redéfinition est soumise à négociation syndicale¹⁸².

Ceci fait, il faudra pourvoir à ces emplois, selon toute vraisemblance, par la voie d'un recrutement externe, ce qui implique la mise en place d'une sélection en bonne et due forme. Les travailleurs de l'entreprise privée évincée pourront se porter candidat aux postes ainsi ouverts, pour peu qu'ils répondent aux conditions d'admission à ceux-ci. Ils ne bénéficient néanmoins pas d'une priorité. Tout au plus pourront-ils faire valoir l'ancienneté acquise dans le cadre de leur activité antérieure pour le calcul de leur ancienneté barémique.

Tout cela à moins bien entendu que l'autorité soit contrainte de reprendre le personnel affecté à cette tâche par le sous-traitant évincé (voir *infra*). Comme nous le verrons, l'obligation de reprise de personnel ne s'applique que lorsque la ré-internalisation s'accompagne de la cession des éléments matériels (machines, entrepôt, etc.) ou, lorsque l'activité repose essentiellement sur la main-d'œuvre, à la reprise d'une partie substantielle – en nombre et en compétence – du personnel nécessaire à la continuation de l'activité, ce qui ne sera en général pas le cas. Il faut en effet que l'entité conserve son identité propre malgré le transfert. Si néanmoins une telle obligation devait être mise à charge de l'autorité, il apparaît difficile que celle-ci puisse y répondre favorablement sans enfreindre les principes auxquels l'astreint le statut tant sur le plan de la procédure d'engagement, qu'au niveau des conditions de travail qu'elle pourrait proposer à ces travailleurs. Dans cette situation particulière, l'autorité encourt, à notre sens, le risque de se voir réclamer, de la part des travailleurs non repris, le paiement de leur(s) indemnité(s) de départ.

5.2.2.1.2 La gestion du service par un OIP existant en faveur des autres

L'hypothèse a été évoquée à plusieurs reprises lors des interviews, de centraliser au sein de Bruxelles-Propreté les services de nettoyage en faveur de l'ensemble des organismes de la Région wallonne. Cela correspond aux cas 3 dans l'échelle de Van Garsse & Verhoelst.

Une telle opération, si elle est envisagée, nécessiterait tout d'abord une adaptation des missions statutaires de l'organisme public considéré. La réalisation de prestations de nettoyage en faveur de tiers ne figure en effet pas parmi les missions assignées à Bruxelles-propreté à l'article 4 de l'Ordonnance du 19 juillet 1990 qui l'a institué¹⁸³. L'obligation de recourir au législateur régional constitue déjà un obstacle en soi.

Il conviendra, ensuite, d'adapter le cadre/le plan du personnel de l'organisme et de procéder aux recrutements utiles, comme cela a été décrit plus haut s'agissant de l'hypothèse d'une ré-internalisation pure et dure.

Il faudra également prévoir des dispositions spécifiques pour encadrer les missions accomplies par ce personnel auprès des autres organismes. De telles dispositions devraient en principe être reprise dans l'ordonnance instituant Bruxelles-Propreté ou, à tout le moins, trouver un fondement légal suffisant dans celle-ci. Cette mission pourrait s'opérer sur la base de partenariats volontaires ou d'une mission obligatoire. Brussels.Propreté devrait normalement échapper à la mise en concurrence, dès lors que les services sont fournis essentiellement à l'administration de la Région-

¹⁸² Art. 11, § 1^{er}, 1^o de la loi du 19 décembre 1974 organisant les relations entre les autorités publiques et les syndicats des agents relevant de ces autorités, *M.B.*, 24 décembre 1974.

¹⁸³ Ordonnance de la Région-Bruxelles Capitale du 19 juillet 1990 portant création de l'Agence régionale pour la propreté, *M.B.*, 25 septembre 1990.

Bruxelles Capitale ainsi qu'à des personnes morales (OIP) qui dépendent directement d'elle (sur l'exception « in house », voir *infra*).

Si le personnel est engagé sous les liens d'un contrat de travail (à supposer que le statut le permette, ce qui est douteux), il faudra également veiller à ce que l'autorité fonctionnelle sur le personnel assigné à cette tâche soit effectivement exercée par Bruxelles-Propreté, et non par l'organisme bénéficiaire. Le transfert à un tiers d'une parcelle de l'autorité sur les travailleurs constitue en effet une mise à disposition de personnel en principe interdite par l'article 31 de la loi du 24 juillet 1987 sur le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs. Cette disposition s'applique également aux contractuels de la fonction publique.

5.2.2.1.3 La création d'un nouvel organisme spécifique par les pouvoirs publics

Cela correspond aux cas 3 ou 4 dans l'échelle de Van Garsse & Verhoelst.

Nous ne nous étendons pas sur les contraintes liées à la création d'une nouvelle personne de droit publique ou privé par ou pour des pouvoirs publics. Elles sont nombreuses et dépassent de loin le cadre spécifique de la présente étude. Une question mérite néanmoins selon nous une attention particulière dans le cadre du présent rapport. Il s'agit de la question de savoir dans quelle mesure il est possible d'attribuer à une telle personne morale un monopole pour tout ce qui concerne la gestion du service anciennement confié aux opérateurs privés.

Dès lors qu'une autorité publique fait appel à une autre personne qui lui est juridiquement distincte pour l'accomplissement de prestations, elle est en principe contrainte de faire jouer la concurrence et, à moins que la valeur du marché soit inférieure aux seuils minimaux, de respecter les prescriptions en matière de marchés publics. Il est fait exception à ces principes lorsque le prestataire, bien que présentant une personnalité juridique distincte, peut être considéré dans les faits comme une composante ou une émanation du pouvoir adjudicateur. C'est ce que l'on nomme communément l'exception « in house ». D'abord dégagée par la jurisprudence, cette exception est actuellement réglementée en droit interne à l'article 30 de la loi du 17 juin 2016 relative aux marchés publics. Suivant cette disposition, un marché passé entre un pouvoir adjudicateur et une personne morale régie par le droit privé ou le droit public n'est pas soumis à l'application de la réglementation sur les marchés publics (1°) lorsque le pouvoir adjudicateur¹⁸⁴ exerce sur la personne morale concernée un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services¹⁸⁵, que (2°) plus de 80 % des activités de cette personne morale contrôlée sont exercées dans le cadre de l'exécution des tâches confiées par le pouvoir adjudicateur ou des personnes morales qu'il contrôle et que (3°) la personne morale contrôlée ne comporte pas de participation directe de capitaux privés, à l'exception des formes de participation de capitaux privés sans capacité de contrôle ou de blocage requises par les dispositions législatives nationales, conformément aux traités, qui ne permettent pas d'exercer une influence décisive sur la personne morale contrôlée. Ces conditions sont cumulatives et de stricte interprétation.

L'article 30, § 3 permet également une mise en commun de moyens entre différents pouvoirs adjudicataires. Dans ce cas, outre les 3 conditions précitées, il faut que les autorités concernées exercent conjointement leur contrôle sur la personne morale, ce qui implique que :

- 1° les organes décisionnels de la personne morale contrôlée soient composés de représentants de tous les pouvoirs adjudicateurs participants, étant entendu qu'une même personne pouvant représenter plusieurs pouvoirs adjudicateurs participants ou l'ensemble d'entre eux ;

¹⁸⁴ Ce pouvoir de contrôle peut également être exercé au travers d'une autre personne morale sur laquelle il détient. Un pouvoir de contrôle analogue.

¹⁸⁵ Cette condition est remplie lorsqu'il exerce une influence décisive à la fois sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la personne morale contrôlée.

2° ces pouvoirs adjudicateurs soient en mesure d'exercer conjointement une influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes de la personne morale contrôlée ; et

3° la personne morale contrôlée ne poursuive pas d'intérêts contraires à ceux des pouvoirs adjudicateurs qui la contrôlent.

Il résulte de ce qui précède que, pour que les organismes bruxellois puissent confier leurs services à une personnes morales spécifiques (OIP, société,...) sans avoir à ouvrir le marché à la concurrence par le biais de la mise en place d'un marché public, il faudra veiller à ce que les autorités participantes disposent conjointement du contrôle sur cette entité (en respectant les conditions précisées plus haut), que plus de 80 % de l'activité¹⁸⁶ de la personne morale prestataire lui soit confiée par ces autorités (ou des personnes morales contrôlées par ces dernières) et, en règle – puisqu'aucune disposition légale ne la contraint à ce faire – sans ouverture du capital à des fonds privés. Dans le cas contraire, la personne morale créée entrera en concurrence avec les autres opérateurs privés pour l'obtention du marché, ce qui ôte en partie l'intérêt du procédé.

Les remarques émises plus haut concernant la délégation de l'autorité fonctionnelle valent également ici.

5.2.2.1.4 Le développement d'une politique de sous-traitance « plus sociale »

L'externalisation a fait perdre aux pouvoirs publics la maîtrise directe sur la politique d'engagement et la détermination des conditions de travail du personnel affecté à leur service par l'entreprise sous-traitante. Cela ne signifie pas pour autant que les pouvoirs publics n'ont aucune possibilité d'influer sur celles-ci. Par l'insertion de certaines clauses dans les CSC et la mise en place d'une politique de contrôle effective du respect de celle-ci, les pouvoirs adjudicateurs sont en mesure d'améliorer de manière sensible la situation des travailleurs employés par leurs sous-traitants. Ces clauses permettent également de contraindre les soumissionnaires à participer œuvrer en faveur de l'inclusion des personnes les plus fragilisées dans le marché du travail conventionnel ou non.

L'insertion de clauses sociales dans les marchés publics constitue un des moyens privilégiés pour rencontrer ces préoccupations sociales. Anciennement discutée dans son principe, la validité de telles clauses est aujourd'hui largement admise. La Région de Bruxelles-Capitale a d'ailleurs adopté une circulaire afin de favoriser l'insertion de ce type de clauses, entre autres, en ce qui concerne les marchés spécifiquement visés par l'objet de la présente étude (nettoyage, gardiennage,...)¹⁸⁷. Des critères sociaux peuvent être élaborés et imposés à divers stades de la définition des conditions du marché : la sélection qualitative, les critères d'attribution ou les clauses d'exécution du marché¹⁸⁸. Au niveau des critères de sélection qualitative, ces clauses peuvent se présenter sous la forme d'exclusion (condamnation pénales, dettes ONSS,...) ou de critère d'appréciation de la capacité technique du candidat (nombre ETP minimal, existence d'un CPPT). Il est également possible – et certains organismes publics concernés par l'étude le font – de réserver l'accès à la procédure de passation à des ateliers protégés ou, à condition que le marché n'atteigne pas le montant fixé pour la publicité européenne, à des entreprises d'économie sociale¹⁸⁹. Au niveau des critères d'attribution, il est possible d'inclure une clause valorisant les efforts d'insertion et/ou de formation déjà accomplis par les candidats. Mais la clause la plus usitée est celle par laquelle les pouvoirs adjudicateurs contraignent les candidats à mettre en œuvre, durant l'exécution du marché, des actions de

¹⁸⁶ Ce pourcentage d'activités est déterminé en fonction du chiffre d'affaires total moyen ou d'un autre paramètre approprié fondé sur les activités tel que les coûts supportés par la personne morale ou le pouvoir adjudicateur concerné pour ce qui est des services, fournitures et travaux pendant les trois années précédant la passation du marché.

¹⁸⁷ Circulaire du 4 octobre 2012 relative aux clauses sociales dans les marchés publics de la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 décembre 2012.

¹⁸⁸ P. THIEL, *Memento Marchés publics et PPP - 2018*, t. 1, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 1068.

¹⁸⁹ *Ibid.*, pp. 1072-1073.

formation et d'insertion socioprofessionnelle pour des demandeurs d'emplois. Concrètement, elles imposent à l'adjudicataire d'engager un certain nombre de chômeurs de longue durée et/ou de bénéficiaires du revenu d'intégration sociale, ou de sous-traiter une partie du marché à l'économie sociale. Le contrôle du respect de ces clauses est généralement confié à Actiris. Toujours au niveau de l'exécution du marché, certains CSC font interdiction aux pouvoirs adjudicataires de recourir à des personnes sous contrat d'étudiant ou à des travailleurs intérimaires, à moins qu'ils parviennent à justifier le suivi par ce personnel d'une formation spécifique au secteur.

L'insertion de clauses sociales n'est pas le seul moyen dont disposent les pouvoirs publics afin d'influer sur les conditions de travail du personnel de leurs sous-traitants. Il nous est en effet apparu que la définition des clauses techniques de certains marchés n'étaient pas neutres et étaient susceptibles d'avoir un impact parfois important sur les conditions de travail du personnel du sous-traitant chargé de les mettre concrètement en œuvre. On pense par exemple à l'imposition d'un nombre minimal de travailleurs en ETP et/ou de superviseurs pour certaines tâches définies, ou à la définition des plages horaires durant lesquelles les pouvoirs publics demandent que les travaux de nettoyage soient réalisés. Sur ce dernier point, il nous a été précisé que le CSC concernant les travaux de nettoyage avait été modifié au sein du SPRB, à la demande des organisations syndicales, afin de supprimer les conditions techniques qui avaient pour effet d'imposer *de facto* aux travailleurs des sous-traitants un horaire coupé, avec une première période tôt le matin et une seconde période le soir après le départ des agents du SPRB. De manière plus anecdotique, nous avons relevé une clause dans un marché de nettoyage qui faisait interdiction au personnel du sous-traitant de discuter avec le personnel du pouvoir adjudicateur...

5.2.2.2 *Le sort des contrats de sous-traitance en cours d'exécution*

Tant la ré-internalisation des services que la réattribution de ceux-ci dans le cadre d'un marché public plus « social » impliquent qu'il soit mis fin aux contrats de sous-traitance au moyen desquels les organismes publics se fournissent actuellement lesdits services.

L'arrêté royal du 14 janvier 2013 établissant les règles générales d'exécution des marchés publics prévoit et organise la faculté de résiliation de ces contrats dans des situations particulières, notamment le décès de l'adjudicataire, sa mise en faillite ou lorsque celui-ci se trouve dans une situation d'exclusion obligatoire. A côté de ce mode particulier de résiliation, il est néanmoins admis que le pouvoir adjudicateur peut faire usage des modes de rupture du droit commun. Cela lui permet d'obtenir la résiliation anticipée du marché dans deux hypothèses. Il peut, d'une part, solliciter la résolution judiciaire du contrat auprès du tribunal compétent lorsque l'adjudicataire s'est rendu coupable d'un manquement contractuel suffisamment grave (art. 1184 C. civ.). Une telle résolution doit en principe être précédée d'une mise en demeure. D'autre part, sur la base des articles 1794 et 1795 du Code civil¹⁹⁰, le pouvoir adjudicateur dispose de la faculté de résilier le contrat à tout moment moyennant indemnisation de l'adjudicataire à concurrence des coûts engendrés par l'entreprise ainsi que du bénéfice qu'il a perdu¹⁹¹. Il s'agit d'une disposition supplétive, de sorte qu'il est possible de prévoir, dans le cahier spécial des charges, un autre système d'indemnisation, voire même que la résiliation s'opérera sans indemnité dans certaines situations particulières. Nous avons relevé à cet égard que le CSC concernant les services de gardiennage des locaux du SPRB prévoit une clause de résiliation particulière, qui permet au pouvoir adjudicateur de rompre unilatéralement le contrat, moyennant un préavis de 30 jours mais sans indemnité « *si un des bâtiments repris dans la liste des lieux devant faire l'objet des prestations devait être libéré totalement ou partiellement par les services du SPRB avant l'échéance du présent contrat* »¹⁹². Le pouvoir adjudicataire pourrait également chercher à s'entendre avec l'adjudicataire sur une rupture d'un commun accord (art.

¹⁹⁰ G. DEREAU, *L'exécution des marchés publics – Dispositions communes*, Esimap, juin 2014, p. 59.

¹⁹¹ P. THIEL, *Memento Marchés publics et PPP - 2018*, t. 1, Waterloo, Wolters Kluwer, 2017, p. 1018.

¹⁹² CSC n° GRF-330 Marché relatif au gardiennage et/ou à la surveillance de bâtiments occupés par les agents de la Région de Bruxelles-Capitale et notamment le C.C.N, p. 9.

1134, al. 2 C. civ.), bien qu'il soit douteux que celui-ci renonce au bénéfice du marché sans obtenir quelques contreparties.

En l'absence de clauses spécifiques permettant au pouvoir adjudicateur de se délier à moindre frais du contrat au cours de son exécution, celui-ci sera sans doute inspiré d'attendre le terme du ou des contrats en cours pour procéder au changement de gestion du service. Les marchés dont il nous a été donné d'examiner les documents étaient pour la plupart des contrats pluriannuels à tranches conditionnelles. Le marché précité ouvert par la Direction *Facilities* pour les services de gardiennage des locaux du SPRB prévoit, par exemple, que le contrat est conclu pour une période de deux ans, mais que celui-ci pourra être éventuellement être reconduit deux fois pour une durée d'un an par décision du pouvoir adjudicateur. La décision de reconduire ou non le marché est discrétionnaire dans le chef du pouvoir adjudicateur. L'insertion de ce type de clause offre la possibilité au pouvoir adjudicateur de se ménager la possibilité de mettre un terme au marché avant le terme ultime des 4 ans.

5.2.2.3 *Le sort du personnel des opérateurs privés évincés*

L'obligation de reprise du personnel des opérateurs évincés trouve sa source, d'une part, dans la réglementation en matière de transfert d'entreprise développée au niveau européen et transposée en droit interne par la CCT n°32bis et, de l'autre, dans des dispositions particulières imposées par certaines conventions collectives de travail sectorielles.

5.2.2.3.1 *Cadre général*

La Directive n° 23/2001/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements impose aux États d'inclure dans leur arsenal juridique plusieurs obligations à charge des repreneurs dans le cadre d'un transfert.

L'article 3.1. de la Directive prévoit que les droits et les obligations résultant d'un contrat de travail ou d'une relation de travail existant à la date du transfert sont, du fait de ce transfert, transférés au cessionnaire. Le principe est donc le transfert automatique des contrats de travail du cédant vers le cessionnaire.

Les États membres peuvent prévoir que le cédant et le cessionnaire sont, après la date du transfert, responsables solidairement des obligations venues à échéance avant la date du transfert à la suite d'un contrat de travail ou d'une relation de travail existant à la date du transfert. Il est néanmoins fait exception à ce principe en ce qui concerne les droits des travailleurs à des prestations de vieillesse, d'invalidité ou de survivants au titre de régimes complémentaires de prévoyance professionnels ou interprofessionnels existant en dehors des régimes légaux de sécurité sociale des États membres.

L'article 4 prévoit que le transfert ne constitue pas en lui-même un motif de licenciement pour le cédant ou le cessionnaire. Cela revient dans les faits à imposer la reprise du personnel par le repreneur. Cette disposition ne fait cependant pas obstacle à des licenciements pouvant intervenir pour des raisons économiques, techniques ou d'organisation impliquant des changements sur le plan de l'emploi.

Ces obligations sont transposées en droit belge par la CCT n° 32bis conclue le 7 juin 1985 au sein du Conseil national du travail¹⁹³. Ces dispositions peuvent potentiellement s'appliquer dès lors que le transfert de l'activité s'effectue entre opérateurs privés, notamment à l'occasion de la réattribution d'un marché. Elles ne s'appliquent néanmoins pas à l'égard des entités publiques qui, tels la Région

¹⁹³ Convention collective de travail n° 32bis conclue le 7 juin 1985 au sein du Conseil national du travail, concernant le maintien des droits des travailleurs en cas de changement d'employeur du fait d'un transfert conventionnel d'entreprise et réglant les droits des travailleurs repris en cas de reprise de l'actif après faillite, *M.B.*, 9 août 1985.

de Bruxelles-Capitale et les organismes d'intérêt public qui en dépendent, sont exclues du champ d'application de la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et les commissions paritaires¹⁹⁴. Cette situation met en lumière un déficit de transposition de la Directive en droit interne belge, puisque – comme nous le verrons – la Directive n° 23/2001/CE n'exclut pas le secteur public de son champ d'application. Dans ces situations, la Cour de justice de l'Union européenne reconnaît néanmoins aux particuliers le droit de se prévaloir directement des droits consacrés par la Directive à l'encontre de l'Etat (au sens large), dès lors que ces droits sont définis par la directive de manière suffisamment claire, précise et inconditionnelle – ce qui est le cas des obligations précitées¹⁹⁵. Reste cependant à déterminer quand et à quelles conditions ces dispositions trouvent à s'appliquer.

La Directive précise qu'elle s'applique « *aux entreprises publiques et privées exerçant une activité économique, qu'elles poursuivent ou non un but lucratif* »¹⁹⁶. Le secteur public n'est donc pas exclu de l'application de la loi, que du contraire la directive visant expressément les entreprises publiques. Au vu de la jurisprudence de la Cour de justice, il faut considérer que le secteur public est *a priori* soumis aux dispositions de la directive, sauf dans les cas où l'entité concernée par le transfert est en charge de fonctions liées à l'exercice de la puissance publique¹⁹⁷.

La directive ne s'applique néanmoins pas aux agents statutaires et ce « *indépendamment de la nature des fonctions que ces personnes exercent* »¹⁹⁸. Seules les personnes sous contrat de travail ou les personnes oeuvrant dans le cadre d'un emploi d'insertion sont donc susceptibles de se prévaloir des dispositions en matière de transfert d'entreprise. Lorsque le transfert de personnel s'opère d'une entité privée vers une entité publique, le fait que cette dernière ne puisse pas reprendre le dit personnel dans les liens d'un contrat de travail de droit privé – parce qu'elle n'a la possibilité de l'engager que sous un statut de droit public – n'a pas pour effet de rendre la directive inapplicable. L'absence de reprise ou l'imposition d'un changement de statut au travailleur, dès lors qu'il entraîne une modification substantielle¹⁹⁹ de ses conditions de travail, sont assimilées par la Cour de justice à des cas de rupture imputable à l'employeur²⁰⁰. Il n'en irait autrement, pour autant que la cession porte sur une activité reposant essentiellement sur la main-d'œuvre, que si le changement de statut opère une modification du mode d'organisation, de fonctionnement, de financement et de gestion de l'entité cédée, à ce point importante qu'elle lui a fait perdre son identité (voir *infra*).

L'article 2.1, a) de la Directive 23/2001/CE précise que ses dispositions sont applicables « *à tout transfert d'entreprise, d'établissement ou de partie d'entreprise ou d'établissement à un autre employeur résultant d'une cession conventionnelle ou d'une fusion* ». Pour notre propos, il apparaît important de souligner que la Cour de justice n'attache pas une importance décisive au caractère « conventionnel » de la cession. Elle a notamment déjà admis, à plusieurs reprises²⁰¹, que la

¹⁹⁴ Art. 2.1, § 3, 1° de la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires, *M.B.*, 15 janvier 1969.

¹⁹⁵ C.J.C.E., 19 janvier 1982, Ursula Becker/Finanzamt Münster-Innenstadt, aff. C-8/81, *Rec.*, p. 53 (ECLI:EU:C:1982:7) ; Cl. WANTIEZ, Transferts conventionnels d'entreprise et droit du travail, 2ème édition, Bruxelles, Larcier, 2003, p. 11 ; L. PELTZER, Transfert conventionnel d'entreprises, Etudes pratiques de droit social, Waterloo, Kluwer, 2006, p. 8.

¹⁹⁶ Art. 2, c.

¹⁹⁷ C.J.C.E., 15 octobre 1996, Annette Henke/Gemeinde Schierke et Verwaltungsgemeinschaft Brocken, aff. C-298/94, *Rec.*, 1996, p. I-4989 (ECLI:EU:C:1996:382) ; *Chr. D.S.*, 1997, p. 112, obs. J. JACQMAIN.

¹⁹⁸ C.J.C.E., 14 septembre 2000, Renato Collino et Luisella Chiappero/Telecom Italia spA, aff. C-343/98, *Rec.*, 2000, p. I-6659 (ECLI:EU:C:2000:441), point 38 ; *J.T.T.*, 2001, p. 300, note.

¹⁹⁹ Dans l'arrêt *Delahaye* (aff. C-425/02) la Cour de justice a donné à cette notion une interprétation excessivement souple, en admettant que la réduction de la rémunération du travailleur qu'implique le passage dans le secteur public ne soit pas nécessairement considérée comme une modification substantielle entraînant la rupture du contrat à charge de l'employeur.

²⁰⁰ C.J.C.E., 26 septembre 2000, Didier Mayer contre Association de Promotion de l'information Messine (APIM), aff. C-175/99, ECLI:EU:C:2000:505.

²⁰¹ Voy. Notamment C.J.C.E., 25 janvier 2001, Oy Liikenne Ab/Pekka Liskojärvi et Pentti Juntunen, aff. C-172/99, *Rec.*, 2001, p. I-745 (ECLI:EU:C:2001:59) ; *J.T.T.*, 2001, p. 297.

réattribution d'un marché de service dans le cadre d'une procédure d'adjudication publique peut constituer un transfert conventionnel. Le fait pour un pouvoir public de ré-internaliser des services précédemment fournis par une entreprise privée dans le cadre d'un marché peut également constituer un transfert conventionnel. Le point décisif n'est pas tant la nature de l'opération que son effet. Il y a transfert dès lors que l'opération aboutit à un changement d'employeur. En définitive, les seules opérations que la Cour exclut encore, en raison de leur caractère non « conventionnel », sont celles qui interviennent dans le cadre de faillites ou de procédures similaires.

Pour qu'il y ait transfert d'entreprise, il faut – précise l'article 2.1 b) – que l'entité transférée conserve son identité, entendue comme un ensemble organisé de moyens, en vue de la poursuite d'une activité économique, que celle-ci soit essentielle ou accessoire. Cela signifie qu'il faut pouvoir identifier « *un ensemble organisé de personnes et d'éléments permettant l'exercice d'une activité économique qui poursuit un objectif propre* »²⁰² et que cette entité maintienne cette identité durant la cession. Pour déterminer si cette condition est rencontrée, il y a lieu – dit la Cour – de prendre en considération l'ensemble des circonstances de fait qui caractérisent l'opération en cause, au nombre desquelles figurent notamment le type d'entreprise ou d'établissement dont il s'agit, le transfert ou non d'éléments corporels, tels que les bâtiments et les biens mobiliers, la valeur des éléments incorporels au moment du transfert, la reprise ou non de l'essentiel des effectifs par le nouveau chef d'entreprise, le transfert ou non de la clientèle, ainsi que le degré de similarité des activités exercées avant et après le transfert et la durée d'une éventuelle suspension de ces activités²⁰³. La jurisprudence a longtemps exigé, pour que la directive s'applique, que le transfert de l'activité porte également sur des éléments d'actifs. Elle a néanmoins tempéré cette exigence dans les secteurs dont les activités reposent essentiellement sur la main-d'œuvre, tels celui du nettoyage ou la surveillance. Dans ce cas, la reprise par le nouvel employeur d'une grande partie – en termes de nombre et de compétences - des travailleurs spécialement assignés par son prédécesseur à la prestation des services en cause peut aboutir au maintien de l'identité de l'entité²⁰⁴.

Dans l'affaire *Temco*, la Cour de justice rappelait cette jurisprudence en ces termes: « *Dans ses arrêts du 14 avril 1994, Schmidt (C-392/92, Rec. p. I-1311); Süzen, précité, et du 10 décembre 1998, Hernández Vidal e.a. (C-127/96, C-229/96 et C-74/97, Rec. p. I-8179), la Cour a déjà eu à connaître de la question du transfert d'une entité économique dans le secteur du nettoyage. Elle a considéré que l'importance respective à accorder aux différents critères de l'existence d'un transfert au sens de la directive varie nécessairement en fonction de l'activité exercée, voire des méthodes de production ou d'exploitation utilisées dans l'entreprise, dans l'établissement ou dans la partie d'établissement en cause. Dès lors, en particulier, qu'une entité économique peut, dans certains secteurs, fonctionner sans éléments d'actif, corporels ou incorporels, significatifs, le maintien de l'identité d'une telle entité par-delà l'opération dont elle fait l'objet ne saurait, par hypothèse, dépendre de la cession de tels éléments (arrêt Süzen, précité, point 18). Ainsi, dans certains secteurs dans lesquels l'activité repose essentiellement sur la main-d'oeuvre, une collectivité de travailleurs que réunit durablement une activité commune peut correspondre à une entité économique. Une telle entité est, en conséquence, susceptible de conserver son identité par-delà son transfert quand le nouveau chef d'entreprise ne se contente pas de poursuivre l'activité en cause, mais reprend également une partie essentielle, en termes de nombre et de compétences, des effectifs que son prédécesseur affectait spécialement à cette tâche (arrêt Süzen, précité, point 21). Concernant une entreprise de nettoyage, un ensemble organisé de salariés qui sont spécialement et durablement affectés à une tâche commune peut, en l'absence d'autres*

²⁰² C.J.C.E., 11 mars 1997, Ayse Süzen/Zehnacker Gebäudereinigung GmbH Krankenhausservice., aff. C-13/95, Rec., 1997, p. I-1259 (ECLI:EU:C:1997:141), point 13 ; J.T.T., 1997, p. 272.

²⁰³ *Ibid.*, point 14.

²⁰⁴ C.J.C.E., 10 décembre 1998, Francisca Sánchez Hidalgo e.a./Asociación de Servicios Aser et Sociedad Cooperativa Minerva, et Horst Ziemann/Ziemann Sicherheit GmbH et Horst Bohn Sicherheitsdienst, aff. jointes C-173/96 et C-247/96, Rec., 1998, p. I-8237 (ECLI:EU:C:1998:595) ; Chr. D.S., 1999, p. 532, obs. L. PELTZER.

facteurs de production, correspondre à une entité économique (arrêt Hernández Vidal e.a., précité, point 27). »

A l'inverse, lorsque l'activité repose sur des éléments d'actif, la reprise par le nouvel exploitant des éléments indispensables à la prestation des services peut aboutir au maintien de l'identité de l'entité alors même qu'une partie essentielle des effectifs n'est pas intégrée²⁰⁵. Autrement dit, dans cette hypothèse, l'entrepreneur qui reprend ces actifs matériels en vue de poursuivre l'activité est en principe contraint de reprendre le personnel affecté à celle-ci²⁰⁶.

La Cour de justice a appliqué cette solution au secteur des transports publics et de la restauration collective. Concernant ce dernier secteur, la Cour a notamment jugé dans l'affaire Abler²⁰⁷ que « la restauration collective ne peut être considérée comme une activité reposant essentiellement sur la main-d'œuvre dans la mesure où elle exige des équipements importants. Dans l'affaire au principal, ainsi que le relève la Commission, les éléments corporels indispensables pour l'activité visée — à savoir les locaux, l'eau et l'énergie ainsi que les petits et gros équipements (notamment les matériels fixes nécessaires à la confection des repas et les machines à laver) — ont été repris par Sodexo. De plus, la situation en cause au principal se caractérise par l'obligation, explicite et essentielle, de préparer les repas dans la cuisine de l'hôpital et donc de reprendre ces éléments corporels. Le transfert des locaux et des équipements mis à disposition par l'hôpital, qui apparaît indispensable à la préparation et à la distribution des repas aux patients et au personnel de l'hôpital, suffit à caractériser, dans ces conditions, le transfert de l'entité économique. Il est en outre évident que le nouvel adjudicataire a nécessairement repris l'essentiel de la clientèle de son prédécesseur, du fait du caractère captif de celle-ci. Il en résulte que l'absence de reprise, par le nouvel entrepreneur, d'une partie essentielle, en termes de nombre et de compétences, des effectifs que son prédécesseur affectait à l'exécution de la même activité, ne suffit pas à exclure l'existence d'un transfert d'une entité maintenant son identité au sens de la directive 77/187 dans un secteur tel que la restauration collective, où l'activité repose essentiellement sur les équipements ».

Il résulte de ce qui précède que les obligations de reprise de l'intégralité du personnel affecté à l'exercice d'une activité identifiée et de maintien des conditions de travail s'imposent au reprenneur de l'activité, qu'il s'agisse d'un nouvel adjudicataire ou de l'autorité publique elle-même lorsqu'elle décide de reprendre l'activité en interne, dans deux hypothèses :

- 1) Lorsqu'il s'agit d'une activité reposant sur des moyens matériels spécifiques (machines, cuisines,...), par le simple fait d'obtenir ou de récupérer l'usage des moyens matériels nécessaires à la poursuite de l'activité ;
- 2) Lorsqu'il s'agit d'une activité reposant essentiellement sur de la main-d'œuvre (nettoyage, gardiennage,...), par le fait qu'elle ait repris une partie suffisante du personnel pour que l'entité conserve son identité fonctionnelle et organisationnelle.

5.2.2.3.2 Cadre sectoriel

Au niveau sectoriel, des dispositions spécifiques ont été adoptées par la CP 302 Horeca, la CP 121 pour le nettoyage et la CP 317 pour le gardiennage. Précisons d'emblée que ces dispositions ne trouveront à s'appliquer, pour notre propos, que dans l'hypothèse d'une réattribution d'un marché en faveur d'un reprenneur ressortissant de la commission paritaire concernée. Ces dispositions ne

²⁰⁵ C.J.C.E., 20 novembre 2003, Carlito Abler et autres contre Sodexo MM Catering Gesellschaft mbH, aff. 340/01, *Rec.*, 2003, p. I-14023 (ECLI:EU:C:2003:629).

²⁰⁶ C.J.C.E., 25 janvier 2001, Oy Liikenne Ab/Pekka Liskojärvi et Pentti Juntunen, aff. C-172/99, *Rec.*, 2001, p. I-745 (ECLI:EU:C:2001:59) ; *J.T.T.*, 2001, p. 297.

²⁰⁷ C.J.C.E., 20 novembre 2003, Carlito Abler et autres contre Sodexo MM Catering Gesellschaft mbH, aff. 340/01, *Rec.*, 2003, p. I-14023 (ECLI:EU:C:2003:629).

trouveront dès lors pas à s'appliquer en cas de ré-internalisation d'une activité précédemment soustraite à un opérateur privé ou de réattribution du marché à une entreprise publique non soumise à la loi du 5 décembre 1968 relative aux conventions collectives de travail et aux commissions paritaires. De même, elles ne s'appliquent en principe pas lorsque le marché est confié à un entrepreneur qui appartient à une autre commission paritaire, comme cela est généralement le cas lorsqu'un marché est adjudgé à un opérateur de l'économie sociale. Le respect de ces clauses pourrait cependant être prévu dans le CSC²⁰⁸.

Disposition spécifique au sein de la CP 302 Horeca - Dans la CP 302, l'obligation de reprise a été étendue « à tous les employeurs ressortissant à la Commission paritaire de l'industrie hôtelière qui obtiennent ou perdent un contrat de sous-traitance dans le cadre d'une procédure d'adjudication ou de soumission ou dans le cadre d'une procédure de gré à gré », indépendamment de la question de savoir si l'opération s'accompagnait ou non du maintien d'une entité économique²⁰⁹. Cette obligation fut ensuite précisée par une CCT en 2002²¹⁰ qui indique que la CCT n° 32bis « s'applique lorsque deux entreprises prestataires de services relevant de la Commission paritaire de l'industrie hôtelière se succèdent, serait-ce après une interruption, pour autant qu'elle soit inférieure à trois mois, dans l'exécution de contrats portant sur la préparation et/ou le service de repas et de boissons, avec ou sans services complémentaires, dans les locaux du bénéficiaire desdits services » et ce « que l'opération s'accompagne ou non de la reprise d'une entité économique, et donc quels que soient le nombre de travailleurs ou l'importance des éléments d'actif repris par le cessionnaire ». En cas de refus de reprise, le cessionnaire est redevable de l'indemnité de rupture augmentée d'une indemnité forfaitaire équivalente à 6 mois de rémunération. Le cédant peut toutefois convenir avec un ou plusieurs travailleurs que ceux-ci continueront à travailler dans son entreprise. L'accord écrit du travailleur est alors requis.

Disposition spécifique au sein de la CP 121 Nettoyage – L'article 3 de la CCT sectorielle du 12 mai 2003 concernant la reprise de personnel suite à un transfert d'un contrat d'entretien prévoit ce qui suit :

« Pour les transferts de contrat d'entretien pour lesquels au moins 3 ouvriers sont concernés, les ouvriers ayant au moins neuf mois de prestations (périodes de suspension du contrat de travail incluses) sur le chantier, précédant immédiatement la date de l'entrée en vigueur du nouveau contrat commercial, qui n'atteignent pas l'âge de la pension et qui n'ont pas, dans le respect des clauses essentielles du contrat de travail, accepté la proposition éventuelle de reclassement faite par l'entreprise sortante, entrent de plein droit en service de l'entreprise qui obtient le contrat d'entretien.

Pour les transferts de contrat d'entretien pour lesquels moins de 3 ouvriers sont concernés, les ouvriers ayant au moins vingt-quatre mois de prestations (périodes de suspension du contrat de travail incluses) sur le chantier, précédant immédiatement la date de l'entrée en vigueur du nouveau contrat commercial, qui n'atteignent pas l'âge de la pension et qui n'ont pas, dans le respect des clauses essentielles du contrat de travail, accepté la proposition éventuelle de reclassement faite par sortante, entrent de plein droit en service de l'entreprise qui obtient le contrat d'entretien. »

Disposition spécifique au sein de la CP 317 Gardiennage – L'article 5 de la CCT sectorielle du 23 juin 2017 Reprise du personnel suite à un transfert de contrat commercial prévoit ce qui suit :

²⁰⁸ Voy. notamment, dans le cadre d'un marché concernant le nettoyage de locaux du SPF Intérieur, le litige ayant opposé la s.a. Kose Cleaning au Village n° 1 Reine Fabiola ; CE (susp.), 15 décembre 2016, Kose Cleaning, n° 236.807.

²⁰⁹ Convention collective de travail sectorielle du 25 juin 1997.

²¹⁰ Convention collective de travail du 3 décembre 2002, conclue au sein de la Commission Paritaire de l'industrie hôtelière en exécution du protocole d'accord du 3 avril 2001, relative au maintien des droits des travailleurs en cas de changement d'employeur du fait d'un changement dans l'exécution de contrats portant sur la préparation et/ou le service de repas et de boissons, avec ou sans services complémentaires, dans les locaux du bénéficiaire desdits services.

« Segment du gardiennage statique § 1. Sont repris par l'entreprise entrante les travailleurs du contrat commercial qui répondent à l'ensemble des critères suivants : ils ont au moins 3 mois de prestations (périodes de suspension du contrat de travail incluses) sur le contrat commercial (précédant le mois de la notification officielle de l'attribution du contrat commercial): ils présentent au moins 50 p.c. de leurs heures contractuelles sur le contrat commercial: ils n'ont pas accepté la proposition écrite (e-mail! ...) de reclassement éventuel en son sein faite par l'entreprise sortante ».

5.3 Conclusion

Nous avons, dans la première partie de ce chapitre, procédé à la description des conditions de travail et de rémunération des travailleurs peu qualifiés, selon qu'ils sont employés directement par les organismes publics ou par des sous-traitants appartenant au secteur privé. La comparaison de ces différents statuts a montré qu'il existe des différences, parfois significatives, notamment en termes de stabilité d'emploi, de rémunération, de congés, de couverture sociale, etc. L'avantage penche cependant tantôt en faveur du secteur privé, tantôt en faveur du secteur public en fonction des critères utilisés. La rémunération paraît globalement plus intéressante en début de carrière dans le secteur privé mais le secteur public connaît un système d'évolution barémique lié à l'ancienneté. A l'inverse, les travailleurs du secteur public bénéficient, en règle, de congés plus nombreux et d'une plus grande stabilité d'emploi. La comparaison est rendue difficile par le fait que les avantages ne sont pas les mêmes des deux côtés. Elle l'est également parce que, dans le secteur privé, une partie importante des conditions de travail et de rémunération est fixée au niveau de chacun des secteurs et qu'en outre, ces règles ne constituent qu'une protection minimale. Au niveau de la couverture sociale, le régime statutaire reste le plus sécurisant, bien que les couvertures complémentaires fournies par les FSE offrent à la plupart des ouvriers des secteurs étudiés des nouveaux de couverture tout à fait appréciables. Sur ce dernier aspect, ce sont les contractuels de la fonction publique, les travailleurs intérimaires, les étudiants et les travailleurs de l'économie sociale qui apparaissent finalement les moins bien lotis.

Dans un second temps, nous avons abordé les hypothèses de ré-internalisation possibles. Nous avons commencé par analyser les considérations (craintes, suggestions, attentes) émises par les stakeholders lors des interviews à propos de la possibilité de ré-internaliser certains services. Deux propositions ont ainsi été révélées : regrouper des services à un niveau régional et développer d'une politique de sous-traitance « plus sociale ». Les personnes interviewées ont par ailleurs émis des craintes : celle que le secteur public ne soit pas assez attractif du point de vue des rémunérations pour attirer le personnel privé vers lui et, s'il y parvient, que l'opération de ré-internalisation entraîne uniquement un déplacement des emplois du privé vers le public sans création d'emplois nouveaux. Nous avons, ensuite, étudié la faisabilité juridique de ces scénarios, en mettant en avant les contraintes essentielles que chacun d'eux impliquait, notamment en termes de rupture des contrats en cours, d'obligation de reprise du personnel et de mise en concurrence du nouvel organisme que les pouvoirs publics pourraient vouloir créer ou adapter (cfr. le cas de Bruxelles-Propreté).

6 Conclusion générale et recommandations

6.1 Contexte de l'étude

Objectif et contexte. Cette étude avait pour objectif de permettre de mieux comprendre les processus décisionnels complexes relatifs à l'externalisation ou à la gestion interne des tâches au sein des institutions publiques de la Région de Bruxelles-Capitale. Une question supplémentaire importante à cet égard concernait « l'internalisation », qui consiste à gérer de nouveau en interne des tâches externalisées.

Depuis les années 1990, le secteur public, en Belgique comme à l'étranger, a de plus en plus externalisé et privatisé ses tâches. Les institutions de la Région de Bruxelles-Capitale n'ont pas fait exception. L'externalisation de services peut en effet être intéressante du point de vue de l'économie d'entreprise (tant dans le secteur privé que dans le secteur public), lorsque les coûts de transaction de l'externalisation sont inférieurs aux coûts de la gestion interne. Cette règle simple est ancrée dans un certain esprit du temps et un contexte où l'externalisation devient une option évidente. L'externalisation est la plus fréquente pour les tâches « planifiables » relativement simples telles que l'entretien, le nettoyage ou le gardiennage. Ces tâches nécessitent (majoritairement) un niveau de qualification relativement faible. C'est sur ce type de tâches (exécutées par les travailleurs des niveaux C, D et E du statut de fonctionnaire) que s'est spécifiquement concentrée cette étude.

Une décision d'internalisation est prise lorsque les bénéfices de l'externalisation ne l'emportent plus face aux coûts. Les principales raisons pour lesquelles les entreprises réinternalisent certaines tâches sont les problèmes de communication, le manque d'innovation et l'insatisfaction concernant la qualité du service. Dans le secteur public viennent souvent s'y ajouter des objectifs vagues liés à une politique plus large : normes relatives à la durabilité écologique ou à la qualité du travail, importance stratégique de certains services, possibilité de mener une politique de l'emploi à travers l'emploi public, etc. Ce sont précisément ces objectifs qui font de l'internalisation et de la « gestion propre » des options intéressantes dans le secteur public. Divers exemples d'internalisation à l'étranger ont été abordés au chapitre 2 (la *Rijkschoonmaakorganisatie* néerlandaise, l'agence autonomisée interne *Southward Cleaning* au Royaume-Uni et le service de gestion des espaces verts *Maidstone Borough Services* au Royaume-Uni) et peuvent servir d'inspiration pour la pratique bruxelloise.

Il ne faut cependant pas avoir l'impression que l'externalisation et la gestion interne représentent une réalité bipolaire : de nombreuses formes intermédiaires ouvrent un plus large éventail de possibilités de gestion de la prestation de service publique. Les processus décisionnels relatifs à l'externalisation et/ou à l'internalisation des services doivent donc de préférence tenir compte d'une *échelle de gris* de possibilités, où la solution la plus optimale pour une tâche et un contexte donnés doit être recherchée. Dans cette étude, diverses approches alternatives qui se situent entre « externalisation au marché » et « gestion interne par l'institution publique concernée » ont dès lors été examinées. Cette étude se veut ainsi une ligne directrice.

Méthode. L'approche de cette étude se composait d'un volet rétrospectif et d'un volet prospectif. La manière dont les décisions relatives à l'externalisation éventuelle (et à l'internalisation) ont pris corps au sein des institutions de la Région de Bruxelles-Capitale ces dix dernières années a d'abord été examinée. Dans ce cadre, des questions relatives à la satisfaction, aux problèmes, aux atouts et au potentiel d'amélioration ont également été abordées, pour les différents aspects, tels que le coût, la gestion, la qualité de la prestation de service ou la qualité du travail pour les travailleurs concernés. Ensuite, nous avons examiné s'il est souhaitable de ramener sous une autre forme de gestion certaines tâches externalisées et comment procéder. À cet égard, une perspective plus large que « l'internalisation » au sens strict a été utilisée. Cette étude s'est intéressée à toutes les institutions publiques régionales et à toutes les fonctions peu qualifiées susceptibles d'être externalisées. Néanmoins, une analyse plus détaillée s'est concentrée sur quatre (cinq) éléments des autorités

régionales bruxelloises : Actiris, SPRB – Direction Facilities, SPRB – département Bruxelles Mobilité, Bruxelles Environnement et le Port de Bruxelles. Ce dernier cas n’a été étudié que dans des termes généraux, étant donné qu’il s’est avéré impossible pour le Port de Bruxelles de collaborer à cette étude. Les études de cas ont été sélectionnées sur la base de l’étude préliminaire. Au sein des cas, nous nous sommes avant tout concentrés sur trois services transversaux, à savoir le nettoyage, le gardiennage et la restauration collective. En outre, nous nous sommes intéressés aux activités spécifiques à certaines institutions publiques concernées : accueil (Actiris), entretien de l’infrastructure routière (Bruxelles Mobilité), entretien des jardins (Bruxelles Environnement).

En ce qui concerne la méthodologie, nous avons utilisé différentes approches. Durant l’étude préliminaire, des informations secondaires ont été collectées au sujet de l’ensemble des services publics de la Région de Bruxelles-Capitale (informations publiées sur des sites Internet, rapports annuels et rapports d’activité, rapports existants, etc.) et des questions normalisées ont été posées aux chefs de service ou à leurs représentants. Ces informations ont été utilisées afin d’esquisser un tableau général, mais aussi de sélectionner les institutions ou les départements précités afin de servir de cas. Une reconstruction plus proche de la réalité (et une étude des possibilités de réformes) a été réalisée pour les cas et fonctions sélectionnés, sur la base d’entretiens approfondis avec des personnes clés, de sources (internes) écrites supplémentaires, d’une analyse juridique et économique des statuts, de conventions collectives de travail et de données personnelles. Le compte rendu des analyses empiriques est donné aux chapitres 3, 4 et 5 de ce rapport.

6.2 Résumé des résultats et des thèmes transversaux

Les sections ci-après donnent un résumé succinct des principales conclusions de l’étude. Nous suivons à cet égard la structure du volet empirique de ce rapport, mais à l’aide de thèmes qui sont un fil rouge à travers l’étude.

Contexte général. Au chapitre 3, un contexte général a d’abord été esquissé, dans lequel les cas étudiés sont intégrés. Si nous examinons l’ensemble des institutions publiques régionales bruxelloises, nous remarquons que l’emploi dans ces services a augmenté, tandis que le nombre relatif de « niveaux de fonction moins élevés » a diminué au cours d’une période d’environ quinze ans. La diminution relative des niveaux de fonction moins élevés semble un phénomène généralisé dans les institutions publiques régionales bruxelloises, même s’il existe une grande diversité en termes de nombre absolu de travailleurs d’un niveau de fonction inférieur. Presque tous les services publics régionaux bruxellois font appel à l’externalisation, principalement pour le nettoyage, le gardiennage, la restauration collective et l’informatique. La capacité interne (en personnel) limitée et le besoin de connaissances spécialisées et/ou des agréments nécessaires mais absents sont principalement cités comme raisons de l’externalisation de certaines activités.

Pratiques et points de vue hétérogènes concernant l’externalisation. L’analyse des cas sélectionnés met en lumière des différences considérables dans les conceptions et les pratiques relatives à l’externalisation des services de soutien. Ces différences sont en partie dues aux situations spécifiques au sein des services concernés, mais aussi à la vision de la direction sur ce thème. Nous pouvons dire qu’Actiris aborde l’externalisation des services de soutien de la manière la plus consciente et la plus prudente. Actiris est à cet égard aussi explicite dans la prise en considération d’autres critères que l’efficacité et la maîtrise des coûts. La direction d’Actiris distingue une zone de tension entre les pratiques de l’externalisation et le rôle central que joue l’institution au sein de la politique bruxelloise de l’emploi. Il en résulte le maintien en interne de la restauration collective et des modèles hybrides pour le nettoyage et l’accueil. Actiris est néanmoins contraint d’externaliser en partie ce dernier service.

Les autres institutions posent un regard plus pragmatique sur le thème, inspiré malgré tout en premier lieu par des considérations de rentabilité et de gérabilité. Une politique de l’emploi ou la garantie de conditions et circonstances de travail durables sont moins présentes dans leurs

considérations. Toutefois, cela ne signifie pas que certains services demeurent internes, pour des raisons organisationnelles spécifiques (la restauration collective au sein du SPRB, par exemple), ni qu'il n'existe pas de demande d'internalisation dans certains cas (entretien de la voirie chez Bruxelles Mobilité, par exemple). Il ressort des études de cas que certains services utilisent d'ores et déjà des équivalents fonctionnels possibles de la gestion interne ou de l'internalisation. L'utilisation de cahiers des charges détaillés qui contiennent des clauses sociales ou techniques allant plus loin que le coût et les garanties de qualité (attention pour la durabilité écologique, par exemple) et les appels d'offres qui s'adressent exclusivement au secteur de l'économie sociale s'inscrivent dans ce cadre. Dans l'ensemble, nous observons une ouverture par rapport aux modèles de gestion qui offrent des alternatives à l'adjudication au marché régulier. Pour certains services, ceci répond même à un souhait. Il convient toutefois de souligner que de telles pratiques ne doivent pas être laissées aux institutions publiques individuelles, mais sont intégrées dans des initiatives coordonnées plus larges au niveau (au moins) de la région entière. Actiris pourrait ici jouer un rôle de centre d'expertise.

Thèmes transversaux. L'étude des différents cas met en évidence plusieurs thèmes transversaux qui se retrouvent dans les différentes études de cas. Il s'agit notamment ici des aspects liés aux conditions salariales et conditions de travail, aux circonstances de travail, aux questions liées à l'encadrement et à la gestion, aux coûts cachés et à la qualité de la prestation de services.

Conditions de travail et durabilité de la relation de travail. Un premier thème transversal concerne les contrats de travail et la durabilité de la relation de travail. La gestion interne du type de tâches que nous prenons en considération dans cette étude suppose sans aucun doute un certain « coût » en termes d'encadrement et de formation. La gestion du personnel doit tenir compte du roulement du personnel, des situations professionnelles et personnelles complexes des travailleurs, de la motivation, de la formation, etc. afin d'élaborer une politique de gestion des ressources humaines fructueuse. La crainte d'une politique du personnel complexe peut en partie être à l'origine de l'externalisation. En outre, le thème des contrats de travail possède une autre dimension. Souvent, pour de telles activités peu qualifiées en gestion propre, différents types de contrat d'insertion (Article 60 ou conventions de premier emploi) sont indiqués. Les contrats d'insertion (y compris en Région de Bruxelles-Capitale) se sont avérés des recettes couronnées de succès en vue de l'intégration sur le marché du travail de personnes qui se trouvent dans une situation difficile sur celui-ci²¹¹. En outre, les contrats d'insertion donnent aux services publics une capacité d'action supplémentaire pour exécuter des tâches pour lesquelles du personnel n'est pas prévu dans les budgets ordinaires. Toutefois, il n'est pas rare que certaines modalités des contrats d'insertion soient en contradiction avec une « gestion durable du personnel », à savoir, en particulier, la nature temporaire de l'emploi et la nécessité de migrer vers le marché du travail ordinaire. Il en résulte un roulement du personnel (et des coûts supplémentaires), mais aussi une démotivation et une frustration parmi les collaborateurs concernés, étant donné qu'ils comprennent vite qu'ils ne conserveront pas leur emploi actuel. Par conséquent, les contrats d'insertion (indépendamment de leur utilité évidente comme instruments de promotion d'une politique de l'emploi active) ne sont pas toujours perçus de manière optimale en ce qui concerne la politique interne de gestion du personnel. Si des contrats d'insertion sont (de plus en plus) utilisés pour (ré)organiser en interne des activités nécessitant peu de qualifications pour les institutions publiques, une réforme de la transition vers un contrat de travail ordinaire (au sein de l'institution publique concernée ou en dehors de celle-ci) s'impose. À cet égard, il convient d'être plus attentif à la proposition d'une perspective plus claire sur l'évolution de la carrière, afin d'éviter la démotivation chez les collaborateurs concernés.

Les salaires et les compensations constituent une deuxième matière complexe. Il n'est pas rare que des considérations relatives aux économies sur les coûts salariaux soient en partie à l'origine des décisions d'externalisation. Divers mécanismes permettent aux sous-traitants de mieux comprimer

²¹¹ Actiris; Observatoire Bruxellois de l'emploi *Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2015 Région de Bruxelles-Capitale*; 2016.

les coûts salariaux, de sorte que dans certains cas, l'internalisation serait à l'origine d'un surcoût. Toutefois, en particulier dans des secteurs tels que le nettoyage ou l'entretien (des jardins), l'internalisation pourrait provoquer, en termes purement monétaires, une perte de salaire chez les membres du personnel qui passeraient du secteur privé au service public. Les salaires nets peuvent être plus élevés (les avantages du service public se manifestent plutôt à long terme (stabilité d'emploi, autres avantages liés au statut, pension...)), mais les travailleurs ne perçoivent pas toujours l'avantage de cette situation.

Qualité du travail pour les collaborateurs internes. Outre la stabilité de l'emploi et le statut, c'est souvent la qualité du contenu du travail qui, dans les fonctions étudiées, lie les collaborateurs à l'emploi dans le service public. En d'autres termes, la qualité des tâches est un instrument important afin d'encourager les travailleurs à travailler dans le service public. Ce sont précisément les tâches lourdes, routinières et pauvres en contenu ou les tâches qui doivent être exécutées à des moments très atypiques ou flexibles qui sont plus vite externalisées. Le résultat est que les collaborateurs internes peuvent conserver les tâches plus intéressantes et moins lourdes. L'entretien saisonnier, mais très routinier (ramasser les feuilles en automne, par exemple), des jardins en est un bel exemple. Peu de collaborateurs internes l'attendent avec impatience. Les activités de nettoyage routinières (par exemple l'entretien quotidien des grandes superficies de bureaux, qui a généralement lieu en dehors des heures de bureau) en sont un autre exemple. Pour les cadres moyens, la gestion de telles tâches représente aussi souvent un défi : l'externalisation fait disparaître les activités « ennuyeuses » de coordination et de gestion des ressources humaines (planification et gestion, motivation et absentéisme pour cause de maladie du personnel, compensation du roulement du personnel...). Dans un certain sens, l'externalisation de telles activités est un moyen de constituer une « réserve de qualité » pour les travailleurs exécutants internes (ils peuvent se consacrer à des tâches partielles plus intéressantes, au contrôle, à l'élaboration de nouvelles procédures...) et pour les cadres moyens (pour qui les tâches de coordination internes sont simplifiées). Le risque relatif au roulement du personnel, à la démotivation et aux difficultés du recrutement est ainsi « externalisé » au sous-traitant. Les scénarios d'internalisation doivent pleinement tenir compte de cette réalité : l'internalisation suppose donc également une autre répartition du travail au sein de l'institution publique, où les tâches lourdes et moins motivantes, ainsi que les tâches complexes de coordination, doivent être redistribuées parmi des collaborateurs exclusivement internes.

Conditions préalables liées au statut public. Différentes « conditions préalables » ont créé un stimulant en faveur de l'externalisation et compliquent les scénarios de gestion interne ou d'internalisation. Un premier thème a déjà été abordé, à savoir le manque d'attrait, pour la politique interne du personnel, des contrats d'insertion dans le cadre d'une politique de carrière durable. D'autres facteurs liés à la gestion des ressources humaines jouent également un rôle. L'un de ceux-ci est le manque de flexibilité des procédures de recrutement au sein du service public. L'externalisation offre souvent plus de possibilités en matière de flexibilité, plus spécifiquement dans les domaines où le roulement du personnel est grand (nettoyage, par exemple) ou pour les activités dont le besoin varie (tâches spécifiques de gestion des espaces verts, par exemple). En ce qui concerne le gardiennage, la réglementation stricte de la profession joue également un rôle. La législation relative aux entreprises de gardiennage (loi Tobback) permet très difficilement de faire exécuter les tâches clés du gardiennage par des membres du personnel du service public. Même si le service public est disposé à scinder les tâches liées aux fonctions de gardiennage et à les organiser en interne (fonctions d'accueil chez Actiris, par exemple), il est contraint de continuer à externaliser les activités essentielles du gardiennage. Les situations qui supposent de grands investissements afin de pouvoir satisfaire à de nouvelles normes toujours plus strictes (sécurité alimentaire dans les cuisines de collectivité, par exemple) sont également visées ici. Dans de tels cas, une installation désuète peut donner lieu à l'externalisation. Une autre condition préalable qui a été observée régulièrement est la pression (politique) évidente afin de « dégraisser » les institutions publiques en ce qui concerne

l'effectif de personnel. La conséquence logique de l'internalisation, à savoir l'augmentation du nombre de membres de personnel internes, a été citée par plusieurs interlocuteurs comme un obstacle important, même lorsque l'internalisation pourrait avoir un sens en termes de coût ou de qualité. Cet obstacle semble vite se ramener à un obstacle politico-symbolique : la dépense de budgets d'externalisation considérables est parfois plus faisable, d'un point de vue politique, que le financement de longue durée d'un cadre interne de personnel. À cet égard, il faut néanmoins clairement souligner que l'élargissement du cadre (statutaire) interne est une décision qui possède un impact budgétaire susceptible de se manifester pendant plusieurs décennies, alors que l'externalisation permet plutôt une perspective à court terme sur le plan budgétaire.

Coûts cachés et difficulté de les imputer correctement. Tant l'externalisation que la gestion interne génèrent divers coûts qui peuvent difficilement être imputés et qui sont facilement négligés lors de la prise de décisions relatives à la gestion. Divers coûts liés à la gestion interne ont déjà été abordés précédemment et sont principalement dus à la mise en place d'une politique de gestion des ressources humaines pour un (nouveau) groupe potentiellement difficile à gérer de collaborateurs internes : recrutement, formation, absentéisme, politique de motivation, etc. Toute internalisation de tâches d'exécution a dès lors tendance à faire augmenter le besoin de fonctions de gestion internes. Néanmoins, nos interlocuteurs signalent que l'externalisation d'activités donne également lieu à de nouvelles formes de charge de travail. Cette charge de travail est liée à la préparation et au suivi des appels d'offres publics : la composition correcte de cahiers des charges exige des connaissances spécialisées qui ne sont pas toujours présentes au sein des institutions publiques ou suppose le recrutement supplémentaire d'experts. En outre, de plus en plus de procédures juridiques coûteuses et longues sont intentées lorsque les contrats sont contestés par un candidat qui n'a pas remporté le marché. Les coûts cachés font aussi référence au contrôle et à l'imposition des conditions stipulées dans le contrat d'externalisation, mais la possibilité d'adapter les contrats d'externalisation aux besoins changeants peut aussi se révéler complexe ou engendrer des coûts. Ces coûts cachés augmentent à mesure que des conditions plus spécifiques (clauses sociales ou écologiques, entre autres) sont reprises dans les contrats.

Qualité des tâches externalisées. Un argument classique issu de la littérature spécialisée avancé en faveur de l'internalisation est la constatation d'une qualité médiocre du service externalisé. Cet argument ne se détache pas de manière évidente dans nos études de cas. Dans l'ensemble, nos interlocuteurs étaient positifs en ce qui concerne la qualité des services fournis. Le manque perçu de flexibilité des activités externalisées a néanmoins été cité à plusieurs reprises. En général, le contenu du marché est décrit de manière claire dans le cahier des charges, de sorte qu'une adaptation du marché en question est impossible ou engendre des coûts supplémentaires. Cet argument est probablement aussi lié à un manque d'expertise en matière de composition des cahiers des charges, même si on observe à ce niveau une certaine innovation, à travers, notamment, l'utilisation de contrats-cadres qui permettent le recours plus flexible à des sous-traitants. La discussion sur la qualité de la prestation de service touche également au thème déjà abordé du contenu du travail pour le personnel interne. Il semble ici que les activités difficiles à contrôler, complexes, de petite ampleur, très exigeantes, nouvelles, etc. soient de préférence exécutées par une équipe interne. Ce n'est que lorsque l'activité devient contrôlable et « planifiable » que son externalisation est envisagée. Nous en trouvons un bel exemple chez Bruxelles Environnement : les nouveaux parcs sont d'abord gérés en interne, puis certains aspects de la gestion des espaces verts sont externalisés une fois que tout est au point. Il ressort de ceci que du « point de vue de la qualité », le plus grand potentiel d'internalisation se situe probablement dans les tâches dont la « valeur ajoutée » est relativement élevée. Pour les tâches plus routinières, il semble plus intéressant, depuis ce point de vue de la qualité, de transférer le risque d'une gestion correcte (veiller à ce que suffisamment de personnel soit disponible, par exemple) à un sous-traitant.

Importance d'« objectifs politiques plus vastes » lors des décisions éventuelles d'internalisation. L'argument précédent implique que, hormis en ce qui concerne les tâches spécifiques, une décision

d'internalisation qui repose purement sur des critères de qualité, de coût ou d'efficacité sera dans de nombreux cas discutable. Pourtant, cela ne signifie pas que nos interlocuteurs ne sont pas ouverts à des arguments ancrés dans des objectifs politiques plus vastes, tels que le façonnement d'une politique de l'emploi ou la garantie d'un statut social solide pour les travailleurs concernés. Ils soulignent toutefois que dans ce contexte, l'internalisation exige des décisions politiques de principe afin de privilégier certaines normes lors de l'organisation de la prestation de service publique. Toutefois, même de tels « objectifs plus vastes » n'excluent pas l'externalisation, mais ils ont un impact sur la manière dont les tâches sont externalisées, par exemple en les axant sur l'économie sociale ou en renforçant le contenu du cahier des charges. Dans un tel contexte, il se peut toutefois que « le marché » ne soit plus enclin à fournir des services et qu'une forme de gestion alternative s'impose. De telles réflexions ont également été exprimées dans le cas de la *Rijkschoonmaakorganisatie* néerlandaise, abordé au chapitre 2 : le souci des autorités pour les conditions de travail dans ce secteur a également été à l'origine de cette internalisation.

La qualité du travail et la création (nette) d'emplois s'inscrivent-elles suffisamment dans la même continuité ? L'internalisation en vue de la création (nette) d'emplois choisirait, compte tenu d'un budget donné, de mettre au travail un maximum de collaborateurs opérationnels au sein de l'institution publique. Toutefois, d'autres facteurs cités comme motifs de l'internalisation, tels qu'un meilleur encadrement du personnel, la meilleure rémunération, une meilleure coordination ou une sélection de travailleurs plus qualifiés qui s'occupent des tâches « au contenu plus riche », auront probablement un effet positif sur la qualité du travail (interne), mais impliqueront probablement aussi moins de personnel et/ou feront malgré tout envisager l'externalisation pour certaines tâches. La diversité parmi le groupe de travailleurs (travailleurs plus âgés/expérience) peut avoir un impact sur le coût. Ce type de considérations peut jouer un rôle lorsque des contrats d'externalisation sont envisagés (clauses sociales, économie sociale). En outre, certains interlocuteurs soulignent qu'une internalisation pourrait avoir peu d'impact sur l'emploi parmi un groupe cible donné de travailleurs, mais ne ferait qu'engendrer un transfert d'équivalents de personnel du secteur privé vers le secteur public.

Phases et coût de la transition. Enfin, lors des scénarios d'internalisation, il faut tenir compte d'une transition complexe possible de travailleurs existants de l'entreprise privée vers le service public. La situation n'est pas différente lors de mouvements dans le sens inverse ni en cas de reprise d'un contrat d'externalisation par une autre entreprise. Pourtant, il faut savoir qu'il n'existe aucune garantie que les conditions salariales et les conditions de travail signifieront par définition un pas en avant pour tous les collaborateurs externes et qu'une opération d'internalisation risquera de susciter une opposition chez les collaborateurs internes existants (leur fonction changera-t-elle ?) ou chez les cadres moyens qui doivent coordonner l'activité (cf. supra). En outre, certaines caractéristiques du « statut public » peuvent difficilement s'avérer conciliables avec la nature des tâches, par exemple l'interdiction du travail de nuit. Il est dès lors improbable qu'une internalisation à plus ou moins grande échelle d'un service puisse avoir lieu sans restructuration du service public concerné en termes d'organisation interne du travail.

Comparaison des statuts du personnel dans le secteur public et le secteur privé. Une comparaison approfondie des statuts du personnel dans le secteur public (statut D) et des statuts les plus courants dans le secteur privé pour les activités concernées a été donnée dans la première partie du chapitre 5. Les résultats de cette comparaison en termes de conditions salariales et de conditions de travail sont repris dans le tableau 6-1. Les résultats de cette comparaison confirment en partie ce qui nous a été signalé dans les études de cas : même si un statut dans le secteur public semble dans l'ensemble plus avantageux que la plupart des statuts dans le secteur privé, cet avantage n'est certainement pas généralisé et ne concerne pas tous les aspects du statut du personnel. Une institution qui envisagerait de modifier la forme de gestion de certaines activités doit en tenir compte.

Tableau 6-1 Comparaison entre le secteur public et le secteur privé pour diverses activités sélectionnées.

Variables étudiées	Interne (secteur public)	Externe (secteur privé)
Nature de la relation de travail		
Type d'engagement	En principe, statutaire (définitif) En pratique, contrats de travail Contrats d'insertion	- Contrats de travail Contrats d'insertion
Durée	Généralement stable Exception : contrats d'insertion	Variable Obligation spéciale de reprise en cas de changement de sous-traitant (CP121, 317 & 302)
Rémunération		
Montant brut (5 ans d'ancienneté)	Niveau D : 2.166,77 €/mois	Nettoyage (CP121) : min. 2.067,66 €/mois Gardiennage (CP317) : min. 2.300,06 €/mois Catering (CP302) : min. 2.211,57 €/mois Construction (CP124) : min. 2.435,85 €/mois Parcs & jardins (CP145) : min. 2.142,31 €/mois
Évolution	Augmentations intercalaires (2 ans) Promotion/changements d'échelle	Barèmes fixant des minima Evolution liée à la catégorie, moins à l'ancienneté
Primes, indemnités	Double pécule : 92 % du trait. mensuel Alloc. fin d'année : 335 € + 2,5 % ann. Allocations et primes diverses	Double pécule : 92 % de la rém. mensuelle Prime de fin d'année + avantageuse Allocations et primes diverses
Temps de travail		
Durée du travail	38 h	Nettoyage (CP121) : 37 h + 3 RTT Gardiennage (CP317) : 37 h Catering (CP302) : 38 h Construction (CP124) : 40 h + 12 RTT Parcs et jardins (CP145) : 38 h
Congés payés	35 jours/an + congés d'ancienneté (5/10 ans) + 12 jours légaux (10 + 2)	20 jours/an + congés ancienneté (CP124, 302 & 317) + 10 jours légaux + jour fin de carrière (CP317, CP145 ?)
Protection sociale		
	Sécurité sociale des salariés (partiel) + maintien du traitement (statut)	Sécurité sociale des salariés Régime compl. avantageux (FSE)

Enfin, le chapitre 5 s'est intéressé aux possibilités et aux limitations des différentes options en termes de forme de gestion, depuis l'ajout de clauses sociales et techniques aux contrats d'externalisation traditionnels jusqu'à l'internalisation au sens strict du terme au sein d'une institution publique spécifique, en passant par l'externalisation exclusivement à l'économie sociale et la constitution d'entités distinctes ou globales qui proposent le service à différents acteurs au sein du secteur public. Enfin, diverses dispositions juridiques importantes de transition ont été abordées, à la fois pour le sous-traitant du secteur privé et pour les travailleurs employés par un sous-traitant si un contrat d'externalisation d'un service donné était rompu, afin d'organiser ce service selon une autre forme de gestion.

6.3 Considérations importantes lors de la prise de décisions en matière d'externalisation

La dernière section de ce chapitre a pour but de proposer une ligne directrice lors d'éventuels débats à venir au sujet de la modification de la forme de gestion de la prestation d'un service public donné. À cet effet, nous expliquons d'abord divers thèmes de réflexion, puis nous reprenons la gamme de formes de gestion possibles, avant de conclure par un plaidoyer en vue de l'analyse au cas par cas du large éventail de formes de gestion et de modalités possibles.

Quelques questions importantes qui doivent être posées lorsqu'une décision d'externalisation est envisagée

Le passage d'une forme de gestion à une autre en vue de l'organisation de la prestation de service dans le secteur public est une matière complexe, dans laquelle des aspects d'économie d'entreprise, juridiques et politiques plus vastes entrent en jeu. Les études de cas nous ont appris que chaque fonction et chaque institution impliquent divers défis qui peuvent en partie être généralisés mais qui sont aussi propres à la situation, si bien que les défis concrets peuvent rarement être anticipés de manière intégrale. Divers **défis/questions plus généraux**, qui se sont avérés importants tout au long de notre étude, méritent néanmoins d'être mentionnés :

1. Explicitiez tous les défis. La demande de la forme de gestion la mieux adaptée dépend sans aucun doute de l'ensemble des objectifs qu'une administration souhaite viser ; il n'est pas rare que les objectifs demeurent implicites. Ainsi, une attention exclusive pour la rentabilité à court terme conduira probablement à un autre choix entre gestion interne et externalisation qu'un ensemble d'objectifs dans lesquels le coût, mais aussi, par exemple, des éléments relatifs à la politique de l'emploi, entrent en jeu.
2. Tentez de parvenir à une bonne vue d'ensemble des caractéristiques du contenu des activités et tâches concernées. De quel type d'activités s'agit-il en termes de caractéristiques du contenu de la tâche, du niveau de compétences, de possibilité de planification et de flexibilité nécessaire, de fréquence d'exécution, de coûts d'encadrement et de matériel, de réglementation en vigueur ? Ces activités peuvent-elles faire partie d'une description de fonction attrayante pour les collaborateurs permanents ?
3. Répertoirez clairement les tâches partielles spécifiques qui relèvent d'une fonction donnée. Même au sein d'activités bien décrites (nettoyage, par exemple), la plupart des institutions créent des subdivisions entre les tâches partielles, qui ne peuvent pas toutes être ramenées de manière aussi évidente sous une même forme de gestion (le nettoyage peut être subdivisé en entretien de routine – nocturne – des bureaux et en tâches plus ponctuelles, par exemple).
4. Quels sont les coûts cachés des formes de gestion actuelle et souhaitée ? Il s'agit ici de coûts en termes de gestion, mais aussi de coûts de personnel à long terme. Il nous semble que souvent, le coût entier à long terme des externalisations en cours n'est pas pris en considération, mais que lors de formes de gestion alternatives aussi (internalisation, par exemple), les coûts liés à l'action plus vaste de l'institution ou les coûts qui ne se manifestent qu'à plus long terme sont négligés.
5. Quelles sont les possibilités d'atteindre des avantages d'échelle ? Certaines fonctions se rencontrent dans plusieurs institutions publiques et se prêtent par conséquent à un agrandissement d'échelle qui se traduit par une forme de gestion unique qui propose le service à plusieurs établissements d'utilité publique (nettoyage, par exemple). D'autres fonctions possèdent un caractère très spécifique, de sorte que la gamme des différentes formes de gestion possibles est limitée *de facto* (entretien des jardins, par exemple).
6. En cas d'internalisation ou d'autres formes de gestion publique : estimez la compatibilité (incompatibilité) avec la charge publique de la fonction et la manière dont elle est organisée. Il n'est pas rare à cet égard qu'une réglementation régissant un autre niveau de compétence soit utilisée, dont on peut supposer, par mesure de prudence, qu'elle ne peut pas être adaptée par les autorités régionales bruxelloises. Il s'agit ici d'accords collectifs pris pour l'ensemble de la fonction publique, par exemple en ce qui concerne les horaires de travail, les barèmes salariaux, les procédures de recrutement à respecter ou la législation qui régleme certaines fonctions (loi Tobback, par exemple).

7. Tentez d'estimer les implications pour le marché du travail concerné. Les modifications de la forme de gestion qui visent également un objectif au niveau du marché du travail, en particulier, doivent tenir compte des possibilités et des limitations du sous-marché concerné. Ainsi, cela a peu de sens de créer de l'emploi supplémentaire pour une profession déjà en pénurie sur le marché du travail.
8. Répertoirez les mesures de transition nécessaires et les implications pour tous les intéressés. Une adaptation de la forme de gestion possède des implications à la fois pour les collaborateurs internes éventuels et pour les collaborateurs externes, ainsi que pour d'autres personnes morales éventuellement concernées (sous-traitants, par exemple). Il n'a pas été possible d'identifier une hiérarchie univoque entre les formes de gestion en ce qui concerne le statut du personnel, la qualité du travail, la qualité de la prestation de service, le potentiel d'emploi, l'impact social ou écologique plus large, etc. En d'autres termes, il convient de dresser un tableau détaillé, au cas par cas, afin d'évaluer les avantages et inconvénients réels pour toutes les parties concernées.

Différentes formes de gestion. Compte tenu des préoccupations précitées, il nous semble important de clarifier les différentes formes de gestion possibles afin d'organiser la prestation de service publique. Nous renvoyons à nouveau ici à la typologie de Verhoest²¹².

- Gestion interne : le service public sous sa forme la plus traditionnelle, où la planification et l'exécution ont lieu en interne.
- Autonomisation interne : une nouvelle structure de gestion, dotée d'une plus grande économie, d'un contrat de gestion et de ses propres expertises et dynamiques, voit le jour dans une administration existante.
- Autonomisation externe de droit public : une nouvelle institution de droit public est constituée en vue de l'exécution d'un service public. Cette forme d'autonomisation externe est fréquente au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale, comme en témoigne l'augmentation du nombre d'établissements d'utilité publique de droit public.
- Autonomisation externe de droit privé : ce scénario est similaire à l'autonomisation externe de droit public, à l'exception de la nature de droit privé de la nouvelle institution fondée. Le contrôle (propriété) de la nouvelle forme de gestion demeure entièrement entre les mains de l'institution de droit public d'origine. Souvent, il en résultera la constitution d'une A.S.B.L., mais aussi éventuellement d'une S.A. La constitution d'une institution de droit privé pour les services publics peut résider dans la nature commerciale du service public fourni ou dans la nécessité de la nature de droit privé afin de pouvoir proposer des conditions égales au personnel. C'est le cas, notamment, de l'A.S.B.L. Iris Team de la Région de Bruxelles-Capitale, l'institution responsable de la prestation de services informatiques à divers établissements d'utilité publique.
- Partenariats public-public : un service public peut être proposé à la suite de la collaboration entre plusieurs services publics. C'est le cas, par exemple, de collaborations possibles entre la Région et les différentes communes bruxelloises. Les exemples cités par Van Garsse et Verhoest sont les liens de collaborations intercommunaux et les associations de CPAS.
- Partenariats public-privé : mieux connus sous le nom de PPP, dans le cadre desquels une institution à caractère mixte est fondée.
- Externalisation à des associations à but non lucratif et à l'économie sociale : des tâches

²¹² Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

sont externalisées pour une durée déterminée, sur la base de contrats. Les externalisations de cette nature peuvent être intéressantes afin de réaliser certains objectifs sociaux à l'aide de subsides, tels que la mise en œuvre d'une politique à destination de groupes cibles ou l'emploi de chômeurs de longue durée.

- Externalisation au marché privé : la forme la plus connue d'externalisation, où un contrat temporaire est attribué à la suite d'un appel d'offres, donnant ainsi à un contractant le droit d'exercer certains services publics pendant une période prédéfinie.
- Privatisation : une autre forme d'externalisation d'un service public, où une institution publique transfère ses activités, en tout ou en partie, sous une forme de gestion de droit privé, qui ne relève pas du contrôle (direct) de l'institution publique concernée.

Envisagez l'**éventail des possibilités** spécifiquement pour chaque activité.

Envisagez l'**éventail des possibilités** spécifiquement pour chaque activité. En particulier s'il revient aux décideurs politiques (dans le cas présent, les décideurs politiques de la région bruxelloise) non seulement d'évaluer la prestation de service publique en termes de coût, d'efficacité et de qualité du service, mais aussi de tenir compte de la qualité du travail du personnel concerné et de la contribution à une politique de l'emploi donnée, il nous semble constructif de mener un débat global sur les formes de gestion possibles pour les différentes sortes de services (nécessitant peu de qualifications). Nous souhaitons toutefois les appeler, dans un tel cas, à examiner sans tabou la gamme entière de possibilités. Nous renvoyons à cet égard à la typologie précitée de Verhoest et à son évaluation à la lumière des réflexions pratiques et juridiques, résumées ci-avant. Selon toute probabilité, d'autres solutions optimales seront dégagées en fonction de l'activité concernée. En premier lieu, il nous semble important que les objectifs de chaque activité (y compris les objectifs politiques plus vastes) soient expliqués. En outre, il nous semble également important de tenir compte des différents arguments d'économie d'entreprise et arguments juridiques mis en avant dans ce rapport, mais aussi de facteurs spécifiques au groupe de professions/à l'activité, à sa disponibilité sur le marché du travail, aux conditions salariales et conditions de travail, au cadre légal à respecter en vue de l'exécution de l'activité, à la structure et à la culture de l'organisation dans les établissements d'utilité publique concernés, etc. afin de faire un choix bien étayé. Alors qu'il est plutôt indiqué pour une activité (gardiennage, par exemple) d'affiner les modèles d'externalisation existants, notamment en termes de clauses sociales, il est peut-être préférable pour une autre activité (entretien de la voirie, par exemple), de procéder à une internalisation (limitée) d'une équipe compétente. Une troisième activité (nettoyage, par exemple) pourrait profiter de la mise en place d'une initiative régionale globale, du moins s'il s'avérait que celle-ci pourrait avoir un impact sur l'emploi et la qualité du travail dans le secteur, par rapport à la situation actuelle sur le terrain. Ce rapport ne donne pas de réponses définitives pour les cas où de tels nœuds doivent être tranchés, mais nous espérons qu'il propose les références nécessaires pour continuer à donner corps à une réflexion concrète à ce sujet.

7 Bibliographie

Actiris; Observatoire Bruxellois de l'emploi *Inventaire des mesures d'aide à l'emploi en 2015 Région de Bruxelles-Capitale*; 2016.

Bovaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money Manag.* **2016**, 36, 67–74, doi:10.1080/09540962.2015.1093298.

Coase, R. H. The Nature of the Firm. *Economica* **1937**, 4, 386–405, doi:10.1111/j.1468-0335.1937.tb00002.x.

Deloitte *Deloitte's 2014 Global Outsourcing and Insourcing Survey: 2014 and beyond*; 2014.

Dube, A.; Kaplan, E. Does Outsourcing Reduce Wages in the Low-Wage Service Occupations? Evidence from Janitors and Guards. *ILR Rev.* **2010**, 63, 287–306, doi:10.1177/001979391006300206.

Goldschmidt, D.; Schmieder, J. F. The Rise of Domestic Outsourcing and the Evolution of the German Wage Structure*. *Q. J. Econ.* **2017**, 132, 1165–1217, doi:10.1093/qje/qjx008.

Hart, O.; Shleifer, A.; Vishny, R. *The Proper Scope of Government: Theory and an Application to Prisons*; Cambridge, MA, 1996.

Hermann, C.; Flecker, J. *Privatization of Public Services: Impacts for Employment, Working Conditions, and Service Quality in Europe.*; Hermann, C., Flecker, J., Eds.; Routledge: New York, 2012; ISBN 978-0-415-88493-8.

Munch, J. R.; Skaksen, J. R. Specialization , Outsourcing and Wages. *IZA Discuss. Pap.* **2005**.

Patton, M. Q. (2002). *Qualitative research & evaluation methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Transnational Institute; Multinationals Observatory; Austrian Federal Chamber of Labour; European Federation of Public Service Unions; Ingeniería Sin Fronteras Cataluña; Public Services International; Public Services International Research Unit; We Own It; Norwegian Union for Municipal and General Employees; Municipal Services Project; Canadian Union of Public Employees *Reclaiming Public Services: How cities and citizens are turning back privatisation.*; Kishimoto, S., Petitjean, O., Eds.; Amsterdam, 2017.

Van Garsse, S.; Verhoest, K. (Samen) doen of laten doen? Over inbesteden, uitbesteden, samenwerken of afstoten. *Vlaams Tijdschr. voor Overheidsmanag.* **2016**, 4, 97–107.

Veltri, N. F.; Saunders, C. S.; Kavan, C. B. Information Systems Backsourcing: Correcting Problems and Responding to Opportunities. *Calif. Manage. Rev.* **2008**, 51, 50–76, doi:10.2307/41166468.

Verhoest, K. *Wat we zelf doen, doen we beter? Kiezen tussen eigen beheer, verzelfstandiging, uitbesteding, samenwerking of privatisering.*; 2009.

Weil, D. *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it.*; Harvard University Press, 2014; ISBN 9780674975446.