DES EMPLOIS DURABLES DANS L'INSERTION ?

OU UNE ÉCONOMIE POUR TOUS ?

Analyse

Avril 2010

Jean-Marie Coen
Chargé de projets, SAW-B

A priori, le titre de cette analyse est une contradiction *intra terminis* : l'insertion socio-professionnelle n'a-t-elle pas pour but de remettre les gens à l'emploi dans les circuits classiques de l'économie ? Par définition, elle ne pourrait donc offrir que des emplois, des positions, temporaires, transitoires.

Dans la pratique, les acteurs de terrain se rendent pourtant compte qu'une série de personnes ne seront jamais assez « productives » pour l'économie classique : les rythmes y seront toujours trop exigeants, le stress trop grand, la discipline trop pesante. Par ailleurs, les modes de gestion y sont souvent peu similaires à ceux rencontrés dans l'entreprise d'économie sociale qui les a « réinsérés ».

Du coup, beaucoup de professionnels du secteur se demandent si on peut bien parler de réinsertion, quand la personne accompagnée retourne au chômage quelques mois plus tard parce qu'elle n'a pas « tenu le coup » dans l'entreprise classique. Ne faudrait-il pas envisager que l'accompagnement se poursuive au-delà de la période « d'insertion » proprement dite ? Ou alors, faut-il penser à une toute autre piste et chercher à créer des emplois durables[1] pour ces personnes « faiblement productives » (ou tout simplement « normales », dans la moyenne ?)[2] qui semblent de plus en plus nombreuses. Et passer, comme le propose Salvatore Vetro (un des porte-parole du groupe Terre), d'une entreprise d'insertion à une entreprise « insérante » ? C'est-à-dire une entreprise qui fait du maintien dans ses rangs des travailleurs les plus faibles, un de ses objectifs prioritaires.

Au nord du pays, cette réalité a été officiellement reconnue dans les années 90. La région flamande a alors créé des structures particulières : les *sociale werkplaatsen* ou « ateliers sociaux ». Si leur but final reste la réinsertion, il n'y a cependant pas de limite dans le temps à la durée des subsides pour les travailleurs qu'ils occupent. Ce faisant, ils permettent la création d'activités innovantes dans des secteurs peu rentables.

Côté francophone par contre, on se heurte à des difficultés tant idéologiques que budgétaires. Au sud du pays on a plus de mal à accepter que tout le monde ne puisse pas occuper un poste de travail « normal », que certains soient « non insérables ». (Mais faut-il voir les choses comme ça ? Car c'est aussi – et peut-être d'abord – le monde de l'entreprise qui durcit ses exigences.)

---

[1] L'emploi durable peut être compris de différentes manières. On peut y voir une dimension écologique, quand on envisage l'impact du poste de travail sur l'environnement. Dans cette analyse, nous parlerons d'emplois durables au sens d'emplois qui s 'inscrivent dans la durée, qui sont pérennes. A noter que, dans ce sens, il existe aussi différentes définitions officielles (au Forem, à l'UE...) de « l'emploi durable ». Nous ne les passerons pas en revue ici.

[2] Pour ce public « en grande difficulté d'insertion », on parle de plus en plus de « demandeurs d'emploi les plus éloignés du travail ». L'expression, issue de la novlangue européenne, fait florès. Son origine se situe à mi-chemin de l'euphémisme (pour ne plus parler de « personnes faiblement qualifiés ») et de la prise de conscience (du fait que les difficultés d'accès à l'emploi sont souvent multi-factorielles et ne se résument pas qu'à un problème de formation).

Pourtant on peut bel et bien repérer, côté francophone, un public similaire à celui des *sociale werkplaatsen.* Notamment au sein des entreprises de travail adapté (ETAs), où l'on parle de « handicapés sociaux » faute d'une meilleure appellation.

Ne faudrait-il donc pas regarder la réalité en face et accepter que de plus en plus de personnes ont le plus grand mal à trouver un emploi dans le monde du travail « normal » ? L'idée de pérenniser certains dispositifs d'insertion, mais aussi de créer des emplois durables pour des personnes extrêmement difficiles à réintégrer sur le marché de l'emploi « normal », traverse d'ailleurs l'économie sociale depuis des années.[3] Par ailleurs, les dispositifs d'insertion actuels connaissent chacun peu ou prou des difficultés spécifiques et les projets de réforme à leur sujet sont nombreux.[4] Ne serait-il pas bon de placer la révision de chacun d'entre eux dans une réflexion plus large ?

Dans cette analyse, nous passerons en revue les éléments de discussion qui amènent à ce constat et nous présenterons (une partie de) l'éventail des positions autour de cette question. Nous décrirons le dispositif flamand des *sociale werkplaatsen*.[5] Enfin, nous nous intéresserons au public potentiellement concerné par cette situation. Nous verrons par différents exemples que les pouvoirs publics commencent à reconnaître cette réalité.

Notons que cette réflexion sur les dispositifs d'insertion et les emplois durables s'inscrit dans un débat plus vaste, dont nous ne ferons qu'esquisser quelques dimensions. Ainsi, au-delà des « demandeurs d'emploi les plus éloignés du travail », ne serait-ce pas tous les travailleurs qui devraient pouvoir œuvrer au sein d'une entreprise qui les respecte ? Pour d'aucuns, c'est bien là l'objectif à long terme de l'économie sociale. Ne faut-il pas aussi s'interroger sur l'augmentation des cadences et des exigences dans le monde du travail, qui rend trop vite obsolètes ou non rentables les compétences de beaucoup ?[6] Enfin, certains vont encore plus loin et souhaitent remettre en cause la notion même de salariat.

Emploi durable : que faire des « déclassés » ?

Que faire avec les personnes, de plus en plus nombreuses, dont les qualifications sont dévalorisées, ou qui ne parviennent plus à d'adapter au rythme croissant de l'économie marchande ? Que faire de ces « déclassés » de plus en plus nombreux? Voilà la question qui taraude l'économie sociale depuis de longues années. Une des finalités du secteur est en effet d'offrir de nouveaux services mais aussi des emplois à ceux dont on ne veut pas ailleurs.

C'est bien *l'augmentation* d'un public toujours plus difficile à réinsérer qui amène les professionnels à envisager la création de postes d'emplois spécifiques pour ces personnes. Si ce public augmente, c'est d'une part parce que les exigences augmentent dans les entreprises (parfois même celles d'économie sociale). Mais aussi parce que la mondialisation fait disparaître chez nous les emplois faiblement qualifiés et à haute intensité de main d'œuvre. Il y a donc moins de postes de travail pour ces personnes dont les qualifications professionnelles ont été dévalorisées par les évolutions économiques.[7]

---

[3] D'autant que ce pourrait être l'occasion de développer de nouvelles filières, en particulier dans des secteurs exigeants en main d'œuvre.

[4] Citons notamment la réflexion en cours sur les Entreprises d'insertion wallonnes après 4 ans ; la survie budgétaire à long terme du dispositif des titres-services ; la réforme annoncée de l'ordonnance ILDE-EI à Bruxelles...

[5] Nous ne traiterons pas ici des autres dispositifs d'insertion, qui connaissent chacun leurs propres difficultés. Celles-ci participent toutefois de la présente réflexion.

[6] Pour nous, cette question est bel et bien au cœur de notre problématique. Envisager les choses sous cet angle permet aussi de voir combien il est absurde de faire peser toute la responsabilité du chômage sur les seuls demandeurs d'emploi, priés depuis maintenant six ans de « s'activer » à tout prix. Nous y reviendrons dans la suite de ce texte.

[7] Il est donc incorrect de parler de personnes « sans qualification professionnelle ». Et quand bien même ce serait le cas, cela ne signifie bien sûr pas « sans qualification *du tout* », que du contraire. Ceci est important pour resituer le débat sur « l'employabilité » dans son contexte. Être « employable », cela signifie en pratique être utile (au sens proprement économique du terme « utilité ») à la génération de profits qu'il est possible d'accaparer...

Par ailleurs, ce public enfle suite à la crise, qui frappe bel et bien et rend toujours plus difficiles les conditions de vie des plus précaires. En même temps, ce public « éloigné du marché du travail » est drainé vers les organismes d'insertion par les politiques d'activation voulues par les pouvoirs publics.

Mais il y a encore un autre public, plus particulier, concerné par cette situation. Il s'agit de personnes qui cumulent une série de problèmes personnels ou sociaux, à tel point qu'il leur est très difficile de retrouver un emploi stable sur le marché du travail « normal » dans un délai plus ou moins raisonnable. Toutes ces personnes, pour des raisons diverses, auront de grandes difficultés à retrouver un emploi, comme le montre une récente étude du Forem, de l'IWEPS et du CEFS.[8]

Comme le résume Bénédicte Rorive, directrice de Calif, « u*ne population est mise à l'écart, que faire avec ?* » Les acteurs de l'économie sociale se demandent en effet comment garder, dans leurs entreprises, des publics qui rencontrent de multiples difficultés et sont donc moins rentables. Mis à part dans les ETAs, il n'existe pas, côté francophone, de subside à l'emploi à durée indéterminée. Une autre question se rattache à cette problématique, mais par un angle plus institutionnel : que faire des personnes qui ne rentrent pas « dans les cases » des dispositifs existants ?

De nouveaux dispositifs ?

La tentation est donc grande de vouloir créer de nouveaux dispositifs. Mais ce faisant, ne risque-t-on pas de multiplier les structures, alors que beaucoup jugent déjà trop compliqué le système actuel des aides à l'emploi ? Et surtout, n'est-ce pas s'engager dans une course sans fin, dans la mesure où l'émergence de nouveaux publics difficiles à réinsérer est liée à des phénomènes extérieurs. « *C'est la société qui crée des gens à problèmes* » rappelle Axel Godin, vice-président de la Febrap, la fédération des entreprises de travail adapté bruxelloises.

Certains se demandent s'il ne faudrait pas autoriser des structures aux statuts mixtes, à la fois d'insertion socio-professionnelle et d'aide à l'emploi. Peut-être faut-il aussi assouplir, ou élargir, les critères au sein de la même structure ? Pour sa part, Salvatore Vetro envisage des pistes internes à l'entreprise pour compenser le manque à gagner de ces travailleurs plus faibles, en jouant sur une combinaison de facteurs : aller chercher les aides où il y en a ; avoir une gestion extrêmement rigoureuse ; mais aussi jouer sur une fourchette salariale plus étroite, dans une logique de solidarité entre les travailleurs de la société.

Le paradoxe des « handicapés sociaux »

Côté francophone, on l'a vu, on a du mal à admettre que des personnes ne puissent jamais réintégrer le marché « normal » du travail. Dans la pratique, on se rend toutefois compte qu'il existe déjà un public « éloigné de l'emploi » au travail dans des structures particulières. C'est le cas de ceux que l'on appelle (faute de mieux) les « handicapés sociaux » au sein des ETAs. Les directeurs de ces entreprises le reconnaissent sans difficulté : ils reçoivent de plus en plus souvent des candidats qui ne présentent ni handicap physique, ni handicap mental. Ces personnes détiennent pourtant bien la carte qui donne accès aux emplois dans les ETAs.

Dans une monographie[9] consacrée aux ETAs bruxelloises et réalisée en 2005, Bernard De Backer montre que la question des « handicapés sociaux » revient systématiquement dans les discussions à l'intérieur du secteur. Le service bruxellois francophone des personnes handicapées (Cocof) a semble-

[8] « Etude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi : détection et appariement. Interviews d'opérateurs d'insertion professionnelle et analyse de données administratives. », collaboration CSEF – IWEPS – Le Forem, Juin 2009. Disponible sur http://csef-liege.org

[9] De Backer, Bernard , Des entreprises pour travailleurs handicapés à Bruxelles. Réalités, défis et perspectives, Apef asbl, 2006, en particulier les pages 49-53. L'étude est le fruit d'une collaboration entre l'Association paritaire pour l'emploi et la formation (Apef asbl), le Fonds sectoriel des ETA bruxelloises, la Cocof et la ministre de tutelle.

t-il une grande latitude[10] pour évaluer si une personne peut ou non recevoir la « carte jaune ». Pourtant cette catégorie n'existe officiellement pas, et en principe le service ne délivre pas de carte jaune pour des raisons purement sociales.

De qui s'agit-il ? A Bruxelles du moins, ce sont des personnes « *provenant de milieux immigrés ou de milieux très défavorisées. Leur handicap principal, c'est de ne pas savoir lire ou écrire*. »[11] Mais aussi « *il s'agit souvent des personnes très déstructurées, déstabilisées, éventuellement alcooliques ou souffrant d'autres assuétudes. Elles sont plus instables et parfois « plus dures à gérer que les handicapés habituels ».*[12] D'une manière générale, cette catégorie de travailleurs se caractérise par « *une scolarité très faible, une grande instabilité sociale et une quasi-impossibilité de trouver un emploi sur le marché du travail ordinaire »*.[13]

On retrouve là une définition fort proche du public des *sociale werkplaatsen* flamands, comme on va le voir. On peut donc se dire que, *de facto*, les ETA's francophones sont déjà pour partie des *sociale werkplaatsen*. Ceci alors que les pouvoirs publics francophones rejettent fermement l'idée de créer un dispositif similaire, estimant qu'on risque de « créer des ghettos », qu'il s'agit d'un public « trop lourd », ou encore que cela coûtera trop cher.

Les *sociale werkplaatsen* flamands

En 1998, la région flamande a donc créé les *sociale werkplaatsen* (ou « ateliers sociaux »), qui sont un dispositif particulier d'économie sociale. Ils sont destinés à mettre à l'emploi, dans un vrai contrat de travail, des demandeurs d'emploi très difficiles à placer « *du fait d'une accumulation de facteurs personnels et contextuels* »[14]. Le décret et les arrêtés qui les instituent prévoient explicitement qu'ils offrent un « *environnement de travail protégé* » [15] et un « *travail sur mesure* »[16]**.**

Leur création tient au fait que le VDAB avait identifié un groupe de demandeurs d'emploi qu'il ne parvenait pas à placer, mais qui n'avaient pas pour autant leur place dans les ateliers protégés. Au vu des critères officiels, le VDAB estime qu'un peu plus de 13.000 personnes en Flandre pourraient être employées dans les *sociale werkplaatsen*.

Ces travailleurs donnent droit à un subside important, à hauteur de 70% de leur salaire (et même presque 80% durant les deux premières années de leur engagement). Des postes d'accompagnateurs sont également subsidiés au *pro rata* de 1 poste pour 5 travailleurs subsidiés à temps plein. Il y a actuellement 97 ateliers sociaux reconnus. Ils emploient 6.000 personnes, parmi lesquels 3.800 travailleurs subsidiés « *sociale werkplaatsen* » et un bon millier d'accompagnateurs sociaux. Le solde est constitué de travailleurs « articles 60 » ou « *arbeidzorg* »[17].

Actuellement, le subside annuel par travailleur est de 18.492,76 € les deux premières années, et de 16.643,48 € les années suivantes. Le subside pour un accompagnateur est de 15.603,75 € / an.

---

[10] *Op. cit.*, p. 49.

[11] *Op. cit.*, p. 51

[12] *I bidem.*

[13] De Backer, Bernard, « Emploi des personnes handicapées. Des ateliers de moins en moins protégés ? », in *La Revue Nouvelle*, n°7-8, juillet-août 2006, pp. 67-73.

[14] « *door een cumulatie van persoons- en omgevingsgebonden factoren* ». Décret de la région flamande du 14 juillet 1998, *op. cit*.

[15] « *beschermd* » dans le texte du décret. Le mot « protégé » n'a donc pas le même sens ici que dans l'expression « ateliers protégés », traduite en flamand par « *beschutte werkplaatsen* » (« ateliers à l'abri »). Décret de la région flamande du 14 juillet 1998, disponible sur le site www.socialeeconomie.be/vlaamsbeleid/socialewerkplaatsen

[16] « *werk op maat* ». Arrêté d'exécution du 8 décembre 1998. Une compilation mise à jour est disponible sur le site www.socialeeconomie.be/vlaamsbeleid/socialewerkplaatsen

[17] Cet autre dispositif d'économie sociale, spécifique à la Flandre, offre une occupation (pas un contrat de travail) à des personnes avec des problèmes psychiques ou psychiatriques lourds, incapables de suivre une relation de travail.

Le public des sociale werkplaatsen

Pour être admis dans un atelier social, le travailleur doit tout d'abord satisfaire à des critères formels : être inscrit au VDAB, être au chômage depuis au moins 5 ans et avoir maximum un diplôme du secondaire inférieur. Il s'agit donc de critères bien plus exigeants que ceux des « demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer » (DEDP+) pour les Entreprises d'insertion (EI) en Région wallonne, par exemple.[18]

Tableau 1 : comparaison des niveaux de formation et durée de chômage pour les candidats aux différents dispositifs d'insertion « durables » en Belgique *

	EI – VL	EI - RW		IDESS **	ILDE ***	EI – Bxls	SWP
		DEDP	DEDP+				
Niveau de formation							
< secondaire supérieur							
< secondaire inférieur							
Durée de chômage							
> 12 mois (un an)							
> 24 mois (deux ans)							
> 60 mois (cinq ans)							

** D'autres critères existent pour chaque dispositif. Nous n'avons repris ici que les deux plus courant.*
*** Les critères IDESS pour la formation et la durée du chômage sont ceux du dispositif fédéral SINE.*
**** Dans une ILDE, si le travailleur a plus de 5 ans de chômage aucune condition de diplôme n'est requise.*

Ensuite, la personne doit présenter des « *facteurs personnels ou contextuels* » qui l'empêchent durablement d'intégrer le marché normal de l'emploi. Ceux-ci peuvent être de nature très variée : psychologique (par exemple une personne qui sort de maladie psychiatrique et qui en garde un affaiblissement), une histoire familiale difficile (un enfant maltraité, une pauvreté trans-générationnelle, des relations conflictuelles au domicile, une personne seule avec enfants...), quelqu'un qui n'a jamais travaillé pour diverses raisons, une personne qui sort d'assuétude... Souvent ces éléments se conjuguent et s'additionnent, dans un enchaînement dont il est très difficile de sortir.

Katrien Van Den Broucke est coordinatrice de la fédération SST, qui rassemble les *sociale werkplaatsen* (et d'autres structures comme les *arbeidzorg*). Elle insiste particulièrement sur un point : pour ces publics, l'éloignement du marché du travail (tel que mesuré par les critères formels) est la *conséquence* de leur histoire personnelle. Du fait de leur parcours, ces personnes ne peuvent entrer d'emblée sur le marché « normal » du travail. Pour eux, il faut envisager une transition très lente et très progressive vers l'emploi.

Des critères à objectiver ?

La « *problématique personnelle* » des candidats travailleurs des *sociale werkplaatsen* est évaluée au cas par cas par les conseillers du VDAB (ou des missions locales et provinciales), qui doivent juger selon la « *trajectoire* », le parcours de la personne. Cette évaluation contient donc une part de subjectivité. La procédure devrait toutefois être affinée prochainement, suite à une demande de l'Union européenne. Celle-ci souhaite en effet que soient développés des critères « plus objectifs » pour le volet social de l'évaluation.

[18] Et encore les EI ne doivent compter que 50% de ce groupe cible après 4 ans.

Il existe bien une liste harmonisée, au niveau européen, de troubles comportementaux (plutôt d'origine psychique) comme l'agoraphobie, l'hallucination, l'hyperactivité... Mais d'autres éléments ne peuvent pas être simplement attestés de façon médicale, en particulier tout ce qui concerne, justement, une « trajectoire personnelle » problématique. Il reste donc à voir comment l'on pourra réduire cette dimension à des « critères objectifs ». Et si c'est le cas, le risque nous paraît grand d'entrer dans une démarche extrêmement normative... Mais attendons de voir le résultat pour juger.

Quelle rotation ?

Malgré que leur subsidiation soit à durée indéterminée, la transition vers le marché « normal » du travail continue à être encouragée dans les *sociale werkplaatsen*. Il n'y a cependant pas de date butoir pour cette transition, et les subsides aux travailleurs ne diminuent pas dans le temps, contrairement à ce qui se passe pour les EI wallonnes par exemple. Mais en pratique, on constate donc que la plupart des travailleurs vont rester dans les *sociale werkplaatsen*.[19] « *On va les accompagner pour qu'ils s'en sortent*, explique Katrien Van Den Broucke*. Mais en pratique, 80 à 90% de notre publics va rester dans les sociale werkplaatsen* ».

Bien entendu, ces travailleurs se sentent bien dans ces structures et préfèrent y rester (c'est d'ailleurs une constatation fréquente avec les dispositifs d'économie sociale). Mais pour les structures, il est également intéressant de garder les travailleurs les plus productifs. On retrouve le même phénomène dans les ETAs et dans d'autres structures d'insertion socioprofessionnelle.

La philosophie qui sous-tend ces projets reste toutefois que l'emploi va agir en faveur de la réintégration du groupe-cible dans la société. Comme d'autres, Katrien Van Den Broucke observe que « *le fait d'avoir un travail donne à ces personnes une stabilité mais aussi des contacts sociaux. Cela peut aussi leur éviter de retomber dans des travers, comme une assuétude. Quant à leur salaire, il leur permet d'avoir un meilleur logement et une meilleure santé*. » Il faut donc, ici comme pour bien d'autres politiques, voir les retombées budgétaires indirectes entraînées par la dépense initiale.

L'extension des *sociale werkplaatsen* est bien sûr une question budgétaire. Le nombre de travailleurs est contingenté pour chaque entreprise, et c'est le Ministre compétent qui élargit les agréments suivant les moyens. Quant à savoir si le financement d'un tel dispositif est tenable sur la durée, « *il faut savoir qu'elles priorités on se donne*, répond Katrien Van Den Broucke. S*i on veut les remettre au travail, alors la collectivité doit accepter ce coût*. » Les *sociale werkplaatsen* s'inscrivent bel et bien dans la politique d'activation des demandeurs d'emploi, mais avec une dimension sociale supplémentaire.

Secteurs d'activité des *sociale werkplaatsen*

Outre leur activité d'insertion, les *sociale werkplaatsen* doivent développer un vrai projet d'entreprise. Ils permettent donc le développement de nouveaux services dans des secteurs fort intensifs en main d'œuvre et souvent peu rentables. Un tiers des ateliers sociaux environ est l'opérateur d'un centre de seconde main. Un autre gros secteur est celui de la conservation de la nature. Beaucoup d'ateliers sociaux pratiquent aussi des travaux d'artisanat qui demandent beaucoup de main d'œuvre. On compte encore des structures actives dans la culture biologique, l'industrie du vêtement, la construction, la restauration et le nettoyage. D'autres encore font la maintenance d'écuries de chevaux, des déménagements ou des tâches de marketing.

Le modèle permet donc de travailler sur des secteurs peu solvables et de répondre à des besoins non rencontrés. Il est toutefois possible qu'il y ait moins de marges en Wallonie dans ces secteurs.

[19] C'était déjà la constatation faite en 2002, avec des données datant des années 90, dès le début du dispositif. Voir Anna D'Addio et Arnaud Pinxteren, « Entreprises de formation par le travail et ateliers sociaux : une analyse de classification des publics cibles en terme de caractéristiques individuelles et de taux d'insertion », in *Revue belge de sécurité sociale*, 4e trimestre 2002, pages 703-744. Disponible sur http://socialsecurity.fgov.be/

Réticences francophones

A priori, on pourrait penser que l'absence « d'ateliers sociaux » côté francophone se résumerait à une question budgétaire. Cette dimension est bien sûr présente. Mais elle est à relativiser. Il y a au moins deux autres éléments qui expliquent les réticences francophones à s'engager dans cette voie.

D'une part, l'histoire des dispositifs d'insertion dans l'économie n'est pas la même au nord et au sud du pays. Des deux côtés de la frontière linguistique, c'est à partir des années 80 que le secteur de l'insertion a été encadré de manière plus formelle par les pouvoirs publics. Côté wallon, des structures existaient cependant depuis longtemps, et la réglementation va chercher à intégrer l'existant. En Flandres par contre, les initiatives d'insertion issues de l'économie sociale était moins développées. Le gouvernement flamand va donc pouvoir imaginer un secteur neuf, où des dispositifs vont être pensés pour rencontrer la variété des publics identifiés.

De plus, on l'a vu côté francophone on veut à tout prix que l'insertion assure un passage vers l'emploi, on se refuse à accepter que certains ne soient pas (immédiatement) insérables. A plusieurs reprises, les opérateurs d'insertion de l'économie sociale ont proposé la création d'ateliers sociaux au sud : ce fut chaque fois un refus immédiat. Que cela plaise ou non, à Bruxelles comme en Wallonie l'insertion socioprofessionnelle est conçue pour assurer le retour du demandeur d'emploi sur le marché normal du travail.[20]

On sait pourtant qu'un effort d'insertion n'est pas toujours couronné de succès. D'autre part, le cas des « handicapés sociaux » montre qu'il existe déjà, côté francophone, une situation similaire à celle des *sociale werkplaatsen*. Plutôt que de craindre de créer des « ghettos » ou de voir s'opérer des glissements entre les dispositifs, ne vaudrait-il pas mieux regarder la réalité en face ? N'est-il pas temps de penser dans sa globalité une réorganisation des dispositifs d'insertion socioprofessionnelle, en fonction des différents publics « éloignés du marché du travail » ?

…et réflexions en cours

Une telle réorganisation pourrait bien, d'ailleurs, s'imposer par elle-même. Le fédéral a en effet lancé une réflexion commune aux trois régions sur les « *demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail* », à la faveur de la renégociation de l'accord de coopération qui organise le « plan d'accompagnement des chômeurs ».[21] La ministre de l'Emploi, Joëlle Milquet, a présenté récemment une note[22] en ce sens.

La note a été rédigée par le collège des fonctionnaires dirigeants de l'Onem et des organismes de placement des trois régions. On y précise que le contrôle de disponibilité sera suspendu (pour presque deux ans) pour trois catégories de chômeurs. Il s'agit des personnes affectées d'une problématique « *médicale, mentale, psychique ou psychiatrique* » ; de personnes ayant un « *problème très important de capacité de socialisation* » ; enfin de « *demandeurs d'emploi non-orientables* ». Le flou de ces deux dernières formules a laissé la plupart des observateurs circonspects. Des définitions plus précises sont attendues en juin pour la deuxième catégorie et « à moyen terme » pour la troisième.

L'accord de gouvernement bruxellois 2009-2014 parle, pour sa part, de créer des « emplois de dernier ressort »[23] . « *Une formule de création d'emploi de « dernier ressort » sera discutée avec l'Etat fédéral à destination des demandeurs d'emploi de longue durée qui, malgré plusieurs évaluations positives*

---

[20] Beaucoup voient là une volonté d'instrumentaliser l'économie sociale au service de l'économie classique… On peut aussi penser qu'il y a là des approches différentes d'une même question.

[21] Cette négociation était bloquée depuis deux ans, suite au blocage du gouvernement flamand qui souhaitait en profiter pour régionaliser une partie de la politique de l'Emploi. Le ministre Frank Vandenbroucke (père de la « chasse aux chômeurs » et auteur dudit blocage) n'étant plus en poste, la discussion a pu reprendre.

[22] Note des fonctionnaires dirigeants, 22 mars 2010. Voir http://milquet.belgium.be/files/100322-accord%20activation.pdf, en particulier le point 5, pp. 5-6.

[23] Accord de gouvernement 2009-2014, page 15. Voir http://www.bruxelles.irisnet.be/cmsmedia/fr/acc_gouv_2009_2014.pdf?uri=ff808181229f53450122a2e342de005b.

par l'Onem dans le cadre du Plan d'accompagnement des chômeurs, ne trouvent pas d'emploi. » Le financement d'une telle mesure pourrait venir, est-il encore précisé *du versement à la Région de l'équivalent de l'allocation de chômage, l'Etat fédéral prenant à sa charge le préfinancement des cotisations sociales et du précompte professionnel.* Dans son programme électoral de 2009, le parti socialiste envisage de créer 1.000 emplois par ce biais.

Enfin, comme on l'a dit plus haut, le Forem a mené un travail sur les « demandeurs d'emploi les plus éloignés du travail »[24] et les emplois qui leur sont potentiellement accessibles[25], en concertation avec des opérateurs d'insertion.

On le voit, la discussion progresse au niveau des gouvernements et organismes officiels. Si le secteur ne s'en mêle pas, il risque bien de se retrouver une nouvelle fois devant le fait accompli. Or pour les opérateurs ceci revient souvent à être tiraillés entre des objectifs disparates.

Conclusion provisoire

Au final, la différence entre les approches flamandes et francophones apparaît le mieux quand on compare le dispositif des *sociale werkplaatsen* avec celui des entreprises d'insertion (EI). Au départ, tous deux sont destinés à offrir des emplois à durée indéterminée (au contraire des Entreprises de formation par le travail (EFT), par exemple). Mais si le travailleur d'un *sociaal werkplaats* restera subsidié sur le long terme, l'EI est par contre sensée développer une activité économique rentable en 4 ans, en employant pour moitié un public précarisé. En pratique, on se rend bien compte que le public des EI ne rattrape pas aussi vite son retard de productivité par rapport aux travailleurs de l'économie classique.[26] Difficile, dès lors, de résister à la concurrence « libre et non faussée ».

Se posent dès lors deux questions : d'une part, est-il réaliste de penser que les EI (ou d'autres structures) vont développer une activité rentable en 4 ans, par la seule formation de leurs travailleurs ? D'autre part, ce public pourra-t-il un jour rattraper son retard ? Ne vaut-il pas mieux reconnaître que l'insertion est parfois plus difficile que prévue et rallonger les périodes de transition ? Voire créer des emplois durables pour des personnes en décrochage profond, comme l'ont fait les Flamands avec les « sociale werkplaatsen ». Il restera bien sûr à dépasser l'écueil budgétaire. En apparence, la Flandre est mieux armée que nous. Mais comme toujours, il faut voir le coût *net* des mesures de remise à l'emploi.

Par ailleurs, quelle que soit la solution choisie (augmenter la transition ou créer un nouveau dispositif), il faut insister pour qu'une réforme des dispositifs existants soit pensée dans sa globalité. Profitons en pour prendre une « photo d'ensemble », plutôt que de mener des réformes chacun dans son coin, comme on en sent les prémisses.

De tels (vastes) débats pourraient sans doute mieux s'engager si l'on vise en même temps à développer de nouvelles filières, de nouveaux services. Si la question est abordée sous cet angle, alors l'économie sociale est idéalement placée pour contribuer à la réponse.

Par la même occasion, tant qu'à créer de nouveaux services, dispensons définitivement de « chasse aux chômeurs » ces demandeurs d'emploi « éloignés du marché du travail » qui n'ont pas demandé à être les perdants d'une guerre économique menée par dessus leur tête... mais bien avec leurs corps.

---

[24] « Etude exploratoire sur les opportunités d'insertion pour le public éloigné de l'emploi : détection et appariement. Interviews d'opérateurs d'insertion professionnelle et analyse de données administratives. », collaboration CSEF – IWEPS – Le Forem, Juin 2009. Disponible sur http://csef-liege.org

[25] Forem, « Opportunités d'emploi ou de travail accessibles aux personnes éloignées de l'emploi », Analyse, juillet 2009. Disponible sur le site du Forem. Au vu de ce travail, les métiers qui semblent les plus accessibles sont ceux d'employé de ménage, nettoyeur, aide-cuisine, manœuvre, manutentionnaire et livreur.

[26] Le secteur a entamé une réflexion à ce sujet, qui devrait aboutir dans les prochains mois.