



MUTUAL LEARNING  
on SOCIAL INCLUSION  
and SOCIAL PROTECTION

# WISE

Work Integration  
Social Enterprises  
as a tool for  
promoting inclusion

austria  
belgium  
finland  
italy  
malta  
poland  
romania  
spain



## Emploi et inclusion : la place de l'économie sociale

*Rapport transversal sur le cas de la Belgique*



# Table des matières

<b>Résumé</b> .....	<b>5</b>
<b>A – Les politiques existantes</b> .....	<b>6</b>
<b>1. Emploi et formation</b> .....	<b>6</b>
1.1 Aperçu général.....	6
1.2 La place de l'économie sociale.....	7
1.3 Limites.....	7
<b>2. Cohésion sociale / Inclusion / Lutte contre les discriminations</b> .....	<b>8</b>
2.1 Aperçu général.....	8
2.2 La Place de l'économie sociale.....	9
2.3 Limites.....	10
2.4 Opportunité : 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté.....	11
<b>3. Services à la personne</b> .....	<b>11</b>
3.1 Aperçu général.....	11
3.2 La place de l'économie sociale.....	11
3.3 Limites.....	12
<b>4. Autres politiques</b> .....	<b>13</b>
4.1 Entreprises.....	13
4.2 Economie sociale.....	13
4.3 Environnement.....	14
4.4 Marchés publics.....	15
<b>B – Ce qui manque au niveau politique</b> .....	<b>16</b>
<b>1. Une meilleure coordination et articulation entre les différents niveaux de pouvoir et une simplification des flux financiers que cela sous-tend</b> .....	<b>16</b>
<b>2. Une simplification et un réajustement de la politique d'activation</b> .....	<b>16</b>
<b>3. La nécessité d'un vrai suivi et d'évaluations pour prendre du recul quant à des politiques développées relativement récemment</b> .....	<b>17</b>
<b>C – Ce qui est souhaité pour le futur</b> .....	<b>18</b>
<b>1. Pleine expression des plus-values sociales</b> .....	<b>18</b>
<b>2. Reconnaissance</b> .....	<b>18</b>
<b>3. Avenir</b> .....	<b>18</b>
<b>D – Les bonnes pratiques</b> .....	<b>20</b>
<b>1. Le Plan de Cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS)</b> .....	<b>20</b>
1.1 Finalité.....	20
1.2 Méthode et moyens.....	20
<b>2. Entreprises d'insertion</b> .....	<b>21</b>
2.1 Aperçu général.....	21
2.2 Bilan.....	21
2.3 Perspectives.....	22
<b>3. Les entreprises de travail adapté</b> .....	<b>22</b>
3.1 Aperçu général.....	22
3.2 Bilan.....	22
3.3 Perspectives.....	23
<b>E - Recommandations</b> .....	<b>24</b>
<b>1. Une meilleure reconnaissance des entreprises sociales d'insertion par le travail et de l'économie sociale en général</b> .....	<b>24</b>

<b>2. L'indépendance et la pérennité des entreprises sociales pour favoriser le développement de l'entreprenariat social.....</b>	<b>24</b>
<b>3. La reconnaissance de l'expertise sociale et la co-construction des politiques publiques .....</b>	<b>25</b>
<b>4. La capacité à envisager l'avenir de manière cohérente et concertée.....</b>	<b>26</b>
<b>ANNEXES.....</b>	<b>28</b>
<b><u>Annexe 1</u> : Tableau synthétique de présentation des entreprises sociales d'insertion par le travail..</b>	<b>28</b>
<b><u>Annexe 2</u> : Recommandations issues de la campagne nationale d'information et de sensibilisation sur les questions de l'inclusion et de la protection sociales .....</b>	<b>32</b>
<b><u>Annexe 3</u> : Ressources .....</b>	<b>33</b>

# Résumé

En Belgique, les élections européennes du 7 juin 2009 se doublent du vote pour les parlements régionaux. Une année cruciale donc, dans un contexte de crise où la question de l'emploi est plus que jamais au centre des préoccupations.

En 2007, le taux d'emploi de la population globale n'était que de 62% et restait significativement inférieur pour certaines catégories de personnes : 55,3% pour les femmes, 40,5% pour la population infrascolarisée, 35,6% pour les personnes handicapées.

Or le taux du « in-work-poverty » (travailleurs pauvres) reste relativement faible en Belgique, alors que le risque de pauvreté est de 25% pour les personnes sans emploi, la moyenne européenne étant de 23%. L'accès à l'emploi constitue donc et à l'évidence un levier essentiel de l'inclusion sociale.

Cependant, traiter de la question de l'inclusion sociale est bien plus large et nécessite la prise en compte de nombreuses problématiques qui l'impactent fortement :

- la prise en charge des difficultés sociales au travers d'une approche globale des personnes en situation d'exclusion,
- l'organisation et la coordination des acteurs qui interviennent dans le domaine de l'inclusion autour de l'accompagnement des parcours des personnes concernées,
- l'adaptation à l'évolution du contexte économique et démographique afin d'inscrire les politiques et initiatives dans une perspective durable, de capitalisation et de développement,
- la pérennité des structures investies dans le domaine de l'inclusion, en lien notamment avec la sécurisation de leur base financière,
- la place faite aux différents types d'acteurs et, parmi eux, ceux relevant de l'économie sociale, ainsi que leur articulation,
- la participation de la population et des personnes aux décisions qui les concernent,
- la cohérence et le suivi des politiques mises en oeuvre, point d'autant plus décisif que la Belgique est un Etat fédéral où chaque politique mobilise de nombreux niveaux de compétences en plus du cadre européen dans lequel elle s'inscrit.

Emploi, formation, environnement, logement, transports, soutien à la création de nouvelles activités, lutte contre la pauvreté, place du non-marchand et de l'économie sociale, etc. sont clairement au centre des projets des décideurs politiques à tous les niveaux de pouvoir. Les récentes déclarations de politiques générales en attestent : « Une énergie partagée pour une société durable, humaine et solidaire » en Région Wallonne, « Un développement régional durable au service des Bruxellois » en Région de Bruxelles Capitale.

Les constats, analyses et recommandations figurant dans ce rapport rejoignent en grande partie ceux émis par la société civile en amont des élections régionales de cette année, ainsi que toute une série de mesures annoncées par les décideurs politiques suite à leur récente élection.

L'objet de ce rapport "transversal", qui fait suite à un premier rapport national sur les "Entreprises sociales d'insertion par le travail : outil de promotion de l'inclusion", est donc :

- d'aborder ces problématiques sous l'angle de l'inclusion sociale en partant d'une analyse des politiques en place,
- de faire un état des lieux du rôle tenu par les organisations du secteur de l'économie sociale et de mettre en perspective la place qui pourraient être la leur à l'avenir,
- et, par conséquent, face à la conjoncture politique et économique actuelle, d'accompagner la mise en oeuvre de cette nouvelle législature dans le développement d'une approche plus cohérente et plus lisible de la question de l'inclusion sociale pour surmonter les défis actuels et à venir.

Les recommandations proposées s'organisent autour de quatre axes :

1. Une meilleure reconnaissance des entreprises sociales d'insertion par le travail et de l'économie sociale en général
2. L'indépendance et la pérennité des entreprises sociales pour favoriser le développement de l'entreprenariat social
3. La reconnaissance de l'expertise sociale et la co-construction des politiques publiques
4. La capacité à envisager l'avenir de manière cohérente et concertée

# A – Les politiques existantes

## 1. Emploi et formation

### 1.1 Aperçu général

Le principe de l'activation est au centre des politiques de l'emploi depuis les années 90.

Actuellement, les mesures de subvention à l'emploi sous forme d'activation des allocations chômage sont prévues sous quatre formes :

- **Activa**, qui concerne les chômeurs de longue durée, avec une attention toute particulière pour les travailleurs de moins de 25 ans et de plus de 45 ans ;
- **Activa-Start**, qui concerne les jeunes travailleurs très peu qualifiés, peu qualifiés d'origine étrangère ou handicapés ;
- **Les Programmes de Transition Professionnelle**, qui concernent les chômeurs de longue durée (avec une intervention majorée pour ceux qui proviennent d'une commune avec un taux de chômage élevé), et visant à rencontrer des besoins non-rencontrés sur le marché de l'emploi ;
- **SINE**, qui concerne les chômeurs de longue durée mis à disposition d'employeurs du secteur de l'économie sociale.

La plupart de mesures d'aide à l'emploi sont liées à l'embauche d'un travailleur appartenant à un groupe cible bien défini :

- Jeunes : Convention Premier Emploi - Jeunes Travailleurs, Activa Start, Réduction Jeune travailleurs bas salaires, APE Jeunes, stages d'insertion, etc.
- Seniors : Travailleurs âgés, Activa plus, etc.
- Personnes handicapées : aides de l'AWIPH (Agence wallonne de l'intégration des personnes handicapées) principalement
- Demandeurs d'emploi les moins qualifiés : stages d'insertion, DIISP en région Wallonne, Programmes de Transition Professionnelle (PTP), etc.
- Demandeurs d'emploi de longue durée / difficile à placer : Activa de base, Activa – Intérim et contrats de courte durée, SINE, mise à disposition par les Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) de personnes sous statut "article 60§7", DIISP en Région Wallonne, PTP, etc.

En engageant un travailleur appartenant à l'un de ces groupes cibles, les employeurs bénéficient de réductions de l'Office National de la Sécurité Sociale (ONSS) et peuvent parfois déduire de son salaire une allocation de travail prise en charge par l'Office National de l'Emploi (ONEM). A ces réductions s'ajoutent d'autres mesures : des réductions structurelles, des subsides octroyés dans le cadre de l'Aide à la Promotion de l'Emploi (APE) et d'autres primes (Prime d'emploi en région Wallonne pour les entreprises de moins de 9 travailleurs équivalents temps plein, création d'un site e-business, etc.).

### **Budget**

Au niveau fédéral, les dépenses de la ligne budgétaire « Emploi, travail et Concertation sociale » sont passées de 577,2 millions d'euros en 2007 à 588,5 en 2008 (au lieu de 584,3 prévus) et à 589,8 prévus en 2009.

De la même façon les dépenses en matière de sécurité sociale sont passées de 8 893,6 millions d'euros en 2007, à 9 515,7 en 2008 (au lieu de 9 372,4 prévus) et 9 757,1 en 2009

En Région Wallonne, les priorités budgétaires du Gouvernement régional ont été présentées au travers du Plan Marshall pour les Wallons et les Wallonnes en août 2005. Plus d'un milliard d'euros étaient prévus notamment pour stimuler la création d'activités, créer les pôles d'activité de demain, doper la recherche et l'innovation ou susciter des compétences.

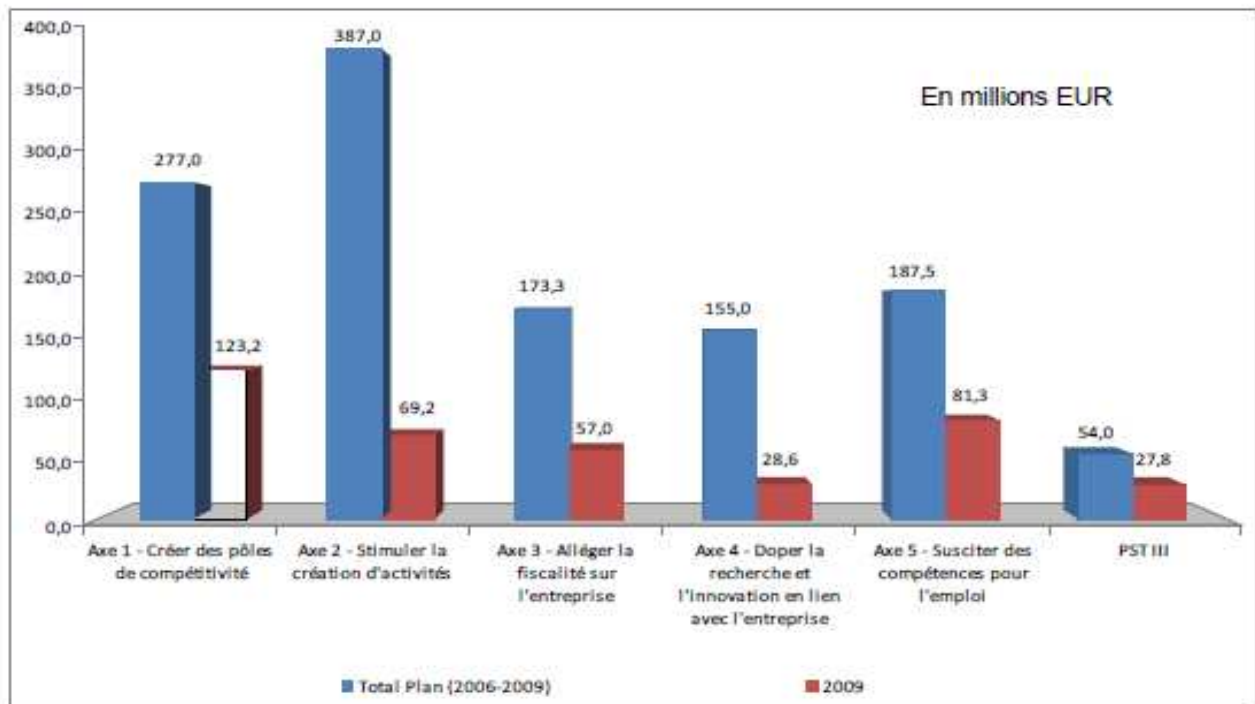


Tableau extrait du « Budgets des recettes et des dépenses de la Région Wallonne pour l'année budgétaire 2009 : exposé général »

## 1.2 La place de l'économie sociale

Une place spécifique est faite au secteur « non-marchand » et donc aux entreprises sociales d'insertion par le travail, notamment au travers des mesures et programmes suivants :

- SINE, la mesure d'aide à l'emploi « économie d'insertion sociale » ;
- la réduction du taux de TVA à 6% pour les entreprises d'insertion fédérales ;
- l'exonération d'impôts pour les Entreprises d'insertion fédérales, sous certaines conditions ;
- Le Maribel social qui permet aux entreprises du secteur non-marchand, lorsqu'elles engagent un travailleur supplémentaire au moins à mi-temps (et 33 % pour les entreprises de travail adapté), de bénéficier d'une réduction ONSS forfaitaire des cotisations patronales ;
- Le Programme de Transition Professionnelle (PTP), qui vise l'insertion sur le marché du travail de demandeurs d'emploi jeunes et peu qualifiés ou de longue durée par l'intermédiaire du secteur non-marchand ;
- L'Aide à la Promotion de l'Emploi Non-marchand (APE Non-Marchand), qui consiste en un subside octroyé sous forme de points d'une valeur de 2813,29 euros chacun, le nombre de points attribués dépendant de la situation du demandeur d'emploi engagé ;
- « L'article 60§7 », qui permet aux Centres Publics d'Action Sociale (CPAS) d'engager sous un statut particulier des ayants droit au revenu d'intégration sociale (RIS) et de les mettre disposition d'une initiative d'économie sociale.

## 1.3 Limites

Malgré cela, le marché de l'emploi reste peu accessible pour certaines catégories de personnes, notamment :

- les jeunes
- les femmes
- les personnes infrascolarisées
- les sans-papiers / demandeurs d'asile en attente de papiers,
- les personnes ayant des problèmes d'addiction ou d'ordre psychologique nécessitant un accompagnement renforcé.

C'est ce que montrent les taux d'emploi de l'année 2007<sup>1</sup> :

- population globale : 62%
- femmes : 55,3%

<sup>1</sup> PAN Inclusion 2008-2010

- population infrascolarisée : 40,5%
- personnes handicapées (chiffre 2005) : 35,6%

De la même façon, le taux de chômage des personnes provenant de pays n'appartenant pas à l'Union Européenne reste très élevé :

- en Région de Bruxelles Capitale: 34,1% contre 15,3% pour les ressortissants de l'UE,
- en Wallonie : 37% contre 10,1% pour les ressortissants de l'UE.

A cela s'ajoute l'inégal accès à la formation tout au long de la vie, notamment de la population infrascolarisée :

- en Région de Bruxelles Capitale : 4,2% contre 11,2% pour la population globale,
- en Wallonie : 2,3% contre 5,4% pour la population globale.

Par ailleurs, selon une étude du SPF Economie de mai 2009 « L'apprentissage tout au long de la vie en Belgique - état de la situation en 2008 » :

*« Le manque de temps arrive en tête des raisons invoquées pour ne pas pouvoir suivre des formations. La difficulté de combiner la formation avec le travail semble être la raison par excellence de la tranche d'âge la plus basse (25-34 ans). Pour 42% d'entre eux, combiner travail et formation (avec éventuellement une famille) ne semble pas si simple. Les obligations familiales empêchent souvent les femmes et les jeunes adultes de participer à des formations (plus de 30%). Chez les personnes âgées, la santé et l'âge sont clairement les principaux freins à la formation (28%). ».*

En outre, la mise en oeuvre de la politique d'activation des chômeurs dans sa configuration actuelle a révélé toute une série de problèmes :

- la confusion des rôles d'accompagnement et de contrôle qui ne permet pas aux structures investies sur l'accompagnement des chômeurs de développer un rapport constructif avec ces derniers,
- un empilement des mesures et une compétence partagée par de nombreux niveaux décisionnaires qui complexifie à outrance la mise en oeuvre de la politique de l'emploi au quotidien,
- une explosion des demandes de formation de la part des chômeurs qui ont le plus de difficulté pour retourner à l'emploi.

## 2. Cohésion sociale / Inclusion / Lutte contre les discriminations

### 2.1 Aperçu général

La politique sociale belge repose sur :

- la sécurité sociale, conçue comme une assurance solidaire et redistributive couvrant les risques sociaux,
- des politiques sociales visant à rencontrer divers « besoins sociaux »,
- les politiques d'emploi et certaines mesures fiscales, qui participent également à la consolidation de la protection sociale.

Les politiques sociales sont mises en oeuvre tant au niveau fédéral qu'au niveau des entités fédérées :

- l'inclusion sociale et la santé, la sécurité sociale (comme le revenu d'intégration) relèvent de la compétence fédérale,
- l'aide aux personnes relève des entités fédérées.

Ainsi le plan d'action national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale intègre les actions reprises dans les plans d'actions des différentes entités.

Selon les données du PAN Inclusion 2008-2010, en Belgique, le pourcentage global de risque de pauvreté se situe un peu en dessous de la moyenne européenne.

Cela est probablement la résultante de :

- un taux d' « in-work-poverty » (travailleurs pauvres) relativement faible : 4% contre une moyenne de 8% dans l'UE,
- un risque de pauvreté plus élevé que la moyenne européenne pour ceux qui ne travaillent pas : 25% en Belgique contre une moyenne européenne de 23%.

Ainsi, l'emploi reste le principal rempart contre la pauvreté.

En termes de discriminations et pour reprendre le rapport annuel 2008 « Discrimination / Diversité » du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme :

*« 2008 a d'abord été l'année de la concrétisation. En effet, cette année, les Communautés et Régions ont entrepris et finalisé un vaste travail législatif visant à transposer adéquatement les Directives européennes fixant un cadre en matière d'égalité de traitement et de lutte contre les discriminations. [...] Outre le fait*

*d'améliorer la protection des victimes potentielles de discrimination, ces nouveaux décrets et ordonnances marquent aussi un pas de plus vers la constitution d'un Centre interfédéral qui a également pour vocation de soutenir de manière optimale toutes les victimes de discrimination où qu'elles se trouvent et où qu'elles soient discriminées. »*

### **Budget**

Au niveau fédéral, les montants des dépenses sont pour :

- la ligne « Sécurité sociale » : 9 757,1 millions d'euros en 2009 (budget initial) contre 9 515,7 millions d'euros en 2008 (estimation d'un montant supérieur au budget initial) ;
- la ligne « Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale » : 1 166,6 millions d'euros en 2009 (budget initial) contre 1 138 millions d'euros en 2008 (estimation, supérieure au budget initial).

Pour la période 2007-2013, le Fond Social Européen (FSE) cofinance à 50% le Programme opérationnel Compétitivité et Emploi de l'Etat fédéral, dont le budget global s'élève à 90 129 620 euros et dont 68% sont consacrés au premier des trois axes prioritaires, « stimuler les parcours en activation sociale et professionnelle ». La clef de répartition territoriale du budget consacré à cet axe est la suivante :

- Région de Bruxelles Capitale : 13,2%
- Région Flamande : 46,2%
- Région Wallonne : 40,6%

Les deux autres axes sont « favoriser une perspective de carrière et la diversité dans l'emploi » et « lutter contre les discriminations ».

En 2005, le gouvernement wallon a présenté un Plan Stratégique d'Inclusion sociale visant tout particulièrement les personnes à la recherche d'un logement, les aînés, les personnes moins valides, les individus précarisés, les personnes étrangères en voie d'intégration ou encore les chômeurs les plus marginalisés. Sur quatre ans, c'est une enveloppe de 54 millions d'euros qui était prévue pour la concrétisation de ce Plan wallon de cohésion sociale. Pour l'année 2009, était prévu un montant de quelque 27,8 millions d'euros.

En région de Bruxelles Capitale, les dépenses prévues pour 2009 sont pour :

- la ligne « Développement d'une politique d'égalité des chances » : 1 225 millions d'euros, soit +8,12% par rapport à 2008,
- la ligne « Assistance et médiation dans l'offre et la demande d'emplois » : 233 226 millions d'euros, soit -2,48% par rapport à 2008,
- la ligne « logement et habitat » : 176 423 millions d'euros, soit +40,59% par rapport à 2008,
- la ligne « Politique de la ville » : 99 820 millions d'euros, soit -7,35% par rapport à 2008.

## **2.2 La Place de l'économie sociale**

Outre les mesures d'aide à l'emploi vues précédemment, le secteur, communément appelé de l'économie sociale d'insertion, bénéficie d'agrément de la part des politiques publiques :

- reconnaissance fédérale « Entreprise d'insertion », qui peut être cumulée avec des agréments régionaux (Entreprise d'insertion, Entreprise de formation par le travail, etc.) ;
- agrément wallon « Entreprise de Travail Adapté » ;
- agrément wallon « Entreprise d'insertion » ;
- reconnaissance bruxelloise d'entreprise d'insertion ;
- reconnaissance wallonne d'Entreprise de Formation par le Travail ;
- reconnaissance bruxelloise « Initiatives Locales de Développement de l'Emploi » (ILDE) ;
- reconnaissance wallonne « Initiatives de Développement de l'Emploi dans le Secteur des Services de proximité à finalité sociale » (IDESS).

Ces agréments constituent une reconnaissance de la finalité sociale des entreprises sociales d'insertion par le travail et leur permet, en échange, de bénéficier d'aides publiques qui peuvent prendre la forme d'une subvention, de réduction des cotisations patronales, d'accès spécifique à des aides à l'emploi, etc.

D'autres dispositifs permettent d'associer les entreprises sociales d'insertion par le travail, parmi lesquels, le Dispositif Intégré d'Insertion Socioprofessionnelle en Région Wallonne (DIISP), qui vise à mieux coordonner les actions des diverses structures actives dans l'insertion socioprofessionnelle et notamment à favoriser l'organisation de passerelles de transition « formation/emploi ».

## 2.3 Limites

Le « Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 » identifie les principaux défis sociaux auxquels la Belgique doit faire face :

- Le vieillissement de la population qui implique des mesures en vue de faire face à la charge budgétaire que représentent les pensions de retraite et de survie des âgés tout en veillant à l'adéquation des prestations de vieillesse.  
En effet, les pensions publiques belges sont relativement basses et le risque de pauvreté pour les plus de 65 ans est plus élevé que pour l'ensemble de la population avec 23%. Chez les femmes âgées seules, ce risque s'élève à 31%.
- La maîtrise des dépenses de soins de santé et de soins de longue durée tout en assurant l'accès à des soins de qualité pour tous.  
En effet, la couverture obligatoire pour les soins de santé est très étendue. Bien que le pourcentage de la population confrontée en 2006 à une postposition des soins de santé ou des soins dentaires pour raisons financières soit nettement inférieur à la moyenne européenne (0,5% contre 3,1% pour les soins de santé et, 1,3% contre 5,0% pour les soins dentaires), pour certaines catégories fragiles, ce pourcentage est toutefois supérieur.
- L'augmentation du taux d'emploi parmi les groupes à risques, la garantie d'un logement de qualité, durable et abordable pour chacun et la lutte contre la pauvreté des enfants et de leur famille, qui constituent les trois défis identifiés dans le PAN inclusion sociale.  
En effet, le taux d'emploi pour l'ensemble de la Belgique reste préoccupant. On observe un taux d'emploi particulièrement bas chez les personnes peu qualifiées et les allochtones, taux d'emploi qui, pour ces deux catégories, est encore considérablement plus faible pour les femmes.

Parmi la population en situation de pauvreté, de nombreuses personnes sont infrascolarisées et analphabètes. A Bruxelles, 22,8% des jeunes de 18-24 ans n'ont pas terminé leur cycle d'études secondaires et n'ont suivi aucune formation<sup>2</sup> et 10% de la population en communauté française serait analphabète<sup>3</sup>.

Face à cela, une approche globale de la situation de ces personnes est essentielle : formation, insertion, accompagnement socioprofessionnel, etc., ainsi que des accompagnements individualisés.

C'est d'ailleurs ce dont fait état le « Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2008-2010 » qui précise : « *Croissance, emploi et social étant considérés comme indissociables, des politiques intégrées doivent être mises en oeuvre afin d'assurer la cohérence entre ces piliers de notre modèle social.* »

Cinq axes prioritaires sont dégagés à cette fin :

- une stratégie globale pour l'emploi,
- la poursuite de la politique de réduction des charges,
- l'encouragement de l'esprit d'entreprises, notamment grâce à un plan d'action axé sur les petites et moyennes entreprises,
- le renforcement du système de protection sociale,
- le renforcement de la politique de l'environnement et du développement durable.

### **Logement**

L'offre de logements sociaux est largement déficiente en termes de quantité, de prix et de qualité, représentant aux alentours de 8% de parc locatif en Région de Bruxelles Capitale, où plus de 25 000 ménages sont inscrits sur liste d'attente, et en Wallonie, où 45 000 personnes sont en attente d'une attribution<sup>4</sup>.

### **Asile et migration**

En 2007, Bruxelles comptait plus de 295 000 étrangers, soit 28% de sa population. En Région Wallonne, ce taux est de 9,3%. Or, le taux de chômage des personnes d'origine étrangère reste nettement plus élevé que la moyenne, s'élevant à 29% pour les ressortissants hors Union Européenne, soit 22% de plus que pour les autochtones<sup>5</sup>.

La réglementation en vigueur ne permet pas aux personnes en procédure de régularisation de bénéficier du soutien des entreprises sociales d'insertion par le travail bien que ces dernières disposent des compétences pour accompagner ce type de public.

<sup>2</sup> Données INS, SPF économie.

<sup>3</sup> Selon plusieurs enquêtes de l'ASBL Lire et Ecrire.

<sup>4</sup> Development of Environment, Heritage and Local Government, Ireland, Regular National Report on Housing Development in European Countries, Synthesis Report, p.5

<sup>5</sup> SPS Economie – Direction générale Statistique et Information Economique

Par ailleurs :

- l'obligation d'être inscrit comme demandeur d'emploi empêche l'accès à la formation de ce public,
- les demandeurs d'asile régularisé n'ont pas accès aux aides à l'emploi.

## 2.4 Opportunité : 2010, année européenne de lutte contre la pauvreté

Le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale inscrit l'année européenne dans la continuité du processus inclusion sociale, dont les priorités ont été définies dans le PANincl 2008-2010 et auxquelles s'ajoutent celles proposées pour la Présidence belge 2010, à savoir :

- le revenu minimum et la protection sociale,
- le sans-abrisme et le logement,
- la rupture du cercle vicieux de la pauvreté (pauvreté de génération en génération, pauvreté des enfants et de leur famille) au travers d'une approche qui met en avant la multidimensionnalité de la pauvreté (santé, logement, emploi, enseignement...).

Considérant que l'année européenne est « *une occasion unique de sensibiliser et mobiliser un public très large et très diversifié à la pauvreté et à la lutte contre la pauvreté afin d'avancer vers l'élimination de celle-ci* », le comité d'accompagnement 2010 de l'organe national d'exécution propose d'articuler les activités autour d'un axe central, véritable fil rouge de l'année : « *La lutte contre la pauvreté, c'est l'affaire de tous* ». Ainsi, le programme national d'action de la Belgique, tel que défini en mai 2009, comporte un important volet consacré à la communication :

- communication destinée à sensibiliser et mobiliser des acteurs et publics très divers,
- communication vers le grand public, avec l'aide de professionnels mais aussi communication avec des acteurs plus ciblés susceptibles de jouer un rôle démultiplicateur.

Dans ce cadre, le Service de lutte contre la pauvreté attribuera le label 2010 à toute une série d'activités. L'Etat fédéral et les entités fédérées cofinanceront à 50% l'année européenne, dont le budget global s'élève à 614 658 euros.

## 3. Services à la personne

### 3.1 Aperçu général

Le dispositif des Titres-Services a vu le jour en 2001 au travers de la loi du 20 juillet<sup>6</sup>. Celle-ci définit le Titre-Services comme « *un titre de paiement [...] qui permet à l'utilisateur de régler, avec l'aide financière de l'Etat revêtant la forme d'une subvention à la consommation, une prestation de travaux ou de services de proximité effectuée par une entreprise agréée.* ».

L'objectif de cette mesure est de créer des emplois et de lutter contre le travail au noir très largement présent dans le secteur de l'aide-ménagère.

Fin février 2009, 2 213 entreprises<sup>7</sup> étaient agréées Titres-Services sur l'ensemble du territoire belge, dont 339 à Bruxelles, 1 038 en Flandres et 836 en Wallonie.

Fin janvier 2008, 613.356 utilisateurs étaient inscrits au sein du dispositif Titres-Services.

### 3.2 La place de l'économie sociale

Conçue au départ pour les entreprises d'économie sociale, la mesure a finalement été étendue à tout type d'organisation (d'économie sociale, privée classique ou publique). Une demande d'agrément doit toutefois être obtenue auprès du Ministre fédéral de l'Emploi par l'entreprise avant de commencer ses activités et qui ne pourra être agréée que pour certains types de services.

Les dispositifs développés par l'Etat fédéral et les Régions pour soutenir les missions des services de proximité sont multiples et peuvent être combinés au sein d'une même structure. Un service d'aide aux familles peut par exemple offrir des services d'aide-ménagère par le biais des Titres-Services, une entreprise d'insertion agréée Titres-Services peut développer un service IDESS, etc.

<sup>6</sup> Loi coordonnée du 20 juillet 2001 visant à favoriser le développement de services et d'emplois de proximité

<sup>7</sup> Il est important de mentionner qu'il s'agit ici du nombre d'entreprises et non pas du nombre de sites d'exploitation, qui lui est actuellement de 3092 sur l'ensemble de la Belgique.

### **Les Initiatives de Développement de l'Emploi dans le secteur des Services de proximité à finalité Sociale (IDESS)**

L'agrément IDESS est récent puisqu'il a été institué par un décret le 14 décembre 2006. Les premières structures n'ont été agréées qu'à la fin de l'année 2007. Cet agrément est ouvert aux ASBL, aux sociétés à finalité sociale (souvent également reconnues et financées comme « entreprises d'insertion ») et aux CPAS. L'objectif de la Région wallonne, à travers ce dispositif, est, d'une part, de soutenir la création d'emplois et, d'autre part, de renforcer la cohésion sociale en rencontrant des besoins non rencontrés, car trop peu rentables pour le secteur privé lucratif. Pour être reconnue comme IDESS, la structure doit pouvoir répondre à 17 conditions développées dans le décret du 14 décembre 2006.

Le décret distingue deux types de publics cibles pour les IDESS : les personnes dites « précarisées »<sup>8</sup> et celles dites « non précarisées ».

Aujourd'hui, sur les 74 structures agréées, 43 sont des CPAS (soit 58%), 21 des ASBL et 10 des SFS.

### **Les Initiatives Locales de Développement de l'Emploi (ILDE)**

La reconnaissance par le Gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale des Initiatives locales de développement de l'emploi est relativement récente. L'ordonnance qui les institue a en effet été votée le 18 mars 2004<sup>9</sup> et les premières structures « ILDE » ont été agréées fin 2005. Cet agrément vise à financer des structures qui poursuivent comme objectif social « *l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi difficiles à placer par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants, des collectivités, des entreprises* ». Les ILDE doivent obligatoirement prendre la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) ou d'une association de CPAS. Les ILDE s'adressent à des personnes peu qualifiées et/ou éloignées du marché du travail (période longue de chômage, etc.).

Au 9 mars 2009, 57 structures étaient agréées comme ILDE par la Région Bruxelloise.

## **3.3 Limites**

Les services de proximité recouvrent en Belgique des réalités diverses. Cependant, Maud Candela, en charge de ce dossier au Think Tank européen Pour la Solidarité attire l'attention sur les points suivants :

- De nombreuses structures peinent à trouver les moyens nécessaires pour poursuivre les différentes missions qui leur sont confiées ou qu'elles souhaitent poursuivre : insertion de personnes fragilisées, services de qualité accessibles au plus grand nombre, formation et encadrement des travailleurs, etc. Or, ces structures répondent à des besoins non rencontrés car justement peu solvables et peu rentables pour des entreprises classiques.
- Face au chômage important que connaît la Belgique, les pouvoirs publics ont tendance à considérer les services de proximité - et l'économie sociale de manière plus générale - uniquement comme un potentiel de création d'emplois pour les personnes les plus fragilisées. La majorité des financements qui leur sont donc accordés est liée à la remise à l'emploi de personnes exclues du marché classique du travail. Cette mission, si elle est importante, peut, dans le cadre des services de proximité, entrer en contradiction avec d'autres missions que se donne la structure. Ces services, par la proximité relationnelle qu'ils créent avec leurs usagers, exigent de développer des compétences fortes de la part du travailleur et une relation de confiance indispensable au bon déroulement de la prestation. Cela exige un accompagnement et une formation du travailleur importants et donc des moyens financiers dont ne disposent pas souvent les entreprises. Par ailleurs, une partie des structures de services de proximité à finalité sociale se voit contrainte, faute de moyens financiers, de se séparer de leurs travailleurs, après un an ou deux, lorsque ceux-ci ne bénéficient plus d'aide à l'emploi. Ces emplois « tremplin » rendent malaisée la construction d'une relation de confiance exigée par la prestation de services au domicile des usagers.
- Certains secteurs sont déjà aujourd'hui en pénurie comme l'accueil de la petite enfance ou des personnes âgées. D'autres sont encore en friche mais les besoins y semblent importants : petits travaux pour réduire la consommation d'énergie, ramassage de déchets verts, transport et mobilité, etc.

A cette liste, s'ajoute pour les IDESS, une activité encadrée par de nombreuses conditions qui les contraignent à devoir refuser de nombreuses demandes, qui vont au-delà des limites imposées mais ne sont pas non plus rencontrées par les entreprises à but lucratif, car trop peu rentables. De plus, ce cadre leur

<sup>8</sup> A savoir qu'elles bénéficient du revenu d'intégration sociale ou de l'intervention majorée, qu'elles sont prises en charge par le CPAS, qu'elles sont visées par la loi relative au règlement collectif des dettes ou que leur revenu n'est pas supérieur à 16.682 €, augmenté de 2335 € par personne à charge.

<sup>9</sup> Ordonnance relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion. Le texte complet peut être téléchargé à l'adresse suivante :

[http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi\\_loi/change\\_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004031840&table\\_name=loi](http://www.ejustice.just.fgov.be/cgi_loi/change_lg.pl?language=fr&la=F&cn=2004031840&table_name=loi)

impose des comptabilités très complexes et la mise en place de suivis administratifs draconiens qui exigent du temps et beaucoup de moyens humains, donc financiers. Cela a pour conséquence directe, la mise en péril de la rentabilité financière de ces entreprises.

## 4. Autres politiques

### 4.1 Entreprises

Le 15 octobre 2008, le Gouvernement a validé le plan fédéral pour les PME, « Un nouvel horizon pour le PME », qui découle de l'Accord de Gouvernement du 18 mars 2008.

Ce plan part des constats suivants :

- La structure économique de la Belgique a sensiblement évolué ces dernières années. Les statistiques démontrent qu'en 20 ans, le nombre d'entreprises de moins de 50 personnes a cru de 25 % (de 555.695 à 692.801 entreprises).
- La création de nouvelles entreprises mène à plus d'innovation, à l'apport sur le marché de nouveaux biens et services et à plus d'emplois. Or :
  - o « 70 % des Belges estiment que les entrepreneurs constituent le moteur de notre économie, mais seuls 2% envisagent de devenir entrepreneurs dans les deux années à venir »
  - o Depuis le mois de janvier 2008, pas moins de 5.191 faillites ont été comptabilisées au niveau fédéral. C'est un record absolu, qui dépasse de 8% le précédent atteint en 2005. Plus de 12.000 emplois ont été détruits en conséquence directe. Malheureusement, ce sont surtout les petites entreprises et les PME qui gonflent les chiffres des faillites et cette tendance s'accroît.

Ce plan comporte quarante-sept mesures réparties en cinq axes transversaux, ainsi qu'un axe sectoriel visant spécifiquement les importants secteurs que sont le commerce de détail, le secteur de la construction et le secteur de l'Horeca.

### 4.2 Economie sociale

#### Soutien

Les pouvoirs publics soutiennent l'économie sociale au travers de :

- mesures qui leur sont spécifiquement dédiées telles que l'octroi de subsides ou encore de prêts à taux avantageux, leur soutien au travers des agences conseils comme en Wallonie, etc.
- mesures qui ne leur sont pas spécifiquement dédiées mais auxquelles les entreprises sociales peuvent accéder, notamment :
  - les aides aux sociétés et aux PME (aides à la consultance pour les PME, aides à la formation du personnel, chèque TIC... en région Bruxelloise ; primes aux services de conseils ou encore à l'investissement en Région wallonne, etc.) ;
  - les aides aux ASBL (chèques formation, primes de réduction de la consommation d'énergie, etc.).

#### Pas de définition de référence

Il n'existe pas de définition de l'économie sociale au niveau fédéral. Le 20 novembre 2008, le Parlement Wallon adopté une définition de l'économie sociale au travers d'un décret relatif à l'économie sociale qui reprenait celle du Conseil Wallon de l'Economie Sociale de 1990. Deux autres définitions préexistaient :

- celle proposée en 1997 par le rassemblement du VOSEC (Vlaams Overleg Sociale Economie) d'une trentaine d'organisations représentatives du troisième secteur flamand,
- celle figurant dans l'accord de coopération conclu fin 2004 entre l'Etat fédéral et les entités fédérées dans lequel l'économie sociale est décrite comme un des deux piliers de l'économie plurielle, aux côtés de la responsabilité sociétale des entreprises.

Selon une note de la Chaire CERA<sup>10</sup>, « ces trois définitions renvoient toutes à des formes juridiques et institutionnelles bien définies qui vérifient a priori ces principes : sociétés coopératives et sociétés à finalité sociale, associations (asbl et fondations) et mutuelles ». Cependant, « à l'usage, on est [...] souvent confronté à une grande variété de conceptions de ce que recouvre concrètement l'appellation économie sociale ». Ce qui amène les auteurs à conclure que « la variabilité dans l'interprétation du concept

<sup>10</sup> E-note 4/2007 de la Chaire CERA

*d'économie sociale et l'insuffisance du critère juridique pour repérer les organisations d'économie sociale ne favorisent pas le développement d'un sentiment d'appartenance à ce troisième secteur ».*

Aux concepts d'économie sociale et d'économie plurielle, s'ajoute par ailleurs celui de :

- « non-marchand », auquel de nombreux textes font référence tant au niveau fédéral qu'à celui des entités fédérées ;
- « économie sociale d'insertion » qui désigne au sein de l'économie sociale les entreprises sociales d'insertion par le travail et les organisations d'insertion socioprofessionnelle (OISP).

### **Les sociétés à finalité sociale**

La loi du 13 avril 1995 a créé la qualité de société à finalité sociale (SFS) pour permettre à des organisations commerciales dont la finalité première n'est pas l'enrichissement maximal de leurs membres de se constituer en sociétés. Cette qualité peut être accordée à toutes les formes de sociétés commerciales qui vérifient un certain nombre de dispositions statutaires dont certaines rappellent les principes coopératifs.

Une SFS poursuit nécessairement une finalité sociale, qui doit être précisée dans les statuts, et la politique d'affectation des revenus doit être conforme à celle-ci. La rémunération du capital est autorisée mais limitée. En cas de dissolution de la société, les associés ne peuvent récupérer aucune part dans l'éventuel surplus de liquidation. Ce dernier reçoit une affectation qui se rapproche le plus possible de la finalité de la SFS.

Enfin, les statuts de la SFS prévoient également une limitation au pouvoir votal des associés ainsi que la participation des membres du personnel au capital social.

### **La régionalisation du secteur et la coordination du secteur**

La compétence économie sociale, qui disposait jusqu'à il y a peu d'un Ministère dédié au niveau fédéral, vient d'être régionalisée. Ce transfert de compétence est entouré d'un certain nombre d'incertitudes.

Au niveau régional, la compétence Economie sociale est rattachée aux différents Ministères de l'emploi. Toutefois, il est nécessaire de distinguer les entreprises sociales d'insertion par le travail qui poursuivent un objectif de formation de celles qui poursuivent un objectif d'insertion pérenne. Si les secondes dépendent du Ministère régional de l'économie sociale, les premières (EFT et OISP) sont quant à elles attachées au Ministère compétent pour la formation. En outre, les ETA wallonnes dépendent elles du ministre des affaires sociales et de la ministre de l'aide aux personnes en ce qui concerne les ETA bruxelloises. Par ailleurs, les entreprises actives dans le réemploi dépendent, à côté de leur agrément comme EFT ou EI, des ministres de l'environnement.

Cela a pour conséquence de « séparer » les acteurs de l'économie sociale au niveau des compétences ministérielles. Les Entreprises d'insertion sont par exemple considérées comme appartenant à l'« économie sociale marchande » et relèvent donc du ministre de l'Emploi et de l'Economie. Les EFT sont par contre considérées comme « non marchande » et relèvent, comme déjà mentionné, du ministre de la Formation. Par ailleurs, la coordination des différents ministères est prévue au niveau gouvernemental (via des inter cabinets) mais il n'existe aucun lieu ad hoc (conférence interministérielle sur l'économie sociale, etc.). Cela est fortement dommageable pour l'économie sociale qui est un secteur largement transversal et touche aux Ministères de l'Emploi, de la Formation, de l'Environnement et des Affaires sociales.

### **Un soutien et une reconnaissance insuffisante du secteur**

Nombreux sont les dispositifs et outils qui permettent de soutenir le secteur de l'économie sociale : agréments, subsides, agences conseil, fonds et garanties spécifiques, etc.

Pour autant, les entreprises sociales et l'économie sociale restent confrontées :

- à la difficulté de mobiliser sur les investissements en capital et sont donc sous-capitalisées,
- à l'absence de formations spécifiques à quelques exceptions près et à la nécessité d'accompagnements spécifiques en gestion des entreprises sociales,
- au problème du préfinancement des subsides,
- au manque de coordination des différentes politiques et ce, d'autant plus qu'avec la régionalisation de l'économie sociale, cette compétence est répartie entre plusieurs entités décisionnaires,
- à une consultation insuffisante de la part des pouvoirs publics et à un manque de représentation officielle du secteur.

## **4.3 Environnement**

En Belgique, la mobilité reste très fortement liée à l'usage de la voiture, dont le parc continue de croître. La production de déchets reste, quant à elle conséquente.

Aussi, une meilleure intégration des clauses sociales et environnementales dans les marchés publics est-elle essentielle. Une avancée a été faite en ce sens le 3 juillet 2009, date à laquelle le Conseil des Ministres a pris acte du Plan d'action fédéral Marchés publics durables 2009-2011.

Pour la période de ce plan d'action, le gouvernement fédéral belge s'allie à l'objectif du Conseil européen et de la Commission européenne quant à l'intégration de 50% de procédures d'achat durables pour l'ensemble des marchés publics fédéraux.

Sachant que les questions de la mobilité, de l'emploi et de l'environnement sont au cœur de l'activité des entreprises sociales, sans parler des ressourceries, la question de leur accès à ces marchés est cruciale.

#### **4.4 Marchés publics**

Les marchés publics représentent 16% du PIB belge, ce qui n'est pas négligeable.

L'accès à ces marchés représente pour une partie des entreprises d'économie sociale d'insertion belges francophones un enjeu très important. Cela leur offre en effet des possibilités intéressantes en termes de contrats mais également en termes de dimension pédagogique pour certaines entreprises. Les EFT trouvent par exemple dans ces marchés des travaux qu'elles ne réalisent pas auprès des particuliers. Ces marchés leur amènent donc une stabilité en termes financiers et une diversité dans les travaux.

Du côté des pouvoirs publics, l'octroi de leurs marchés à des entreprises à finalité sociale commence réellement à les intéresser et, dans certains cas, à devenir une réalité. L'octroi des marchés publics à l'économie sociale porte pour le moment principalement sur les secteurs des parcs et jardins et de la construction. Mais d'autres pistes s'ouvrent et ont déjà été testées : nettoyage industriel, archivage et scannage de documents, restauration, nouvelles technologies dans les espaces publics, collecte et revalorisation des déchets.

Depuis près de 5 ans, divers projets ont été développés pour accompagner, d'une part les entreprises d'économie sociale, et d'autre part les pouvoirs adjudicateurs dans les démarches nécessaires à la mise en place de marchés publics favorables aux entreprises à finalité sociale. Les clauses sociales et environnementales sont accessibles en Belgique de même que la réservation de marché pour des entreprises d'économie sociale. Si les choses ont été lentes au départ, des premiers cas de réservation et de soumission ont fait leur apparition depuis un an, surtout au niveau communal ou intercommunal. Le gouvernement wallon, conscient de l'impact que peut avoir les clauses sociales sur le secteur et l'emploi, est en train de passer un décret. Celui-ci porte sur l'obligation de pratiquer les clauses sociales pour des marchés auxquels les entreprises d'économie sociale n'ont pas la capacité d'accès mais pourront néanmoins être partenaires à travers une sous-traitance avec des entreprises privées qui décrochent les marchés publics. Ce mécanisme favorisera dans le futur un rapprochement entre un certain nombre d'entreprises d'économie sociale et des entreprises privées.

A l'heure actuelle les marchés concernés sont relativement limités en termes de volume financier puisqu'ils ne dépassent que très rarement les 100.000 euros. Il s'agit soit de réservation de marché, soit d'obligation à l'entreprise soumissionnaire de réaliser des formations de stagiaires ou d'octroyer une place privilégiée aux personnes handicapées ou peu qualifiées. Un effet d'accélération peut actuellement cependant être constaté tant au niveau des différents pouvoirs publics qu'au niveau des entreprises d'économie sociale qui y voient de plus en plus une possibilité attractive de contrat.

## B – Ce qui manque au niveau politique

Une part non négligeable des constats dressés précédemment quant à l'efficacité des politiques existantes trouve une explication dans les éléments d'analyse suivants.

### *1. Une meilleure coordination et articulation entre les différents niveaux de pouvoir et une simplification des flux financiers que cela sous-tend*

Le cadre fédéral belge est en constante évolution et les interactions qui se nouent entre les différents niveaux de pouvoir (national, régional, communautaire, voire européen) sont régulièrement modifiées. Encore à l'heure actuelle et pour nombre de domaines, en découle une répartition des compétences et des flux financiers qui complexifie fortement la mise en oeuvre des politiques aux différents échelons.

A titre d'illustration, les aides à l'emploi sont régies par plus de 85 mesures et la politique d'activation engendrent de nombreux flux financiers de l'Etat fédéral vers les Régions et les Communautés puisque :

- L'Etat fédéral est compétent en matière de fiscalité et de sécurité sociale et assure donc le paiement des allocations chômage et leur reversement dans le cadre des politiques d'activation,
- Les régions sont compétentes pour les placements de travailleurs et la remise à l'emploi des chômeurs,
- Les Communautés sont compétentes pour tout ce qui relève de l'enseignement et de la formation professionnelle (en Wallonie, la communauté française a transféré cette compétence à la Région).

Dans ce cadre, les Régions disposent d'un droit de tirage au fédéral pour les programmes de lutte contre le chômage. Une révision de ce système de droit de tirage établi en 1988 semble nécessaire pour rétablir une juste proportionnalité entre les régions.

Face à cette situation, le Plan pour l'emploi 2009 propose notamment, au travers de sa mesure 18, de conclure « *un nouveau plan ambitieux d'activation coordonnant les actions fédérales et régionales, fixant de nouveaux objectifs clairs et une méthode d'évaluation collective ainsi qu'une nouvelle méthode, un nouveau mode de financement et, en cas d'accord, une adaptation ou modification de la frontière des compétences fédérales et régionales en matière d'accompagnement et de suivi des demandeurs d'emploi.* ».

De la même façon, suite à la régionalisation de la compétence fédérale en matière d'économie sociale, il conviendrait de veiller à ce que l'ensemble de ces moyens fédéraux soit alloués aux régions proportionnellement au poids de leur population et aux caractéristiques du marché de l'emploi (proposition faite par la FeBISP dans le cadre de son Mémoire 2009).

Il est en est de même pour les aides aux personnes qui sont une compétence partagée de l'Etat fédéral, des Régions, des Communautés, des Communes, voire des provinces.

### *2. Une simplification et un réajustement de la politique d'activation*

Comme l'atteste la mesure 18, reprise ci-dessus, du Plan pour l'Emploi 2009, le Gouvernement fédéral s'accorde à dire que des réajustements de la politique d'activation sont nécessaires.

Les acteurs de l'économie sociale, et plus particulièrement ceux des entreprises sociales d'insertion par le travail, souhaitent eux aussi vivement la réforme de cette politique dont ils constatent les effets pervers au quotidien.

Ils insistent notamment sur le fait que la politique actuelle d'activation :

- les dote tout à la fois d'un rôle d'accompagnement et de contrôle, ce dernier ne leur permettant pas d'établir le lien de confiance nécessaire pour accompagner le public concerné dans une démarche constructive ;
- a pour conséquence directe l'augmentation de la demande de formation et la mise en place progressive d'un système de formation de masse qui ne garantit pas la réinsertion professionnelle des personnes concernées ;
- ne favorise pas assez la mise en place de filières et de passerelles entre les opérateurs concernés, ne permettant pas au public de s'inscrire dans un logique de parcours coordonné entre les acteurs afin de lui permettre plus aisément de cheminer vers une réinsertion, aussi bien sociale que professionnelle.

### *3. La nécessité d'un vrai suivi et d'évaluations pour prendre du recul quant à des politiques développées relativement récemment*

Suivi et évaluation sont des outils essentiels d'aide à la décision, qui sont d'autant plus cruciaux en Belgique que :

- nombre de politiques en place sont relativement récentes ;
- la Belgique est un Etat fédéral qui a connu encore récemment une redistribution des différentes compétences au sein des différentes entités décisionnaires qu'il fédère, ce qui nécessite une bonne coordination afin de développer des politiques efficaces et cohérente à tous les échelons, tant local, que national ou européen ;
- la Belgique a connu ces dernières années une certaine instabilité politique qui ne rend que plus nécessaire l'inscription des politiques dans la continuité, tout en procédant aux réajustements nécessaires.

Pour ne prendre qu'un exemple, les ILDE (Initiatives Locales de Développement de l'Emploi), qui se sont fortement développées depuis leur apparition en région de Bruxelles Capitale en 2005 pour atteindre le nombre de 54 en 2008, ont été freinées dans leur développement faute de budget. Pour l'exercice 2008, les structures agréées existantes auraient dû recevoir un financement de 7 100 00 euros, là où le budget disponible n'était que de 4 500 000 euros sans qu'elles en aient été informées en amont (chiffres fournis par la FeBISP). Les critères de l'Ordonnance qui régit le financement de l'économie sociale à Bruxelles ne sont donc pas respectés, bien que les budgets alloués à l'économie sociale d'insertion n'aient cessé d'augmenter au cours de la dernière législature pour passer de 620 000 euros en 2005 à 5 000 000 en 2009.

A l'évidence, la participation des acteurs concernés à ces processus de suivi et d'évaluation est essentielle afin de renforcer la logique de co-construction des politiques publiques et afin que ces dernières soient le plus possible en prise avec les enjeux auxquels elles doivent répondre.

# C – Ce qui est souhaité pour le futur

## 1. Pleine expression des plus-values sociales

La tendance actuelle est de considérer les entreprises sociales d'insertion par le travail comme un instrument de la politique de l'emploi.

Le fait d'enfermer les entreprises sociales dans un tel rôle limite considérablement l'impact des plus-values qu'elles apportent au travers de leur finalité et de leur façon de faire.

Or face aux défis actuels et futurs auxquels est et sera confrontée la Belgique, en termes d'inclusion, d'emploi, d'environnement, d'éducation, etc., ces entrepreneurs de l'économie sociale :

- ont toujours proposé des solutions innovantes, voire étaient d'avant-garde, comme cela a pu être le cas dans le développement des services à la personne ;
- poursuivent des finalités qui visent à remettre l'humain au centre de toute entreprise et offrent ainsi une garantie supplémentaire dans des domaines d'intervention où la responsabilité sociale est essentielle ;
- ont développé de longue date des savoir-faire qui permettent d'apporter des réponses pertinentes dans des domaines aussi divers que l'inclusion, l'emploi, l'environnement, les services à la personne...

## 2. Reconnaissance

Il apparaît donc essentiel que les entreprises sociales et l'économie sociale en général soient reconnues pour ce qu'elles sont et que les moyens leur soient donnés de faire jouer à plein leurs qualités et potentialités.

Cela passera notamment par :

- une définition claire et une reconnaissance, du champ de l'économie sociale en général, de sa finalité politique et, par conséquent, un soutien et un mode de relation adapté ;
- une reconnaissance de la diversité des entrepreneurs sociaux (types de structures, domaines d'intervention, modes de financement, etc.), nécessitant une adaptation des modes de relation avec les pouvoirs publics (agrément, conventions, financements, etc.) ;
- l'indépendance et la pérennité des entreprises de l'économie sociale ;
- l'association, sur le mode du partenariat des acteurs de l'économie sociale, à la construction des politiques publiques, leur mise en œuvre, leur évaluation, etc.

En faisant ainsi des acteurs de l'économie sociale des partenaires à part entière de la prise en charge des questions de société auxquelles est confrontée la Belgique, ainsi que de son développement, il s'agit de faire jouer à plein toutes les qualités et potentialités de l'économie sociale pour le futur.

## 3. Avenir

Il s'agit d'un enjeu majeur pour l'inclusion, comme le confirme l'hypothèse chiffrée avancée par l'UNIPSO dans son étude économique 2009, « Dix années d'évolution du secteur à profit social » :

En Belgique, le secteur à profit social passerait de 608.633 postes de travail en 2006 à 669.514 en 2020 et à 734.760 en 2060. En région wallonne, le nombre de postes de travail serait de 193.119 en 2020 et de 222.619 travailleurs en 2060. Pour répondre aux besoins de la population, le secteur devrait théoriquement engager 16.248 travailleurs d'ici 2020 et 45.748 travailleurs d'ici 2060<sup>11</sup>.

L'UNIPSO précise par ailleurs que cela « nécessitera le soutien politique et financier des pouvoirs publics. Et ce d'autant plus que « la simulation ne tient compte ni des nouvelles infrastructures que le secteur devra construire pour accueillir les futurs travailleurs ni des modifications possibles dans l'intensité des demandes ou dans le type de besoins offerts par les services non marchands. Cette hypothèse minimise, par conséquent, le développement probable du secteur qui est également lié aux nouveaux besoins et aux nouvelles exigences de la population dictés par les évolutions sociales, économiques, culturelles et environnementales. »

<sup>11</sup> Source : Perspectives de population 2007-2060, BFP-DG SIE et UNIPSO

Ainsi, à l'évidence, l'évolution économique, sociétale et démographique de la Belgique fera apparaître de nouveaux besoins auxquels les services du secteur de l'économie sociale devront faire face, aux côtés des pouvoirs publics et de l'économie classique :

- Vieillesse de la population : la proportion des personnes âgées dans la population Belge devrait augmenter de 3,48% en 1997 à 5,18% en 2010 à Bruxelles<sup>12</sup>, de 16,53% en 2007 à 25,91% en 2060 en région Wallonne<sup>13</sup> et, selon une étude récente réalisée par la Fédération des CPAS<sup>14</sup>, il faudrait en Région wallonne 6.000 nouveaux lits d'ici 2011 et 13.000 d'ici 2021 afin de subvenir aux besoins de la population âgée.
- Besoin croissant de prise en charge des enfants et des jeunes du fait de la nécessité croissante d'avoir recours à deux salaires dans les familles.
- Augmentation du nombre de personnes en situation de risque de pauvreté car, selon le Service de lutte contre la pauvreté, la précarité et l'exclusion sociale et UNIPSO, « à politique inchangée, il existe un risque de compter 178.215 personnes de plus en risque de pauvreté d'ici 2060 » en région wallonne.
- Nécessité de développement du nombre de logements sociaux.
- Meilleure gestion des déchets, développement de moyens de transports alternatifs à la voiture, éco construction, etc.
- Mais aussi : intégration des nouveaux migrants, emploi des personnes handicapées de moins en moins intégrées sur le marché classique du fait d'une exigence croissante en termes de productivité, vieillissement des personnes handicapées...

Dans tous ces domaines, les entrepreneurs de l'économie sociale ont des réponses à apporter.

Entre autres raisons, en voici quelques-unes :

- ils ont été pionniers dans le développement des services de proximité et des services à la personne ;
- ils sont très investis dans le développement durable : éco-construction, énergies renouvelables, etc.
- ils disposent de compétences avérées dans le domaine de l'inclusion sociale et s'appuient sur une approche globale des personnes tant sur le plan social que professionnel ;
- leur diversité leur permet d'intervenir à de nombreux niveaux et dans différents secteurs, ce qui constitue un atout notamment en matière d'inclusion (accompagnement des personnes dans une logique de parcours, complémentarités y compris avec les pouvoirs publics, etc.).

---

<sup>12</sup> ULB, "Evolution démographique et avenir de la sécurité sociale en Belgique"

<sup>13</sup> Source : Perspectives de population 2007-2060, BFP-DG SIE et UNIPSO

<sup>14</sup> Estimation de la programmation et des besoins en lits MRPA, perspectives 2011-2031, UVCW, Fédération des CPAS, mars 2008.

## D – Les bonnes pratiques

### 1. Le Plan de Cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS)

#### 1.1 Finalité

Le 5 novembre 2009, le Parlement wallon a adopté les décrets relatifs au Plan de cohésion sociale des villes et communes de Wallonie (PCS). Ce dispositif prolonge et transforme un dispositif précédent de prévention des risques au niveau local, le Plan de prévention de proximité, en un dispositif d'émancipation sociale, s'inspirant du concept de cohésion sociale du Conseil de l'Europe adapté au contexte politique wallon. Ce nouveau dispositif a retenu l'attention du Conseil de l'Europe, qui s'intéresse à la création de son indicateur de « cohésion sociale ».

Le PCS vise à soutenir les communes wallonnes qui s'engagent à promouvoir la cohésion sociale sur leur territoire.

Ses objectifs sont les suivants :

- le développement social des quartiers ;
- la lutte contre toutes les formes de précarité, de pauvreté et d'insécurité au sens large.

Il repose sur la promotion de l'exercice de 6 droits fondamentaux de compétence régionale : le droit à un revenu digne, le droit à la protection de la santé et à l'aide sociale et médicale, le droit à un logement décent et à un environnement sain, le droit au travail, le droit à la formation, le droit à l'épanouissement culturel et social.

Le PCS doit se décliner actions coordonnées au sein de quatre axes :

- l'insertion socioprofessionnelle,
- l'accès à un logement décent,
- l'accès à la santé et le traitement des assuétudes
- le retissage des liens sociaux, intergénérationnels et interculturels.

#### 1.2 Méthode et moyens

Un indicateur synthétique d'accès aux droits fondamentaux permet de mesurer le niveau de cohésion sociale de chaque commune wallonne. Il sert donc à évaluer la situation de départ de la commune au regard de ces droits et permet d'objectiver l'octroi des subsides en renforçant le soutien aux communes qui en ont le plus besoin.

Un diagnostic de cohésion sociale, effectué par les communes, avec les associations, services et institutions concernés, doit faire apparaître les atouts, les faiblesses et les besoins locaux. Il recense les principales initiatives publiques ou privées déjà mises en œuvre sur le territoire communal, les attentes de la population et les manques à satisfaire en termes de populations, de quartiers, d'infrastructures ou encore de services pour renforcer son niveau de cohésion sociale au regard des objectifs et axes du Plan.

Chaque Plan est basé sur des partenariats effectifs et favorisant le travail en réseau. Il s'agit là d'une condition sine qua non visant à renforcer la cohésion sociale.

Les partenariats peuvent impliquer un transfert financier au bénéfice d'un ou plusieurs opérateurs (associations, services ou institutions) chargés de la mise en œuvre d'une ou plusieurs actions du plan. Dans ce cas, une convention de partenariat est conclue entre le/les opérateur(s) et la commune concernée. Une commission d'accompagnement, pilotée par la commune veille au bon déroulement du PCS, sous la houlette de la commune, d'un chef de projet et de partenaires. C'est elle qui détermine la manière d'associer la population.

Une procédure d'accompagnement des communes est mise en place au sein de l'administration wallonne, qui distingue le service qui assure l'accompagnement et l'évaluation des PCS du service qui en assume le contrôle administratif et financier.

Les évaluations seront menées en concertation avec les acteurs locaux en valorisant l'apprentissage collectif et la mutualisation des savoirs et des savoir-faire, notamment sur le plan de la construction des indicateurs d'évaluation des résultats et de l'impact du PCS sur le niveau de cohésion sociale et de bien-être de la commune.

Les PCS doivent bénéficier d'une subvention allouée aux communes par le Ministre des Affaires intérieures qui sera déterminée en fonction de la catégorie démographique de la commune et de son indicateur d'accès aux droits fondamentaux, l'objectif étant d'aider davantage les communes ayant le plus de besoins. Des points APE dédiés au Plan de cohésion sociale seront par ailleurs alloués aux communes par le Ministre de l'Emploi. Les communes devront quant à elles assurer le cofinancement des actions développées dans le Plan de cohésion sociale à concurrence de 25% de la subvention reçue.

Le décret prévoit aussi la possibilité pour d'autres ministres de contribuer au financement d'actions menées dans le cadre du Plan par des associations partenaires. Afin de favoriser le développement de partenariats avec le secteur associatif, ces moyens sont réservés aux communes qui octroient déjà des moyens financiers au secteur associatif pour mener des actions dans le cadre du Plan de cohésion sociale.

Les premiers PCS doivent entrer en vigueur en 2009 et se poursuivront jusqu'au 31 décembre 2013.

## 2. Entreprises d'insertion

### 2.1 Aperçu général

Les principales conditions pour qu'une entreprise soit reconnue comme Entreprise d'insertion (EI), sont qu'elle prenne le statut de Société à finalité sociale (SFS) et qu'elle engage un certain pourcentage de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer. Ce pourcentage évolue de 20 à 50% en fonction de l'âge de l'entreprise.

Outre une série d'obligations plus traditionnelles (ne pas être en faillite, ne pas être en infraction, ne pas être redevable d'arriérés d'impôts, etc.), l'EI doit s'engager respecter une tension salariale modérée qui ne pourra excéder, en équivalent temps plein, un rapport de 1 à 4 entre les rémunérations salariales brutes les plus basses et les plus élevées, en ce compris les avantages légaux et extralégaux.

### 2.2 Bilan

Les résultats de la mesure sont assez exceptionnels. En 10 ans, ce sont 135 structures qui ont vu le jour offrant plus de 4000 emplois. A noter toutefois que c'est surtout ces 5 dernières années que le nombre d'EI a augmenté de manière spectaculaire suite à l'arrivée du dispositif Titres-services. Entre 2001 et 2008, le nombre d'EI a en effet été multiplié par trois.

60% des travailleurs des Entreprises d'insertion wallonnes sont des personnes dites « demandeurs d'emplois difficile à placer ». Il s'agit de personnes âgées de plus de 18 ans qui, au moment de leur engagement, sont inscrites comme demandeur d'emploi au FOREM et ne sont pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur.

La très grande majorité des emplois au sein des entreprises d'insertion sont des contrats à durée indéterminée. L'EI vise en effet l'insertion par l'emploi de personnes peu qualifiées à travers une activité productrice de biens et de services. Les travailleurs issus du public cible bénéficient par ailleurs d'un accompagnement social et de formations continues. Depuis quelques années, des projets de job coaching ont été développés au sein des fédérations d'EI et de certaines EI. Il s'agit d'aider la personne qui désire quitter l'entreprise à trouver un emploi au sein d'entreprises classiques. Le job coach suit la personne plusieurs mois après son embauche en dehors de l'EI.

En 2005, Olivier Grégoire et Alexis Platteau ont publié, au sein de la Revue belge de sécurité sociale, une étude sur l'impact budgétaire de l'engagement de demandeurs d'emploi dans les entreprises d'insertion<sup>15</sup>. Ils y démontrent que « la mesure de l'impact budgétaire de l'engagement de demandeurs d'emplois particulièrement difficiles à placer dans les entreprises d'insertion démontre un bénéfice important pour les pouvoirs publics ». Ce bénéfice serait en moyenne de 267,47 euros par demandeurs d'emplois embauchés au sein des entreprises d'insertion wallonnes. Cela en estimant que 30% des personnes embauchées auraient de toute manière trouvé un emploi ailleurs que dans l'EI si cette dernière ne les avaient pas engagés (effet de perte sèche).

---

<sup>15</sup> Grégoire, O. & Platteau, A., 2005, 'L'impact budgétaire de l'engagement de demandeurs d'emploi dans les entreprises d'insertion', Revue belge de la sécurité sociale, 3.

La remise au travail des personnes engagées par l'EI, de même que l'accompagnement social dont elles bénéficient, leur permet de faire face petit à petit aux nombreuses difficultés qu'elles connaissent (problèmes de logement, de santé, d'alcoolisme, etc.). En 2008, l'enveloppe réservée par la Région wallonne aux EI est de 9.921.000 euros. Cette enveloppe a été augmentée de 17.5% par rapport à 2007. Ce qui démontre une volonté d'étendre et de soutenir ce dispositif, sans doute par réalisme quant aux effets positifs qu'il engendre.

Le système des EI permet de donner du travail à des personnes qui ne peuvent accéder au marché du travail classique. L'avantage « théorique » de ces structures est de proposer des contrats à durée indéterminée et dès lors de permettre à la personne, si elle le souhaite, de rester travailler au sein de l'entreprise autant qu'elle le souhaite. La plus grosse faiblesse actuelle des EI repose sur la dégressivité des subventions publiques. L'Etat considère effectivement que le manque de productivité des travailleurs (qu'il compense par une subvention) diminue avec l'acquisition de techniques, l'accompagnement social, etc. pour, après 4 ans, disparaître complètement. Or, cela n'est clairement pas aussi simple. Beaucoup de travailleurs issus du public cible connaissent des difficultés (sociales, psychologiques, etc.) très lourdes et certains d'entre eux ne pourront jamais trouver un travail dans une entreprise privée classique. La dégressivité des subsides oblige pour le moment nombre d'EI à mettre fin au contrat de leurs travailleurs après 4 ans, sans pour autant que ces personnes ne soient assurées de pouvoir trouver un emploi de qualité ailleurs. A noter toutefois que la mesure SINE offre aux employeurs de l'économie sociale une réduction des cotisations patronales de sécurité sociale de manière illimitée pour les travailleurs du public cible âgés de plus de 45 ans. Cette mesure permet dès lors à ces travailleurs de pouvoir rester au sein de l'entreprise d'économie sociale aussi longtemps qu'ils le souhaitent.

## 2.3 Perspectives

Si de nouvelles EI naissent encore chaque année, la croissance du secteur s'est largement ralentie depuis une ou deux années. La demande des clients Titres-services s'est en effet stabilisée. D'autres secteurs semblent par contre porteurs pour les EI, à savoir tout ce qui touche au développement durable : éco-construction, mobilité, etc. Plusieurs EI ont en effet vu le jour récemment dans ces secteurs.

Le soutien de la Région wallonne aux EI est relativement important, ce qui permet d'espérer que ces structures vont continuer à pouvoir se renforcer et que de nouvelles structures pourront voir le jour.

## 3. Les entreprises de travail adapté

### 3.1 Aperçu général

Pour être reconnue comme ETA, une entreprise doit employer dans le cadre d'un contrat de travail au minimum 80% de personnes qui présentent un handicap mental de plus de 20% ou une invalidité physique de plus de 30% et qui, du fait de la nature ou du degré de leur handicap, ne peuvent temporairement ou définitivement exercer une activité professionnelle dans un cadre de travail normal. L'entreprise de travail adapté doit également veiller à ce que les personnes handicapées puissent effectuer un travail utile et rémunérateur. Elle doit enfin leur offrir des possibilités d'adaptation professionnelle et de promotion et, dans la mesure des possibilités, d'accès à un emploi normal.

### 3.2 Bilan

Les résultats de cette mesure sont importants puisque aujourd'hui, en Région bruxelloises et wallonnes, 71 structures ont été créées, avec 10.500 emplois. Parmi ces emplois, 9120 sont occupés par des personnes handicapées.

Les ETA doivent offrir aux personnes handicapées un emploi épanouissant et rémunérateur. Les contrats offerts sont à 80% des contrats à durée indéterminée. La grande majorité des travailleurs restent d'ailleurs travailler au sein des ETA toute leur carrière. Les ETA sont toutefois tenues dans la loi de 1995, d'assurer aux personnes handicapées une valorisation de leurs compétences et une formation continue chaque fois que possible. L'objectif est de permettre un transfert du travailleur handicapé vers l'emploi ordinaire ou sa promotion au sein de l'entreprise de travail adapté. En terme de genre, les ETA engage 70% d'hommes pour seulement 30% de femmes.

La force des ETA est de pouvoir offrir un travail adapté et de longue durée à des personnes qui, sinon, ne pourraient trouver d'emplois sur le marché classique du travail ou du moins difficilement. Une attention importante est portée de la part des ETA pour proposer des postes de travail adaptés au handicap des personnes qu'elles emploient mais également pour « valoriser » les handicaps. C'est ainsi qu'une ETA qui emploie principalement des personnes sourdes a développé un service de paletterie, métier particulièrement bruyant. Une autre ETA propose à des personnes aveugles de travailler dans un call-centre, là où le handicap ne pose aucun problème.

Les deux grandes faiblesses actuelles de l'agrément ETA sont d'une part la politique des quotas et d'autre part leur statut d'asbl. Les quotas imposés par les deux Régions (wallonnes et bruxelloises) empêchent les ETA de bénéficier de subsides pour l'engagement pourtant nécessaire de nouveaux travailleurs. Un deuxième problème est donc celui de leur statut. Si aujourd'hui, les ETA ne sont plus obligées d'être des asbl, la grande majorité d'entre elles sont encore constituées sous ce statut. Cela les empêche de pouvoir bénéficier d'aides à l'investissement ou à l'expansion économique (qui sont des subsides relativement importants) dévolus au secteur « marchand ». Pour y accéder, les ETA devraient se transformer en société commerciale (comme des coopératives qu'elles soient à Finalité Sociale ou pas). Certaines ont d'ailleurs déjà franchi le pas.

### 3.3 Perspectives

Il n'y a pratiquement plus aucune ETA qui se crée actuellement, ce qui s'explique par le système de quotas. Par contre, l'emploi continue à augmenter au sein des ETA. Les ETA plaident d'ailleurs pour une augmentation du quota d'emplois subsidiés qui leur est imposé par la Région wallonne. Elles continuent en effet à embaucher des personnes (handicapées ou pas) sans toutefois pouvoir recevoir une compensation financière pour ces emplois. De plus la demande d'emplois pour des personnes handicapées semble bien plus importante que l'offre actuelle.

Dans une étude réalisée à la demande du Ministre de la Région wallonne chargé des Affaires sociales entre décembre 2001 et décembre 2002, le Centre d'Economie sociale de l'Université de Liège montrait le retour positif des ETA sur les finances de l'Etat belge. Elle démontrait à l'époque que si les ETA obtenaient d'engager 200 personnes en plus du quota qui leur est imposé, le bénéfice pour l'Etat Fédéral serait par an de 2.195.166 euros, tandis que le coût à charge de la Région wallonne s'élèverait par an à 1.992.826 euros, soit un gain annuel pour les pouvoirs publics de 202.340 euros.

Les ETA sont aujourd'hui confrontées à un problème important en termes de marché. La grande majorité des ETA ont développé des services à destination exclusivement des entreprises privées (si ce n'est celles actives dans les parcs et jardins qui ont également des clients publics). Or, ces services de sous-traitance tendent à être meilleur marché dans des pays de l'Europe de l'Est. Les ETA se voient donc confrontées à une baisse importante des contrats. Elles vont devoir renouveler leurs activités et trouver des créneaux porteurs en termes de marchés et d'emplois. Certaines ont déjà entrepris cette démarche en créant une deuxième structure sœur sous forme d'entreprise d'insertion par exemple. Le lien entre les ETA et les autres structures d'économie sociale d'insertion devrait se renforcer dans les années à venir.

## E - Recommandations

La plupart des recommandations de ce rapport reprennent celles émises par les différentes fédérations du secteur de l'économie sociale dans la perspective des élections régionales qui se sont tenues en même temps que les élections européennes le 7 juin 2009.

Les principales sources utilisées sont les suivantes :

- SAW-B : Mémoire Wallon 2009, mémoire bruxellois 2009, qui reprennent les principales propositions des autres fédérations
- Interfédé ; mémoire 2009 du secteur des EFT et OISP
- FeBISP : Mémoire 2009
- Atout EI : Mémoire 2009 des entreprises d'insertion affiliées à Atout EI
- EWETA : Mémoire 2009 du secteur des ETA Wallonnes
- Febecoop : mémoires élections régionales 2009
- Concertes : Mémoire Wallon 2009, Mémoire bruxellois 2009, Mémoire européen 2009
- Ressources : Mémoire 2009

### 1. Une meilleure reconnaissance des entreprises sociales d'insertion par le travail et de l'économie sociale en général

- **Une définition claire de l'économie sociale** aux différents échelons, non limitée à ce qui est communément appelée l'économie sociale d'insertion.
- **Un ministre en charge de l'économie sociale aux différents échelons (Etat fédéral et Régions) et des organes de coordination des politiques entre les différents niveaux décisionnaires** afin d'assurer un développement cohérent de l'économie sociale en Belgique, le Conseil fédéral pour l'économie plurielle mis en place en 2006 n'étant plus actif.
- **Le développement de cursus universitaires et de formations professionnelles spécifiques aux entreprises sociales.**

### 2. L'indépendance et la pérennité des entreprises sociales pour favoriser le développement de l'entrepreneuriat social

- **La sécurisation des différents modes de financement des entreprises sociales** afin de ne pas régulièrement remettre en cause leur viabilité.  
Cela suppose notamment:
  - le développement des financements structurels,
  - une meilleure articulation entre les différents modes de financement disponibles,
  - l'établissement de règles claires et durables d'attributions des subsides et autres financements,
  - la budgétisation des montants nécessaires par les organismes et institutions qui financent, afin de garantir la disponibilité et le versement des montants dus,
  - la reconnaissance comme dépenses éligibles des charges financières liées aux coûts des crédits nécessaires au préfinancement des subsides.
- **Une simplification administrative** afin d'alléger le coût de la gestion administrative auquel sont confrontées les entreprises sociales, qui est principalement dû au fait que ces structures, souvent de taille modeste, recourent à différents modes de financements.  
La mise en place de dossiers uniques de demande de subside et de bilan, communs aux différentes instances régulièrement sollicitées pour un financement constituerait une étape significative en ce sens.

- **Le développement des outils financiers de soutien aux petites entreprises et à l'économie sociale.**  
Bien qu'il y ait des organismes tels que BRUSOC en Région de Bruxelles Capitale ou la SOWECSOM en Région Wallonne, il apparaît important de :
  - assurer un montant de garantie au moins aussi élevé que celui du Fonds de l'économie sociale et durable (FESD) qui n'est plus actif désormais,
  - élargir les missions et le champ des bénéficiaires de ces soutiens,
  - autoriser les cofinancements au travers du recours à de tels outils...
- **La promotion et le soutien au développement de modes de financements alternatifs.**  
Cela passera notamment par :
  - La promotion et le soutien au développement de l'épargne solidaire à tous les niveaux (citoyens, salariés, pouvoirs publics, etc.) et à la mise en place du label européen de l'épargne solidaire.
  - La promotion de l'ISR auprès des communes, provinces et autres pouvoirs adjudicateurs et l'aboutissement du projet de décret sur l'investissement socialement responsable (ISR) dans les marchés des pouvoirs publics et les marchés financiers en région Wallonne.
- **Le développement du recours aux clauses sociales et environnementales dans les marchés publics et l'accompagnement des fonctionnaires et des organisations de l'économie sociale dans leur appropriation.**

### 3. La reconnaissance de l'expertise sociale et la co-construction des politiques publiques

- **Une reconnaissance et un mode d'évaluation européens des plus-values, ou encore externalités positives, des entreprises sociales.**  
L'utilisation des comptes satellites telle que cela s'effectue en Belgique, ou encore la méthode du Rendement social sur Investissement (plus connu sous son appellation anglaise : Social Return on Investissement – SROI) constituent des approches intéressantes à ce titre. Cependant, certaines plus-values restent insuffisamment prises en compte comme l'impact de l'investissement des bénévoles dans les entreprises sociales.
- **La reconnaissance des savoir-faire spécifiques des entreprises sociales d'insertion par le travail en matière d'accompagnement social et professionnel des publics les plus en difficulté et éloigné de l'emploi.**  
Les entreprises sociales d'insertion par le travail doivent être des partenaires à part entière des politiques de l'emploi et de l'inclusion et non pas simplement des opérateurs, leurs savoir-faire et leur capacité d'adaptation et d'innovation sont autant d'atouts pour faire face à certaines tendances qui vont se renforcer avec le temps comme l'inclusion des personnes issues de l'immigration hors UE, des demandeurs d'asile, des personnes ayant effectué un passage en milieu carcéral, etc.
- **La reconnaissance et le soutien de la capacité d'innovation et d'impulsion des entreprises sociales, de leur spécificité et de leur expertise.**  
Qu'il s'agisse des services à la personne ou encore des emplois verts, il est incontestable que les entreprises de secteur de l'économie sociale ont joué un rôle considérable dans leur développement.  
Aussi, afin de soutenir la capacité d'innovation des entreprises sociales, il apparaît essentiel de :
  - associer plus étroitement les entreprises sociales à la construction des politiques publiques,
  - leur garantir une autonomie par rapport aux pouvoirs publics,
  - favoriser leur développement,
  - favoriser la mutualisation et la dissémination de leurs bonnes pratiques.
 Pour autant, il ne faut pas céder à la tendance inverse qui verrait les entreprises sociales uniquement soutenues et financées pour leur capacité d'innovation. Cette tendance est décelable

dans les programmes opérationnels des fonds structurels pour la période 2007-2013, qui intègrent les principes d'Equal suite à la disparition de ce programme et positionnent souvent l'économie sociale sur le développement d'actions innovantes.

- **De manière plus générale, la reconnaissance et le développement de la place de l'expertise et de l'expertise sociale des entreprises sociales** dans la construction et la mise en oeuvre des politiques publiques en :

- proposant des informations claires, accessibles et centralisées sur les domaines qui les concernent (références juridiques et législatives, aides et soutiens proposés, lieux et temps de concertation, stratégies politiques développées aux différents échelons de pouvoir, volumes financiers engagés et subsides proposés, etc.),
- proposant des outils simples ou autres supports permettant de rendre plus abordables des processus et dispositifs politiques complexes,
- associant plus systématiquement les acteurs de l'économie sociale concernés et/ou les fédérations les représentant à l'élaboration, la mise en oeuvre et l'évaluation des politiques publiques au travers d'une relation partenariale clairement établie.

En effet, l'articulation des stratégies aux différents niveaux politiques et territoriaux est difficile à appréhender dans son ensemble, de la même façon qu'il est peu aisé de tracer les financements et leurs montants d'un échelon à l'autre. Cela est particulièrement vrai pour ce qui concerne l'utilisation des fonds structurels européens.

- **L'adoption d'une stratégie de Top-down / Bottom-up pour associer les différents acteurs et personnes concernées à l'élaboration des politiques publiques.**

Pour ce qui relève des questions d'inclusion et de protection sociale, on pourra se référer aux recommandations émises par Pour la Solidarité lors d'un précédent rapport quant à la mise en oeuvre de Méthode Ouverte de Coordination (MOC).

*Cf. annexe 2*

- **Un accès facilité à un certain nombre de financements, notamment aux fonds structurels européens** en :

- développant la place faites aux entreprises sociales dans les programmes opérationnels des fonds structurels,
- diminuant les délais de préfinancement imposé aux acteurs qui ont recours à des subsides,
- proposant des dossiers et des processus de suivi que peuvent intégrer des structures de taille modeste, voire un soutien spécifique pour ces structures.

#### *4. La capacité à envisager l'avenir de manière cohérente et concertée*

- **Un préalable essentiel : une meilleure cohérence d'ensemble des politiques publiques pour plus de lisibilité et d'efficacité.**

Un préalable essentiel semble être la simplification des politiques publiques, de leur articulation entre elles, de leurs modes de financements et du rôle imparti à chacun des acteurs mobilisés.

- **Un soutien structurel adapté aux missions sociales remplies, notamment pour tout ce qui relève du financement des organisations intervenant dans le domaine de l'inclusion.**

Face à la conjoncture économique actuelle et à l'évolution du marché de l'emploi, il est indispensable de proposer des "parcours d'insertion", où les organisations prenant en charge les personnes les plus éloignées de l'emploi au début de leur parcours sont plus subsidiées que celles situées en fin de parcours. Une telle approche suppose par ailleurs la réforme de la politique d'activation actuellement en place afin de proposer un accompagnement individuel et motivant qui facilitera le retour à l'emploi des personnes suivies.

De la même façon, il est essentiel que ces organisations soient soutenues quand elles proposent des emplois tremplins. Cependant, la réintégration des personnes en difficulté ou éloignées de l'emploi sur le marché du travail classique apparaît plus difficile principalement en raison de la conjoncture économique actuelle, mais aussi du fait de l'âge des publics accueillis. Il est donc nécessaire d'envisager la possibilité d'un soutien aux structures qui s'engagent dans la création et/ou le maintien d'emplois durables et de qualité pour les publics les plus en difficulté.

- ***Le développement de la qualification et de la reconnaissance de l'expérience au travers de la validation des acquis de l'expérience et de la mise en place de nouveaux titres compétences.***

Les efforts entamés en la matière doivent être poursuivis, notamment afin d'accompagner l'évolution de la structure économique du pays et d'anticiper les évolutions sur le marché de l'emploi. Les référentiels de compétences s'organisent autour de 34 métiers, parmi lesquels on ne retrouve que peu de métiers en lien avec le développement des services aux personnes ou encore des "emplois verts". Une démarche plus prospective permettrait de mieux anticiper les besoins dans ces domaines qui constituent des secteurs privilégiés de l'emploi des publics initialement en difficulté. Par ailleurs, ce mode de validation apparaît un moyen non négligeable de contribuer à la professionnalisation et à la reconnaissance des compétences du personnel en charge de l'encadrement et de l'accompagnement des publics en difficulté. Ce dernier point est essentiel à l'adaptation continue des organisations de l'économie sociale et de l'économie sociale d'insertion pour répondre au mieux aux enjeux socioéconomiques en perpétuelle évolution.

- ***Le développement des services de proximité à finalité sociale en prenant avant tout en considération leur utilité sociale aux regards des tendances qui se dessinent pour les années à venir.***

Ce développement devra reposer sur :

- un cadre légal et un soutien structurel stables,
- la concertation avec les représentants des divers pouvoirs publics pour améliorer les dispositifs existants et en développer de nouveaux afin de soutenir efficacement les services de proximité à finalité sociale,
- l'accompagnement et la formation des travailleurs, et donc l'ajustement des moyens financiers en conséquence,
- des moyens structurels pour permettre à ces initiatives de se développer ou de se maintenir et donc de répondre aux nouveaux besoins,
- une réduction significative des conditions assorties aux dispositifs actuels afin que les structures soient viables, qu'elles offrent des emplois stables et de qualité, mais aussi que les besoins non-couverts puissent l'être.

Face à la rapidité de l'émergence de ces services, ainsi qu'aux défis futurs qu'ils peuvent contribuer à relever, la constitution d'un réseau européen des acteurs des services à la personne à finalité sociale doit permettre aux acteurs concernés de s'inscrire plus avant dans une démarche prospective et d'assurer un développement intelligent de ce secteur.

## ANNEXES

### *Annexe 1 : Tableau synthétique de présentation des entreprises sociales d'insertion par le travail*

#### Belgique

Caractéristiques organisationnelles	Entreprises de Travail Adapté agréés par la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale	Entreprises d'insertion en Wallonie et à Bruxelles	Initiatives Locales de Développement de l'Emploi	Entreprises et Ateliers de Formation par le Travail	Initiatives de Développement de l'Emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale
<b>Objectifs poursuivis</b>	L'intégration des personnes handicapées à la réalité sociale et au fonctionnement des entreprises, gage d'une insertion dans les circuits socio-économiques normaux.	L'insertion sociale et professionnelle de personnes peu qualifiées et de demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer, par le biais d'une activité productrice de biens et de services.	L'insertion socioprofessionnelle des demandeurs d'emploi difficiles à placer par la prestation de services ou la production de biens, à destination des habitants, des collectivités et des entreprises.	La formation de demandeurs d'emploi qui rencontrent des difficultés importantes d'insertion sur le marché de l'emploi en vue de l'acquisition ou du renforcement de leurs compétences pour leur permettre d'obtenir ultérieurement un contrat de travail ou d'accéder à une formation qualifiante.	L'offre de services de proximité à des particuliers habitants la région Wallonne et de services destinés à un public fragilisé (taxi social, buanderie sociale, magasin social). Nettoyage de locaux de petites ASBL. Mise à l'emploi de personnes peu qualifiées ou éloignées du marché de l'emploi.
<b>Formes légales</b>	La majorité des ETA sont des associations sans but lucratif (ASBL).	Société à Finalité Sociale (SFS) Les SFS doivent obligatoirement prendre la forme d'une société commerciale et leurs statuts intégrer les neuf conditions relatives aux SFS prévues par la loi.	Obligatoirement la forme d'une association sans but lucratif (ASBL) ou d'une association de CPAS (Centre Public d'Action Sociale) comme défini dans l'Ordonnance du 18 mars 2004.	Associations sans but lucrative (ASBL). En Wallonie, possibilité d'être organisées par un Centre Public d'Action Sociale (CPAS), bien qu'actuellement 90% des EFT wallonnes soient des ASBL.	Association sans but lucrative (ASBL), Société commerciale à Finalité Sociale, Centre Public d'Action Sociale (CPAS) ou association de CPAS.

<b>Caractéristiques organisationnelles (2)</b>	<b>Entreprises de Travail Adapté agréées par la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale</b>	<b>Entreprises d'insertion en Wallonie et à Bruxelles</b>	<b>Initiatives Locales de Développement de l'Emploi</b>	<b>Entreprises et Ateliers de Formation par le Travail</b>	<b>Initiatives de Développement de l'Emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale</b>
<b>Publics cibles</b>	Les personnes handicapées qui ne peuvent pas provisoirement ou définitivement exercer une activité professionnelle dans les conditions habituelles de travail.	Les demandeurs d'emploi difficiles à placer ou particulièrement difficiles à placer domiciliés en Région Wallonne.	Personnes peu qualifiées ou éloignées du marché du travail (période longue de chômage, etc.) comme défini dans l'Ordonnance du 18 mars 2004.	Certaines catégories de demandeurs d'emploi faiblement qualifiés et ayants droit au revenu d'intégration sociale visés à l'article 60 §7 de la loi du 8 juillet 1976. Certaines catégories de personnes qui sont incarcérées ou internées. Personnes étrangères séjournant légalement sur le territoire belge.	Personnes très peu qualifiées, chômeuses de longue durée ou qui émargent au CPAS.
<b>Type d'insertion</b>	Principalement des contrats à durée indéterminée, développement et valorisation des compétences des personnes handicapées, formation continue, possibilité d'avoir une section d'accueil et de formation pour les personnes qui ont besoin d'une période d'adaptation à l'emploi.	Proposer par le biais d'une activité marchande, un emploi à durée indéterminée. Pré-formation, formation de manière continue, suivi social.	Contrat de travail souvent à durée déterminée : principalement des "emplois tremplins » plus que des emplois stables.	La formation par une pédagogie spécifique basée sur l'accomplissement d'un travail productif, assorti d'une formation théorique adaptée aux besoins individuels et d'un accompagnement psychosocial.	Lieu de passage et de formation où les personnes apprennent un métier et se remettent en lien avec le milieu du travail. Certaines personnes bénéficient d'un contrat à durée indéterminée, d'autres pas.

Caractéristiques organisationnelles (3)	Entreprises de Travail Adapté agréés par la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale	Entreprises d'insertion en Wallonie et à Bruxelles	Initiatives Locales de Développement de l'Emploi	Entreprises et Ateliers de Formation par le Travail	Initiatives de Développement de l'Emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale
<b>Types de services et de biens</b>	Sous-traitance industrielle (travaux de paquetage et de groupage de produits promotionnels, travaux dans divers autres domaines) et activité de production dans différents autres domaines.	Un très large éventail de services et de produits. Aide ménagère auprès des particuliers ces dernières années, depuis l'arrivée en 2004 du dispositif Titres-Services en Belgique.	Une grande diversité de services et de produits. Approximativement 50% de ces services sont destinées uniquement à un public fragilisé.	Grande variété de services et de biens. Plusieurs sont actives dans la construction (et l'éco-construction) et le jardinage. De très nombreuses EFT sont actives dans plusieurs filières de la formation et proposent dès lors des services variés.	Selon le type de clients visé : – pour les services accessibles à toutes les personnes résidant en Région Wallonne, seulement des activités d'aménagement et d'entretien des jardins, ou de bricolage dans les habitations, – pour les services destinés à des personnes disposant de faibles revenus, des services de bricolages et de jardinage, des activités de service social de transport, de taxi social pour les personnes ne disposant pas de voiture, de buanderie pour la lessive et de magasin social pour les produits alimentaires ou de première nécessité.
<b>Types de ressources</b>	Ressources tirées des activités économiques (environ 60%), subsides de l'AWIPH, autres subsides et avantages relatifs à leur statut.	Ressources tirées des activités économiques. Aides accessibles à toutes les sociétés commerciales, subsides spécifiques (subsides au démarrage, subsides dégressifs sur quatre ans pour chaque demandeur d'emploi difficile à placer ou particulièrement difficile à placer engagé. Parfois, interventions du FSE mais de façon minime. Peu de ressources volontaires.	Ressources multiples provenant de l'activité productive et de subventions diverses (subvention de la Région Wallonne comprenant un subside annuel de fonctionnement, pour couvrir les tâches d'accompagnement du public cible, et une subvention salariale, destinée à l'encadrement ; aides à l'emploi).	Revenus de leur activité productive et subventions de la Région Wallonne pour les EFT (ou de la COCOF pour les AFT) dans el cadre de leur reconnaissance.	Deux types de subventions de la part de la Région Wallonne : une destinée à couvrir partiellement les frais de fonctionnement et l'autre destinée à couvrir les rémunérations des travailleurs. Les rentrées financières issues de leur activité de service sont relativement limitées car les barèmes de prix imposés par la Région Wallonne sont assez stricts.

<b>Critères de EMES</b>	<b>Entreprises de Travail Adapté agréés par la Région Wallonne et la Région de Bruxelles Capitale</b>	<b>Entreprises d'insertion en Wallonie et à Bruxelles</b>	<b>Initiatives Locales de Développement de l'Emploi</b>	<b>Entreprises et Ateliers de Formation par le Travail</b>	<b>Initiatives de Développement de l'Emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale</b>
<b>Critères économiques</b>					
1. activité de production	oui	oui	oui	oui	oui
2. fort degré d'autonomie	oui	oui	oui	Oui (moins pour les EFT créés par les structures publiques)	Non (la majorité est créée par des structures publiques)
3. réelle prise de risque	oui	oui	moyen	moyen	non
4. travail rémunéré	oui	oui	oui	oui	oui
<b>Critères sociaux</b>					
5. bénéfique pour la communauté ou le territoire	oui	oui	oui	oui	oui
6. initiative citoyenne	oui	oui	oui	Oui, sauf pour les EFT créés par les structures publiques	non
7. pouvoir de décision indépendant du capital	oui	oui	oui	oui	oui
8. participation des salariés	faible	faible		non	non
9. restriction à la privatisation du profit	oui	oui	oui	oui	oui

## *Annexe 2 : Recommandations issues de la campagne nationale d'information et de sensibilisation sur les questions de l'inclusion et de la protection sociales*

Ces recommandations sont issues du "Rapport avec recommandations" réalisé Pour la Solidarité.  
Pour en savoir plus : [www.socialinclusionandsocialprotectionineurope.eu](http://www.socialinclusionandsocialprotectionineurope.eu)

### ■ **Recommandations générales**

1. Envisager les questions d'inclusion et de protection sociales dans leur globalité.  
Ne pas segmenter les dossiers dans la mesure où les questions sont souvent liées et qu'une action sur un seul thème pourra être annulée par le manque d'action sur un autre thème (par exemple, dans le cas de la lutte contre la pauvreté et les questions du logement et de l'endettement) ;
2. Présenter et mettre en avant un nombre plus important de bonnes pratiques et clarifier les critères de sélection de ces dernières ;
3. Lier le rapport conjoint inclusion et protection sociales au plan national de réforme et renforcer la collaboration entre les instances nationales et européennes ;
4. Améliorer la visibilité de la MOC à travers une meilleure communication (présenter le contenu de manière plus attractive), un effort pédagogique, une meilleure mobilisation des acteurs et la valorisation des bonnes pratiques ;
5. Revoir le monitoring et l'évaluation du processus de manière à ce qu'ils soient plus efficaces, notamment pour mesurer la participation au processus et les effets réels des actions mises en place. Donner également plus de recul pour l'évaluation ;
6. En ce qui concerne le contenu, faire une place plus importante à l'innovation et discuter des politiques intégrées de manière plus approfondie, en particulier dans le cadre de la modernisation de l'action sociale ;
7. Mieux harmoniser les trois objectifs (pensions, soins de santé et pauvreté), qui ont encore des disparités importantes, mais aussi utiliser les premiers résultats du processus pour faire avancer les choses au niveau gouvernemental, par exemple en utilisant les indicateurs ;
8. Renforcer le processus MOC en inversant la logique, en passant d'une démarche où on s'efforce de s'adapter et d'intégrer le processus MOC à une démarche dans laquelle les objectifs découlent directement des constats, avec des actions expressément construites pour atteindre les objectifs. Mise en oeuvre d'une stratégie cyclique : objectifs et targets, plan d'action, mise en oeuvre, évaluation, objectifs et targets, etc. ;
9. Lier la MOC aux fonds structurels pour augmenter son impact et la faire davantage connaître ;
10. Rapprocher les différentes MOC entre elles et avec la législation

### ■ **Recommandations relatives à la participation des acteurs dans le processus MOC**

11. Stimuler la participation des différents acteurs dans le processus MOC et ce, à tous les stades, notamment pour la définition des objectifs. Amener les acteurs à travailler ensemble ;
12. Renforcer la participation en amont, au niveau de chaque administration en Belgique (fédérale, régionale, communautaire ou locale), mais aussi au niveau de la recherche, en impliquant les acteurs dans les comités d'accompagnement et surtout en améliorant la communication, avec une définition claire du rôle de chacun et un accès systématique à l'information ;
13. Continuer à mieux faire connaître la MOC inclusion et protection sociales en favorisant le travail entre les niveaux européen, national et local ;
14. Continuer à sensibiliser les acteurs sur les possibilités offertes par une participation dans le processus MOC. Il est important pour les acteurs de se positionner rapidement, de manière à pouvoir influencer sur le processus d'élaboration du rapport (prochain rapport prévu pour septembre 2008). Mieux faire connaître le processus de consultation, qui est différent pour chacun des trois thèmes de la MOC (inclusion sociale, pensions et soins de santé) ;
15. Continuer à sensibiliser sur le Plan d'action national Inclusion et sur le rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale de la Belgique ;
16. Lutter contre les frustrations et les désistements par un feedback satisfaisant auprès des acteurs ayant participé au processus notamment en ce qui concerne le choix des objectifs et le choix des bonnes pratiques sélectionnées ;
17. Eviter que ce soient toujours les mêmes acteurs qui participent aux différents niveaux que comprend le processus ; veiller à diversifier les positions présentées par les acteurs et les acteurs eux-mêmes et focaliser une partie de l'attention sur le niveau local qui est jusqu'à présent relativement peu entendu ;
18. Définir un cadre de participation clair et retravailler la méthodologie employée.  
Elargir le débat le plus possible, travailler à partir des travaux existant et soutenir les associations notamment en termes de temps et de moyens sans quoi elles n'ont pas la possibilité de participer à un quelconque processus participatif.

## Annexe 3 : Ressources

**Le site du projet européen "Les Entreprises sociales d'insertion par le travail : outil de promotion de l'inclusion"**, dans le cadre duquel s'inscrit ce rapport

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

A partir de cette adresse, il est possible de télécharger les documents suivants :

- le rapport national de la Belgique réalisé par le Think Tank Européen Pour la Solidarité dans le cadre du projet européen précité (disponible en Français et en Anglais)
- le rapport de la rencontre entre pairs ou "peer review" entre la Finlande et la Belgique qui s'est tenue dans le cadre du projet précité (disponible en Anglais uniquement)

**Le site internet du Think Tank Européen Pour la Solidarité**

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

**Le site de SAW-B**

A partir duquel il est possible de télécharger les documents suivants :

- les Mémoires 2009 des fédérations de l'économie sociale

[www.economiesociale.be/cms/dossier\\_memorandum.php?fch=y](http://www.economiesociale.be/cms/dossier_memorandum.php?fch=y)

**Le site "Inclusion et protection sociales en Europe"**, réalisé par le Think Tank européen Pour la Solidarité dans le cadre d'un projet européen

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

**Le site "Social inclusion et social protection in Europe"**, réalisé par le Think Tank européen Pour la Solidarité dans le cadre d'un projet européen actuellement, dans le prolongement du projet européen et du site internet précité

[www.inclusion-participation.eu](http://www.inclusion-participation.eu)