



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2008

ÉCONOMIE SOCIALE ET  
INCLUSION ACTIVE :  
OPPORTUNITÉS D'EMPLOI POUR  
LES PERSONNES ÉLOIGNÉES DU  
MARCHÉ DU TRAVAIL

BELGIQUE 12 – 13.06.08

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
DG Emploi, affaires sociales  
et égalité des chances



EXAMEN PAR LES PAIRS

EN MATIÈRE DE

PROTECTION SOCIALE

ET D'INCLUSION SOCIALE

2008

ÉCONOMIE SOCIALE ET  
INCLUSION ACTIVE :  
OPPORTUNITÉS D'EMPLOI POUR  
LES PERSONNES ÉLOIGNÉES DU  
MARCHÉ DU TRAVAIL

ROGER SPEAR  
CRU, OPEN UNIVERSITY

BELGIQUE 12 – 13.06.08

**RAPPORT DE SYNTHÈSE**



Pour le compte de la  
Commission européenne  
DG Emploi, affaires sociales  
et égalité des chances



La présente publication bénéficie du soutien du programme communautaire pour l'emploi et la solidarité sociale (2007–2013). Ce programme est géré par la Direction générale « Emploi, affaires sociales et égalité des chances » de la Commission européenne. Il a été établi pour appuyer financièrement la poursuite des objectifs de l'Union européenne dans les domaines de l'emploi et des affaires sociales, tels qu'ils sont énoncés dans l'agenda social, et contribuer ainsi à la réalisation des objectifs de la stratégie de Lisbonne dans ces domaines.

Le programme, qui s'étale sur sept ans, s'adresse à toutes les parties prenantes susceptibles de contribuer à façonner l'évolution d'une législation et de politiques sociales et de l'emploi appropriées et efficaces dans l'ensemble de l'UE-27, des pays de l'AELE-EEE ainsi que des pays candidats et précandidats à l'adhésion à l'UE.

PROGRESS a pour mission de renforcer la contribution de l'UE et d'aider ainsi les États membres à respecter leurs engagements et mener à bien leur action en vue de créer des emplois plus nombreux et de meilleure qualité et de bâtir une société plus solidaire. Dès lors, il contribuera :

- à fournir une analyse et des conseils dans les domaines d'activité qui lui sont propres;
- à assurer le suivi et à faire rapport sur l'application de la législation et des politiques communautaires dans ces mêmes domaines;
- à promouvoir le transfert de politiques, l'échange de connaissances et le soutien entre les États membres concernant les objectifs et priorités de l'Union, et
- à relayer les avis des parties prenantes et de la société au sens large.

Pour de plus amples informations, veuillez consulter :

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/progress/index\\_fr.html](http://ec.europa.eu/employment_social/progress/index_fr.html)

Davantage d'informations sur l'examen par les pairs en matière de protection sociale et d'inclusion sociale et sur l'évaluation en matière d'inclusion sociale peuvent être consultés sur : <http://www.peer-review-social-inclusion.eu>.

Le contenu de cette publication ne reflète pas forcément l'opinion ou la position de la Direction Générale «Emploi, affaires sociales et égalité des chances» de la Commission européenne. La Commission européenne ou toute personne agissant en son nom ne sont pas responsables de l'usage qui peut être fait des informations reprises dans cette publication.

2008

PRINTED IN BELGIUM



# Table des matières

Résumé	5
1. Inclusion sur le marché du travail et économie sociale:	8
2. Situation et politique en matière d'économie sociale dans le pays hôte: la Belgique	20
3. Politique et expérience des pays pairs	29
4. Facteurs de succès, apprentissage et transférabilité	40
5. Conclusions et enseignements	44
Références	46





## Résumé

L'UE s'est diversifiée en s'élargissant. Le fossé entre riches et pauvres s'est creusé, et se marque davantage encore à l'heure où l'économie du savoir fait une place de plus en plus large à l'expertise et aux compétences individuelles<sup>1</sup>. Dans le même temps, l'inclusion sociale et la cohésion sociale sont devenues des préoccupations politiques prioritaires, comme en témoigne l'adoption en 2000 de la stratégie de Lisbonne, destinée à renforcer la compétitivité européenne et à lutter contre l'exclusion sociale.

Les réformes menées en matière de politique macroéconomique et sur le marché du travail ont permis de réaliser, depuis le début du nouveau millénaire, certaines avancées en termes d'abaissement des taux de chômage. Mais plusieurs grandes problématiques attendent encore une réponse — on songe notamment au taux d'emploi, qui affiche une moyenne de 66% à peine au niveau de l'UE. L'intégration dans la société des personnes les plus défavorisées est une préoccupation toute aussi urgente — la démarche s'avérant particulièrement difficile en ce qui concerne celles qui sont les plus éloignées du marché du travail.

Les mesures récemment adoptées sur le marché du travail en Europe ont dès lors visé non seulement à réduire le chômage, mais également à relever le taux d'emploi. Les efforts ont essentiellement porté sur le renforcement de la participation au marché du travail de la population économiquement inactive et des bénéficiaires de prestations de maladie/d'incapacité/d'inactivité.

Cette réorientation des priorités a donné lieu à des investissements majeurs dans des politiques actives du marché du travail, qui visent à rendre ce marché plus efficace en permettant d'y accéder et d'y circuler plus aisément; en améliorant les flux d'information; en favorisant l'employabilité grâce à des programmes de formation et d'emploi; et en veillant à une meilleure adéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins des employeurs.

---

<sup>1</sup> Il convient de souligner que l'inégalité de revenus (mesurée à l'aide du ratio S80/S20, à savoir le rapport entre la part du revenu total perçu par les 20% de la population aux revenus les plus élevés par rapport à la part des 20% aux revenus les plus faibles) et son évolution varient fortement au sein de l'UE, mais que cette inégalité tend à augmenter régulièrement depuis 2000, puisque le ratio s'établissait alors à 4,5 pour l'UE-25 et qu'il a atteint 4,9 en 2005. Une autre mesure de l'inégalité des revenus — le coefficient de Gini — aboutit à un résultat similaire avec 31 pour l'ensemble de l'UE en 2005 contre 29 en 2000. Réf: <http://www.eapn.eu/content/view/56/56/lang,en/>



---

L'économie sociale a acquis davantage de visibilité dans ce contexte au travers des réalisations des coopératives, mutuelles, associations et fondations — idéalement placées pour contribuer à l'inclusion sociale des personnes défavorisées en raison de leurs liens de longue date avec les collectivités locales et de leur spécialisation dans l'assistance aux groupes désavantagés. Cette reconnaissance est à l'origine d'un développement important des entreprises sociales d'insertion en Europe.

Un examen par les pairs du rôle de l'économie sociale dans l'inclusion active a été organisé à Bruxelles les 12 et 13 juin 2008. Il a réuni, sous l'égide du Service public fédéral belge de programmation Intégration sociale, lutte contre la pauvreté et économie sociale, sept pays pairs: l'Autriche, Chypre, la Grèce, la République tchèque, la République slovaque, la Slovénie et la Suède. Des représentants de différentes parties prenantes y ont également participé — la Confédération européenne des coopératives de travail, des coopératives sociales et des entreprises sociales et participatives (CECOP-CICOPA Europe); le *European Network for Social Integration Enterprises* (ENSIE); et la Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA) — de même que des représentants de la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne.

L'examen par les pairs s'est attaché à analyser l'expérience belge de promotion de l'inclusion active au travers de l'économie sociale, en ce compris les coopératives, les mutualités, les fondations, les associations sans but lucratif et les organisations répondant à la définition générale d'« entreprises sociales ».

La Belgique possède une économie sociale relativement avancée et reconnue (en région wallonne plus particulièrement), étant donné le soutien dont ce secteur bénéficie au titre de la politique publique de lutte contre l'exclusion sociale. Le pays accueille en outre plusieurs organisations de l'économie sociale de réputation internationale qui exercent plus particulièrement leur activité dans le domaine de l'insertion par le travail. La priorité est donnée à la création d'emplois permanents, et le système des titres-services récemment mis en place pour développer les services de proximité a également eu pour effet de réduire considérablement le travail au noir en créant, au travers de subventions aux utilisateurs et aux prestataires de services, un nombre impressionnant de nouveaux emplois.

La coordination des activités de l'économie sociale grâce à des d'accords de coopération entre différents échelons de l'administration publique, et la participation des parties prenantes à des processus permanents de dialogue, sont deux autres particularités intéressantes du modèle belge.

L'examen s'est également penché sur la situation d'autres pays pairs, et il a mis en évidence des différences culturelles et stratégiques majeures en termes de développement et d'institutionnalisation de l'économie sociale. De nombreux pays de la « Nouvelle Europe » ont, pour des raisons diverses, une vision limitée de l'économie sociale — que l'association du « social » et de « l'économique » explique sans doute en partie. Abordant les choses sous des angles très différents, ils ont besoin d'une terminologie et d'une présentation de l'économie sociale susceptibles de mobiliser les gouvernements nationaux et d'autres acteurs.

Cette richesse dans la diversité a été au cœur même des échanges d'expériences, lesquels ont porté à la fois sur l'institutionnalisation de l'économie sociale et sur les mesures positives d'insertion professionnelle. De nombreuses spécificités de l'économie sociale belge présentent énormément d'intérêt et les actions d'insertion sociale observées lors des visites sur place laissent une impression durable d'efficacité et d'innovation. Plusieurs défis subsistent néanmoins, parmi lesquels la mise au point de systèmes de mesure attestant de la valeur ajoutée des entreprises sociales, et la recherche d'un meilleur équilibre, en termes d'inclusion sociale, entre les mesures ou emplois temporaires et les mesures ou emplois permanents. Le système des titres pour les services de proximité a également suscité de nombreux débats, en particulier sur le point de savoir comment éviter « l'écémage » et assurer la participation effective de l'économie sociale.

Les réflexions dans le cadre de l'examen par les pairs alimenteront désormais la réflexion et l'action européennes en matière d'expérimentation et d'innovation sociales — thème sur lequel le Comité économique et social européen est appelé à rendre un avis au cours de l'automne 2008, et auquel la présidence française de l'Union européenne consacrera une conférence.



# 1. Inclusion sur le marché du travail et économie sociale:

## Le contexte européen

Les politiques européennes en matière d'inclusion et de cohésion sociales revêtent une importance croissante à l'heure où l'Union européenne s'étend et continue de connaître un taux de chômage élevé. En adoptant en 2000 la stratégie de Lisbonne<sup>2</sup> pour la croissance et l'emploi, les dirigeants de l'UE ont reconnu la nécessité d'une impulsion à la compétitivité européenne et d'une lutte contre l'exclusion sociale, et ils ont fait de ce double objectif la priorité de l'agenda communautaire. Les réformes menées en matière de politique macroéconomique et sur le marché du travail ont permis de réaliser depuis lors certaines avancées en termes d'abaissement des taux de chômage, mais des mesures supplémentaires sont, de l'avis général, encore nécessaires pour améliorer le taux d'emploi, qui affiche aujourd'hui une moyenne de 66% à peine. Une attention toute particulière doit être accordée aux personnes les plus éloignées du marché du travail, dont l'insertion s'avère la plus problématique.

8

## Mesures récemment adoptées sur le marché du travail en Europe

La stratégie de Lisbonne est axée non seulement sur l'abaissement du taux de chômage, mais également sur le relèvement du niveau général de l'emploi au travers d'une participation accrue de la population inactive au marché du travail — les allocataires de prestations de chômage étant, de toute évidence, spécialement visés par les mesures d'insertion professionnelle. Une attention particulière doit aussi être réservée aux groupes qui bénéficient d'une assistance sous d'autres formes que les prestations de chômage — régime de revenu minimum ou prestation d'invalidité, par exemple — car il s'agit d'un segment de la population qui a pris une ampleur considérable au cours des dix à vingt dernières années.

De nombreux pays ont investi par ailleurs dans de nouvelles politiques actives du marché du travail, qui visent à rendre ce marché plus efficace en permettant d'y accéder et d'y circuler plus aisément; en améliorant les flux d'information; en

2 Initialement décidée lors du sommet européen de Lisbonne en mars 2000, simplifiée ensuite et relancée en 2005.



favorisant l'employabilité<sup>3</sup> grâce à des programmes de formation et d'emploi; et en veillant à une meilleure adéquation entre les qualifications des travailleurs et les besoins des employeurs.

## Améliorer la conception et la mise en œuvre de la politique de l'emploi: les approches

Trois visions distinctes de la transition de la dépendance à l'égard des prestations vers l'emploi ont influencé l'élaboration et l'évolution des grandes politiques en matière d'emploi et d'inclusion sociale (Peters, 2007). La première — **l'approche fondée sur la gestion du risque social** — prend pour base que les transitions professionnelles sont liées à des risques sociaux tels que l'obsolescence des compétences, le stress, l'intensité du travail, le vieillissement et l'insécurité familiale, la criminalité et les dysfonctionnements au niveau des collectivités, l'incapacité de travail ou la retraite. L'approche vise donc à gérer ces risques au travers de mécanismes financiers (régimes d'imposition et prestations sociales) ou de mesures non financières telles que les politiques actives en matière d'emploi, l'apprentissage tout au long de la vie et les actions visant à concilier vie familiale et professionnelle.

L'**approche économique/assurance** suppose pour sa part que les individus font des choix rationnels quant à l'affectation de leur temps en équilibrant leur temps de loisir et leur travail (revenu) de manière à optimiser le bien-être. Cette deuxième approche met l'accent sur les incitations financières au travail par le biais d'un abaissement de l'impôt, de prestations liées à l'exercice d'un emploi et d'un relèvement des salaires minima, par exemple. Elle s'attache, d'autre part, à resserrer les critères d'éligibilité au bénéfice de certaines de ces prestations en supprimant notamment les allègements fiscaux en cas de retraite anticipée.

Enfin, l'**approche fondée sur les capacités/ressources** envisage le problème de l'employabilité en termes de capacités et se concentre dès lors sur les compétences et la formation. Cette troisième approche vise également les régimes de prestations dans la mesure où un relèvement de leur niveau peut faciliter l'accès à des ressources telles que le téléphone, un ordinateur ou une voiture, et augmenter ainsi les chances de trouver un emploi.

3 Le concept d'employabilité vise le développement des connaissances, des compétences et des attitudes en vue d'améliorer l'aptitude d'un individu à obtenir et à conserver un emploi.



---

Les États membres de l'UE ont généralement opté pour l'approche économique lors de l'élaboration de leurs propres systèmes de marché du travail, puisqu'ils ont instauré des critères d'éligibilité plus rigoureux et des prestations moins généreuses, et qu'ils ont tenté de rendre la combinaison salaires-prestations financièrement plus attrayante.

## Répondre aux besoins des personnes défavorisées: le rôle de l'économie sociale

Les mesures traditionnellement adoptées par les pouvoirs publics sur le marché du travail ne s'avèrent pas toujours très performantes en ce qui concerne les exclus sociaux — l'une des raisons étant la difficulté pour ces groupes de gérer la diversité des mesures proposées dans le domaine social, de la formation et de l'aide à l'emploi. Les réformes récentes attestent que des formes d'organisations davantage spécialisées, telles que des coopératives, des mutuelles, des associations, des fondations et d'autres structures communautaires, bénévoles ou non lucratives obtiennent souvent de bien meilleurs résultats en termes d'insertion des groupes les plus désavantagés.

10

Généralement connues sous le nom d'« entreprises sociales », ces formes d'organisation ont une longue tradition de service aux différents types de groupes défavorisés, et de collaboration avec eux, qui leur permet de développer leur expertise et de nouer des liens étroits avec les collectivités locales.

À mi-chemin entre le secteur public et le secteur privé, l'économie sociale est officiellement définie en Europe sur la base des grandes familles correspondant à ses formes organisationnelles; mais elle a également été définie comme suit sur la base de ses caractéristiques essentielles (CIRIEC, 2007):

« Ensemble des entreprises privées avec une structure formelle dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, créées pour satisfaire aux besoins de leurs membres à travers le marché en produisant des biens ou en fournissant des services d'assurance ou de financement, dès lors que les décisions et toute répartition des bénéfices ou excédents entre les membres ne sont pas directement liées au capital ou aux cotisations de chaque membre, chacun d'entre eux disposant d'un vote. L'économie sociale regroupe aussi les entités privées avec une structure formelle qui, dotées d'une autonomie de décision et jouissant d'une liberté d'adhésion, proposent des services non marchands aux



ménages et dont les excédents, le cas échéant, ne peuvent être une source de revenus pour les agents économiques qui les créent, les contrôlent ou les financent ».

Au niveau de la Commission européenne, l'économie sociale bénéficie du soutien de l'unité Artisanat, petites entreprises, coopératives et mutuelles. Elle est représentée en outre, depuis 2000, par la Conférence européenne permanente des coopératives, mutualités, associations et fondations (CEP-CMAF), qui a changé de nom en 2007 pour devenir « Social Economy Europe ».

Les politiques européennes en matière d'emploi et de cohésion sociale destinées à aider l'économie sociale à réaliser pleinement son potentiel ont été principalement menées au travers de programmes tels que les initiatives ADAPT ou EQUAL, le Fonds social européen, l'action pilote « Troisième système et emploi » et, plus récemment, l'initiative PROGRESS. La recommandation d'octobre 2008 de la Commission sur l'inclusion active des personnes les plus éloignées du marché du travail devrait également apporter une impulsion majeure au secteur, de même que le *Small Business Act* développé par la DG Entreprises et industrie. Le secteur de l'économie sociale est en effet constitué essentiellement de petites et moyennes entreprises et cette nouvelle initiative vise à mieux prendre en compte la diversité de la communauté des PME, y compris celles qui relèvent de ce tiers secteur. Le *Small Business Act* contient en outre des mesures visant au changement et des propositions législatives dans une série de domaines touchant directement l'économie sociale. Il propose notamment la création d'un statut de Société privée européenne, un nouveau Règlement général d'exemption destiné à simplifier l'attribution des aides d'État, et un réexamen de la législation relative aux taux réduits de TVA. Il abordera la législation visant les services sociaux d'intérêt général et le débat sur la création d'un statut européen pour les mutualités et les fondations.

## Rôle croissant d'un secteur en expansion

Le développement du secteur de l'économie sociale répond à une nécessité de trouver des solutions innovatrices aux problèmes sociaux, économiques et environnementaux, et de venir en aide à ceux qui ont été ignorés ou incapables de trouver un emploi adéquat dans le secteur privé et le secteur public. Le secteur de l'économie sociale occupe aujourd'hui plus de 11 millions de personnes, ce qui représente 6% environ de l'emploi au sein de l'UE. Il constitue par conséquent une



force économique considérable et joue un rôle important en termes de politiques d'emploi. Il sauve des emplois par la transformation d'entreprises défilantes en coopératives de salariés ou par leur rachat. Il crée de nouveaux emplois en venant en aide aux personnes désavantagées, y compris celles qui souffrent d'invalidités. Il génère également de nouveaux besoins sociaux — développement des structures d'accueil pour enfants en raison de la participation accrue des femmes au marché du travail, par exemple — et il contribue à la fourniture de biens et de services éthiques/écologiques répondant aux nouveaux mouvements sociaux.

C'est en termes d'intégration des personnes socialement exclues, à la fois dans la société et sur le marché du travail, que l'économie sociale prend toute son importance (CIRIEC, 2007). Elle contribue en effet à la réalisation de cet objectif par diverses voies:

- des initiatives d'insertion professionnelle, qui conjuguent formation et expérience de travail pour lutter contre l'exclusion sociale et intégrer les personnes les plus éloignées du marché du travail. Les partenariats de ce type s'adressent à un large éventail de personnes, y compris celles qui souffrent d'invalidités, de difficultés d'apprentissage ou de problèmes de toxicomanie. Les avantages et impacts de ces initiatives sont bien documentés;
- des services de proximité, assurés par des organismes communautaires et caractérisés par leur vocation non lucrative, coopérative et mutuelle. Ils remédient aux carences des prestations de l'État dans un large éventail de secteurs, et s'attachent tout particulièrement à répondre aux besoins de communautés en difficulté (multiraciales/ethniques, intra-urbaines et rurales notamment). Les services de proximité peuvent en outre contribuer efficacement à sortir des emplois de la clandestinité;
- des activités associatives, qui constituent un complément important de l'insertion professionnelle lorsqu'il s'agit de renforcer la citoyenneté et d'aider les communautés défavorisées à créer le tissu de leur société civile — autrement dit de les aider à se faire entendre sur la scène politique, en consolidant leur sentiment d'identité, en favorisant l'assistance mutuelle et l'auto-assistance, et en reproduisant le capital social;

- des entreprises sociales, qui constituent le volet davantage commercial de l'économie sociale (comprenant des coopératives, des mutuelles et des organisations bénévoles — y compris des organisations caritatives et des fondations). Elles présentent en effet des caractéristiques commerciales (ventes de biens ou de services, occupation de travailleurs) tout en poursuivant des objectifs sociaux (participation, implication des usagers, avantage pour la communauté). Des entreprises de ce type sont nées partout en Europe tandis que le marché s'étendait à des secteurs d'activité de plus en plus nombreux<sup>4</sup> (voir Borzaga & Defourny, 2001 et les travaux du réseau de recherche EMES — [www.emes.net](http://www.emes.net)). En Italie, par exemple, beaucoup de coopératives sociales ont été mises en place pour assurer les services de protection sociale et favoriser l'insertion professionnelle. De même, en Suède, plusieurs milliers de garderies coopératives ont été créées. On observe, dans de nombreux autres pays, l'arrivée d'organisations volontaires sur le marché et l'institutionnalisation d'entreprises sociales d'insertion, lesquelles s'attachent généralement à former des personnes parmi les plus défavorisées sur le marché de l'emploi tout en leur assurant un « vrai travail » (Nyssens, 2006).

## Exemple de pratiques innovantes en Europe: les entreprises sociales d'insertion<sup>5</sup>

Un peu partout en Europe, les programmes publics d'insertion professionnelle se sont progressivement ouverts à des organisations innovatrices du tiers secteur baptisées « entreprises sociales d'insertion » (en anglais WISE — Work Integration Social Enterprises) qui, pour la plupart, proposent des emplois rémunérés et

4 Entreprise sociale: les critères de l'EMES visent la dimension économique et la dimension sociale des entreprises.

Quatre facteurs ont été retenus pour définir la nature économique et entrepreneuriale des initiatives:

- a) une activité permanente de production de biens et/ou de vente de services
- b) une grande autonomie (par opposition à une dépendance)
- c) un niveau important de risque économique
- d) un volume minimum de travail rémunéré

Cinq facteurs ont été retenus pour la dimension sociale des initiatives:

- i) le fait que l'initiative soit portée par des citoyens
- ii) un pouvoir de décision non fondé sur la propriété du capital
- iii) une dynamique participative impliquant les personnes visées par l'activité
- iv) une distribution limitée des bénéfices
- v) un objectif social explicite

5 Cette section s'inspire largement de Davister, Catherine, Defourny, Jacques & Gregoire, Olivier, (2004)



une formation, conjuguant ainsi des éléments respectivement tirés de l'approche économique et de l'approche fondée sur les capacités.

Cette aptitude à combiner mesures du marché du travail et mécanismes non financiers (apprentissage tout au long de la vie ou conciliation travail-famille, par exemple) est l'un des grands facteurs de réussite et de développement des entreprises sociales d'insertion (voir le projet PERSE du réseau EMES<sup>6</sup>). Leur volonté d'approche intégrée, à savoir le regroupement de l'ensemble des démarches administratives au sein d'une seule et même entité pour éviter aux intéressés de devoir aller d'un organisme officiel à l'autre, les rend en outre beaucoup plus accessibles aux personnes socialement exclues et leur permet d'offrir une aide adaptée à des groupes cibles particuliers.

## Modalités d'insertion

Les entreprises sociales d'insertion sont généralement classées en fonction du mode d'insertion professionnelle et du type de subvention qu'elles proposent — permanent ou temporaire. Il existe quatre modalités principales d'insertion en Europe<sup>7</sup>:

- a. L'emploi de transition (emplois temporaires, subventions temporaires), qui vise à doter un groupe cible de personnes défavorisées d'une expérience de travail de base (emploi « sas ») et/ou d'une formation sur le tas en vue d'accroître leur employabilité sur le marché du travail. Le type d'emploi varie selon le contrat de travail et peut aller de stages (6 à 24 mois, rémunéré ou non rémunéré avec maintien des prestations) à des contrats à durée déterminée ou indéterminée conformes aux barèmes salariaux nationaux. En conjuguant travail productif (générant des produits et services réellement vendus sur le marché) et formation en vue de l'obtention de qualifications reconnues, les entreprises sociales d'insertion fonctionnant sur ce modèle veulent améliorer les aptitudes personnelles, sociales et professionnelles des participants, et faciliter ainsi leur intégration sur le marché général du travail.
- b. La création d'emplois permanents autofinancés (emplois permanents, subventions temporaires), qui vise à créer des emplois stables et éco-

<sup>6</sup> EMES est un réseau européen de recherche sur l'entreprise sociale et la société civile, voir: <http://www.emes.net>

<sup>7</sup> Cette classification s'inspire de CES, HIVA et CERISIS (2001).



nomiquement viables pour des personnes désavantagées sur le marché du travail. Dans une phase initiale, des subventions publiques sont octroyées pour pallier le manque de productivité du groupe cible. Elles sont ensuite réduites, voire suspendues, à l'issue de la phase de formation ou lorsque les travailleurs deviennent compétitifs sur le marché traditionnel de l'emploi; il incombe alors aux entreprises sociales de rémunérer les travailleurs en insertion sur leurs propres ressources. Cette modalité d'insertion convient tout particulièrement aux personnes capables, moyennant une formation et un soutien, de surmonter leur désavantage et de se montrer compétitives sur le marché général du travail.

- c. L'intégration professionnelle avec subventions permanentes (emplois permanents, subventions permanentes), qui s'adresse à des groupes très défavorisés — principalement des personnes souffrant d'un handicap physique ou mental, mais également des personnes présentant un lourd « handicap social », pour lesquelles l'insertion professionnelle sur le marché « normal » du travail semble difficilement envisageable à moyen terme. Les entreprises sociales d'insertion de ce type proposent des emplois subventionnés à titre permanent par les pouvoirs publics: il s'agit d'entreprises protégées par rapport au marché ouvert, tels que les ateliers protégés organisés au Portugal, en Suède et en Irlande. Toutefois, même si ces structures permettent aux travailleurs concernés de se construire une « identité sociale » et d'acquérir certaines compétences professionnelles, rares sont ceux qui parviennent à devenir suffisamment productifs pour trouver un emploi sur le marché classique du travail.
- d. La socialisation par le travail ou l'activité productive, à savoir une démarche par laquelle les entreprises sociales d'insertion n'ont pas pour objectif l'insertion professionnelle sur le marché « normal » du travail (même si cette éventualité n'est pas exclue), mais plutôt la (re)socialisation des groupes cibles au travers d'un apprentissage du respect des règles et d'un mode de vie plus « structuré », par exemple. L'activité productive est subventionnée et « semi-formelle » au sens où elle ne fait pas l'objet d'un contrat de travail classique, mais confère de manière plus générale un statut professionnel en vertu duquel les travailleurs ne perçoivent pas de salaire, mais bénéficient parfois d'une



allocation ou d'une gratuité d'hébergement ou de pension (vie en collectivité). Les entreprises sociales d'insertion de ce type accueillent principalement des personnes souffrant de graves problèmes sociaux (alcooliques, drogués, anciens détenus, etc.) et des personnes souffrant d'un lourd handicap physique ou mental. On peut citer à titre d'exemples les entreprises belges de récupération et de recyclage, qui engagent des personnes ayant des problèmes sociaux graves, et les Centres occupationnels espagnols, qui proposent une thérapie ainsi que des services sociaux et personnels adaptés aux personnes lourdement handicapées.

La méthode d'intégration la plus fréquemment adoptée par les entreprises sociales d'insertion est l'emploi de transition, mais des variations importantes sont observées d'un pays à l'autre. Ainsi la France et l'Allemagne tendent-elles à concentrer leurs efforts sur l'emploi de transition, tandis que la Belgique et l'Irlande s'efforcent d'assurer un emploi à plus long terme. Il semble également que si la majorité des entreprises sociales d'insertion optent pour une seule modalité d'insertion professionnelle, certaines choisissent néanmoins d'en conjuguer plusieurs au sein d'une même entreprise. La combinaison la plus courante est celle qui allie la présence d'emplois de transition et d'emplois permanents autofinancés. Tel est notamment le cas des coopératives sociales de type b en Italie, et des régies de quartier en France. Aucune entreprise sociale d'insertion ne propose d'emplois temporaires avec subventions permanentes.

## Structures de soutien de l'économie sociale

Les entreprises sociales requièrent, comme d'autres PME, certaines structures d'appui pour fonctionner efficacement. Le soutien de l'économie sociale prend généralement les formes suivantes:

- un soutien technique aux facteurs de production (y compris la gestion), qui couvre la formation, les conseils financiers, l'accès aux institutions financières spécialisées et une assistance en matière de commercialisation;
- un soutien économique et social dans une perspective de durabilité — tant en ce qui concerne la dimension sociale spécifique des organisations de

l'économie sociale (participation/gouvernance notamment) qu'en ce qui concerne leur rôle social de mise en réseau;

- un soutien politique, qui implique de représenter les intérêts des organisations membres; d'exercer une activité de lobby; de faire connaître le concept, les spécificités et l'utilité des organisations de l'économie sociale; d'en promouvoir la légitimité; et de favoriser des mesures législatives et fiscales. Ce soutien est le plus souvent assuré à haut niveau par des organisations nationales ou internationales;
- la mesure de la valeur ajoutée, qui consiste à aider les organisations de l'économie sociale à fournir la preuve de leur valeur ajoutée et de leur rentabilité en faisant appel à des méthodes d'audit social et à des analyses coûts-avantages ou de rendement social des investissements.

Les structures de soutien facilitent le travail en réseau des organisations de base en les aidant à développer leur expertise, à renforcer leurs capacités, à améliorer leur qualité et à échanger des informations concernant les grandes problématiques et les bonnes pratiques propres à leur domaine d'activité. Les meilleurs exemples à cet égard sont probablement les structures suédoises de développement « *Coompanion* » (réseau d'organismes coopératifs de développement) et le CGM italien (consortium de *consorzi*), qui apporte un soutien local et national aux coopératives sociales qui lui sont affiliées.

17

Ces structures doivent, de manière générale, se montrer capables de soutenir à la fois la création de nouvelles entreprises et la consolidation d'organisations de l'économie sociale dûment établies. Elles peuvent bénéficier à leur tour d'une aide des pouvoirs publics sous la forme, par exemple, d'un accès à des biens appartenant à la collectivité (bâtiments communautaires notamment). En réalité, on tend à considérer aujourd'hui que l'économie sociale devrait bénéficier d'un soutien « mixte »: en d'autres termes, que les entreprises sociales devraient suivre les procédures normales d'aide publique aux entreprises pour leurs besoins initiaux, mais pouvoir recourir, s'il y a lieu, à une aide spécialisée.



## Précédents examens par les pairs et autres évènements

Plusieurs examens par les pairs déjà réalisés abondent d'exemples illustrant le rôle essentiel joué par les organisations de l'économie sociale. On peut citer à cet égard:

- la Table ronde de novembre 2006 consacrée à l'intégration des Roms, qui a mis en évidence le rôle déterminant des ONG dans la resocialisation et l'insertion professionnelle de ce groupe ethnique généralement exclu. Elle a notamment établi qu'un tiers des assistants sociaux participant au programme de terrain de la fondation tchèque « *People in Need* » sont actuellement des Roms;
- le centre bénévole sans but lucratif *Pollicino*, également mis en avant en tant qu'acteur clé des débats sur les politiques de prévention des risques d'exclusion des familles en difficulté lors de la réunion tenue en Italie dans le cadre de l'examen par les pairs de février 2005;<sup>8</sup>
- un examen par les pairs organisé en Espagne en octobre 2007 a mis en lumière pour sa part l'efficacité d'une gestion associant six ONG aux organismes officiels dans le cadre du programme opérationnel plurirégional de lutte contre les discriminations.<sup>9</sup>

Plusieurs examens par les pairs déjà réalisés ont également souligné la nécessité de trouver des moyens innovateurs d'intégrer les budgets et les services destinés aux plus défavorisés, afin d'assurer l'efficacité de fonctionnement de l'économie sociale. Par exemple:

- le document de politique transversale de la France, objet de l'examen par les pairs organisé en juin 2006, est un outil d'orientation transversale qui encourage la coordination entre les ministères et programmes dans le cadre de la lutte contre l'exclusion sociale;<sup>10</sup>
- le cadre suédois de coordination financière proposé par la Suède lors de l'examen par les pairs de décembre 2006, permet la mise en commun de

8 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/Preventing-the-risks-of-exclusion-of-families-with-difficulties?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/Preventing-the-risks-of-exclusion-of-families-with-difficulties?set_language=fr)

9 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/multi-regional-operative-programme-to-combat-discrimination?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2007/multi-regional-operative-programme-to-combat-discrimination?set_language=fr)

10 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-inclusion-cross-cutting-policy-tools-document-de-politique-transversale?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/social-inclusion-cross-cutting-policy-tools-document-de-politique-transversale?set_language=fr)

certains volets des budgets de l'État dans le domaine social, de l'emploi et de la santé en vue d'apporter une aide intégrée aux personnes confrontées à des problèmes multiples. La démarche a été également illustrée lors d'une visite au centre SANNA, qui s'inscrit dans le projet suédois Delta (promotion de programmes d'insertion en faveur des personnes défavorisées). SANNA offre en effet un guichet unique dont les équipes pluridisciplinaires proposent des services intégrés pour aider des toxicomanes et des alcooliques à se réinsérer dans la vie professionnelle.<sup>11</sup>

Plusieurs autres examens par les pairs ont révélé un certain nombre de difficultés susceptibles de surgir lors de la mise en œuvre de projets relevant de l'économie sociale, et qu'il convient de résoudre.

Les experts se sont notamment penchés en octobre 2005 sur l'exemple des coopératives sociales grecques en tant que moyen d'insertion sociale de personnes souffrant de troubles mentaux.<sup>12</sup> La politique de la Grèce à cet égard se fonde sur la création d'un nouveau statut juridique pour ces coopératives, dont les membres comprennent des spécialistes de la santé mentale et des personnes souffrant de problèmes de santé mentale. Les coopératives sociales sont gérées comme des entreprises commerciales, mais avec un soutien thérapeutique. Les difficultés rencontrées ont été l'absence de formes d'assistance adaptées à ce type d'entreprise sociale, la nécessité de sensibiliser le public et la nécessité d'un suivi et d'une évaluation longitudinaux de ce type d'initiative.

L'examen par les pairs organisé en Hongrie en 2005 sur le thème de la fourniture des services sociaux de base (soins et transport notamment) au niveau des villages en régions rurales, a mis en lumière de son côté les problèmes posés en termes de responsabilité et de contrôle.<sup>13</sup> Il convient néanmoins de signaler que l'économie sociale fonctionne de longue date de manière efficace et responsable en ce qui concerne la fourniture de ce type de services à des communautés défavorisées.

11 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/financial-coordination-within-the-field-of-rehabilitation?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2006/financial-coordination-within-the-field-of-rehabilitation?set_language=fr)

12 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/pathways-to-social-integration-for-people-with-mental-health-problems-the-establishment-of-social-cooperatives-in-greece?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/pathways-to-social-integration-for-people-with-mental-health-problems-the-establishment-of-social-cooperatives-in-greece?set_language=fr)

13 [http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/basic-social-services-in-rural-settlements-village-and-remote-homestead-community-care-giving?set\\_language=fr](http://www.peer-review-social-inclusion.eu/peer-reviews/2005/basic-social-services-in-rural-settlements-village-and-remote-homestead-community-care-giving?set_language=fr)



## 2. Situation et politique en matière d'économie sociale dans le pays hôte: la Belgique

### Le marché belge du travail

La Belgique affiche un taux d'emploi relativement faible de 62,1% (68,9% pour les hommes et 55,3% pour les femmes) contre une moyenne communautaire de 66,0% (73,2% pour les hommes et 58,8% pour les femmes) (3<sup>e</sup> trimestre 2007, Rapport sur le marché du travail de l'UE).

Le taux d'emploi des jeunes, qui s'établit à 27,5%, est lui aussi inférieur à la moyenne communautaire de 38,6%, mais ce chiffre peu élevé s'explique partiellement par une importante fréquentation scolaire. Le taux d'emploi atteint par ailleurs 34,5% à peine parmi les personnes âgées de 55 à 64 ans, alors que l'UE enregistre une moyenne de 45,1%.

Le taux de chômage est également plus élevé en Belgique que dans l'ensemble de l'UE (7,2% contre 6,9%), et le chômage des jeunes y atteint 18,4% contre une moyenne communautaire de 14,9%. Ces chiffres cachent néanmoins de fortes disparités régionales. Les données communiquées par Actiris (Office régional bruxellois de l'emploi) font état en effet des taux de chômage suivants en 2006<sup>14</sup>:

Belgique	12,9%
Flandre	8,4%
Wallonie	18,5%
Bruxelles	22,1%
Communauté germanophone	7,8%

Bruxelles connaît une situation particulière avec un nombre important de travailleurs internationaux hautement qualifiés contrastant avec une proportion importante de la population locale manifestement exclue du marché du travail.

14 [http://www.londoncouncils.glegroup.co.uk/Downloads/2 BRUSSELS.ppt](http://www.londoncouncils.glegroup.co.uk/Downloads/2_BRUSSELS.ppt)



Le Plan d'action national « Inclusion sociale » de la Belgique explique ce fossé à l'aide d'une série d'indicateurs d'exclusion sociale (Rapport stratégique sur la protection sociale et l'inclusion sociale 2006–008 — Belgique):

« Les indicateurs confirment l'important manque de participation au travail de certains groupes spécifiques. Ainsi, le taux d'emploi des personnes de nationalité hors UE25 est inférieur de 27 points de pourcentage à celui des citoyens de nationalité UE25. Le taux d'emploi des personnes peu qualifiées est inférieur de 20 points de pourcentage à celui de la population totale et le taux d'emploi des personnes handicapées est inférieur de 17 points de pourcentage à celui de la population totale. Le taux global de chômage de longue durée s'élève à 4,4%<sup>7</sup>. Les isolés (8%), les personnes peu qualifiées (8%) et surtout les parents isolés (14%) et les personnes de nationalité hors UE25 (20%) connaissent un risque fortement accru de chômage de longue durée. En 2005, la proportion de personnes vivant dans un ménage sans travail rémunéré était en Belgique une des plus élevée de l'Europe des 25 (13,5% contre 10% pour l'Europe des 25.) ».<sup>15</sup>

Cette analyse a conduit la Belgique à orienter prioritairement son action générale de promotion de l'inclusion sociale vers les groupes suivants:

- les chômeurs de longue durée (parents isolés surtout);
- les chômeurs de nationalité hors UE-25;
- les chômeurs souffrant d'un handicap;
- les chômeurs peu qualifiés;
- les chômeurs âgés;
- les jeunes chômeurs;
- les ménages sans travail rémunéré.

L'option stratégique visant à venir en aide à ces groupes cibles implique l'élaboration d'une politique plus active et plus diversifiée sur le marché du travail; l'harmonisation des mesures en faveur de l'emploi parmi les groupes cibles, afin

<sup>15</sup> [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2006/nap/belgium\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/belgium_fr.pdf). Pour des statistiques plus détaillées concernant l'exclusion en Belgique: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/docs/social\\_inclusion/2006/nap/belgium\\_annex\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/docs/social_inclusion/2006/nap/belgium_annex_fr.pdf)



de garantir l'égalité des chances; l'élargissement des structures d'accueil des enfants pour les demandeurs d'emploi; le développement de l'économie sociale et des services de proximité; et le soutien de travaux de recherche évaluative concernant les mesures d'activation.

La Belgique consacre en outre des investissements très importants à la formation, aux incitations à l'emploi, à la création directe d'emplois et aux mesures en faveur des entreprises en démarrage: les chiffres publiés par l'OCDE en 2008 placent la Belgique en deuxième position parmi les pays membres de l'Organisation en termes de dépenses sur le marché du travail par rapport au PIB en 2004, derrière le Danemark, et en sixième place pour ce qui concerne les services publics de l'emploi (y compris l'administration des prestations avec un niveau de dépenses beaucoup moins élevé pour les services de placement et connexes). (Les données datant de 2004, le coût des titres-services n'est pas inclus dans ces chiffres).

## Caractéristiques principales de l'économie sociale en Belgique

22

L'économie sociale existe de longue date en Belgique, où elle est bien ancrée dans les secteurs traditionnels de l'agriculture, de la finance, des sports et de la culture. Le système belge de santé et de sécurité sociale se fonde, lui aussi, sur un partenariat entre l'État et les mutuelles et associations. Le pays compte en outre un nombre important de chercheurs et de centres de recherche spécialisés dans divers aspects de l'économie sociale.

L'économie sociale y bénéficie, plus que dans d'autres pays, d'un niveau relativement élevé de reconnaissance officielle, en Wallonie plus particulièrement. Étant donné qu'elle représente 7% de l'emploi national, l'économie sociale belge occupe d'ailleurs — en termes proportionnels — la 5<sup>e</sup> place européenne. Les salariés de ce secteur se répartissent comme suit entre les différents types d'organisations:

Pays	Coopératives	Mutualités	Associations	TOTAL
Belgique	17.047	12.864	249.700	279.611

Les hôpitaux et établissements d'enseignement confessionnels sont considérés comme des entités à la limite de l'économie sociale, mais ils ne sont pas inclus dans les 7%.

Il est intéressant d'attirer l'attention sur la constitution de fondations parmi les organisations traditionnelles de l'économie sociale dans le but de mieux cibler le soutien — Fondation P&V ou Fondation Cera, par exemple, qui soutiennent, dans le cadre de l'économie sociale, des initiatives de lutte contre l'exclusion sociale.

En termes de structures légales, toutefois, même s'il existe une forme juridique spécifique pour les sociétés à finalité sociale, la préférence continue d'aller, en raison de sa flexibilité, à l'association sans but lucratif (ASBL), qui reste prédominante au sein de l'économie sociale.

Les initiatives et entreprises belges du secteur de l'économie sociale respectent cinq principes:

- la primauté du travail sur le capital;
- l'autonomie de gestion;
- le service aux membres plutôt que le profit;
- un processus de décision démocratique; et
- un développement durable dans le respect de l'environnement.

## Politique générale de la Belgique en matière d'économie sociale et soutien au secteur

À l'heure actuelle, la responsabilité de l'économie sociale incombe conjointement à l'État fédéral, aux régions (Flandre, Wallonie et Bruxelles-Capitale) et à la Communauté germanophone, mais sa décentralisation vers l'échelon régional a été proposée en février 2008.

Au niveau fédéral, la politique gouvernementale en la matière est gérée par la Cellule Économie sociale, et des accords de coopération ont été conclus entre les régions et la Communauté germanophone en vue d'une coordination de leurs actions respectives. Un système de dialogue a par ailleurs été instauré avec les parties prenantes (« les Chantiers de l'économie sociale ») et d'autres voies de représentation de l'économie sociale ont été mises en place au niveau régional: Conseil de l'économie sociale de la Région wallonne, Plateforme de l'économie sociale de Bruxelles-Capitale, Plateforme de l'économie sociale de la Région



---

flamande et Groupe de travail Économie sociale de la Communauté germanophone.

Les accords de coopération visent à développer l'économie sociale et à faire augmenter le taux d'emploi parmi les personnes défavorisées. Ils précisent plus particulièrement les modalités de cofinancement permettant de soutenir l'économie sociale à différents niveaux: subventions salariales au profit des travailleurs, réduction des cotisations sociales des employeurs qui engagent des chômeurs de longue durée dans le cadre du programme SINE (Économie d'insertion sociale), diminution des versements de TVA, et mesures de renforcement des capacités et de professionnalisation à l'intention d'organisations de l'économie sociale, notamment.

Un Fonds de l'économie sociale et durable a également été créé en 2003 pour soutenir les entreprises de l'économie sociale grâce à des crédits d'investissement, à des prêts subordonnés et des participations au capital. Il a levé à ce jour 75 millions d'euros sous forme d'obligations, et a soutenu 37 initiatives en 2006 et 46 en 2007.

24

Dans le domaine de l'aide ménagère, le gouvernement fédéral a lancé le système des titres-services par lequel les utilisateurs achètent à l'État des coupons subventionnés qu'ils peuvent ensuite valoriser, à leur choix, auprès de prestataires du secteur public, du secteur privé ou de l'économie sociale. L'utilisateur individuel paie 7,00 euros par coupon, tandis que le prestataire du service en perçoit 20,28. L'État fédéral paie la différence et l'utilisateur peut déduire les 7 euros de ses revenus imposables. Ce quasi-marché a contribué à officialiser une économie clandestine en pleine croissance dans le secteur de l'entretien ménager, réduisant ainsi la fraude et l'évasion fiscales. Les entreprises sociales peuvent combiner ce système avec des programmes d'insertion professionnelle. Les trois régions belges ont, en fait, étendu le système à d'autres services de proximité tout en conservant l'insertion professionnelle comme axe central. Les activités subventionnées couvrent désormais le jardinage, le transport de personnes à mobilité réduite, les travaux d'entretien de la maison, etc. Les expériences belges dans ce domaine ont été dûment documentées: on peut citer à cet égard l'exemple des « *Werk.Waardig/Regie Buurt- en Nabijheidsdiensten* » à Kuurne (près de Courtrai), qui montre de quelle manière les titres-services peuvent favoriser l'inclusion des chômeurs de longue durée et des migrants.



En ce qui concerne la responsabilité sociale des entreprises, le gouvernement belge soutient des initiatives telles que *Open Stadium*, qui associe les clubs de football à une action d'encouragement des personnes les plus éloignées du marché du travail à participer à des programmes d'insertion sociale, de formation et d'éducation. Près de la moitié des clubs de la première division belge sont désormais impliqués, et la loterie nationale et plusieurs entreprises privées complètent désormais la contribution financière du gouvernement. Le projet « Réseaux d'apprentissage », qui implique les Chambres de commerce, vise pour sa part à promouvoir les échanges de vues et d'expériences entre le secteur économique classique et le secteur de l'économie sociale.

Des agences-conseils (ou *startcentra*) régionales, financées par l'État, ont par ailleurs été mises en place pour étayer le développement de l'économie sociale. Au nombre de douze en Wallonie et de treize en Flandre, elles proposent les services de conseillers spécialisés en économie sociale et contribuent à doter le secteur d'une approche davantage axée sur le marché et de structures organisationnelles novatrices.

## Mesures régionales d'insertion professionnelle

Les structures d'insertion par le travail destinées aux personnes défavorisées varient selon les régions.

En Flandre, il existe:

- des entreprises d'insertion (*invoegbedrijven* ou IB) qui, en raison de leur dimension entrepreneuriale, cherchent surtout à engager, sur la base de contrats à durée indéterminée, des travailleurs capables d'atteindre un certain niveau de productivité;
- des ateliers sociaux (*sociale werkplaatsen* ou SWP), qui s'adressent spécifiquement aux personnes inactives depuis cinq ans au moins;
- des centres de soin par le travail (*arbeidszorgcentra* ou AZC) qui visent à mettre durablement au travail un public cible très diversifié dont la caractéristique commune est de cumuler des problèmes graves (très faible niveau de qualification ou toxicomanie, par exemple);



- des ateliers protégés (*beschutte werkplaatsen* ou BW), qui visent à fournir un emploi permanent aux personnes souffrant d'un handicap physique ou mental.

Les structures en place en Wallonie et à Bruxelles sont très similaires, et comprennent:

- des entreprises d'insertion (EI), qui cherchent à fournir un emploi permanent à des personnes exclues du marché normal du travail pour des raisons diverses: invalidité, faible niveau de qualification ou problèmes psychosociaux, par exemple. Il existe également des entreprises sociales d'insertion par le travail non accréditées qui, sans pouvoir bénéficier des mêmes subventions que les entreprises sociales d'insertion accréditées, peuvent néanmoins obtenir des subventions sous d'autres formes;
- les entreprises de travail adapté (ETA) — anciennement appelées « ateliers protégés », qui visent à mettre durablement au travail les personnes handicapées;
- les entreprises de formation par le travail (EFT) en Wallonie et les ateliers de formation par le travail (AFT) à Bruxelles, qui s'attachent à proposer une formation parallèlement à un emploi de transition.

26

La disparité des approches adoptées par les régions et communautés se manifeste principalement au niveau des organisations d'insertion professionnelle « sur mesure », telles que les ateliers sociaux et les ateliers protégés. Ces structures, qui assurent des emplois subventionnés à titre permanent à des handicapés, par exemple, sans chercher réellement à les intégrer dans l'économie « normale », constituent de toute évidence une forme particulièrement onéreuse d'entreprise sociale par rapport à des organisations prévoyant uniquement une subvention temporaire durant une période de formation d'un an ou deux. Ces emplois subventionnés en permanence sont dès lors plus répandus en région flamande, plus prospère, pour ce qui concerne les personnes handicapées du moins. La Wallonie et la région de Bruxelles-Capitale aimeraient, elles aussi, augmenter le nombre de leurs ateliers sociaux et de leurs entreprises de travail « sur mesure », mais le coût de cette stratégie est au-dessus de leurs moyens.



## Services de proximité (ou locale diensten economie)

Les associations s'attachent le plus souvent à offrir un très large éventail de services au niveau des collectivités locales: garde d'enfants, aide ménagère, services aux personnes âgées et aux personnes handicapées, initiatives en matière de logement social, etc.

Bien que les structures de garde d'enfants soient déjà un secteur relativement établi et partiellement subventionné par les pouvoirs publics, toute une série d'initiatives ont été prises dans le cadre de l'économie sociale en vue de répondre aux besoins nés de la participation accrue des chômeurs aux actions d'insertion professionnelle. En dépit de nombreux obstacles financiers, les associations ont également investi dans des initiatives touchant au logement social: rénovation de bâtiments inoccupés, mise à disposition de logements d'urgence et assistance aux sans-abri — en raison essentiellement d'une nécessité extrême d'agir dans ce domaine.

La Belgique offre également un exemple intéressant d'application du système de franchise au secteur des services de proximité: il s'agit de la coopérative à finalité sociale « Âge d'Or Services », qui compte 463 franchisés et qui est devenue l'un des principaux réseaux de prestation de services de proximité et de transport pour les seniors et les personnes à mobilité réduite. La coopérative a été reconnue en mars 1999 lorsque son responsable, Eric Guyot, a reçu le « Master Franchise » en Belgique.

27

## Résumé des résultats

Les mesures mises en œuvre en Belgique se sont généralement traduites par une forte amélioration de la situation des personnes défavorisées:

- les accords fédéraux de coopération ont donné lieu, au niveau des régions, à des résultats qui ont dépassé les attentes en termes d'augmentation du nombre d'entreprises sociales et du nombre d'emplois ou de postes occupés par des personnes défavorisées;
- en 2007, le nombre de personnes sans emploi participant au programme SINE a augmenté de 68% par rapport à 2006;



- le système des titres-services a largement contribué à l'important développement de l'économie sociale. Il a permis, selon le ministère de l'emploi, la création de 80 000 emplois au moins au cours des quatre dernières années, à un coût net de 350 millions d'euros. Il convient toutefois de signaler que 10% seulement de ces titres ont été dépensés dans le cadre de l'économie sociale.

### 3. Politique et expérience des pays pairs

Les pays participant à l'examen par les pairs présentent des situations très diverses dans la mesure où certains d'entre eux ont une économie sociale déjà relativement développée tandis que d'autres doivent encore relever d'importants défis à cet égard.

#### Autriche

La démarche autrichienne en faveur de l'insertion professionnelle des personnes souffrant d'un handicap constitue une étude de cas particulièrement intéressante en raison de la volonté très marquée de ce pays de réglementer la responsabilité sociale. L'Autriche est parvenue, en dépit d'une diminution de 30% du financement alloué par le Fonds social européen, à aider considérablement les personnes handicapées par l'adoption d'actes législatifs relatifs à l'égalité des chances comprenant notamment:

- une loi obligeant les employeurs à engager des personnes handicapées (système de quota);
- une protection spéciale contre la résiliation des contrats d'emploi;
- diverses formes de financement en faveur des personnes handicapées et de leurs employeurs (subventions principalement).

Deux nouvelles mesures bénéficiant d'un soutien financier et administratif ont également été introduites sur le marché du travail en vue de favoriser et de faciliter le processus d'adéquation entre les personnes handicapées et les employeurs. Des mesures actives ont par ailleurs été prises sur ce marché en vue de la réadaptation professionnelle des travailleurs handicapés.

Le ministère fédéral autrichien de l'Économie et du Travail et son partenaire exécutif, le Service du marché du travail, de même que le ministère fédéral des Affaires sociales et de la Protection du consommateur et son organisme subordonné, l'Office fédéral des affaires sociales, jouent un rôle déterminant dans ce processus.

## Chypre

Bien que le marché du travail chypriote affiche quasiment le plein emploi (avec un taux de 71% en 2007) et que le risque de pauvreté dans ce pays ne dépasse pas la moyenne de l'UE-25, plusieurs groupes y sont beaucoup plus vulnérables que d'autres: il s'agit des personnes âgées (65 ans et plus), des familles monoparentales (35%), des personnes handicapées et des familles dont le chef de ménage est peu qualifié. On observe également depuis peu une forte augmentation du nombre des bénéficiaires de prestations.

Plusieurs mesures actives ont été récemment introduites sur le marché du travail, mais le débat en matière d'économie sociale débute à peine. Chypre se caractérise néanmoins par un partenariat de longue date entre le gouvernement et le tiers secteur en ce qui concerne la fourniture de services locaux d'aide sociale. Les Services de protection sociale favorisent en effet, par le biais d'une assistance technique et financière, le développement de prestations locales pour ce qui concerne notamment l'aide à l'enfance, aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Le pays a entrepris en outre l'examen du cadre juridique en place et étudie les moyens de stimuler, dans le cadre de l'économie sociale, des coopératives, des mutualités, des fondations, des organisations sans but lucratif et des entreprises sociales — les grandes questions étant de savoir comment le gouvernement peut mettre ce type d'organisations en action en vue de l'intégration des groupes vulnérables, quels sont les exemples de réussite dont il pourrait s'inspirer, et quel serait le cadre législatif le plus adéquat.

## République tchèque

Le taux de chômage est en recul en République tchèque puisqu'il est passé de 8,1% en 2006 à 6,6% en 2007, mais les groupes suivants restent défavorisés: les parents d'enfants en bas âge, les anciens détenus, les chômeurs de longue durée, les personnes handicapées et les anciens alcooliques et toxicomanes. Un renforcement de l'économie sociale pourrait aider le pays à mieux répondre aux besoins de ces groupes. L'économie sociale traditionnelle a connu d'énormes difficultés mais, en dépit de l'émergence d'une nouvelle économie sociale, le pays ne s'est toujours pas doté d'une politique cohérente destinée à la soutenir, ni d'un cadre législatif permettant son développement.

La République tchèque a connu, comme d'autres pays d'Europe centrale et orientale, un processus de mutation rapide vers la démocratie et l'économie de marché, qui s'est accompagné de transformations au niveau de l'organisation du gouvernement, et notamment d'une réforme et d'une décentralisation de l'administration publique en 2001–2002. Il s'agit d'une étape importante dans la mesure où elle offre aux autorités et collectivités locales davantage de possibilités de participer activement à la recherche de solutions aux problèmes locaux, et où elle pourrait créer un contexte propice aux initiatives locales en faveur de l'économie sociale.

Les coopératives existent depuis plus de 150 ans en République tchèque (et dans l'ancienne Tchécoslovaquie), mais elles n'y sont pas considérées, de façon générale, comme des organisations d'entraide destinées à répondre aux besoins sociaux et économiques mutuels de leurs membres, en raison principalement de leurs liens politiques avec le gouvernement. Une réforme se dessine néanmoins depuis 2000, et l'Union des coopératives de production tchèques s'intéresse désormais à la création de coopératives municipales sociales pour les personnes défavorisées.

L'initiative communautaire EQUAL a contribué, elle aussi, à la mise en place de réseaux d'adeptes fervents, d'entrepreneurs sociaux, d'organisations de soutien et d'autres parties prenantes ayant pour objectif commun de favoriser le développement de l'économie sociale en République tchèque. Bon nombre d'entre eux ont participé à la création de la plateforme informelle d'experts NESEA, qui pourrait devenir à terme une plateforme officielle du secteur de l'économie sociale.

## Grèce

S'établissant à 61,4% à peine en 2007, le taux d'emploi de la Grèce est inférieur à la moyenne de l'UE-25, qui atteint pour sa part 65,8%. De même, tout en affichant une tendance régulière à la baisse, le taux de chômage reste supérieur à la moyenne de l'UE-25 en 2007 (8,3% contre 7,2%). Le chômage, et le chômage de longue durée en particulier, continuent d'affecter de manière disproportionnée les femmes, les jeunes (et les jeunes femmes surtout), les personnes handicapées, les anciens toxicomanes et les parents isolés.



---

Depuis la fin des années 90, la politique de la Grèce en faveur de l'emploi des groupes sociaux vulnérables a été, sous l'influence de la Stratégie européenne pour l'emploi, fortement réorientée vers l'adoption de mesures actives.

Il apparaît toutefois que, mêmes ciblés, ces programmes s'avèrent souvent inefficaces en termes d'assistance aux groupes sociaux défavorisés parce qu'ils sont trop standardisés et manquent, partant, de flexibilité. Ces groupes réclament une aide de la part d'organisations spécialisées et la seule initiative grecque à cet égard a été la création d'un type particulier d'entreprise sociale qui, baptisée « Coopérative sociale à responsabilité limitée », vise à la réinsertion professionnelle et sociale de personnes souffrant de troubles de santé mentale, tout en répondant à leurs besoins thérapeutiques spécifiques<sup>16</sup>. À cette exception près, le pays manque réellement d'arrangements spécialement destinés à permettre aux coopératives sociales d'intégrer effectivement les mesures prises par différents organismes officiels et de les adapter à leur propre groupe cible.

Les récents gouvernements helléniques ont pourtant reconnu la nécessité d'étendre le cadre juridique des coopératives sociales à des catégories de personnes souffrant d'invalidités et de désavantages autres que des troubles de santé mentale.

32

Même si l'économie sociale ne représente à ce jour qu'une part minime de l'emploi (1,8%), elle se caractérise depuis une dizaine d'années par l'émergence de nouvelles initiatives, projets et organismes axés notamment sur les problèmes sociaux et environnementaux, sur la lutte contre le chômage et sur la lutte contre l'exclusion des groupes sociaux vulnérables. Ces initiatives ne peuvent toutefois compter aujourd'hui que sur des ressources financières limitées — généralement dans le cadre de programmes financés par le Fonds social européen.

## République slovaque

La République slovaque connaît depuis 17 ans des changements structurels de grande envergure, qui se sont traduits par d'importantes fluctuations des conditions sur le marché du travail.

---

<sup>16</sup> La plupart des salariés de ces coopératives sociales sont des personnes souffrant de troubles psychologiques qui peuvent bénéficier d'une allocation d'assistance en sus de leur rémunération.

En 2004, le gouvernement a adopté des mesures destinées à réduire les disparités régionales en termes de chômage, et à lutter contre l'exclusion du marché du travail, voire à favoriser l'insertion, des groupes défavorisés. Les groupes visés sont plus particulièrement les personnes handicapées, les mères de famille, les personnes approchant l'âge de la retraite, et les membres de communautés roms marginalisées.

Un large éventail de mesures ont été adoptées, parmi lesquelles l'aide à l'initiation au travail et à l'emploi, la subvention des cotisations sociales des employeurs, le soutien des travaux municipaux et le service volontaire. De nombreuses autres mesures sont attendues sur le marché du travail, y compris des subventions pour la rénovation et l'équipement d'ateliers protégés à l'intention de personnes handicapées.

Une base légale et un cadre juridique ont également été proposés pour l'entreprise sociale, et la République slovaque a reconnu cette année la contribution que celle-ci peut apporter à la stratégie nationale en termes de réalisation des objectifs de développement local et de réponse aux problèmes économiques, sociaux et culturels, en soutenant des projets pilotes dans huit entreprises sociales. Les mesures de soutien comprennent un programme accrédité de formation pour les gestionnaires de ce type d'entreprise; un cours universitaire au niveau de la maîtrise sur l'entreprise sociale (*Matej Bel*) et la création, en coopération avec des partenaires belges, d'un Centre national de recherche en économie sociale.

## Slovénie

Comme dans d'autres pays d'Europe centrale et orientale, le développement de l'économie sociale a été freiné, en Slovénie, par la restructuration économique et la nécessité de réformer les structures coopératives traditionnelles. Le défi est particulièrement ambitieux dans l'ex-Yougoslavie, et la Slovénie entame à peine le développement de son économie sociale. Il est vrai que les concepts mêmes d'économie sociale et d'entrepreneuriat social sont « entachés » du mot « social », associé à l'ancien régime communiste. D'autres obstacles entravent néanmoins la progression de l'économie sociale et de l'entrepreneuriat social: on peut citer à cet égard l'inadéquation du cadre juridique, des stratégies et des systèmes de soutien; les carences au niveau des compétences de gestion; le manque de capacités des parties prenantes éventuelles en termes d'auto-organisation et d'innovation; et la compréhension et la motivation insuffisantes, tant du côté des



---

groupes défavorisés que du côté des pouvoirs publics, face aux problèmes d'exclusion sociale.

De fait, la législation existante empêche les organisations sans but lucratif de mener des activités (économiques) rentables, et la loi prévoyant un allègement fiscal pour les particuliers et les entreprises qui font des dons à ce type d'organisations est souvent mal comprise ou mal appliquée.<sup>17</sup>

La Slovénie n'en dispose pas moins de certains éléments d'une économie sociale, puisqu'elle compte un nombre important de volontaires, de coopératives, de fondations, d'organisations non lucratives et de centres spécialisés pour personnes handicapées. D'autres groupes cibles sont cependant beaucoup moins bien lotis, de très nombreuses entreprises pour personnes défavorisées travaillant à perte. Il est néanmoins admis aujourd'hui qu'un développement plus poussé de l'économie sociale pourrait contribuer à résoudre les problèmes d'exclusion sociale, de services sociaux collectifs et de marché noir.

## Suède

34

La Suède affiche un taux de chômage relativement faible, mais n'en compte pas moins aujourd'hui près d'un million de personnes qui sont en âge de travailler mais n'exercent pas d'activité économique. Les groupes particulièrement vulnérables sont les personnes souffrant de troubles psychologiques, les anciens toxicomanes, les personnes ayant un casier judiciaire et les immigrants ou réfugiés en provenance de pays non nordiques.

Le gouvernement actuel déploie des efforts de grande envergure pour « mettre fin à l'exclusion » et mettre davantage de gens au travail; il a adopté dans ce but un large éventail de mesures actives sur le marché du travail:

- une modification du régime de sécurité sociale visant à créer une incitation au travail et à relever le seuil d'octroi des prestations sociales, et une modification visant à remédier au blocage antérieur des effets et à encourager l'emploi à temps partiel conjugué aux études;

---

<sup>17</sup> Il convient de signaler un récent rapport adressé par l'EMES au PNUD, particulièrement utile pour l'établissement de bases équitables pour l'économie sociale et l'entrepreneuriat social. Voir: <http://www.emes.net>



- des incitations financières destinées à convaincre les employeurs d'embaucher du personnel;
- un investissement dans d'autres mesures en faveur de l'emploi et de la réadaptation;
- un intérêt dans l'économie sociale et, en particulier, une aide permettant aux entreprises de ce secteur d'offrir des possibilités d'emploi (octroi de subventions notamment).

Le gouvernement a entamé par ailleurs un dialogue avec le secteur non lucratif pour renforcer le rôle de ce dernier en tant que voix indépendante et faiseur d'opinion, et pour favoriser la diversification des fournisseurs dans le domaine social, et en particulier dans le domaine des soins de santé et autres.

Les organisations de l'économie sociale jouent depuis dix à quinze ans un rôle de plus en plus actif en matière d'insertion par le travail. Les agences locales de développement coopératif (*Coompanions*), bien connues, ont été un puissant moteur à cet égard, de même qu'une série d'organisations de traitement des toxicomanies, le mouvement pour la tempérance (destiné à limiter la consommation d'alcool dans la société) et plusieurs organisations basées sur le caractère ethnique et d'autres groupes de développement local.

Le développement d'entreprises d'insertion par le travail suscite de plus en plus d'intérêt; au nombre de 150 environ en Suède, ces entreprises soutiennent actuellement un total de 4 500 travailleurs et offrent un potentiel de croissance considérable.

Le gouvernement suédois envisage, dans ce contexte, un programme pluriannuel d'appui à l'économie sociale comportant trois volets:

1. des initiatives de formation destinées à l'ensemble du tiers secteur et organisées dans le cadre du secteur public;
2. des programmes offrant aux entreprises sociales existantes et potentielles:
  - des informations et conseils
  - une formation et l'acquisition d'autres compétences

- des capitaux;

3. la production de statistiques et le lancement de recherches.

Le gouvernement examine également le moyen de collaborer avec des entreprises sociales d'insertion, et d'autres, en vue de faciliter la transition entre les prestations sociales et l'emploi. Le développement des entreprises d'insertion se trouve néanmoins freiné par:

- la crainte de ne pouvoir sortir d'un marché de l'emploi de statut inférieur;
- la crainte que des entreprises financées par l'État acquièrent des avantages concurrentiels par rapport aux entreprises privées;
- des obstacles au niveau de la législation sur la passation de marchés publics;
- une difficulté d'appliquer les politiques de sécurité sociale et d'emploi au développement et au fonctionnement des entreprises d'insertion.

36

Trois questions supplémentaires bénéficieraient dès lors utilement d'un débat élargi dans le cadre d'un examen par les pairs:

- comment dépasser la vision à court terme et le manque de clairvoyance stratégique pour créer des entreprises d'insertion par le travail qui soient viables à long terme;
- comment mesurer les progrès accomplis en utilisant la comptabilité sociale pour évaluer les avantages socioéconomiques et la performance des entreprises;
- comment perfectionner les statistiques publiques afin de mieux suivre le volume et la portée des activités des entreprises d'insertion.

## Parties prenantes du réseau (Cecop, Ensie, Feantsa)

Bon nombre de commentaires et de propositions concernant les politiques européennes et nationales ont également été soumis par les parties prenantes du réseau (voir leurs contributions respectives pour plus de détails).



## Entreprises socialement responsables dans une Europe élargie (Cecop)

Des membres de cette association sans but lucratif représentant les coopératives de production et de travail associé, les coopératives sociales et d'autres types d'entreprises contrôlées par les travailleurs, ont insisté sur l'importance d'un consensus sur une définition commune des « services d'intérêt économique général », qui constitue une condition préalable à toute réglementation à l'échelon de l'UE, et qui permettrait de mieux étayer les échanges de bonnes pratiques sur l'ensemble du territoire européen, en ce qui concerne les coopératives sociales plus particulièrement.

Ils ont également mis l'accent sur d'autres aspects, à savoir:

- l'importance du Small Business Act (SBA) européen, qui fait explicitement référence à l'économie sociale;
- la nécessité de soutenir le dialogue social, afin que les partenaires sociaux puissent réellement participer aux actions d'inclusion sociale;
- la nécessité d'accorder la priorité à une aide dispensée au travers de structures spécialisées en matière d'économie sociale, y compris des organismes fédéraux contribuant au développement d'entreprises sociales locales (voir la recommandation n° 193 de l'OIT concernant la promotion des coopératives);
- l'importance de créer des emplois durables à long terme pour les personnes éloignées du marché du travail et d'autres groupes défavorisés au travers d'actions citoyennes locales et du développement d'une économie basée sur le service à ses membres et à la collectivité.

37

## European Network of Social Integration Entreprises (ENSIE)

Cette association, qui représente, maintient et développe des réseaux et des fédérations d'entreprises sociales et d'insertion au sein de l'Union européenne, a insisté sur la nécessité pour ces entreprises de fonctionner à l'intérieur de l'économie « normale » et de ne pas se trouver marginalisées dans des secteurs périphériques — ce qui risquerait de conduire à une sous-évaluation par les employeurs potentiels de l'expérience d'apprentissage et des qualifications qu'elle a permis d'acquérir.



Elle a précisé que les avantages et l'efficacité de différents systèmes d'intégration devraient être évalués sur la base du rendement social de l'investissement, d'audits sociaux et de tableaux de bords équilibrés en matière sociale (*social-balance scorecards*). Ces éléments peuvent également contribuer à la structuration du dialogue et des procédures de planification avec les autorités locales, régionales et nationales, ainsi qu'avec le secteur privé.

Selon l'association, l'efficacité des systèmes d'insertion pourrait être considérablement accrue par la mise au point d'un plan d'action personnalisé. Dans le cas des systèmes de transition, ce type de plan devrait couvrir non seulement la période d'activation, mais également la phase d'insertion dans l'emploi « normal ».

Elle fait remarquer en outre qu'étant donné que l'exclusion sociale s'accompagne souvent de problèmes d'endettement, de santé, de logement ou de toxicomanie, il conviendrait de veiller à une bonne coordination entre les services complémentaires et les entreprises d'insertion par le travail.

L'association signale de surcroît que les mesures d'intégration doivent être flexibles avec une différenciation des subventions en fonction de la gravité des problèmes de réinsertion visés. Les personnes concernées pourraient ainsi conserver un emploi durant le temps nécessaire à leur totale réinsertion — étant entendu que certains travailleurs n'atteindront jamais un niveau de productivité suffisant et nécessiteront dès lors des subventions permanentes. En ce qui concerne le Règlement général d'exemption de l'UE, l'association suggère que cette différenciation se traduise par un élargissement de la définition des « travailleurs défavorisés » et par l'introduction d'une nouvelle catégorie de « travailleurs défavorisés à plusieurs égards ».

L'association a proposé par ailleurs l'abaissement du taux de TVA à 6% pour les entreprises appliquant des méthodes de travail à forte intensité de main-d'œuvre, afin d'encourager la réinsertion professionnelle et la réinsertion sociale par le travail.

### **Fédération européenne des associations nationales travaillant avec les sans-abri (FEANTSA)**

Prolongeant l'idée des « travailleurs défavorisés à plusieurs égards », la Feantsa a fait remarquer que les sans-abri méritent également une attention particulière

en raison de leur éloignement du marché du travail et de la pénurie d'opportunités d'emplois qui leur soient adaptés. Les sans-abri sont effectivement les personnes les plus éloignées du marché du travail, ce qui signifie qu'ils peuvent nécessiter un même niveau d'aide que des personnes handicapées. Des stratégies flexibles, holistiques et pluridimensionnelles couvrant un large éventail de services, parmi lesquels l'insertion professionnelle, s'imposent à leur égard. Les systèmes envisagés doivent également proposer des parcours individuels spécialement conçus pour des personnes non pas éloignées, mais les plus éloignées, du marché du travail.

Selon la fédération, l'un des principaux facteurs de la réussite belge réside dans le fait que bon nombre d'entreprises sociales sont établies de longue date et qu'elles ont acquis, par conséquent, une vaste expertise spécialisée du travail avec ces personnes.

La fédération a convenu par ailleurs que les activités d'intégration menées dans le cadre de l'économie sociale ne doivent pas être coupées de l'économie « normale », mais que les deux doivent travailler en partenariat. L'exemple flamand d'insertion professionnelle, caractérisé par un soutien de suivi en cours d'emploi, pourrait ouvrir des pistes intéressantes pour les pays dont l'économie sociale ne travaille traditionnellement pas avec le secteur privé. De même, les chances de réussite augmentent lorsque les organisations de sans-abri et les entreprises sociales collaborent.

Enfin, la Feantsa attire l'attention sur le problème que constitue « l'écémage » ou le « picorage », à savoir un processus par lequel, pour remplir les obligations associées à l'obtention d'un financement, les employeurs de l'économie sociale choisissent uniquement, parmi les personnes éloignées du marché du travail, celles qui présentent le moins de problèmes.

## 4. Facteurs de succès, apprentissage et transférabilité

Les pays ayant participé à l'examen présentent des caractéristiques culturelles et stratégiques très diversifiées, qui influencent largement le développement de leur économie sociale. Ainsi par exemple, l'Autriche compte des milliers d'organisations exerçant une activité que l'on peut considérer comme relevant de l'économie sociale, alors qu'elles-mêmes ne se définissent pas comme des entreprises appartenant à ce secteur. Le terme « social » prend effectivement un sens différent selon le contexte national et les traditions de la société considérée. Certains membres du groupe hésitaient à qualifier de « sociale » une quelconque activité commerciale, alors que d'autres ne voyaient pas d'incompatibilité entre la notion de « social » et l'idée d'une entreprise commerciale. Dans certaines nations, « social » tend à faire référence à la sécurité sociale. Ces disparités fondamentales ont des implications majeures lors du débat sur la possibilité de transférer les concepts de l'économie sociale d'un contexte national vers un autre. Ces différences terminologiques (tiers, non lucratif, économie sociale/solidaire) n'ont cependant pas empêché les pays participant à l'examen par les pairs — en ce compris les présentations du pays organisateur et les visites sur place — de partager leurs expériences respectives et d'apprendre les uns des autres.

**Coopération et coordination.** Les accords belges de coopération ont été perçus comme utiles pour définir et coordonner le soutien des pouvoirs publics à l'économie sociale et aux entreprises de ce secteur. Étant donné le caractère transversal de l'économie sociale, plusieurs ministères doivent être impliqués en plus de ceux qui sont chargés des affaires sociales et de l'économie — ce qui exige également de mieux préciser les questions de financement.

**Dialogue.** Comme en témoigne l'expérience belge, l'efficacité de l'économie sociale peut être considérablement améliorée par la création de plateformes, de conseils et d'autres enceintes favorisant les rencontres entre le secteur public, l'économie sociale et, le cas échéant, les entreprises privées. Des réseaux nationaux et internationaux peuvent contribuer à la mise en place de ce type d'alliances. Ces plateformes contribueront en outre à accroître la visibilité de l'économie sociale.

**Partage des connaissances.** Les conseils en matière de gestion d'entreprise doivent circuler dans les deux sens — du secteur privé vers l'économie sociale et



inversement. L'économie sociale a des compétences à offrir en termes de gestion participative, de participation des parties prenantes et d'obtention d'un impact important avec des ressources limitées.

**Définition d'une base d'action utilisable.** Les cinq principes belges d'économie sociale ont été considérés comme un bon point de départ pour une action à différents niveaux. Ils permettent de définir une typologie davantage fonctionnelle de l'ensemble des valeurs de l'entreprise sociale, et d'améliorer ainsi la visibilité du secteur.

Soutien et extension du processus d'institutionnalisation. L'apport des entreprises d'insertion à la société s'impose progressivement et donne lieu à deux types de reconnaissance institutionnelle: une forme juridique pour les « sociétés à finalité sociale » et un système d'accréditation de certaines organisations axées sur les politiques publiques. Il faut néanmoins aller plus loin, l'institutionnalisation étant indispensable à la mise en place d'un secteur durable. Les expériences doivent être développées à grande échelle grâce à un processus de croissance, à un échange de bonnes pratiques, à une standardisation et une réplique des modèles ayant démontré leur efficacité, et à un système de franchisage. Les réseaux et les organismes fédéraux peuvent jouer un rôle dans ce sens en assurant un leadership (au travers de *consorzi*, par exemple). Le processus d'institutionnalisation peut également être favorisé par la mise en place de structures de soutien et de cadres stratégiques et juridiques.

**Structures de soutien de l'économie sociale.** Il s'agit de structures visant à soutenir la participation, l'auto-organisation, la fourniture de conseils, l'éducation, les processus de facilitation et le financement — étant entendu que l'appui aux projets relevant de l'économie sociale doit respecter leur liberté en termes d'activités. L'économie sociale doit être développée de façon à répondre aux besoins de ses clients tout en favorisant une société inclusive et le plein emploi.

**Une approche juridique flexible.** Le cadre juridique devrait être élaboré en concertation avec le secteur public et le secteur de l'économie sociale, de même que le secteur des entreprises privées, s'il y a lieu. Ce cadre doit constituer un soutien, et non une entrave; il doit reconnaître l'économie sociale en tant que tiers secteur, lui assigner des fonctions et prévoir les moyens d'assurer son contrôle. Une législation flexible est plus importante qu'une législation nouvelle, étant entendu toutefois qu'une législation à la fois nouvelle et flexible pourrait conférer davantage de légitimité et de reconnaissance à l'économie sociale pour



---

autant qu'elle prenne en compte les besoins spécifiques de ce secteur et qu'elle veille à l'intégrer dans l'activité économique générale.

**Des mécanismes adéquats de lutte contre l'exclusion sociale.** Les représentants de plusieurs pays ont le sentiment que des arrangements spécifiques doivent être pris à l'égard de certains groupes cibles. On observe en effet que le désavantage et l'invalidité tendent à se cumuler, et que des stratégies davantage complémentaires seraient souhaitables à l'avenir. Des mécanismes institutionnels devraient être mis en place au niveau local, y compris au travers de partenariats tenant compte des besoins propres aux différentes parties prenantes. Cette approche soulève la question du niveau adéquat de responsabilité des pouvoirs publics: cette responsabilité doit-elle se situer au niveau national, régional ou local? Et doit-elle incomber à un seul ministère ou, en raison de son caractère transversal, relever de plusieurs d'entre eux?

**Promotion de l'innovation.** L'innovation a été l'un des thèmes clés du séminaire et de nombreux participants ont été impressionnés par le degré d'innovation de l'expérience belge (visites sur place). L'innovation est indispensable à l'établissement d'un lien entre la production de revenus, le consommateur et l'intérêt public. Organisations spécialisées offrant soutien adapté à différents groupes cibles, les entreprises innovatrices d'insertion par le travail relèvent incontestablement aujourd'hui les défis les plus complexes auxquels les personnes défavorisées sont confrontées. L'initiative communautaire EQUAL a donné une impulsion majeure à l'innovation dans le cadre de l'économie sociale belge en co-finançant neuf partenariats de développement s'articulant autour du thème de l'économie sociale.

**Mesure de la différence.** Il est important de mesurer la valeur ajoutée de l'économie sociale, en procédant à une évaluation pluridimensionnelle, par exemple. Les études réalisées dans le cadre de l'initiative EQUAL montrent qu'il est possible de recenser et de mesurer les effets non monétaires de l'économie sociale à l'aide de méthodes telles que le rendement social de l'investissement, et de permettre ainsi aux décideurs d'optimiser les dépenses publiques.

**Réforme des systèmes de protection sociale.** Il est important de veiller à ce que le système de prestations complète les actions d'insertion. Or de nombreux régimes de prestations sociales constituent un obstacle de fait à l'intégration parce que l'on croit qu'il n'y a aucun avantage financier à travailler. De nouvelles approches en matière de mise au travail des bénéficiaires de prestations sociales sont

par conséquent à l'étude. Dans un certain nombre de pays, les autorités ferment les yeux sur les petits revenus gagnés en sus des prestations. La France développe une nouvelle stratégie baptisée RSA ou revenu de solidarité active (Quinet, Cazenave, Guidee, 2007). En Belgique, la coopérative *De Punt* (Gand) s'inspire du modèle français des coopératives d'activités et d'emploi proposant une réinsertion professionnelle en trois étapes avec maintien des allocations de chômage au cours de la première, afin d'assurer la transition de l'inactivité vers l'emploi. D'autres échanges d'expériences dans ce domaine seraient extrêmement utiles.

**Insertion par le travail.** Le modèle belge d'entreprises d'insertion par le travail, qui en comprend plusieurs types, semble permettre une spécialisation assez poussée. Les travaux de Nyssens et Platteau (Nyssens, 2006) indiquent que les entreprises d'insertion sont rentables<sup>18</sup>, mais soulèvent également la question de savoir s'il convient d'adapter les subventions aux besoins des différents groupes cibles, étant donné que certains sont en mesure de réintégrer le marché du travail avant l'échéance de la période subventionnée, alors que d'autres n'atteindront jamais un niveau de productivité suffisant.

**Services de proximité.** Le système belge des titres-services, dont le financement est assuré à la fois par les utilisateurs et par les pouvoirs publics, a été considéré comme particulièrement utile dans la mesure où ses effets positifs vont au-delà de l'insertion professionnelle et de la prestation de services. Un certain nombre de questions subsistent néanmoins en ce qui concerne les avantages comparés de différents prestataires opérant dans le cadre de ce système, la valeur ajoutée de l'économie sociale (implication des utilisateurs, capital social, citoyenneté) se perdant souvent dans le processus concurrentiel. Les organisateurs de l'examen par les pairs ont effectivement prévenu de la nécessité de prendre des mesures permettant de distinguer les différents types de prestataires, afin d'éviter que les opérateurs commerciaux écrèment le marché mis en place grâce au système fortement subventionné des titres-services.

<sup>18</sup> La note politique EQUAL *Value for money from social firms* décrit plusieurs exemples de cette rentabilité.



## 5. Conclusions et enseignements

Le développement très diversifié de l'économie sociale selon les pays participant au présent examen par les pairs a été une source particulièrement riche d'enseignements.

L'expérience de la Belgique en matière de promotion active de l'inclusion au travers de l'économie sociale — à savoir d'entreprises sociales telles que des coopératives, des mutualités, des fondations et des organisations non lucratives — a été une source précieuse d'apprentissage mutuel offrant de multiples possibilités de transférabilité. Les valeurs simples, mais rigoureuses, contenues dans les cinq principes belges de l'économie sociale ont suscité un attrait tout particulier.

L'expérience belge a également démontré l'importance de la coopération et des partenariats, tant entre les pouvoirs publics (entre le niveau national et le niveau régional, ainsi qu'entre les différents ministères concernés) qu'entre les secteurs économiques public, privé et tiers. Elle propose en outre des exemples extrêmement utiles d'institutionnalisation, faisant preuve d'un grand esprit d'innovation pour répondre aux besoins des personnes défavorisées sur le marché du travail. L'efficacité de l'économie sociale belge peut être largement attribuée à sa capacité d'adapter ses services aux différents types de groupes défavorisés, et de regrouper l'ensemble de ces services (formation, expérience de travail, gestion du risque social) au sein d'une seule et même structure.

Plusieurs autres examens par les pairs ont souligné le rôle essentiel de l'économie sociale pour remédier à l'exclusion sociale et permettre aux personnes défavorisées d'accéder au marché du travail. Mais l'exemple belge montre qu'elle peut avoir un impact beaucoup plus important encore dans la mesure où ses valeurs s'inscrivent dans le droit fil des objectifs communs d'inclusion sociale fixés à l'échelon de l'UE — à savoir non seulement lutter contre la pauvreté, mais garantir à tous les citoyens l'accès aux ressources, aux droits et aux services nécessaires à leur participation à la société. En mettant au premier plan des valeurs telles que la dignité personnelle, la liberté d'expression et le droit d'influencer le cours de sa propre vie, l'économie sociale constitue une importante mesure d'inclusion sociale.

Les visites sur place ont illustré, elles aussi, la grande capacité d'innovation sociale de ce secteur économique. Ainsi par exemple, les services de proximité ont un effet positif considérable sur la conciliation entre la vie professionnelle et la

vie privée au travers de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes, de l'amélioration de la qualité de la vie familiale et de l'offre de services de garde et de soins destinés aux enfants, aux personnes âgées et aux personnes handicapées. Le principe de l'auto-assistance qui sous-tend l'économie sociale agit comme un catalyseur pour inciter les personnes en difficulté à trouver des réponses à leurs propres besoins sociaux — sans oublier que si l'économie sociale est bénéfique pour les individus, elle l'est aussi pour la cohésion sociale.

L'économie sociale contribue en outre à l'innovation dans le domaine de l'environnement: cinq des projets visités par les participants à l'examen par les pairs le prouvent en contribuant au développement durable par des actions allant du recyclage des déchets et du transport non polluant par bicyclette aux conseils sur la réduction de la consommation énergétique à domicile. Ces exemples illustrent le rôle majeur de l'économie sociale en tant qu'interface entre les politiques d'inclusion sociale et les politiques de développement durable.

Mais le modèle belge a également révélé que la réussite de l'économie sociale dépend d'un subtil équilibre entre les emplois de transition et les emplois permanents, entre la concurrence du marché et les subventions publiques, et entre la stabilité et l'innovation. Le professionnalisme des équipes et des structures s'avère également déterminant, de même que l'évaluation systématique des résultats en termes d'insertion des travailleurs. Des liens avec le marché « normal » du travail sont, eux aussi, indispensables pour que les qualifications acquises au sein d'entreprises de l'économie sociale permettent aux travailleurs concernés d'y accéder. Les pouvoirs publics ont, par ailleurs, un rôle majeur à jouer pour maintenir la valeur générée par l'économie sociale.

Le présent examen par les pairs a mis l'accent sur la capacité de l'économie sociale de remédier à l'exclusion sociale des personnes éloignées du marché du travail, mais il ne faudrait pas oublier pour autant les autres fonctions que cette économie remplit au sein de la société civile, et notamment la dynamisation de cette société, la création d'un capital social et le renforcement de la cohésion sociale. Aux yeux de bon nombre de ses adhérents, sa valeur réside également dans la vision qu'elle suscite d'un autre type d'économie qui, fondée sur des valeurs démocratiques, sert en priorité la collectivité et favorise le développement durable.



## Références

CIRIEC (2000), *Les entreprises et organisations du troisième système: un enjeu stratégique pour l'emploi*, Belgique.

CIRIEC (Monzon et Chavez) (2007), *L'économie sociale dans l'Union européenne*. Comité économique et social européen (CESE). Rapport n° CESE/COMM/05/2005. Ciriec International.

Borzaga, C. et Defourny, J. (Ed.) (2001), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge.

Davister, Catherine, Defourny, Jacques et Gregoire, Olivier, (2004), *WISE Integration Social Enterprises in the European Union: an overview of existing models*. Centre d'Économie sociale, Université de Liège (Belgique), EMES WP 04/04.

Note politique EQUAL (2008), *Value for money from social firms*.

Note politique EQUAL (2008), *Handling exclusion through social firms*.

Freud, David (2007), *Reducing dependency, increasing opportunity: options for the future of welfare to work*. Rapport indépendant au ministère britannique du Travail et des Pensions.

Nyssens, M. (Ed.) (2006), *Social enterprise, Public Policy and Civil Society*, Routledge.

OCDE, (2007), *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, Paris.

Peters, Marjolein (2007), *Rapport de synthèse: Inciter davantage de personnes à réintégrer ou rester sur le marché de l'emploi*, ECORYS pour la DG Emploi, affaires sociales et égalité des chances de la Commission européenne.

Roger Spear et Eric Bidet, (2005), *Social Enterprise for Work Integration in 12 European Countries: a Descriptive Analysis*, *Annals of Public and Co-operative Economics*. Vol 76:2. p. 195–231.

PNUD/EMES (2008), *Social Enterprises: A New Model for Poverty Reduction and Employment Generation. An Examination of the Concept and Practice in Europe and the Commonwealth of Independent States*. Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) — Centre régional de Bratislava et Réseau européen de recherche EMES.



<http://www.peer-review-social-inclusion.eu>

## Économie sociale et inclusion active: opportunités d'emploi pour les personnes éloignées du marché du travail

Pays hôte : **Belgique**

Pays pairs : **Autriche, Chypre, République Tchèque, Grèce, Slovaquie, Suède, Royaume-Uni**

Le potentiel de l'économie sociale à créer des emplois et à fournir simultanément des services dont le besoin se fait fortement sentir est reconnu depuis un certain temps. En 1999, les lignes directrices européennes pour l'emploi ont souligné ce potentiel et l'importance de le réaliser (*Exploiter de nouvelles possibilités de création d'emplois* – ligne directrice 12). Tandis qu'en 2001, les lignes directrices pour les plans d'actions nationaux pour l'emploi ont mis l'accent sur la nécessité de développer l'économie sociale sous l'égide du pilier « esprit d'entreprise ». Les coopératives, les mutualités et les entreprises sociales en général sont en effet maintenant considérées comme d'importantes sources d'entrepreneuriat et d'emplois dans des domaines où les structures traditionnelles d'entreprise privilégiant les intérêts des investisseurs ne sont pas toujours viables. Des chiffres récents montrent qu'actuellement environ 9 millions de personnes travaillent dans l'économie sociale au sein de l'UE.

L'évaluation par les pairs s'intéresse à l'économie sociale du point de vue de l'inclusion active, ou en d'autres termes comme moyen d'offrir des opportunités d'emploi aux groupes défavorisés. L'objectif est de pouvoir échanger des points de vue sur les expériences et les pratiques des Etats Membres concernant le développement de l'économie sociale et l'exploitation de son potentiel. Il est également prévu d'utiliser l'évaluation par les pairs comme un moyen d'améliorer la visibilité du secteur et de rendre les autorités publiques plus conscientes des possibilités qu'elle offre.