

Selon la Cour des comptes, la mise à l'emploi accompagnée des groupes en difficulté d'insertion manque de transparence

La Cour des comptes a examiné les mesures d'accompagnement visant à promouvoir la mise à l'emploi des groupes en difficulté d'insertion dans le secteur de l'économie sociale. Elle a constaté, à cette occasion, que l'accent mis initialement sur les groupes en difficulté d'insertion s'était déplacé vers une occupation en tant que telle et s'étendait à divers groupes cibles. En outre, la multiplicité et la diversité des mesures en faveur de l'emploi et des formes d'accompagnement ont généré des pratiques qui manquent de transparence. La Cour des comptes met dès lors en question l'efficacité de la mise à l'emploi accompagnée telle qu'elle est organisée. Par ailleurs, elle estime que les mesures d'accompagnement ne sont pas suffisamment adaptées aux besoins spécifiques des employeurs et travailleurs des groupes cibles. L'assise financière est insuffisante et les informations actuellement transmises au Parlement flamand ne permettent pas d'évaluer les effets de la politique ou de procéder à des ajustements ciblés.

Introduction

La mise à l'emploi accompagnée des groupes en difficulté d'insertion est caractérisée par un arsenal complexe de mesures d'emploi et de formes d'accompagnement. L'accompagnement est dispensé aux entreprises du secteur de l'économie sociale par l'intermédiaire de structures d'appui (centres d'incubation, agences-conseil et équipes d'audit), ainsi qu'aux travailleurs des groupes cibles via le personnel d'encadrement et le VDAB. L'agence flamande de subventionnement (*Vlaams Subsidieagentschap*) est chargée de coordonner et de subsidier les mesures d'accompagnement.

Organisation

Le département flamand Emploi et Économie sociale et l'agence de subventionnement sont placés sous la tutelle de deux ministres, ce qui engendre, au niveau des mesures politiques, un entremêlement des objectifs stratégiques poursuivis dans les domaines de l'économie sociale et de l'emploi. Les mesures d'accompagnement ont été formulées à partir de différents angles, pour former, au final, un ensemble opaque.

Les diverses structures d'appui se différencient les unes des autres par l'accompagnement qu'elles proposent. L'accompagnement consiste principalement à dispenser des conseils, à caractère général, en économie d'entreprise. L'approche spécifique de l'économie sociale à l'égard des groupes en difficulté d'insertion et des travailleurs des groupes cibles reste très exceptionnelle et marginale. Les procédures d'agrément des centres d'incubation et des bureaux-conseil sont particulièrement complexes. Dans la pratique, il n'existe qu'une seule équipe d'audit agréée, laquelle est investie d'une mission de contrôle que l'agence est en principe capable de remplir elle-même. L'examen du dossier a démontré que l'équipe d'audit s'acquitte correctement de ses missions et qu'elle les réalise à fond.

En ce qui concerne l'accompagnement des travailleurs des groupes cibles, il s'avère que le personnel d'encadrement assume, dans la pratique, à la fois l'accompagnement proprement dit et l'exploitation. Ni l'agence de subventionnement ni le département ne cernent la nature, l'ampleur et les résultats de cet accompagnement. Le coaching d'insertion proposé par le VDAB est sous-traité à deux partenaires extérieurs, ce qui complique inutilement l'organisation.

Adaptation en fonction des groupes cibles

Les procédures d'agrément imposées aux employeurs occupant des groupes en difficulté d'insertion (ateliers protégés et sociaux, entreprises d'insertion et de formation par le travail, entreprises de services locales) ne sont pas identiques pour tous les employeurs, même si ceux-ci occupent des travailleurs issus de groupes cibles comparables. Quant aux obligations en matière d'accompagnement sur le lieu de travail et d'accès aux structures d'appui, elles ne coïncident pas non plus pour tous les employeurs.

L'accompagnement subventionné est davantage axé sur les besoins des formes de travail respectives que sur ceux des employeurs et travailleurs des groupes cibles. La transparence fait défaut dès lors qu'il s'agit de déterminer les travailleurs des groupes cibles qui sont visés par les mesures de mise à l'emploi accompagnée. Les définitions divergentes de la notion de groupes en difficulté d'insertion sèment la confusion. Il n'existe aucune relation systématique entre les groupes en difficulté d'insertion définis sur la base de l'âge, de la scolarité, de l'origine allochtone et du sexe, d'une part, et les conditions posées aux travailleurs, aux employeurs, à l'octroi de subsides et aux contrôles, d'autre part. Les banques de données de l'agence de subventionnement et du VDAB ne sont pas encore suffisamment intégrées pour pouvoir procéder à des analyses sérieuses. La gestion actuelle ne permet pas d'établir dans quelle mesure l'accompagnement sur le lieu de travail contribue à assurer la transition des travailleurs vers le circuit économique normal.

Moyens financiers

La mise à l'emploi accompagnée n'a jamais fait l'objet, jusqu'à présent, d'une véritable mesure et analyse des besoins. De même, il n'existe aucun système intégré permettant un suivi du budget de l'agence. L'estimation des besoins budgétaires que l'agence communique au cabinet repose sur la moyenne de l'année précédente, majorée d'une marge de croissance et d'une indexation. Les moyens destinés à la mise à l'emploi accompagnée ne peuvent être déduits tels quels des descriptions figurant dans le budget. Un aperçu des moyens budgétaires fait apparaître que la mise à l'emploi accompagnée a représenté, en 2007, un montant total de quelque 42,7 millions d'euros en subsides, ce qui correspond à 14% du budget total réservé à l'économie sociale.

Réaction des ministres

Dans sa réponse, la ministre de l'Économie sociale s'est montrée quelque peu étonnée qu'une évaluation de la politique menée soit réalisée sans tenir compte des principes retenus par le Parlement flamand, lequel plaide encore, dans une motion de 2005, pour le cadre de travail actuel. La Cour des comptes souligne que l'audit part d'un objectif stratégique, à savoir la mise à l'emploi accompagnée de groupes en difficulté d'insertion, et non du cadre de travail. L'audit ne va dès lors pas à l'encontre de l'idée développée dans la motion parlementaire. Il ne touche pas à la classification entre l'économie d'insertion, l'économie de services locale et les entreprises de travail sur mesure, mais se réfère à l'objectif politique. La ministre a ensuite argumenté que la Cour des comptes négligerait la finalité des différentes mesures. La Cour des comptes n'ignore pas les distinctions entre les différentes mesures, mais elle évalue à quel point le traitement inégal des employeurs et travailleurs des groupes cibles se justifie en fonction de l'objectif stratégique de la mise à l'emploi accompagnée.

Le ministre de l'Emploi estime qu'il n'est pas nécessaire, s'agissant de l'expérience acquise par le travail, de fixer des normes minimales pour les qualifications du personnel d'encadrement, étant donné que chaque promoteur

est tenu d'introduire une demande de subsides détaillée attestant des compétences en matière d'expérience par le travail et/ou d'insertion. De plus, une évaluation a lieu chaque année, ainsi qu'une évaluation finale après quatre ans. Les normes minimales recommandées par la Cour des comptes ne doivent toutefois pas être considérées comme des conditions de diplôme : les compétences citées par le ministre correspondent en fait aux normes minimales. Le fait que des compétences soient déjà préconisées dans le cadre de certaines mesures telles que l'expérience par le travail, par exemple, n'énervé en rien la recommandation portant sur la totalité des mesures de mise à l'emploi accompagnée.