

# Etude des conditions de mise en œuvre d'un 'New Deal' en faveur des ETA agréées par la COCOF

Rapport final

22/05/2024



SECTION BELGE DU CENTRE INTERNATIONAL DE RECHERCHES ET D'INFORMATION SUR L'ÉCONOMIE  
PUBLIQUE, SOCIALE ET COOPÉRATIVE - ASBL

Équipe de recherche :

Michel Boving

Manon Boving

Klara Drèze

Sabine Garroy

Barbara Sak

## Table des matières

I.	Introduction.....	7
II.	Note de synthèse.....	9
1.	Les éléments essentiels à prendre en compte dans un New Deal .....	9
	A – Inscrire les ETA au cœur d’une politique d’intégration plus ambitieuse.....	9
	B – Donner les moyens de la compétitivité aux ETA dans le tissu économique de la région bruxelloise 10	
	C – Place et bien-être des travailleurs dits « faibles » en ETA .....	10
	D – Bénéfices de la simplification administrative pour le dispositif ETA .....	10
	E – Une meilleure répartition des responsabilités et des moyens.....	11
2.	Place de la Belgique par rapport aux autres pays en matière d’inclusion des PSH (cf. chantier A) ....	11
3.	Publics visés et position des ETA dans le tissu économique de la région bruxelloise (cf. chantier C) .	13
4.	Comparaison des dispositifs belges et revue des aides économiques (cf. chantier D) .....	14
5.	Nouveaux défis pour les ETA (cf. chantier B) .....	19
	A. La gestion des plus faibles dans un contexte de diversification des activités .....	19
	B. Les nouveaux profils en ETA : la question du « handicap social » .....	19
	C. Les dispositifs pour gérer le vieillissement des travailleurs.....	20
	D. La montée en complexité des activités .....	20
6.	Évolution du business des ETA bruxelloises (cf. chantier E).....	20
7.	Problématiques transversales (cf. chantier F).....	21
	A. La transition des jeunes vers l’emploi.....	22
	B. La gestion du vieillissement des travailleurs plus âgés.....	22
III.	Chantier A : Etude comparative des dispositifs d’intégration socioprofessionnelle des TSH au moyen d’un emploi en Europe .....	24
1.	Rappel des objectifs du chantier .....	24
2.	Moyens mis en œuvre et matière couverte .....	24
3.	Résumé des informations pertinentes.....	26
	A. Statistiques européennes concernant les personnes en situation de handicap .....	26
	B. Le contexte réglementaire de l’inclusion en Europe .....	27
	C. Les politiques d’intégration en Europe.....	28
	D. Les mécanismes participant à la mise à l’emploi des PSH .....	30
	E. Évolution des dispositifs protégés en Europe.....	31
	F. Liens entre dispositifs protégés et les politiques d’intégration .....	35
	G. Pratiques en matière de ségrégation des TSH ou non selon leur handicap .....	37
IV.	Chantier B : Etude qualitative à partir de cas représentatifs de l’évolution de l’encadrement et de l’accompagnement des TSH.....	40
1.	Rappel des objectifs du chantier .....	40
2.	Analyse des cas .....	41
	A. Situation 1 : La dimension collective et variée dans les équipes de TSH en ETA.....	41

B. Situation 2 : La nature et les modalités du travail d'encadrement dans des configurations différentes .....	43
C. Situation 3 : L'adaptation des conditions et du temps de travail des TSH .....	44
D. Situation 4 : Les nouveaux profils de TSH en ETA ; impacts sur les différentes facettes du métier des ETA .....	45
E. Situation 5 : La complexité grandissante des activités en ETA .....	46
F. Situation 6 : Les différents effets de la pression économique sur le bien-être au travail des TSH et des encadrants .....	47
V. Chantier C : Analyse de l'évolution des métiers manuels et des implications sur le travail en ETA en Belgique .....	48
1. Objectifs du chantier .....	48
2. Moyens mis en œuvre et matière couverte .....	48
3. Statistiques concernant le handicap à Bruxelles .....	49
4. Spécificités du public visé par les ETA.....	49
5. Débouchés pour les ETA bruxelloises .....	51
A. Qualifications des TSH en ETA .....	51
B. Perspectives pour les professions élémentaires.....	53
C. Particularités bruxelloises.....	54
VI. Chantier D : l'entrée dans le dispositif ETA, le dispositif ETA et la sortie du dispositif ETA : étude juridique de l'accessibilité des aides et comparaison interne .....	56
1. Rappel des objectifs du chantier .....	56
2. Moyens mis en œuvre et matière couverte .....	57
3. Plan .....	58
A. L'entrée dans le dispositif .....	58
<b>a. Plan de la section</b> .....	58
<b>b. Le contexte (bruxellois)</b> .....	58
<b>c. Le dispositif bruxellois « à l'entrée »</b> .....	58
<b>d. Utilisation du dispositif</b> .....	59
<b>e. Évaluation du dispositif</b> .....	59
<b>f. Présentation des autres dispositifs existants en Belgique</b> .....	60
<b>1. Wallonie</b> .....	60
<b>2. Flandre</b> .....	60
<b>g. Conclusion</b> .....	62
B. Le dispositif ETA .....	62
<b>a. Plan de la section</b> .....	62
<b>b. Dispositifs régionaux</b> .....	62
<b>1. Aides pour le développement économique des entreprises</b> .....	62
<b>2. « Financement » des ETA</b> .....	66
<b>c. Dispositifs fédéraux</b> .....	71

1.	<b>Problématique de l'indexation des salaires</b>	71
2.	<b>Taux réduit TVA</b>	72
3.	<b>Accès au volontariat/bénévolat (dispositif fédéral)</b>	72
4.	<b>Réforme de la taxe compensatoire aux droits de succession</b>	74
C.	La sortie du dispositif ETA	75
a.	<b>Plan de la section</b>	75
b.	<b>La fin de carrière au sein du dispositif ETA</b>	75
1.	<b>Contexte global</b>	75
2.	<b>Contexte bruxellois</b>	76
3.	<b>Le dispositif bruxellois « à la sortie »</b>	76
4.	<b>Utilisation du dispositif</b>	77
5.	<b>Évaluation du dispositif</b>	77
6.	<b>Présentation des autres dispositifs existants en Belgique</b>	77
a.	<b>Wallonie</b>	77
b.	<b>Flandre</b>	77
c.	<b>La sortie du dispositif ETA vers l'emploi régulier ou le marché ordinaire</b>	77
d.	<b>Conclusion</b>	78
4.	Conclusion du chantier D	79
VII.	Chantier E : Analyse de l'évolution des business des ETA	80
1.	Rappel des objectifs du chantier	80
2.	Description de l'échantillon	80
3.	Regroupement des activités des ETA par secteur	81
4.	Analyse de la rentabilité des activités des ETA	83
A.	Marge brute horaire par TSH et limitations	83
B.	Taux d'encadrement et niveau de complexité des activités	83
C.	Rentabilité par rapport aux coûts réels vs. coûts moyens	84
5.	Évaluation des perspectives de croissance	85
6.	Classement des stratégies des ETA dans la matrice BCG	85
A.	Placement des activités des ETA dans une matrice BCG	86
B.	La matrice BCG adaptée aux secteurs des ETA bruxelloise, analysée un pas plus loin	87
VIII.	Chantier F : Enquête sur les forces et faiblesses du dispositif	89
1.	Rappel des objectifs du chantier	89
2.	La transition des jeunes en situation de handicap vers l'emploi	89
A.	Diagnostic posé par les participants à la table ronde	89
B.	Notre analyse des impacts sur les ETA	91
3.	Le vieillissement des travailleurs en situation de handicap	92
A.	Diagnostic posé par les participants à la table ronde	92
B.	Pistes de solution identifiées par les participants à la table ronde	93

C. Notre analyse des impacts sur les ETA .....	93
IX. Annexes .....	95

## I. Introduction

Le but de notre étude est de répondre aux questions posées dans le Cahier Spécial des Charges n° 2023/508 sur la « **Détermination des conditions de mise en œuvre d'un 'New deal' en faveur des ETA agréés par la Commission Communautaire Française** » (CSC).

L'étude est réalisée par l'asbl CIRIEC-Belgium qui a remis une offre en réponse à l'avis de marché public de service émis le 15 mai 2023. Le rapport a été rédigé par l'équipe de recherche mise spécialement en place par ladite asbl pour réaliser l'étude, à savoir : Michel Boving, Manon Boving, Klara Drèze, Sabine Garroy, et Barbara Sak.

Les questions qui étaient reprises dans le CSC, essentielles mais vastes, constituaient une première complexité méthodologique. Une reformulation a donc été indispensable avant d'entamer le travail de recherche. Nous avons procédé à la formulation de questions de recherche de manière à mieux entrevoir les liens entre les résultats attendus et la nature et la quantité de travail requises. *In fine*, la recherche a été déployée autour de six chantiers de recherche, poursuivant différents objectifs. Le tableau ci-dessous les rappelle de manière synthétique

Chantiers	Objectifs
<b>Chantier A – Comparaison des dispositifs</b>	Comparer le dispositif Bruxellois à celui d'autres pays ou régions sur des questions précises
<b>Chantier B – Etude de cas</b>	Engager un chantier exploratoire visant à découvrir des situations pertinentes et éclairantes pour une meilleure illustration de la réalité sur le terrain
<b>Chantier C – Analyse de l'évolution des métiers manuels</b>	Objectiver l'évolution à long terme du potentiel des activités économiques des ETA
<b>Chantier D – Analyse juridique des dispositifs d'aide économique</b>	Développer une analyse juridique fondée sur le principe d'égalité et de non-discrimination
<b>Chantier E – Evolution des <i>business</i> des ETA</b>	Examiner et évaluer la stratégie actuelle des ETA sans devoir procéder à une analyse détaillée
<b>Chantier F – Enquête sur les forces et faiblesses</b>	Récolter des avis des acteurs intéressés en vue de compléter les conclusions des autres chantiers

L'équipe de recherche a rencontré une première fois les membres du comité d'accompagnement dont la composition était fixée dans le CSC le 5 octobre 2023 afin de parcourir ensemble les étapes proposées pour la mise en œuvre des six chantiers.

Le CSC prévoyait une date de remise du rapport intermédiaire le 17 novembre 2023. Il avait été convenu lors de la réunion du comité d'accompagnement de déplacer le premier rapport au 15 décembre 2023, jour de l'envoi dudit rapport. Présenté le 15 janvier 2024 devant le comité d'accompagnement, ce rapport avait pour but d'évaluer l'état d'avancement de l'étude. Outre le détail des travaux réalisés dans chaque chantier, ce rapport proposait une vue d'ensemble de l'avancement des travaux de recherche, l'identification des points bloquants ou des retards éventuels nécessitant des actions particulières, ainsi que la mise en exergue de conclusions préliminaires ou de nouveaux points d'attention, avec notamment la précision de l'objet du chantier F : l'entrée dans le dispositif ETA (et la problématique de la formation ou « pré-carrière ») et la sortie du dispositif (et notamment la problématique du vieillissement ou de la « fin de carrière »). La session de janvier 2024 a permis les échanges utiles avec le comité d'accompagnement (questions, remarques et commentaires) et, *in fine*, un point sur les étapes suivantes en vue du dépôt du rapport final.

Le présent rapport final, transmis ce 22 mai 2024, fera l'objet de deux présentations, la première lors du Comité d'accompagnement prévu le 29 mai 2024, la seconde devant le Conseil Consultatif des Personnes Handicapées le mercredi 5 juin 2024.

Le rapport final se présente comme suit.

La section II du rapport intitulée « **Note de synthèse** » tend à identifier comment un « New Deal » pourrait redonner les moyens aux ETA de continuer à remplir leur mandat tel que nous l'avons compris. Après une présentation des éléments à prendre en compte dans un « New Deal » (1), les lecteurs trouveront une synthèse de chaque chantier dans les sections suivantes de la note de synthèse (2-7).

La suite du rapport **détaille les travaux réalisés dans chaque chantier** (sections III à VIII du rapport).

## II. Note de synthèse

### 1. Les éléments essentiels à prendre en compte dans un New Deal

Le CSC, qui décrivait le contexte ainsi que les objectifs attendus de l'étude, relevait une série de difficultés et de défis auxquels font face les ETA en même temps qu'il réaffirmait leurs missions. Le mandat tel que nous l'avons compris n'était donc pas de chercher les raisons et moyens de modifier la mission, mais bien d'identifier comment un « New Deal » pourrait redonner les moyens aux ETA de continuer à la remplir « telle qu'elle est ». Notre champ de recherche se devait donc d'être assez large pour couvrir tous les aspects de la mission des ETA, social, économique et politique, et pour identifier, dans chaque domaine, les éléments à prendre en compte et les regrouper pour former un ensemble cohérent. Notre mandat s'arrête à l'identification de ces éléments ou en d'autres mots, à ce que le New Deal pourrait permettre de réaliser. Il ne nous revenait pas de préciser comment y parvenir. Cela fera, le cas échéant, l'objet d'un travail subséquent de la part des acteurs concernés parmi lesquels les responsables politiques, l'administration et les représentants des secteurs. Cela nécessitera aussi une analyse juridique de faisabilité et d'adaptation de certains textes. Ceci dit, le regroupement des éléments essentiels de notre étude constitue déjà une avancée vers la mise en œuvre du New Deal dans la mesure où il fait ressortir les interdépendances entre les différentes mesures à considérer et leurs impacts.

Nous souhaitons donc débiter notre synthèse par une présentation des éléments à prendre en compte dans un New Deal, éléments regroupés en cinq thématiques : A - l'inscription des ETA dans une politique d'intégration plus ambitieuse ; B - les moyens de la compétitivité des ETA dans le tissu économique bruxellois ; C - la manière de continuer à donner une place et d'assurer le bien-être des travailleurs dits plus faibles ; D - les bénéfices de la simplification administrative et E – une meilleure répartition des responsabilités et des moyens.

Les éléments à prendre en compte sont formulés comme des actions possibles à prendre, numérotées de 1 à 21. Toutes les actions proposées proviennent directement des travaux réalisés dans les différents chantiers qui ont constitué l'étude. Les lecteurs trouveront une synthèse de chaque chantier dans les sections suivantes de la note de synthèse (2-7).

#### A – Inscrire les ETA au cœur d'une politique d'intégration plus ambitieuse

- 1) Reconnaître officiellement le travail en enclaves comme une forme d'intégration dans le milieu ordinaire et les encourager dans le cadre d'une politique d'intégration plus ambitieuse.
- 2) Valoriser et donner les moyens aux ETA de développer les équipes mobiles et les métiers de contact qui offrent la possibilité aux TSH d'évoluer dans des milieux ouverts en relation avec des personnes valides.
- 3) Continuer à accroître le rôle des ETA dans un processus de transition, laissé au choix des personnes en situation de handicap (PSH), vers le marché ordinaire de l'emploi (investiguer leur implication dans l'emploi accompagné par exemple) ; de cette manière, changer l'image désuète des ETA (cf. « solution de relégation » pour les plus faibles) et attirer plus de jeunes vers le secteur ; s'assurer que la transition vers le marché ordinaire pour les PSH dits « plus forts » ne se fasse pas au détriment de l'emploi en ETA pour « tous ».
- 4) Sortir du cadre d'une politique d'intégration trop hybride en faveur d'une politique plus explicite « d'employabilité » des PSH ; profiter du mouvement généralisé au niveau européen et des nouvelles possibilités en matière d'intégration qu'offrent les ETA pour mettre en place un système de quotas avec pénalités pour les employeurs des secteurs publics et privés ; prévoir des alternatives dont le détachement de personnel par les ETA (ou « enclaves ») et la sous-traitance vers les ETA.

## B – Donner les moyens de la compétitivité aux ETA dans le tissu économique de la région bruxelloise

- 5) Grâce à la mise en place de quotas et de sanctions pour les employeurs publics et privés et aux effets sur les activités de sous-traitance qui pourraient en découler, freiner la dégradation progressive de la rentabilité du secteur du conditionnement et libérer les moyens pour la diversification vers d'autres métiers.
- 6) Profiter de l'introduction d'un mécanisme de quotas et de sanctions, qui responsabilise les entreprises ordinaires par rapport à l'intégration des PSH, pour visibiliser l'offre des ETA dans les secteurs où elles sont déjà actives ainsi que dans ceux où elles sont encore en train de se développer.
- 7) Amener des compétences nouvelles dans les ETA ; mieux aligner les filières dans l'enseignement, mieux baliser la sortie des études vers le monde du travail en entreprise et augmenter l'attrait des ETA auprès des jeunes qui sont plus autonomes ou ont de meilleures compétences.
- 8) Donner aux ETA les moyens d'augmenter et de flexibiliser le taux d'encadrement dans les nouveaux métiers qu'elles développent et leur permettre de rester compétitives ; dimensionner les subventions en fonction de la complexité additionnelle à laquelle les ETA sont confrontées afin de permettre à celles-ci de faire jeu égal avec les entreprises ordinaires dans les nouveaux secteurs.
- 9) Augmenter, à la faveur d'une simplification administrative, l'autonomie des ETA dans la gestion des moyens qui leur sont mis à disposition ; leur apporter ainsi la flexibilité nécessaire pour développer des stratégies nouvelles ; faciliter, par le passage d'une interdiction de cumul a priori à un contrôle a posteriori, l'accès aux aides dont sont actuellement privées les ETA.

## C – Place et bien-être des travailleurs dits « faibles » en ETA

- 10) Donner une chance pour tous dès l'enseignement en concevant des débouchés adaptés également pour les « plus faibles » dans les métiers moins traditionnels que le conditionnement ; allonger la durée des formations si le temps est le facteur qui leur donne la possibilité d'acquérir les compétences nécessaires pour être plus aptes à entamer un parcours en entreprise.
- 11) Veiller à continuer à assurer un encadrement adapté qui tienne compte des impacts des nouveaux métiers sur les plus faibles (interactions avec les clients, risques, montée en complexité, etc.).
- 12) Augmenter la flexibilité à l'entrée en ETA et à la sortie via un changement du calcul du quota de travailleurs en ETA et par une augmentation des moyens pour les dispositifs tels que les contrats d'apprentissage préprofessionnel CAP et les dispositifs de soutien prévus à l'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA bruxelloises.
- 13) Mettre en place un accompagnement dédié pour les TSH vieillissants ou victimes de maladies ou d'accidents, des moyens pour faciliter la réorientation au sein des ETA et pour faciliter et intensifier les aménagements nécessaires.
- 14) Augmenter le travail en réseau pour les publics qui ont des besoins plus conséquents et veiller à contenir le travail social dans les limites des missions des ETA ; encourager le développement d'initiatives complémentaires dans d'autres secteurs (postes de référents dans les écoles, évaluation systématique des PSH âgés, création de centres occupationnels, etc.).

## D – Bénéfices de la simplification administrative pour le dispositif ETA

- 15) Privilégier les contrôles a posteriori ; libérer et responsabiliser les gestionnaires d'ETA par rapport aux pratiques précédemment bloquées (volontariat, activa pour aptitudes réduites au travail et subventionnement des investissements).
- 16) Passer à un calcul du quota de travailleurs en ETA en ETP ; faciliter le recours au temps partiel donner plus de flexibilité à l'entrée et à la sortie du dispositif.

17) Globaliser les moyens et laisser plus de marge de manœuvre aux ETA, notamment quant aux diverses manières de gérer la diversification de leurs activités.

#### E – Une meilleure répartition des responsabilités et des moyens

18) Augmenter la sous-traitance aux ETA par l'introduction de quotas et de sanctions pour les employeurs des secteurs privé et public.

19) Prévoir suffisamment d'alternatives aux sanctions, y compris une contribution à un fonds de solidarité visant à participer au financement des aménagements raisonnables ; analyser la possibilité d'y inclure d'autres mesures utiles aux employeurs comme les CAP.

20) Répartir la charge de travail liée aux situations plus complexes en favorisant la complémentarité entre le secteur des ETA et le secteur médico-social.

21) Mettre en avant la nécessité de trouver et financer des solutions plus complètes dans le long terme pour les PSH âgés ; participer à une évaluation de la problématique avec les autres secteurs concernés et à la sensibilisation des responsables politiques ; en attendant, utiliser les dispositifs de soutien pour assurer le bien-être des personnes intéressées, tout en évitant de compromettre les impératifs de production des ETA.

## 2. Place de la Belgique par rapport aux autres pays en matière d'inclusion des PSH (cf. chantier A)

Depuis 2004, une étude sur l'évolution des conditions de vie des ménages (enquête EU-SILC) est réalisée dans tous les pays de l'Union européenne (UE). Le questionnaire inclut une question dite « GALI » (Global Activity Limitation Indicator) qui mesure la proportion de personnes déclarant « être limitées pour une raison de santé dans les activités que les gens font habituellement, depuis au moins six mois ». Les réponses autorisées sont : « fortement limité », « (modérément) limité », « pas limité ».

Si la Belgique est dans la moyenne européenne en ce qui concerne la prévalence du handicap (25% dont 8.4% de personnes « fortement limitées » et 16.6% de personnes « modérément limitées »), elle se situe loin derrière dans la queue du peloton, avec l'Irlande, la Grèce et la Croatie, pour ce qui est de l'emploi des PSH. Avec un taux d'emploi des PSH de 41.6% (18% pour les personnes « fortement limitées »), la Belgique accuse un retard de 9 points par rapport au chiffre moyen en Europe (respectivement 50.7% et 29.6%).

La Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies (CDPH), ratifiée par tous les membres de l'UE, encourage les Etats à dépasser la politique d'assistance en faveur d'une politique active visant l'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap. L'Union européenne fixe des priorités générales dans des stratégies décennales relatives aux droits des personnes handicapées qui s'inspirent de la CDPH et dont le principal objectif est d'accroître le taux d'activité des PSH. Malgré cela, ce taux n'a pas suffisamment progressé dans la période 2006-20 ; il reste encore, en moyenne en Europe, aux alentours de 40% pour les personnes ayant de fortes limitations.

Les Etats européens sont souverains en ce qui concerne les politiques d'intégration des PSH. Il n'y a pas d'harmonisation européenne, ce qui rend la comparaison très délicate. On peut néanmoins regrouper les pays selon le type de politique d'intégration, en pays adoptant une politique contraignante (avec obligations d'emploi des PSH et pénalités), incitative (visant le respect de la non-discrimination dans l'emploi) ou hybride. Le premier groupe est majoritaire en Europe. Coincées au milieu du gué, les politiques hybrides seraient moins efficaces surtout si on les relie aux écarts entre les taux d'activité des personnes valides et les PSH. Les écarts sont nettement plus bas dans les pays qui adoptent des politiques incitatives (Suède) et plus bas dans les pays plus contraignants.

Il est possible de pousser la comparaison plus loin et de s'intéresser aux dispositifs protégés dans les pays européens. Malgré les nombreuses différences dans les modes de fonctionnement au niveau national, certains points communs entre les pays font apparaître des tendances révélatrices au niveau européen. Tous

les dispositifs sortent de l'approche dite « traditionnelle » centrée sur le travail sur site pour aller vers une approche de type « transitionnelle », mettant fortement l'accent sur le passage des PSH vers le marché du travail ordinaire. Les activités « hors site » ont augmenté dans tous les pays. Le travail en « enclaves » ou en « détachement » dans des entreprises ordinaires peut représenter jusqu'à 20% des activités en dispositif protégé et les métiers en contact avec le public se multiplient : jardinage, nettoyage, commerce, etc. Certains pays mettent en place des mécanismes encourageant la transition des dispositifs protégés vers le travail ordinaire. En Espagne et en France, le travail en enclaves fait partie des formes d'inclusion dans le milieu ordinaire qui sont encouragées. Les ETA flamandes (*maatwerkbedrijven*) vont plus loin. Elles importent du secteur de l'insertion socioprofessionnelle les notions de « plan de développement personnel » et de « trajet de sortie » afin de créer, pour les travailleurs qui en ont les moyens, un mouvement au sein même du dispositif protégé pour aller vers le marché du travail ordinaire. Les CDD tremplins en France s'inscrivent dans la même logique.

Tous les pays européens n'avancent pas au même rythme. Parmi ceux que nous avons analysés, la Pologne, la République tchèque et la Finlande en seraient encore au stade « traditionnel ». Le dispositif réglementaire Bruxellois serait encore bloqué au même niveau, même si les pratiques dans les ETA ont déjà évolué, ce qui peut expliquer certaines tensions. En cela, Bruxelles serait moins avancée que la Région wallonne et l'Espagne où les enclaves sont officiellement reconnues, que la France et la Région flamande qui mettent en place des mécanismes de transition du travail protégé vers le marché ordinaire et que la Suède, les Pays-Bas et l'Allemagne où les dispositifs protégés sont soumis à des obligations en matière de placement sur le marché ordinaire.

Ainsi, les critiques dont pouvaient souffrir les dispositifs protégés (manque de choix et de mobilité pour les PSH) semblent totalement dépassées dans les faits dans un nombre important de pays européens au point où on pourrait aller jusqu'à prétendre qu'ils font partie des pièces maîtresses des politiques d'intégration les plus avancées en Europe. Penser la réglementation des dispositifs intégrés en fonction de politiques d'intégration plus ambitieuses permet non seulement de mieux encadrer la diversification de leurs activités mais aussi de leur en donner les moyens. On peut interroger, dans ce contexte, l'efficacité des politiques d'intégration de type hybride. Les autres types de politiques, en augmentant la pression sur les employeurs par des obligations d'emploi ou l'interdiction des pratiques discriminantes, font se rejoindre les deux mondes, « protégé » et « ordinaire », facilitent les complémentarités et fluidifient la transition. On notera que les Pays-Bas, catégorisés dans la catégorie des pays à politique hybride, sont un cas à part : au lieu d'imposer des quotas, ils ont négocié des objectifs communs avec le secteur privé, tout en prévoyant la possibilité de revenir à un système plus contraignant si nécessaire.

Nous n'avons pas détecté de tendance claire en ce qui concerne le traitement des PSH les plus faibles. Deux approches coexistent avec, d'un côté, les pays qui ségréguent et ceux qui regroupent. Dans le premiers cas (Italie, République tchèque, Pologne et France), les PSH ayant des capacités supérieures sont généralement employées par des entreprises dites « inclusives » parce qu'elles ciblent aussi d'autres personnes éloignées du marché de l'emploi. Des établissements de type médico-social accueillent les personnes plus sévèrement affectées. Ces établissements perçoivent davantage de subventions, mais sont généralement quand même contraints de s'engager dans des activités de production pour équilibrer leurs comptes. L'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, et la Suède ne sont pas adeptes de la ségrégation des publics. Ces entreprises hybrides peuvent avoir des activités très diverses allant de la formation, de l'accompagnement social, des activités non productives, aux activités productives. Les deux écoles – pour la ségrégation ou pour la mixité – seraient exposées aux mêmes défis. Autant les établissements de type médico-social que les entreprises hybrides sont coincées entre une pression économique grandissante et une main d'œuvre qui requiert plus d'assistance. Les « forces » des entreprises inclusives sur le plan économique sont à mettre en relation avec des conséquences sur le plan social : plus forte pression sur les travailleurs et risque d'exclusion des plus faibles. On peut donc se demander si la meilleure performance de celles-ci ne s'accompagnerait pas d'une lente détérioration des finances des structures médico-sociales qui accumulent les profils dits « plus faibles ». C'est ce qui nous amène à nous demander si, au-delà de la ségrégation des publics dans des structures spécialisées, ce ne serait pas la question du financement de la prise en charge des plus faibles et de la limite entre les missions des dispositifs protégés et du rôle du secteur socio-médical qui se pose.

### 3. Publics visés et position des ETA dans le tissu économique de la région bruxelloise (cf. chantier C)

Les statistiques européennes ne permettent pas de faire des comparaisons entre les régions bruxelloise, flamande et wallonne ; cependant, une étude équivalente à l'EU-SILC existe au niveau belge. Il s'agit de l'enquête sur les forces de travail (EFT) menée par STATBEL, l'Institut National de Statistique de Belgique, qui entre autres choses, contient un indicateur quant au niveau d'« entrave vécu dans les activités quotidiennes en raison d'un handicap ou d'une maladie chronique ou de longue durée ».

Selon l'EFT, le taux de prévalence du handicap en Belgique est de 14.45%, dont 6.12% qui se disent « considérablement entravées » et 8.34% « peu entravées ». Les chiffres sont légèrement meilleurs pour la Région bruxelloise (11.54%, dont 5.34% « considérablement entravées » et 6.2% « peu entravées »). En ce qui concerne le taux d'emploi des PSH, c'est la Flandre qui s'en sort le mieux, mais les différences viendraient davantage des conditions générales du marché du travail qui y sont plus favorables. Les écarts entre le taux d'emploi des personnes valides et celui des PSH sont plus cohérents entre les régions. Toutes devraient contribuer, par des actions dans leurs territoires respectifs, au relèvement des statistiques belges et à un meilleur positionnement de notre pays parmi les autres membres de l'UE.

Partant de l'hypothèse que les personnes « peu entravées » ne rentreraient pas dans les critères d'admission du Service PHARE, ce sont donc les 6.12% qui se sentent « considérablement entravées » qui constituent le public visé par les ETA. Parmi ceux-ci, 19% ont un emploi et 76%, ou 33 594 personnes, sont inactives, soit 23 fois plus que le quota de travailleurs pour tout le secteur des ETA bruxelloises.

Une autre particularité des publics des ETA tient à leurs limitations professionnelles qui conditionnent les activités dans lesquelles ils peuvent être employés. 85% des travailleurs en ETA correspondent au niveau « ouvrier sans qualifications » ou, selon la classification internationale CIP, au niveau des « fonctions élémentaires » dans lesquelles sont incluses : les aides ménagères, les manœuvres, les éboueurs, les collaborateurs en restauration rapide, les vendeurs ambulants et les autres petits métiers de rue et assimilés. Grâce à l'encadrement qu'elles offrent et aux infrastructures dont elles disposent, les ETA peuvent s'engager dans des activités qui correspondent à des fonctions plus qualifiées, mais les secteurs qui offrent davantage encore d'opportunité aux travailleurs sous-qualifiés restent des pistes à privilégier. Il s'agit des secteurs des « services administratifs et de soutien » (où 27% de l'emploi total rentre dans les fonctions élémentaires), de la « santé humaine et de l'action sociale » (24% en profession élémentaire, surtout dans le secteur du nettoyage en titres services), du commerce et de l'HoReCa (11% et 5% respectivement), du secteur des « transports et entreposage » (7%) et de l'administration publique (7% de professions élémentaires, correspondant le plus probablement aux de travaux de voiries et traitement des déchets). On retrouve dans cette liste non seulement les métiers plus traditionnels des ETA mais également ceux vers lesquels elles sont en train de se diversifier, et en particulier les secteurs du nettoyage, du commerce et de l'HoReCa.

Le pourcentage de fonctions élémentaires dans l'emploi ne varie pas d'une région à l'autre. Il se situe aux alentours de 9%. Bruxelles se démarque des autres régions surtout par la proportion plus élevée de professions hautement qualifiées (62.5% contre 48% ailleurs en Belgique) et la moindre place des professions moyennement qualifiées (27.6% contre 42%). Si on s'intéresse au total de l'emploi par secteur, les plus gros employeurs à Bruxelles sont les administrations publiques (16.6%), le commerce et l'HoReCa (13.4%), la santé humaine et l'action sociale (11.2%) ainsi que l'enseignement (10.7%). Les services administratifs et de soutien arrivent en cinquième position (10.6%) devant la finance et l'assurance (8.4%). L'emploi dans la construction et l'industrie ne comptent que pour 2%, chacun, dans l'emploi bruxellois. La composition particulière du tissu économique bruxellois pourrait d'un côté expliquer un moindre potentiel pour les activités traditionnelles de conditionnement et de l'autre offrir plus de débouchés pour les ETA que dans les autres régions du côté des administrations et services publics (incl. enseignement), des hôpitaux et organismes de santé, de l'HoReCa (et peut-être plus particulièrement les hôtels), de la finance et de l'assurance.

## 4. Comparaison des dispositifs belges et revue des aides économiques (cf. chantier D)

### **Rappels des objectifs : ambition de départ et évolution**

L'ambition initiale qui sous-tendait le chantier D était de vérifier, au départ d'une analyse juridique fouillée, si les ETA souffraient d'une inégalité de traitement par rapport aux autres entreprises. A été dressé un état des lieux complet des dispositifs d'aide et des obstacles légaux à l'accessibilité de ces dispositifs au profit des ETA, que ces obstacles soient liés au statut juridique, à la taille de la structure ou à tout autre critère.

Au fil de nos recherches, deux moments-clés du dispositif sont apparus, outre les traits caractéristiques du dispositif ETA : l'entrée dans le dispositif et la problématique de la formation, d'une part et la sortie du dispositif et notamment la problématique du vieillissement, d'autre part. Dans le cadre de cette réflexion « *out of the box* », après avoir essayé de mieux cerner ces problématiques et leur importance, nous avons étudié les dispositifs wallon et flamand en tant qu'ils doivent, dans une certaine mesure, faire face aux mêmes questions que les autorités bruxelloises.

### **Synthèse de l'analyse et points d'attention**

Ci-après, et en distinguant le début du parcours et l'engagement au sein de l'ETA (I), le dispositif ETA à proprement parler (II) et finalement la sortie du dispositif ETA (III), nous souhaiterions mettre en évidence différents sujets de réflexion, différents enjeux, dans l'optique du *New Deal* :

- La simplification administrative et le besoin, pour ce faire d'une nouvelle législation en soutien ;
- L'ETA comme un élément au sein de l'offre de travail au choix du TSH ;
- Le rôle de l'ETA dans des missions médico-sociales (TSH « faibles » et/ou vieillissants).

Le *New Deal* pourrait moyennant une réflexion sur ces différents points participer à la valorisation de ces travailleurs, acteurs économiques véritables qui, à ce titre, apportent une valeur ajoutée à Bruxelles et qu'il convient d'accompagner dans les changements auxquels ils sont confrontés et avec lesquels ils doivent et devront composer. Dans un même temps, ce *New Deal* serait le vecteur d'un indispensable soutien aux dirigeants des ETA et aux membres de l'administration, lesquels sont les premiers destinataires du cadre à mettre en place.

#### **I. L'entrée dans le dispositif**

L'entrée dans le dispositif est un moment-clé car, doit y correspondre, un encadrement renforcé, un suivi social et des aménagements spécifiques. Par ailleurs, l'inadéquation de l'offre des profils proposés par rapport aux demandes des ETA explique le fait que seule une petite partie des personnes qui postulent en ETA sont engagées. La complexification de certaines tâches au fil du temps (cf. chantiers B et E) ne fait que renforcer ce constat. A l'entrée, il y a donc en fait une double problématique : une absence de formation *ad hoc* et une situation de handicap.

Le dispositif bruxellois prévoit la *possibilité* pour chaque ETA de solliciter un agrément en vue d'instaurer un dispositif d'accueil pré-professionnel, une cellule d'accueil autonome composée de maximum cinq personnes handicapées (min. 3,5 ETP) avec un encadrement exclusivement affecté au dispositif, le développement d'un programme de formation individuel en vue d'améliorer les aptitudes professionnelles de chaque personne handicapée et un minimum de quatre heures par semaine de formation, de remédiation ou d'accompagnement avec un service d'accompagnement agréé. Les participants doivent être engagés sous contrat d'adaptation professionnelle (CAP) et, pour l'ensemble des ETA, le nombre de CAP est plafonné à 40. Par ailleurs, l'aide financière associée à ce dispositif correspond à une subvention au personnel d'encadrement engagé dans le cadre de ladite mission (max. 45.000 €, à indexer). Remarquons que ce dispositif est actuellement mis en place au sein de quatre ETA et qu'il occupe 30 personnes sous CAP.

D'autres dispositifs « formateurs » ou « d'initiation » existent à Bruxelles mais ils ne sont pas *dans les faits* accessibles aux ETA :

- Le volontariat, activité *sans obligation ni rémunération* du volontaire, s'il ne participe pas forcément à la formation du TSH bénévole, peut lui permettre de découvrir l'ETA et d'y prendre ses marques. Les personnes porteuses de handicap détentrices de la carte d'embauche délivrée par le Service PHARE ne peuvent pas faire de volontariat en ETA bien que l'exclusion des personnes handicapées du dispositif du volontariat ne soit pas explicitement prévue dans un texte légal ou réglementaire. En Flandre, un dispositif de « parcours de travail et de soins » (« *werk- en zorgtrajecten* ») est prévu avec notamment des « activités de travail » (« *Arbeidsmatige activiteiten* »). Il s'agit d'une offre encadrée de travail non rémunéré pour les personnes ayant des problèmes cognitifs, médicaux, psychologiques, psychiatriques ou sociaux qui, en raison de ces problèmes, ne peuvent être orientées vers un travail rémunéré, que ce soit dans le circuit économique normal ou dans le circuit économique social ; l'offre vise les bénéfices latents du travail (sens, structure quotidienne, construction d'un réseau, statut, maintien des compétences, etc.). Le volontariat, par l'accueil au sein de l'ETA et le fait de pouvoir prendre part à certaines activités, tendrait à se rapprocher des activités de travail proposées en Flandre, sans toutefois se confondre avec elles dès lors que, notamment, aucune subvention n'est prévue dans le cadre du volontariat mais uniquement un cadre social et fiscal particulier.
- Un dispositif « Activa pour aptitude réduite au travail » est prévu et il comprend deux incitants financiers : la réduction des coûts salariaux et un incitant à la formation. Le dispositif lié à la formation est réservé aux jeunes travailleurs engagés à temps plein et en CDI ne disposant pas d'un diplôme ou équivalent supérieur à celui de l'enseignement secondaire inférieur. Cette aide permet à une entreprise de former un chercheur d'emploi très éloigné du marché du travail sur trois ans afin qu'il puisse atteindre le niveau minimum de productivité nécessaire dans l'entreprise. Ce dispositif n'est pas cumulable avec certaines aides, notamment les contractuels subventionnés (ACS). Si les aides du Service PHARE ne sont pas visées par cette interdiction de cumul, dans les faits, les ETA ne peuvent pas recourir au mécanisme Activa.

Sur un plan formel, vu que l'interdiction d'accès/de cumul n'est pas prévue dans la législation, l'on pourrait penser qu'il est simple de changer un système « à droit constant ». Toutefois, non seulement **le *New Deal* constitue une opportunité pour gérer l'ensemble des interactions entre les différents mécanismes de soutien à la disposition du secteur**. Par ailleurs, le *New Deal* est un ***momentum* important pour soutenir les services administratifs et participer à une simplification des processus** car il revient actuellement à l'administration de faire fonctionner le système. Concernant plus spécifiquement le dispositif Activa, le *New Deal* pourrait alors permettre éventuellement un changement de paradigme au profit du secteur : d'une interdiction de cumul *a priori* vers une autorisation des cumuls moyennant un contrôle *a posteriori* et une traçabilité des financements.

Le *New Deal* c'est aussi l'occasion **d'instaurer un cadre qui prend en compte et qui rend compte de la complexité grandissante de certaines tâches** qui reposent sur les TSH **avec, en résultante, un besoin accru d'encadrement mais aussi un encadrement flexible et mobile**, certaines tâches requérant moins d'encadrement que d'autres.

## II. Le dispositif ETA

A titre liminaire, et notamment parce que cela a un impact sur le niveau de subventionnement des plus faibles, précisons que, du point de vue de la réglementation européenne des aides d'État, les systèmes wallon

et flamand dépendent du RGEC (Règlement général d'exemption par catégorie) alors qu'à Bruxelles, on fonctionne en SIEG (Service d'intérêt économique général).

En vertu de la réglementation relative aux aides d'État, un projet d'aide doit être notifié à la Commission européenne en vue d'examiner sa compatibilité.

En vertu du **RGEC**, ces aides sont exemptées de l'obligation de notification lorsqu'elles sont susceptibles d'aider les travailleurs handicapés à intégrer ou à réintégrer le marché de l'emploi, et à y rester. Les seuils à ne pas dépasser, sous peine de devoir notifier sont de 10 millions EUR par entreprise et par an en ce qui concerne les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et de 10 millions EUR par entreprise et par an en ce qui concerne les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés. Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales **ne peuvent pas excéder 75% des coûts admissibles**. Quant aux aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés, elles ne peuvent pas excéder 100% des coûts admissibles. Ces aides peuvent être cumulées avec d'autres aides exemptées par le présent règlement portant sur les mêmes coûts admissibles et dépasser ainsi le seuil applicable le plus élevé prévu par le présent règlement, à condition que ce cumul ne conduise pas à une intensité d'aide supérieure à 100 % des coûts correspondants sur toute période pendant laquelle les travailleurs concernés sont employés. Les aides en faveur des travailleurs handicapés peuvent être cumulées avec d'autres aides exemptées par le RGEC portant sur les mêmes coûts admissibles et dépasser ainsi le seuil applicable le plus élevé prévu, à condition que ce cumul ne conduise pas à une intensité d'aide supérieure à 100 % des coûts.

Le paquet **SIEG** concernant les aides d'État se compose de quatre instruments qui s'appliquent à l'ensemble des pouvoirs publics (au niveau national, régional et local) accordant des compensations pour la prestation de SIEG, parmi lesquels une décision adoptée par la Commission européenne en 2011 en vue d'exempter de notification certaines aides. Le champ d'application de la décision est déterminé en fonction de deux éléments : le montant annuel de la compensation et le domaine du SIEG. Pour les compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables, **aucun montant/plafond n'est fixé**. Ces compensations sont, sans notification préalable à la Commission européenne, considérées comme compatibles avec le traité. Cette décision ne rompt évidemment pas avec les principes patiemment forgés par la jurisprudence européenne en ce que la Commission européenne exige des États membres qu'ils recourent à un « **mandat** » (déterminant, art. 4 : « la nature et la **durée** des obligations de service public ; l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ; la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ; la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ; les modalités de récupération des éventuelles surcompensations et les moyens d'éviter ces dernières ») et qu'ils mettent en place des mécanismes garantissant, en amont (art. 5) et en aval (art.6), une allocation proportionnée des aides accordées afin d'**éviter tout risque de surcompensation**.

Les aides régionales pour le développement économique des entreprises s'adressent principalement aux PME et, pour la définition de PME, il est fait référence aux dispositions de la Recommandation de la Commission européenne du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises, en vertu desquelles le critère du nombre de personnes occupées, plafonné à 250 personnes, s'impose comme le critère principal. Dans ce cadre, il est prévu de prendre en compte le fractionnement d'unité pour cause de travail à temps partiel notamment, reflet d'une moindre productivité. A l'instar du travail à temps partiel, l'on peut se demander si la moindre productivité des TSH ne pourrait pas se refléter par le biais d'un fractionnement d'unité. Dans ce cadre, notons que la Wallonie fonctionne avec un « objectif points » attribué à chaque ETA : l'AViQ mandate ou agréé l'entreprise pour procurer un emploi adapté à des travailleurs en situation de handicap, et ce pour une période de 3 ans. Ce contrat garantit à l'ETA de recevoir annuellement son nombre de points et les subsides correspondants pour autant qu'elle puisse les justifier. Remarquons que, dans ce cadre, la valorisation des points se base sur les résultats de l'échelle d'évaluation de la capacité professionnelle. L'objectif est de ne pas pénaliser les ETA qui engagent les travailleurs les plus lourdement handicapés. La pondération a été établie sur base des données comptables et statistiques que l'AViQ collecte depuis des années pour chaque ETA dans le cadre de ses contrôles :

Pourcentage de compensation du handicap	Valeur d'une heure
45%	0,75
57,5%	1
67,5%	1,25
75%	1,5

En vertu de l'Arrêté 2018/2292 du Collège de la Commission communautaire française relatif aux entreprises de travail adapté, les biens subventionnés via les subventions pour frais d'investissement (couvrant à la fois les subventions pour l'équipement et les subventions aux investissements relatifs à l'immobilier) ne peuvent pas faire l'objet d'une autre intervention par un organisme public. Ainsi, une interdiction de cumul est notamment prévue avec le montant de l'aide aux investissements généraux proposée par Bruxelles économie emploi bien qu'il ne puisse y avoir, *in fine*, vu les montants des aides, de double subventionnement. La situation devrait être réexaminée compte tenu de la majoration des aides économiques pour les entreprises inscrites dans une démarche de transition économique et reconnues comme « exemplaires » sur le plan social et/ou environnemental. Selon nos informations, il y aurait une ouverture en faveur de la possibilité de pouvoir cumuler les aides sans que ce cumul conduise à un double subventionnement. Dans un souci de cohérence, et compte tenu de ce nous avons dit *supra*, si cette logique d'autorisation moyennant un contrôle *a posteriori* peut être favorable au secteur, il conviendrait que le *New Deal* envisage l'ensemble des interactions entre les différents mécanismes de soutien à la disposition du secteur et ce notamment afin de soutenir l'administration.

Un nombre total maximum de travailleurs handicapés (« quota ») est fixé pour l'ensemble des ETA par le gouvernement Bruxellois, actuellement et depuis 1991 : 1450. Il est réparti par ETA (« quota par ETA »). Le quota n'est pas exprimé en ETP (équivalents temps pleins) mais bien en nombre de travailleurs. Ainsi, lorsqu'un travailleur passe à temps partiel, le quota et les coûts qui y sont liés (en particulier l'encadrement des travailleurs) ne changent pas, alors que la productivité et les recettes liées à cet emploi à temps partiel diminuent. Une piste de solution proposée, quant au mode de comptabilisation, est la suivante : un quota comptabilisé en ETP. Ladite modification lèverait tout obstacle aux temps partiels (ceux-ci pouvant être utiles au début de la carrière dans une indispensable étape de formation (voy. *supra*) mais également pour les aménagements de fin de carrière ; voy. *infra*) et permettrait de créer, de nouveaux emplois. Cette modification serait cohérente avec l'approche suivie pour déterminer si on a affaire à une petite ou grande entreprise, où le temps partiel conduit à un fractionnement d'unité. D'ailleurs, comme évoqué *supra*, à l'instar du travail à temps partiel, l'on peut se demander si la moindre productivité des TSH ne pourrait pas être prise en compte par le biais d'un fractionnement d'unité dans la détermination du quota. Outre le montant du quota, les moyennes prévues dans l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA bruxelloises pourraient être revues pour pouvoir prendre en considération la réalité économique de certaines ETA pour lesquelles il y a des mois « au-dessus » et des mois « en dessous » du quota, selon les périodes d'activité haute/basse de chaque ETA.

### III. La sortie du dispositif

La sortie du dispositif ETA peut être liée à la fin de carrière (III.a), mais également à une transition vers l'emploi régulier ou le marché ordinaire (III.b). Dans cette seconde mouture, le dispositif ETA peut s'apparenter à une étape « formatrice » dans la trajectoire professionnelle du TSH.

#### III.a. La fin de carrière

Le vieillissement des personnes en situation de handicap est aujourd'hui une véritable question sociale, un enjeu sociétal. De plus, ce vieillissement se ressent davantage en ETA : dans les entreprises ordinaires, si

l'expertise des personnes âgées compense leur moindre vivacité, les TSH accumulent en général moins d'expertise tout au long de leur carrière.

A Bruxelles, le Décret inclusion prévoit la *possibilité* pour chaque ETA de mettre en place en son sein un dispositif de soutien au travail (« un article 6 ») afin d'aider la personne handicapée rencontrant des difficultés à se maintenir au travail à préserver son occupation professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail. La subvention corrélative se rapporte à du personnel de soutien social ou un ergothérapeute (max. 50.000 €, à indexer). Renseignements pris, une seule ETA a reçu l'accord du Service PHARE pour le mettre en place. Par ailleurs, l'entreprise propose un suivi administratif aux travailleurs handicapés en fin de carrière professionnelle. Finalement, une nouvelle évaluation peut être décidée à l'initiative de l'équipe pluridisciplinaire ou demandée par l'entreprise sur le formulaire établi par le Directeur d'administration et selon les conditions qu'il détermine. En pratique, pareille demande ne peut pas être effectuée trop fréquemment (min. 2 ans) et doit s'appuyer sur un avis médical.

Par comparaison, en Wallonie, un mécanisme de compensation supplémentaire est prévu pour le TSH qui fait état d'une certaine ancienneté et d'un taux de compensation particulier, à savoir un taux de compensation immédiatement supérieur à celui qui lui est attribué sur la base de l'échelle d'évaluation, sauf pour ceux qui bénéficient déjà du taux marginal, à savoir 75% (compte tenu du plafond prévu par le RGEC). Par ailleurs, une réévaluation globale des effectifs a lieu au moins tous les six ans.

Dans le cadre du *New Deal*, devra être posée la question du **rôle de l'ETA dans des missions médico-sociales**. La mise en œuvre d'un « article 6 » peut être intéressante afin d'identifier les TSH qui, s'ils sont de moins en moins productifs, ont surtout d'autres besoins afin d'assurer le relai avec, le cas échéant, d'autres services. De ce point de vue, les autres chantiers ont mis en évidence, d'une part le lien entre les ESAT français et les établissements médico-sociaux (cf. chantier A), et d'autre part, les tâches plus occupationnelles pour les TSH faibles et vieillissants (cf. chantiers B et F). Par ailleurs, le dispositif wallon de compensation supplémentaire exposé ci-avant suit la logique selon laquelle l'âge peut avoir pour conséquence de monter le niveau des aménagements raisonnables et rejoint l'idée d'un besoin d'accompagnement progressif des TSH vieillissants.

### **III.b. La sortie du dispositif ETA vers l'emploi régulier ou le marché ordinaire**

Actuellement, le système bruxellois ne rend pas compte de la place de l'ETA au sein d'un parcours professionnel pour le TSH : rien n'est actuellement prévu pour permettre à un TSH engagé dans une ETA d'en sortir pour, le cas échéant, accéder à un emploi sur le marché ordinaire. Aussi, s'instaure un cercle qui peut être vicieux : est-il de l'intérêt de l'ETA, qui doit être productive et remplir ses objectifs, de voir partir ses « meilleurs éléments » ? Ceci suscite différentes questions : le système permet-il véritablement au TSH d'accomplir « un travail librement choisi », promeut-il les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail ? Permet-il un accès effectif aux « services de placement et aux services de formation professionnelle et continue offerts à la population en général » ? Et ce ne sont là que quelques extraits de l'article 27 de la convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH).

Les autres systèmes internes à la Belgique pourraient inspirer les autorités bruxelloises dans la perspective du *New Deal*.

En Wallonie, la transition vers l'emploi régulier est soutenue par le biais du mécanisme de l'enclave ou plus précisément du contrat d'entreprise : le TSH en contrat d'entreprise peut quitter l'ETA et intégrer le marché de travail ordinaire, tout en disposant d'une période de « rétractation » de trois mois.

En Flandre, il y a deux lignes de force : la volonté d'apporter une solution individualisée à chaque TSH, d'une part, et le fait que les ETA peuvent servir de marchepied *formateur* en vue de pouvoir accéder à un travail sur le marché ordinaire, d'autre part. En effet, il faut aujourd'hui composer avec l'intégration collective, l'intégration individuelle et les parcours de travail et de soins. Avec **l'intégration individuelle** (« *individuele inschakeling* »), l'offre d'emploi et les possibilités d'emploi pour les personnes handicapées sont élargies et tous les employeurs ont désormais la possibilité d'employer des personnes handicapées. L'insertion

individuelle sur mesure permet également de renforcer le flux et la coopération entre l'économie sociale et l'économie traditionnelle et contribue à l'objectif d'un marché du travail plus inclusif. L'ETA peut être un point d'entrée sur le marché du travail, au départ éventuellement non rémunéré (voy. *supra les parcours de travail et de soins* ou « *werk- en zorgtrajecten* ») puis rémunéré (dans le cadre d'un travail en ETA par exemple). Par ailleurs, les ETA – en charge de *l'intégration collective* (« *collectieve inschakeling* ») – stimulent la transition du travailleur individuel vers le marché ordinaire via des parcours interne ou externe. Durant ce parcours de transition, l'ETA dispense partiellement ou complètement le travailleur de groupe cible de prestations professionnelles pendant la durée du parcours de transition afin de permettre au travailleur de groupe cible d'effectuer ce parcours de manière appropriée moyennant l'obtention pour l'ETA d'une aide financière de compensation.

## 5. Nouveaux défis pour les ETA (cf. chantier B)

Des études de cas au sein des ETA bruxelloises nous ont permis de compléter notre tour d'horizon. Certains chantiers mettent en lumière les « raisons » qui justifient un New deal : un renforcement des politiques d'intégration en Europe, une diversification des secteurs d'activités des ETA, un alignement avec le tissu économique bruxellois, etc. D'autres nous donnent des précisions sur la « manière » de faire : des obligations d'emploi de PSH plus contraignantes, de la simplification administrative, des subventions liées à l'ancienneté des travailleurs, ... Une introspection au cœur des ETA nous montre en plus ce qui doit changer – le « quoi » – en partant d'une analyse des fonctionnements actuels.

### A. La gestion des plus faibles dans un contexte de diversification des activités

Comment les ETA gèrent-elles les différents niveaux de capacité professionnelles de leur public ? C'est la première question à laquelle nos études de cas ont tenté de répondre. Tous les travailleurs en ETA bénéficient du même traitement, indépendamment de la catégorie qui leur a été assignée en collaboration avec les services du Service PHARE à leur entrée en ETA. A chaque cas, on tentera d'associer le travail qui s'accorde le mieux. Ainsi des travailleurs évalués comme plus faibles au début pourront, grâce aux divers aménagements mis en place par les ETA, s'avérer très performants dans leur travail. Ceci dit, on peut quand même faire une distinction entre des travailleurs dits « plus forts » et « plus faibles » sur le terrain. Les premiers peuvent prendre en charge des tâches plus complexes ; ils assurent la cadence dans une chaîne de production ; ils font preuve de plus d'autonomie et d'adaptation. Les seconds ont toute leur place à leurs côtés parce qu'ils les déchargent des tâches plus simples. La diversification des activités des ETA pourrait compromettre cette belle complémentarité. Les interactions avec les clients, le travail en enclaves, les risques et la complexité grandissante sont autant d'éléments qui pourraient tendre à exclure les plus faibles, surtout si les responsabilités des encadrants n'avaient pas suivi l'évolution des activités. Ce sont effectivement les moniteurs qui assurent le rôle d'interface entre les travailleurs et les clients. Ce sont eux aussi qui veillent à préserver la sécurité des travailleurs en dehors de l'ETA. Dans certains métiers plus pointus, ils gèrent les machines et les fonctions plus complexes.

### B. Les nouveaux profils en ETA : la question du « handicap social »

Il est particulièrement difficile de mesurer de manière exacte l'évolution des profils en ETA. Les Services du PHARE n'ont pas suffisamment de données ni de contacts avec les travailleurs. Les ETA quant à elles n'ont pas accès au dossier médical. On peut cependant se demander si les profils plus imprévisibles et perturbateurs n'ont pas augmenté en proportion. Ce qu'on appelle « handicap social » pourrait rentrer dans cette catégorie. Il ne s'agit pas d'un handicap répertorié au niveau du Service PHARE mais bien de limitations durables qui se rajoutent aux personnes admises pour d'autres pathologies. Les comportements associés au handicap social sont : les comportements imprévisibles, une tendance à perturber autrui et à compromettre la dynamique de groupe, un besoin d'accompagnement social plus accru. Ces cas ne sont pas l'apanage des ETA. On en retrouve aussi dans les secteurs de l'insertion socioprofessionnelle. Les points communs entre les deux secteurs sont éclairants et mettent en avant des nouveaux profils qui en plus de l'encadrement habituel en

ETA semblent nécessiter un accompagnement social plus soutenu, à la fois de la part des services sociaux en ETA mais aussi avec le support de services externes.

### C. Les dispositifs pour gérer le vieillissement des travailleurs

Deux dispositifs de soutien ont été analysés, dont un seul fait l'objet d'un financement en vertu de l'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA bruxelloises. L'article 6 permet d'offrir un soutien complémentaire pour maintenir les PSH au travail. Tout ce qui est mis en place dans cet esprit est a priori accepté. Les cas analysés nous offrent deux exemples concrets. L'un vise à mettre en place des moyens pour réorienter, en interne, les travailleurs dont les capacités ne correspondent plus à l'activité qui les occupe. Dans le second, il s'agit de créer le cadre et l'encadrement pour une activité moins stressante. On pourrait imaginer d'autres cas : en particulier, on pourrait penser à maintenir les travailleurs moins productifs dans leurs activités et augmenter, pour eux, les aménagements au-delà de ce qui se fait d'ordinaire dans les ETA. C'est peut-être pour faire face à ce genre de situations que le nouveau décret wallon prévoit une augmentation automatique des subventions pour les travailleurs en fonction de leur ancienneté. La diversité des mesures semble être une nécessité pour faire face à la perte de productivité de certains travailleurs, et surtout des plus âgés. Ainsi peut-on séquencer les exemples que nous avons rencontrés comme suit : la réorientation au sein de l'ETA pourrait être la première mesure à prendre, avant d'envisager des aménagements qui sortent de l'ordinaire. Ce ne serait qu'au bout du compte, si aucune piste ne convient, que l'organisation d'activités moins stressantes pourrait se justifier.

### D. La montée en complexité des activités

Quatre cas de « diversification » ont été analysés : une chaîne de conditionnement alimentaire frais, une équipe mobile de nettoyage, des activités plus automatisées, le travail en HoReCa ou dans le commerce. Nous entendons par « diversification » dans ce cas-ci, le fait qu'une activité sorte du cadre du travail de conditionnement de base. Nous avons pu identifier plusieurs changements par rapport aux conditions de base. Il n'y aurait donc pas une seule et même façon de gérer la diversification : cela irait des adaptations supplémentaires au cadre de travail, à une montée en expertise métier des moniteurs ou vers une sélection des travailleurs les plus autonomes. La manière qui convient dépendra de la stratégie de chaque ETA.

## 6. Évolution du business des ETA bruxelloises (cf. chantier E)

Nous avons récolté des données auprès de 11 ETA (10, si on exclut celle qui n'a pas fourni de chiffres de rentabilité) concernant leurs secteurs d'activités, la rentabilité de leurs activités, le taux d'encadrement et les perspectives futures. Si, en plus, on exclut les activités internes (p.ex. entretien des espaces et locaux de l'ETA) notre échantillon couvre 78.5% du quota de 1450 personnes en ETA.

Les métiers traditionnels, et donc surtout le **conditionnement de base**, restent stratégiquement important pour les ETA bruxelloises. Contrairement à l'artisanat qui ne représente plus que 0.7% des TSH, il n'y a pas lieu de parler d'une sortie massive du conditionnement. Au contraire ! Si on rajoute les activités d'entreposage et de manutention, ce secteur représente encore 50.9% du quota. Pour 4 ETA, le conditionnement occupe plus de 90% de leur main-d'œuvre. Il n'y a que 3 ETA qui n'offrent pas de conditionnement. Tous les pays dont nous avons étudié les dispositifs protégés confirment une tendance à la baisse des activités de sous-traitance dans les locaux des ETA ; mais les ETA, de l'avis des directeurs qui ont participé à notre sondage, restent compétitives et leurs prix restent alignés sur le marché. C'est donc surtout la contraction de la demande qui pousse la rentabilité horaire par TSH vers le bas. Le conditionnement de base reste l'activité la mieux adaptée aux travailleurs plus faibles. Le mouvement de diversification des activités qui est en cours parmi les ETA peut avoir eu pour effet de réorienter les travailleurs dits « plus forts » vers d'autres métiers plus rentables. En conséquence, on peut dire que la rentabilité de ce secteur est devenue « à risque » dans le sens où les marges horaires ont atteint un niveau qui rend les ETA très vulnérables aux changements (augmentation des coûts, variation des volumes, vieillissement des équipes, etc.). Par ailleurs, cette baisse de rentabilité augmente la pression économique sur les autres activités qui,

pour assurer l'équilibre financier global de l'entreprise, doivent viser des rendements de plus en plus élevés. Relancer la demande semble donc être la priorité. Les ETA sont en train de s'adapter aux nouvelles demandes (montage vélo p.ex.) ou d'augmenter les efforts de démarchage et de prospection. Dans un grand nombre d'autres pays, la sous-traitance aux ETA fait partie des moyens dont disposent les entreprises pour satisfaire leurs obligations d'emploi de PSH. Les deux niveaux d'action semblent donc complémentaires et indispensables.

La diversification est bien engagée dans le secteur des ETA bruxelloises. Selon nos chiffres, 22% du quota est employé dans des secteurs non traditionnels et rentables. Sont concernées les activités dans le secteur de l'aménagement paysager, le travail en enclaves (que nous avons soustrait des chiffres concernant le conditionnement de base) et le nettoyage. Le secteur du jardinage est déjà bien investi par les ETA : 5 ETA y sont actives et occupent 14.9% du quota de la Région bruxelloise. Elles sont présentes dans des zones complémentaires au sein du territoire de la Région bruxelloise, ce qui laisse peu de place pour de nouveaux acteurs. Les enclaves et le nettoyage restent encore fort limités (5 et 1%) alors que ce sont des **secteurs dits « porteurs »** parce que la demande et la rentabilité sont au rendez-vous. Il serait opportun de débloquer les freins pour libérer la croissance.

Les ETA s'orientent par ailleurs de plus en plus vers des métiers plus en phase avec le tissu économique de la Région bruxelloise. On constate une reconfiguration d'une partie des activités de conditionnement vers la fabrication (menuiserie ou fabrication alimentaire), vers le conditionnement de produits frais ou vers la récupération/recyclage. Le secteur du commerce et de l'HoReCa est un nouveau créneau également qui offre de belles opportunités pour les TSH, mais qui demande plus d'expertise métier et d'investissements. Il en est peut-être de même pour les activités d'entreposage, encore traitées comme un sous-produit du conditionnement, mais qui pourraient répondre à d'autres besoins. La diversification ne se limite donc pas aux trois secteurs plus porteurs : jardinage, enclaves et nettoyage. D'autres secteurs offrent également des possibilités mais en sont encore au stade de **développement** : la rentabilité n'est pas encore garantie et/ou le marché n'est pas encore précisément ciblé. Toute entreprise doit se donner les moyens de développer de nouveaux produits et de nouveaux marchés si elle veut assurer sa viabilité économique dans le long terme. Il en va de même pour les ETA, qui pourraient d'autant mieux se développer si l'érosion de la rentabilité des métiers traditionnels ne siphonnait pas leurs moyens et si elles bénéficiaient des mêmes mesures que les entreprises ordinaires, notamment en matière de subventionnement des frais d'investissement. Ici aussi, l'application de pénalités aux employeurs qui ne satisferaient pas à leurs obligations d'emploi de PSH pourraient aider si elles sont assorties d'alternatives comme la sous-traitance aux ETA. Cela pourrait amener des nouveaux clients, notamment parmi les secteurs plus représentés à Bruxelles : administrations et services publics (incl. enseignement), hôpitaux et organismes de santé, hôtels, banques et assureurs, etc.

Dans tous ces secteurs porteurs, la diversification s'accompagne nécessairement d'une augmentation de **l'encadrement des travailleurs**. Les données collectées auprès des ETA démontrent une corrélation entre le taux d'encadrement et la complexité des activités : le taux monte à 2 moniteurs pour 10 TSH dans les travaux manuels plus complexes (montage, conditionnement et fabrication alimentaire, etc.), à 2.5 en équipes mobiles (distribution toutes boîtes, enclaves et nettoyage) et 3 moniteurs ou même plus pour 10 TSH pour les métiers de contact ou plus techniques comme le commerce, l'HoReCa ou l'entreposage. Le jardinage se situe également dans cette dernière tranche. Il serait donc nécessaire d'adapter le taux de subventionnement de l'encadrement si on veut donner les moyens aux ETA de faire jeu égal avec les entreprises ordinaires dans ces nouveaux secteurs.

## 7. Problématiques transversales (cf. chantier F)

Deux problématiques transversales ont été identifiées en cours d'étude : la transition des jeunes vers l'emploi et la gestion du vieillissement des TSH. Elles méritent le qualificatif « transversales » parce qu'elles dépassent le cadre des ETA et concernent d'autres acteurs, comme l'enseignement spécialisé, les centres de jour ou d'hébergement ou les services d'accompagnement, les usagers eux-mêmes et leurs proches. Leur

compréhension et, donc également, les solutions à y apporter doivent impliquer ces autres acteurs. C'est pour cette raison que ces problématiques font l'objet d'un traitement spécial dans notre étude. Nous avons organisé deux tables rondes qui avaient pour but non seulement d'éclairer la portée de ces enjeux au-delà du périmètre des ETA mais aussi de pointer les impacts sur celles-ci.

#### A. La transition des jeunes vers l'emploi

Les filières en enseignement spécialisé seraient encore trop centrées sur les métiers traditionnels, or la formation est une des conditions nécessaires à la réussite de la diversification des activités des ETA. Les jeunes associent encore les ETA aux métiers traditionnels en atelier.

Les ETA ne sont, la plupart du temps, qu'un second choix, les jeunes préférant les débouchés plus en phase avec leur époque et ignorent les possibilités qu'offrent les ETA dans ces domaines. Il est nécessaire de valoriser auprès des jeunes les nouvelles activités que les ETA ont développées, plus mobiles, plus en contact avec le public, davantage présentes dans des secteurs « dans l'air du temps ». Les postes et niveaux de responsabilités sont variés et des possibilités de carrière en ETA existent. Une transition via l'ETA peut être une étape intéressante avant le passage vers le marché de l'emploi ordinaire.

De son côté, l'enseignement a également sa part de responsabilité. Les filières de formation doivent être mises au goût du jour, quitte à concevoir de nouvelles fonctions spécifiquement adaptées aux PSH dans les nouveaux métiers (p.ex. caissier dans le commerce ou assistante puéricultrice dans les crèches). Il faut aussi tenir compte du fait que la polyvalence est devenue un prérequis pour tous les métiers. Elle peut être source de stress pour certaines PSH et les jeunes devraient y être préparés dès l'école, par exemple en créant un tronc commun pour toutes les filières où sont développés les savoir-être.

L'égalité entre les jeunes porteurs de handicap se joue dès l'école. L'orientation systématique des jeunes dits « plus faibles » vers le conditionnement n'est plus possible. Ces postes sont saturés en ETA. Les profils que les ETA cherchent à recruter sont ceux qui correspondent aux nouveaux métiers et l'école devrait donner les moyens à tous les jeunes d'y accéder. Deux pistes ont été mentionnées : créer des fonctions sur mesure dans les nouveaux métiers et rallonger le temps de formation pour les jeunes dits plus « faibles ».

La CDPH met l'accent sur l'inclusion dans le milieu du travail ordinaire, mais aussi et surtout elle insiste sur la possibilité de choisir ou d'accepter un travail qui convient à chaque personne individuellement. Les choix pour les jeunes seront augmentés si le travail d'orientation se fait dès l'école. Cela demande la mise en place de postes de référents comme cela se fait dans les projets Transition Insertion cofinancés par le Fonds Social Européen (FSE), qui de ce point de vue, mériteraient d'être pérennisés. Il faudrait également continuer à développer les options à chaque étape du parcours des jeunes vers l'emploi : diversifier les filières en enseignement ; augmenter les possibilités en matière de stage, volontariat et contrat d'apprentissage préprofessionnel (CAP) ; valoriser les débouchés en ETA ; varier les modalités d'intégration dans le marché ordinaire (enclaves, emploi accompagné, emploi intégré).

Une formation incomplète se répercute directement sur les ETA et plus précisément sur les moniteurs qui doivent compenser le manque de savoirs ou de pratiques des jeunes. Une augmentation du nombre des CAP est donc requise, et aussi davantage de moyens pour encadrer les stages.

#### B. La gestion du vieillissement des travailleurs plus âgés

Le vieillissement de la main-d'œuvre en ETA pourrait devenir un problème ingérable. Les dispositifs actuels ont été conçus à une période où cette question ne se posait pas. C'est vrai pour les ETA autant que pour les centres de jour et les centres d'hébergement en particulier. Une série de nouveaux besoins ne sont pas pris en compte et les PSH finissent par rester trop longtemps à l'endroit où ils se trouvent, à défaut de mieux. Les rythmes et programmes d'activités en centre de jour ne conviennent pas aux PSH vieillissantes. Les centres d'hébergement ont l'obligation de fermer en journée et les maisons de repos peuvent être réticentes. Ainsi

les travailleurs âgés en ETA ont-ils peu de motivation à quitter leur emploi et peuvent se retrouver à rester en ETA au-delà de leurs capacités réelles et, potentiellement à terme, au-delà des missions de base des ETA.

Même si l'ampleur de la problématique est vaste, des actions sont déjà possibles à l'échelle des ETA. L'accompagnement social des travailleurs vieillissants est le premier niveau d'intervention et pourrait être généralisé dans toutes les ETA. Il s'agirait de systématiser une démarche dans la durée qui commencerait par l'information et la sensibilisation de tous les travailleurs qui ont atteint un certain âge et qui déboucherait sur un suivi en ETA et un relais vers les services d'accompagnement plus spécialisés. Une meilleure préparation au vieillissement facilite la suite, parce que les personnes sont mieux entourées et parce qu'elles ont les moyens de préparer des projets pour l'après-travail, mais ce n'est pas suffisant. Les centres de jour, centres d'hébergement et maisons de repos ne sont pas adaptés pour accueillir les PSH en bout de carrière. Il faudrait mettre sur pied des centres de jour de type occupationnel et de loisir. En attendant, le risque que des travailleurs âgés restent en ETA alors que leurs capacités sont tombées en-deçà des exigences de production est réel. Une augmentation du recours à l'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA bruxelloises qui permet des aménagements additionnels pour les travailleurs affaiblis pourrait aider, de manière temporaire en attendant que des solutions appropriées soient mise en place, à continuer à assurer la performance des activités productives en ETA et éviter un glissement progressif vers des missions qui sont davantage du ressort du secteur médico-social.

### III. Chantier A : Etude comparative des dispositifs d'intégration socioprofessionnelle des TSH au moyen d'un emploi en Europe

#### 1. Rappel des objectifs du chantier

Le but est de relever les différences entre le dispositif bruxellois et celui en application dans d'autres régions et pays dans des domaines spécifiques. Pour des raisons d'efficacité, nous concentrerons nos comparaisons sur les éléments les plus critiques qui ressortent de notre analyse de la situation actuelle et des questions soulevées dans le CSC, à savoir :

- la prise en compte du bien-être des Travailleurs en Situation de Handicap (TSH) dans les finalités des dispositifs,
- les politiques en matière d'inclusion des personnes en situation de handicap,
- le traitement des TSH les plus faibles,
- les contextes particuliers de mise au travail (avec une attention spéciale pour ce qui se rapproche du travail en enclave pratiqué par les ETA bruxelloises),
- la gestion du vieillissement de la main d'œuvre en situation de handicap,
- les modalités d'adaptation du taux d'occupation des TSH (p.ex. en fonction des conditions économiques).

Les chercheurs ont attiré l'attention du comité d'accompagnement sur l'étendue potentielle de l'objet de recherche dans ce chantier et la nécessité de circonscrire le périmètre en pratique. Il a été suggéré de cibler de préférence des études comparatives qui pouvaient, selon les cas, décrire, classer ou évaluer des dispositifs ou des pratiques particulières venant de plusieurs régions en Europe. Des analyses plus détaillées pourront se faire pour un nombre limité de dispositifs spécifiques et de régions. Le comité d'accompagnement a demandé à ce que les dispositifs en Région wallonne et en Région flamande fassent dans tous les cas partie des analyses détaillées.

#### 2. Moyens mis en œuvre et matière couverte

Ce chantier requiert des approches multiples.

Pour ce qui est des statistiques, le handicap faisant partie des indicateurs suivis au niveau européen, des données existent pour tous les pays de la zone. Elles ont été collectées et comparées avec les données nationales. Il en ressort que les méthodologies diffèrent entre les niveaux européen et belge. Les données européennes concernant le handicap sont collectées dans le cadre d'une enquête sur les conditions de vie (enquête « SILC » pour « Statistics of Income and Living Conditions »<sup>1</sup>) réalisée dans tous les pays de la zone, y compris la Belgique, suivant une méthodologie harmonisée. Notre pays conduit en outre une enquête sur les forces de travail (EFT) qui n'est pas encore harmonisée au niveau européen, mais dont la qualité est supérieure à notre échelle nationale. Nous nous référerons donc à l'une et l'autre enquête selon le niveau de notre analyse, européenne (dans le chantier A) ou belge (dans le chantier C).

La revue de littérature a été notre deuxième axe de recherche. Les publications de la Commission et du Parlement européens sont des sources incontournables, mais les publications de la « European Association of European Service providers for Persons with Disabilities » (EASPD), du Conseil Français de personnes

---

<sup>1</sup> Pour plus d'information sur l'enquête EU-SILC : <https://ec.europa.eu/eurostat/fr/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions>

Handicapées pour les affaires Européennes et Internationales (CFHE)<sup>2</sup> et de l'Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées (AGEFIPH)<sup>3</sup> proposent un inventaire et des évaluations plus abordables des pratiques dans différents pays. Nous avons utilisé ces ressources afin d'inventorier les différentes pratiques en matière d'emploi des Personnes en Situation de Handicap (PSH) en Europe et de récolter des éléments d'évaluation à leur sujet. Notre but est de dresser une ébauche la plus complète possible des approches et dispositions pratiques à l'œuvre en Europe. Dans un deuxième temps, nous nous sommes concentrés plus spécifiquement sur le dispositif des « Sheltered Workshops » auquel appartiennent les ETA et que nous traduirons en « dispositifs d'emploi protégé », « emplois protégés » ou « dispositifs protégés ». Le point de départ de notre comparaison est un document de l'EASPD intitulé *Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps*<sup>4</sup> qui recense les pratiques en matière d'emploi protégé dans 7 pays : **l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne et la République Tchèque**. Dans cette étude, chaque pays fait l'objet d'une description d'environ 5 pages, ce qui est déjà suffisant dans la plupart des cas pour lister les dispositifs en place et en même temps insuffisant pour en saisir toutes les spécificités. On peut cependant généralement en tirer des conclusions fiables en ce qui concerne les politiques d'intégration, les différentes structures qui offrent de l'emploi protégé et, dans une certaine mesure, leurs activités et publics cibles.

Nous avons voulu compléter la liste des pays et régions comme suit :

- La **France** est un point de comparaison très inspirant, non seulement du fait de sa proximité, mais aussi par ses différences par rapport au système bruxellois (surtout la ségrégation du public entre les EA (entreprises adaptées) et ESAT (établissement ou service d'aide par le travail) et la politique d'intégration dite « contraignante »). En sus d'une étude des inspections générales des finances et des affaires sociales françaises sur les ESAT<sup>5</sup>, nous avons complété nos sources via la consultation des sites internet des fédérations et groupements représentatifs, certains sites des services publics, d'EA ou d'ESAT.
- Nous voulions enrichir notre échantillon avec un pays adoptant une politique d'intégration de type « incitative » (cf.infra). Bien que minoritaires en Europe, les pays nordiques, dont les statistiques en matière d'emploi des PSH y semblent meilleures et qui disposent de pratiques originales en matières sociales, sont apparus comme de bons exemples. Nos recherches sur internet nous ont permis d'identifier des sources additionnelles utiles pour examiner le cas de la **Suède**.
- Les dispositifs en vigueur dans les trois régions que compte la Belgique répondent à des réglementations différentes. Les **dispositifs flamands et wallons** méritent donc à ce titre de faire partie de nos points de comparaison tout autant que les 9 autres pays que nous allons examiner.

Nous avons également engagé des discussions auprès de

- Madame Gaëtane Convent, directrice de l'Eweta (27 novembre 2023 et 16 avril 2024) : concernant le dispositif wallon des ETA ;
- Monsieur Stef De Cock, « senior advisor » de Groep Maatwerk (30 novembre 2023 et 10 avril 2024) : concernant le système des « Maatwerkbedrijven » en Flandre.

---

<sup>2</sup> CFHE, « Emploi et handicap en Europe. Etat des lieux et perspectives », mars 2022 ;

<sup>3</sup> AGEFIPH, « Europe : l'emploi des personnes en situation de handicap. Panorama, enjeux et perspectives », mai 2022 ;

<sup>4</sup> EASPD, "Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps", Bruxelles, Rapport 2022.

<sup>5</sup> JACQUEY Bénédicte, JAGOREL Quentin et LAURENT Annaïck, « Les établissements et services d'aides par le travail (ESAT) », 2019.

### 3. Résumé des informations pertinentes

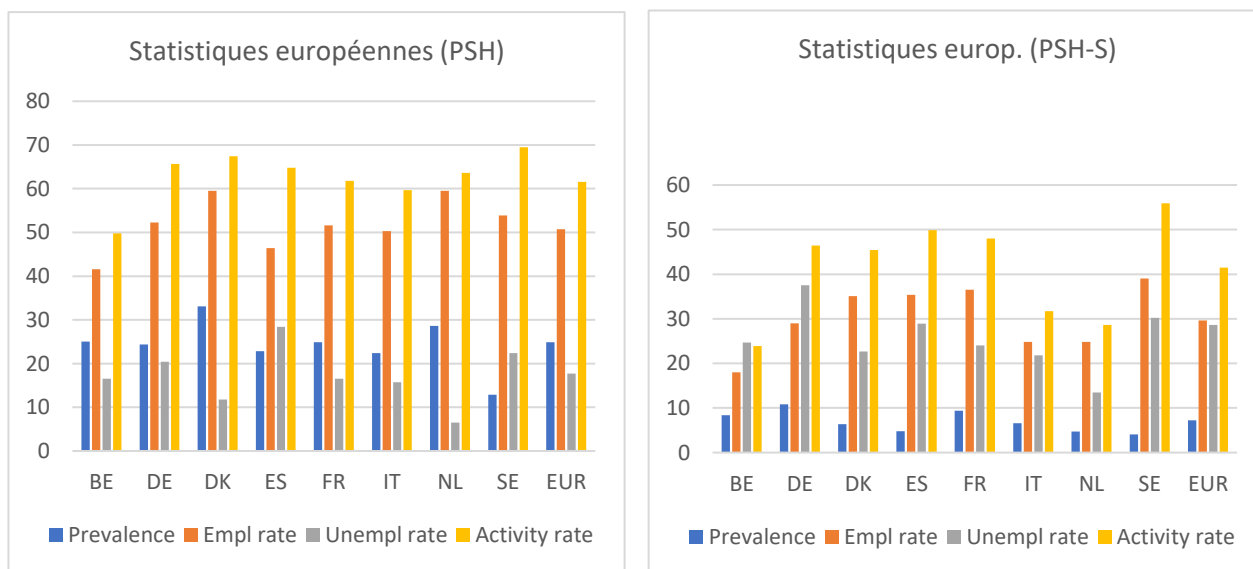
#### A. Statistiques européennes concernant les personnes en situation de handicap

Les statistiques européennes couvrent un ensemble de secteurs allant du nombre de PSH, aux inégalités en termes d'éducation et salaires, à la participation au marché de l'emploi, à la protection sociale et à la santé. Nous nous intéressons plus particulièrement aux statistiques concernant

- Le taux de prévalence : le nombre de PSH / population totale (calculé sur la population de plus de 16 ans et la tranche 16-64 ans) ;
- Le taux d'emploi : le nombre de PSH ayant un travail / nombre de PSH en âge de travailler (pour la tranche des 20-64 ans) ;
- Le taux de chômage : le nombre de PSH au chômage / nombre de PSH actifs (id.) ;
- Le taux d'activité : le nombre de PSH au chômage ou ayant un travail / nombre de PSH en âge de travailler (id.).

Les statistiques proviennent de l'enquête européenne sur les revenus et les conditions de vie (EU-SILC). Le questionnaire inclut une question dite « GALI » (Global Activity Limitation Indicator) qui mesure la proportion de personnes déclarant « être limitées pour une raison de santé dans les activités que les gens font habituellement, depuis au moins six mois ». Les réponses autorisées sont : « limité », « fortement limité », « pas limité ». Les statistiques du EU-SILC peuvent ainsi être analysées pour toute la population, pour les PSH, pour les personnes en situation de handicap « sévère » (PSH-S) et « modéré » (PSH-M). Finalement, on notera que les personnes placées en institutions ne font pas partie de l'échantillon de l'enquête.

Les deux graphiques ci-dessous donnent les statistiques pour la Belgique, l'Europe dans son ensemble et quelques pays qui ressortent de notre revue de la littérature comme des points de comparaison intéressants (France, Allemagne, Italie, Espagne, Pays-Bas, Danemark et Suède). Les statistiques sont données pour tous les PSH et pour les PSH-S uniquement.



Source : European comparative data on persons with disabilities : Equal opportunities, fair working conditions, social protection and inclusion, health analysis and trends Data 2020

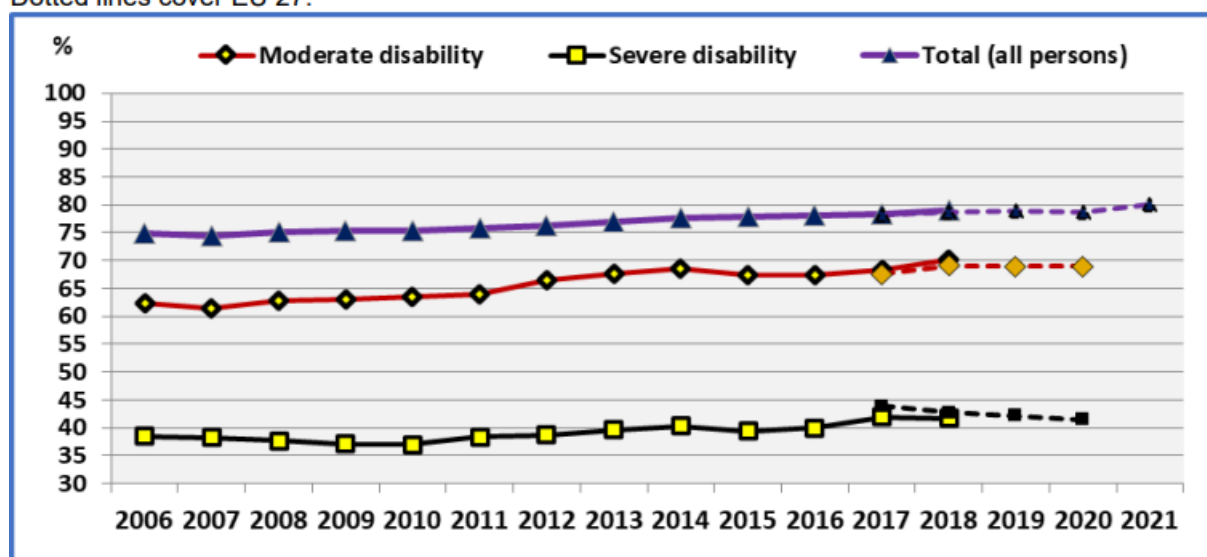
Selon les statistiques provenant du EU-SILC, l'Europe compte **24.9% de PSH en moyenne parmi la population de plus de 16 ans**. Ce chiffre monte à 49% pour les 65+ et retombe à 17% pour le 16-64 ans. Des 24.9%, 6.9% souffrent de limitations sévères et 17.2% légères. Le taux d'emploi moyen des PSH est de 50.7%, contre 75.1% pour les valides. L'écart est donc de 25.6%. L'écart passe à 45.5% pour les PSH-S contre 16.8% pour les PSH-M. Quant au chômage, il passe de 8.6% pour les valides à respectivement 28.6% et 15.5% pour les PSH-S et -M.

Si la proportion de PSH Belgique se situe dans la moyenne européenne, **ce n'est pas le cas pour le taux d'emploi des PSH, qui est parmi les plus bas de la région**. La Belgique fait figure de mauvais élève avec un

taux d'emploi des PSH de 41.6% (18% pour les PSH-S et 53.1% pour les PSH-M). Le taux de chômage reste quant à lui dans les alentours des moyennes européennes. C'est donc le taux d'activité des PSH qui est plus problématique : il se monte à 61.6% en moyenne en Europe, contre 49.6% en Belgique ! Le taux d'activité des valides en Belgique est déjà très inférieur à la moyenne européenne, mais il est encore plus bas pour les PSH. En effet, l'écart moyen européen, entre le taux d'activité des valides et celui des PSH, est de 20.6%, celui de la Belgique 32.7% ! Parmi les 27 pays européens, la Belgique est parmi le trio de tête des écarts les plus importants (cf. annexe n° 1).

La Commission européenne suit l'évolution des indicateurs d'égalité dans des rapports annuels auxquels contribuent tous les pays européens. Nous avons extrait du rapport 2020 de la Commission<sup>6</sup> un graphique qui montre l'évolution du taux d'activités des PSH de 2006 à 2020. On y voit que malgré les ambitions de l'Europe de remonter ce taux, les résultats restent encore peu convaincants.

**Figure 51: Evolution of the activity rate of people with disabilities, EU, age 20-64**  
Dotted lines cover EU 27.



Note: The 2021 value is a simple extrapolation based on available LFS data.

Data source: EU-SILC UDB and author's own calculations for Germany and Italy in 2020.

## B. Le contexte réglementaire de l'inclusion en Europe

La **Convention relative aux droits des personnes handicapées (CDPH)** et son Protocole facultatif ont été adoptés en 2006 par les Nations Unies. Cette convention consolide le principe fondamental selon lequel les personnes handicapées sont des sujets jouissant de l'ensemble des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En outre, elle met en relief la nécessité d'ajustements requis pour garantir le maintien de ces droits. Ces droits sont très vastes et couvrent de nombreux aspects de la vie des personnes handicapées et leur garantissent un droit à l'inclusion dans la société.

L'emploi des personnes handicapées est encadré par l'article 27 de la CDPH. Cet article spécifie notamment « la possibilité de gagner leur vie en accomplissant un travail librement choisi ou accepté sur un marché du travail et dans un milieu de travail ouverts, favorisant l'inclusion et accessible aux personnes handicapées »<sup>7</sup>. La CDPH encourage les États à dépasser la politique d'assistance en faveur d'une politique active visant

<sup>6</sup> GRAMMENOS Stefanos, "European comparative data on persons with disabilities: Equal opportunities, fair working conditions, social protection and inclusion, health analysis and trends, Data 2020", Rapport 2022.

<sup>7</sup> Nations Unies, Convention du 13 décembre 2006 relative aux droits des personnes handicapées et Protocole facultatif. Le texte de la convention est disponible via le lien : <https://www.ohchr.org/fr/instruments-mechanisms/instruments/convention-rights-persons-disabilities>

l'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap<sup>8</sup>. La CDPH a été ratifiée par tous les États membres de l'Union européenne en 2011. En Belgique, elle est entrée en vigueur déjà à partir de 2009.

Depuis son adoption, la CDPH joue un rôle central dans les politiques européennes en matière de handicap. Bien que ses principes aient été transposés dans le droit de l'Union, les États membres restent compétents dans le domaine du handicap. La mise en œuvre de la CDPH au niveau national dépend donc de la volonté de chaque État, engendrant des divergences significatives à l'échelle de la zone européenne.

Des mesures en matière de travail et d'emploi des PSH ont été instaurées au niveau européen antérieurement à la conclusion de la CDPH. **La directive du 27 novembre 2000<sup>9</sup>**, établissant un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, introduit le droit à la compensation dans le domaine de l'emploi ainsi que le concept d'aménagement raisonnable. Plus globalement, l'article 26 de la **Charte des droits fondamentaux**, adoptée par l'Union européenne en 2000 et axée sur l'intégration des personnes handicapées, reconnaît le droit « des personnes handicapées à bénéficier de mesures visant à assurer leur autonomie, leur intégration sociale et professionnelle et leur participation à la vie de la communauté »<sup>10</sup>.

Depuis, les principes de la CDPH ont été intégrés à l'article 17 du **Socle Européen des droits sociaux** en 2017. Cette disposition précise que « les personnes handicapées ont droit à une aide au revenu leur permettant de vivre dans la dignité, à des services leur permettant de participer au marché du travail et à la société, ainsi qu'à un environnement de travail adapté à leurs besoins »<sup>11</sup>.

L'Union européenne élabore des **stratégies décennales** relatives aux droits des personnes handicapées, **la première allant de 2010-2020**. Elles énoncent des priorités générales dont l'ambition est de guider les politiques nationales vers des objectifs communs au niveau de l'Europe. Le principal objectif de la stratégie en vigueur depuis 2021 est d'accroître le taux d'emploi des personnes handicapées.

### C. Les politiques d'intégration en Europe

Selon une étude réalisée par l'AGEFIPH, trois approches distinctes sont observées en matière d'intégration et de promotion de l'emploi des personnes en situation de handicap par les pays Européens<sup>12</sup> :

#### 1. Approche contraignante :

Le groupe historique et majoritaire est favorable à une législation contraignante pour les entreprises, impliquant l'établissement de **quotas** pour les secteurs public et privé, assortis de sanctions en cas de non-respect. Un document de l'AGEFIPH détaille les quotas d'emploi, différenciant les taux et leur application dans les secteurs privé et public, et est disponible en annexe n° 2. Une liste plus détaillée des différentes mesures de sanction et contraintes sera fournie ultérieurement. Ce groupe englobe seize pays, dont l'Allemagne, l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Italie, la Hongrie, la Pologne, le Luxembourg, la Roumanie, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie ;

#### 2. Approche incitative :

---

<sup>8</sup> Conseil français des personnes handicapées pour les affaires européennes et internationales (CFHE), « Emploi et handicap en Europe. État des lieux et perspectives », livret sur l'emploi des personnes handicapées au sein de l'Union européenne, mars 2022, p. 6. Ce document est disponible via le lien suivant : <https://www.cfhe.org/wp-content/uploads/2022/03/vf-livret-emploi-cfhe.pdf>

<sup>9</sup> Directive (CE) 2000/78 du Conseil du 27 novembre 2000 portant création d'un cadre général en faveur de l'égalité de traitement en matière d'emploi et de travail, *J.O.U.E.*, L 303, 2 décembre 2000. Le texte de la directive est disponible via le lien : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A32000L0078>

<sup>10</sup> Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, *J.O.U.E.*, C 364, 18 décembre 2000, art. 26. Le texte de la charte est disponible via le lien : [https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_fr.pdf](https://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_fr.pdf)

<sup>11</sup> Commission européenne, Secrétariat général, « Socle européen des droits sociaux », Publications Office, 2017, art. X. Cette publication est disponible via le lien : <https://data.europa.eu/doi/10.2792/696245>

<sup>12</sup> Agefiph, « Europe : l'emploi des personnes en situation de handicap. Panorama, enjeux et perspectives », rapport, mai 2022, pp. 10-13. Ce rapport est disponible via le lien : [https://www.agefiph.fr/sites/default/files/medias/fichiers/2022-05/N%C2%B017bis%20%20Agefiph\\_Europe-Handicap\\_mai%202022%20\\_1.pdf](https://www.agefiph.fr/sites/default/files/medias/fichiers/2022-05/N%C2%B017bis%20%20Agefiph_Europe-Handicap_mai%202022%20_1.pdf)

L'étude de l'AGEPIH s'est appuyée sur 26 pays de l'Union européenne, mais l'Estonie ne fait pas partie de l'échantillon.

Le groupe fondé sur le principe de non-discrimination se limite au contrôle du respect de ce principe en privilégiant une **logique incitative** plutôt que répressive. Deux pays composent ce groupe, à savoir le Danemark et la Suède ;

### 3. Approche hybride :

Le groupe **hybride** est caractérisé par l'imposition de quotas peu contraignants et l'application non formelle du principe de non-discrimination. Ce groupe maintient la mise en œuvre de mesures incitatives, telles que la promotion de l'embauche de travailleurs handicapés ou le soutien financier à l'aménagement des conditions et des postes de travail. Huit pays figurent dans cette catégorie, dont la Belgique, la Finlande, l'Irlande, la Lituanie, la Lettonie, Malte, les Pays-Bas et le Portugal.

Les quotas d'emploi destinés aux PSH s'imposent comme la mesure spécifique la plus fréquemment adoptée au sein de l'Union européenne. À l'échelle nationale, les systèmes de quotas obligatoires pour l'embauche de personnes handicapées varient, principalement selon les modalités suivantes<sup>13</sup> :

- Des quotas rigides, proportionnels à la taille de l'entreprise (comme en Italie) ;
- Des quotas homogènes (pourcentages fixes) quelle que soit la taille de l'entreprise, assortis de systèmes de primes pour toute embauche additionnelle (comme en Pologne et en République tchèque) ;
- Des quotas homogènes sans mécanismes incitatifs pour l'embauche supplémentaire (Croatie) ;
- Des objectifs progressifs pour l'emploi global, s'étendant à tous les secteurs (comme aux Pays-Bas). Ces objectifs seront détaillés de manière plus approfondie ultérieurement ;
- La possibilité pour les entreprises ordinaires de déroger aux quotas d'emploi en s'approvisionnant auprès d'ateliers protégés (Allemagne, Italie, Pologne et République Tchèque).

Bien que l'approche contraignante soit dominante parmi les pays européens, il semble que les quotas ne soient que très rarement atteints, voire pas du tout. « En France, seules 9% des entreprises atteignent le taux de 6% imposé par la législation française, 18% sont en dessous du seuil des 1%. Certains États membres n'appliquent même pas leur politique de quotas, ce qui est le cas de la Grèce, la Hongrie et la Roumanie »<sup>14</sup>.

Même en présence de sanctions, le respect du quota n'est pas garanti. Certains employeurs optent délibérément pour le règlement d'une amende, la considérant davantage comme une taxe à acquitter. À titre d'exemple, « en 2019, 63% des employeurs croates soumis à l'obligation de quotas n'emploient pas de travailleurs handicapés et doivent donc s'acquitter du versement de la compensation financière »<sup>15</sup>.

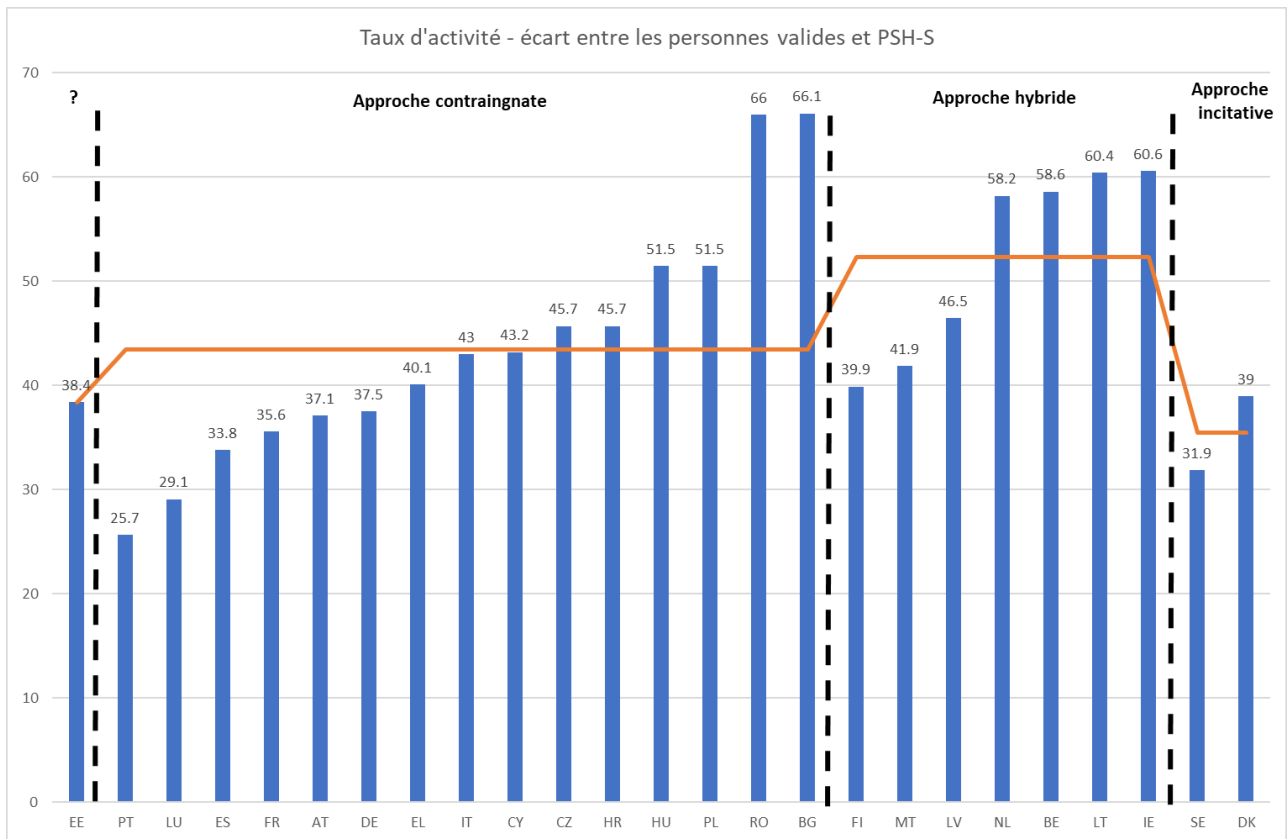
Finalement, nous avons tenté de vérifier s'il y avait une corrélation entre le taux d'activité des PSH et le type de politique d'intégration menée par les pays membres de l'Union européenne.

---

<sup>13</sup> EASPD, "Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps", rapport, Bruxelles, 2022, p. 38/43  
Ce rapport est accessible via le lien suivant : <https://www.easpd.eu/resources-detail/fostering-employment-through-sheltered-workshops-reality-trends-and-next-steps/>

<sup>14</sup> Conseil français des personnes handicapées pour les affaires européennes et internationales (CFHE), « Emploi et handicap en Europe. État des lieux et perspectives », livret sur l'emploi des personnes handicapées au sein de l'Union européenne, mars 2022, p. 12. Ce document est disponible via le lien suivant : <https://www.cfhe.org/wp-content/uploads/2022/03/vf-livret-emploi-cfhe.pdf>

<sup>15</sup> *Ibid.*



Source : *European comparative data on persons with disabilities : Equal opportunities, fair working conditions, social protection and inclusion, health analysis and trends Data 2020*

Le graphique ci-dessus classe les pays selon leur approche en matière d'intégration et l'écart entre le taux d'activité des personnes valides et celui des PSH-S. La ligne rouge représente la moyenne de l'écart dans chacune des approches. À première vue, il semblerait que l'approche hybride est la moins efficace. Les pays adeptes de l'inclusion par incitation ont par contre des résultats plus favorables. Les pays en faveur d'une politique plus contraignante se situent entre les 2 autres groupes. On pourrait en déduire que, les incitations ont plus d'impact que la contrainte, mais aussi et surtout, qu'une politique hybride, moins franche, serait le choix le moins recommandable.

Notre revue des dispositifs dans les 11 pays et régions en annexe n°5 nous fournit des informations complémentaires quant aux mesures concrètes prises dans chaque pays. La première constatation qui en ressort est que les mesures incitatives existent partout, dans toutes les approches malgré le fait qu'on qualifie les unes de « contraignantes » et les autres d' « incitatives » ou « hybrides ». En effet, tous les pays offrent des primes d'insertion et des aides financières ainsi que des services d'emploi accompagné. Ce ne sont donc pas ces mesures qui font la spécificité des 2 pays nordiques. L'élément distinctif tient davantage à la nature des obligations imposées aux entreprises. Au lieu d'obliger les entreprises à atteindre un seuil minimum d'emploi de TSH, la Suède sanctionne toute situation de discrimination à l'emploi<sup>16</sup>. Les situations peuvent être dénoncées à un médiateur qui peut formuler des recommandations aux entreprises défailtantes. Si les recommandations ne sont pas suivies, les entreprises s'exposent à des sanctions. Des sanctions existent donc bien dans les deux approches, contraignante et incitative.

#### D. Les mécanismes participant à la mise à l'emploi des PSH

L'étude de l'EASPD intitulée "Les opportunités et les obstacles des différents modèles d'emploi pour les personnes en situation de handicap"<sup>17</sup>, identifie sept mécanismes visant à faciliter l'accès à l'emploi des PSH.

<sup>16</sup> « Discrimination Act, 2008:567 », dans *Diskriminerings Ombudsmannen*, <https://www.do.se/choose-language/english/discrimination-act-2008567>, consulté le 20 mai 2024.

<sup>17</sup> EASPD, "The opportunities and barriers of different employment models for persons with disabilities", Bruxelles, October 2020 ;

- **La transition des jeunes** englobe des initiatives mises en place avant l'obtention du diplôme, visant à fournir un soutien aux jeunes présentant divers handicaps pour qu'une fois diplômés, ils accèdent plus facilement à un emploi sur le marché ordinaire. Cela se réalise à travers des programmes d'éducation professionnelle, des cours spécialisés, et des programmes transitionnels d'emploi.
- **Le travail protégé**, sous ses différentes formes, figure parmi les mesures d'emploi les plus largement utilisées pour les personnes en situation de handicap à travers l'Europe. Cette approche se caractérise par une diversité significative, tant au niveau des objectifs (emploi, social, formation) que des groupes cibles et des méthodes organisationnelles, même au sein d'un même État. L'EASPD reconnaît quatre types d'emploi protégés : le travail sur site en dehors du marché du travail ordinaire (y inclus le travail effectué dans un lieu accessible au grand public, tel que des blanchisseries ou des jardineries); le transfert temporaire ou permanent d'une personne vers une autre affectation en dehors du marché du travail ouvert ; le détachement (placement sur le marché du travail ordinaire sous les conditions d'un emploi protégé); et les unités mobiles (petites équipes embauchées par des organisations externes ou le public).
- Les dispositifs de **réadaptation professionnelle** englobent une série de services conçus afin de faciliter l'intégration ou la réintégration au marché du travail pour les individus en situation de handicap. Parmi ces services figurent la formation en milieu professionnel, l'amélioration des compétences générales, une aide à l'orientation professionnelle, la recherche d'emploi, et la consultation avec les employeurs en vue d'ajustements et de modifications du poste de travail.
- **L'emploi accompagné** et le **placement avec soutien** peuvent être instaurés aussi bien sur le marché du travail ordinaire que dans le contexte de l'emploi protégé. On peut distinguer d'une part le volet « **soutien** » dans lequel on retrouve les mesures visant à adapter le cadre de travail, l'encadrement plus intensif, etc. pour les PSH du volet « **placement** », plus centré sur les activités de « job coaching », « job placement » et « job retention ». Ces services de soutien, caractérisés par leur durabilité, sont conçus dans l'optique d'apporter un appui tant à l'employé qu'à l'employeur.
- Dans l'étude de l'EASPD, les **entreprises sociales et inclusives** forment un mécanisme à part entière. Selon nous, il s'agit là d'une classification d'un autre ordre, plus portée sur le type de public concerné que la nature des services. En effet, ces entreprises ont pour particularité de se spécialiser dans l'emploi des personnes éloignées du marché du travail au sens large, réunissant à la fois des individus avec et sans handicap. En moyenne, entre 30 % et 80 % des employés sont reconnus comme des travailleurs handicapés. Ces pourcentages varient d'un pays de l'Union européenne à l'autre, étant définis par les législations nationales et relevant des politiques nationales en matière de handicap.
- L'étude mentionne le **travail indépendant**, surtout par souci d'exhaustivité.

#### E. Évolution des dispositifs protégés en Europe

L'étude de l'EASPD fait référence à une classification de l'OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Economique) qui positionne l'emploi protégé sur un continuum allant des **programmes "traditionnels"** mettant l'accent sur le travail principalement sur site, à des **programmes privilégiant la transition**, mettant fortement l'accent sur le passage des personnes en situation de handicap des emplois protégés vers le marché du travail ordinaire.

Notre analyse plus détaillée des pratiques dans 9 pays et dans les deux autres régions du pays confirme l'évolution des dispositifs protégés vers des objectifs de transition. Les activités que ceux-ci ont développées démontrent une tendance à sortir du périmètre de base du « travail protégé ». Rares seraient les pays (Pologne, la Tchéquie et la Finlande) où les dispositifs protégés sont encore cantonnés dans des programmes traditionnels. La majorité est donc déjà passée aux programmes transitionnels, mais à des degrés différents. Tous les autres pays que nous avons analysés, à l'exception des trois cités plus haut, proposent des activités en « enclave » ou « détachement » chez leurs clients. Certains pays et régions ont mis en place des parcours de transition, souvent en collaboration avec les organismes officiels en charge du placement des demandeurs

d'emploi : c'est le cas des Pays-Bas, de la Flandre, des CDD tremplins en France et des coopératives de type B en Italie. Une minorité de pays semble prête à aller encore plus loin, jusqu'à prendre en charge le *job coaching*. Les Pays -Bas et l'Allemagne auraient affiché des intentions dans ce sens, mais nous ne disposons pas d'informations détaillées.

Il est un fait que le contexte économique a fortement évolué et que cette évolution a eu un impact généralisé sur les activités de production des dispositifs protégés. Les travaux en atelier ont fortement baissé en faveur des activités en contact avec les clients et des prestations en dehors de l'entreprise. La production et la vente de biens et services en direct pour les clients (*BtoC*) ont pris plus d'importance. Il peut s'agir de services offerts au domicile du client (équipes mobiles de jardinage ou nettoyage) ou dans les prémices de l'entreprise adaptée (magasins, cafétérias, loisirs gérés par l'entreprise elle-même). Par ailleurs, la sous-traitance elle-même s'est transportée dans les infrastructures de l'entreprise cliente, au sein même des processus de production de celle-ci.

Ces tendances s'appliquent à l'ensemble des pays et régions qui font partie de notre échantillon. Les termes utilisés chez les uns et les autres ne sont pas toujours cohérents et un regroupement des pratiques similaires dans une seule et même liste s'avère utile. Deux sources d'information nous ont plus particulièrement inspirées. Le Cedris (le groupe d'intérêt pour les entreprises protégées néerlandaises) a construit une échelle « work ladder » où les différentes activités sont disposées en séquence selon leur proximité avec le marché ordinaire<sup>18</sup>. De son côté le rapport sur les ESAT français rédigé par les services des finances et des affaires sociales françaises nous fournit la liste complète des types d'activités de production menées par les ESAT ainsi que la répartition des travailleurs parmi celles-ci<sup>19</sup>. Nous avons répertorié 7 types d'activités que nous pouvons séquencer comme suit en fonction de leur niveau de proximité avec le milieu ordinaire et du niveau de pression économique.

#### a) *L'emploi accompagné*

Les PSH employées par une entreprise ordinaire peuvent bénéficier d'un accompagnement. Il s'agit généralement de personnes assez autonomes et avec des capacités professionnelles plus élevées. L'accompagnement est généralement offert par les services publics responsables de la mise en œuvre des politiques d'emploi et peut inclure<sup>20</sup> :

- l'évaluation des capacités de la personne et du niveau d'adaptation au cadre de travail nécessaire ;
- l'aide à la construction d'un projet professionnel et à la recherche d'emploi ;
- des conseils quant aux adaptations à apporter sur le lieu de travail ;
- un suivi ou soutien sur le lieu de travail, qui peut être à durée limitée ou indéterminée et qui, dans tous les cas reste relativement limité (10h/mois maximum).

L'emploi accompagné n'est pas neuf. Il existe dans de nombreux pays depuis les années 1990, mais il reprend une place plus importante du fait de la mise en place de nouvelles politiques d'intégration, mettant encore plus qu'avant l'accent sur la transition vers le marché de travail ordinaire.

Les services d'accompagnement pourraient s'avérer très utiles lorsqu'un travailleur opère une transition des milieux adaptés vers les milieux ordinaires, mais ces transitions semblent encore constituer l'exception. Il y a donc une certaine logique à ce que les dispositifs adaptés se rapprochent de ce type de services s'ils venaient

---

<sup>18</sup> VAN DER TORRE Lieske et FENGER Menno, "Policy innovations for including disabled people in the labour market: A study of innovative practices of Dutch sheltered work companies", dans *International Social Security Review*, vol. 67, 2014, p. 67-84. Ici. p. 74.

<sup>19</sup> JACQUEY Bénédicte, JAGOREL Quentin et LAURENT Annaïck, « Les établissements et services d'aides par le travail (ESAT) », Rapport 2019, p. 48.

<sup>20</sup> La littérature sur la Suède et la France offre des informations complètes sur l'emploi accompagné : JAFFRÈS Fanny, *Op. cit.*, p. 189-191. CAMBERLEIN Philippe, *Op. cit.*, p. 146.

à jouer un rôle plus important dans la transition de leur public vers les emplois ordinaires. Ainsi Samhall en Suède, qui est soumis à des objectifs en matière de transition, serait impliqué dans l'emploi accompagné<sup>21</sup> et c'est une direction que les Pays-Bas<sup>22</sup> et l'Allemagne<sup>23</sup> semblent suivre. Le Décret wallon de 2021 prévoit qu'un accompagnement doit être fourni pendant 3 mois par l'ETA aux travailleurs qui sont engagés par l'entreprise client au terme d'un travail en enclave.

#### b) *Les enclaves ou détachements, individuels ou collectifs*

Le terme « enclave » est utilisé en Espagne et en Belgique ; les autres pays (France, Pays-Bas et Allemagne) préfèrent « détachement ». Dans les deux cas, une convention signée avec le client précise les termes de la relation tripartite entre le travailleur, l'entreprise adaptée et l'entreprise cliente. Les enclaves et détachements se différencient des prestations chez les clients. Il ne s'agit pas de fournir un service abouti, réalisé de A à Z par l'entreprise adaptée comme un nettoyage ou un entretien de jardin, mais bien de participer aux processus internes de production du client. En cela on peut donc parler d'intégration dans le milieu de travail ordinaire. Ces deux formules sont d'ailleurs généralement décrites comme une étape allant dans la direction de l'intégration dans le milieu de travail ordinaire, même si elles ne sont que très rarement suivies par un passage vers l'emploi ordinaire. Dans certains pays (Espagne et France), les détachements ou enclaves sont comptabilisés dans l'obligation de quota des entreprises privées ou publiques et sont donc reconnus comme des manières durables d'intégrer les PSH sur le marché ordinaire, à côté de l'emploi accompagné.

Le niveau d'encadrement des travailleurs en situation de travail chez un client est variable. La France et les Pays-Bas distinguent les détachements individuels et collectifs. La Wallonie fait une différence en fonction de la taille des équipes en enclave (supérieure ou inférieure à 10 TSH). Les plus petites équipes font l'objet de visites régulières de l'encadrant sur les lieux et les TSH doivent effectuer des passages dans l'entreprise adaptée<sup>24</sup>. Ce sont donc les travailleurs les plus autonomes qui se retrouvent dans les détachements de plus petites équipes, c'est-à-dire ceux qui sont plus enclins à potentiellement transiter vers un emploi en milieu ordinaire.

Les activités en enclave ou détachement peuvent être très variées allant des activités de conditionnement et de montage à la petite maintenance, aux services de blanchisserie ou aux travaux en cuisine, en passant par les activités de support administratif (p.ex. saisie informatique, indexation, mise sous plis, archivage et classement<sup>25</sup>).

#### c) *Les équipes mobiles*

Tous les dispositifs protégés que nous avons analysés et qui ont des activités de production offrent des activités de prestation de services aux collectivités, aux entreprises ou aux particuliers. Une prestation de service consiste en un travail effectué de manière autonome et indépendante par l'entreprise adaptée. C'est le service en tant que tel qui fait l'objet de la transaction avec le client et de la facturation ; il n'y a pas de convention de travail avec le client.

Les activités les plus courantes sont la gestion des espaces verts, le nettoyage, l'entretien des biens immobiliers et le gardiennage de lieux publics.

---

<sup>21</sup> JAFFRÈS Fanny, *Op. cit.*, P.189.

<sup>22</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 113.

<sup>23</sup> *Ibid*, p. 93.

<sup>24</sup> Art. 1055 de la réglementation ETA du CWASS.

<sup>25</sup> Exemples français d'activités en détachement :

« Détachement de travailleurs en entreprise », dans *ESAT L'étape tournière*, , <https://esat.letape-association.fr/nos-activites/detachement-en-entreprise/>, consulté le 15 mai 2024.

« Prestation(s) de service(s) en entreprise de travailleur(s) d'ESAT », dans *ESAT L'élan*, <https://www.esat-elan.fr/prestations/service-entreprise/>, consulté le 15 mai 2024.

#### d) *Le travail en milieu ouvert ou travail communautaire*

Les informations à ce sujet sont relativement rares et dispersées. Nous ne sommes pas en mesure de donner des tendances générales, mais pouvons pointer certaines situations particulières.

Selon les statistiques provenant du rapport sur les ESAT en France (cf. supra) 18% des travailleurs en ESAT effectuent un travail en contact avec le public. Les cas mentionnés sont la floriculture, le self-service, les services de repassage et la livraison<sup>26</sup>. En Allemagne, les dispositifs protégés proposent du travail sur site dans des restaurants, des blanchisseries, etc<sup>27</sup>. En Finlande, les organismes qui combinent les fonctions de centre de jour et de centre de formation peuvent disposer de boutiques, cafés et cantines où employer des TSH<sup>28</sup>.

Nous n'avons pas réussi à collecter suffisamment d'informations pour être en mesure de faire la part entre les activités en milieu ouvert qui sont rentables et celles qui ont un caractère plus communautaire ou social. Surtout lorsque les dispositifs protégés font partie d'une organisation privée ou d'un réseau d'organisations privées aux missions multiples (centre de jour et emploi protégé par exemple), ou lorsqu'ils sont gérés par des pouvoirs publics locaux, le travail en milieu ouvert peut être le fait d'arrangements internes entre « départements » (p.ex. mise à disposition de TSH dans la cantine du centre de jour ou dans les maisons de repos ou crèches communales) où la rentabilité passe au second plan.

La littérature que nous avons consultée met parfois en avant l'apport des activités en contact avec le public en matière de socialisation des PSH et de participation active dans la collectivité<sup>29</sup>. Cela constitue une seconde motivation en faveur de ce type d'activités qui se peut se rajouter – et dans certains cas, même se substituer – à la recherche de rentabilité. Certains exemples font état de situations où ce sont les TSH dits « plus faibles » qui sont placés dans des travaux communautaires. Pour mieux comprendre ces exemples, il faut sans doute considérer que les interactions avec le public et l'intégration dans le marché du travail ordinaire forment deux objectifs distincts, qui peuvent, mais ne doivent pas nécessairement se combiner. Les activités qualifiées de « communautaires » permettraient ainsi d'offrir d'autres opportunités d'intégration sociale aux TSH – surtout les moins autonomes – qui auraient moins de perspectives d'intégration sur le marché de l'emploi ordinaire.

#### e) *Le travail en atelier*

Le travail en atelier, avec peu ou pas de contact avec le public, reste un secteur important pour les dispositifs protégés. On y retrouve surtout les travaux de montage et de conditionnement. L'artisanat est également mentionné dans nos sources.

Toutes nos sources confirment une réduction du volume de travail en atelier. Selon les statistiques sur les ESAT, ce type de travail ne représenterait plus que 39% des activités, contre 61% en extérieur ou en contact avec le public<sup>30</sup>. Le travail en atelier est généralement vu comme plus propice à accueillir des TSH moins productifs, raison pour laquelle certains soulignent l'importance de veiller à en maintenir un volume suffisant<sup>31</sup>.

#### f) *Les cellules de soutien*

Ce type d'activité n'est pas identifié en tant que tel dans le document de l'EASPD intitulé « Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps ». Le rapport sur les ESAT consacre une section aux mesures spéciales imaginées pour faire face au vieillissement des TSH et à l'augmentation du handicap psychique<sup>32</sup>. Deux cas sont documentés :

---

<sup>26</sup> JACQUEY Bénédicte, JAGOREL Quentin et LAURENT Annaïck, *Op. cit.*, 2019, p. 48.

<sup>27</sup> BAG WfbM, "The system and services of sheltered workshops in Germany", Rapport 2022, p. 9.

<sup>28</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 77.

<sup>29</sup> Plus particulièrement, la littérature sur l'Allemagne et la France :  
EASPD, *Op. cit.*, p. 91

JACQUEY Bénédicte, JAGOREL Quentin et LAURENT Annaïck, *Op. cit.*, p. 45.

<sup>30</sup> *Ibid*, p. 48.

<sup>31</sup> C'est le cas des Pays-Bas par exemple : EASPD, *Op. cit.*, p. 113.

<sup>32</sup> JACQUEY Bénédicte, JAGOREL Quentin et LAURENT Annaïck, *Op. cit.*, p. 21-22.

- des sections permettant un accueil progressif des personnes souffrant de handicap psychique et en voie de stabilisation ;
- des sections annexes dédiées au public vieillissant et permettant de se préparer à la cessation progressive des activités.

Dans les deux cas, les sections sont des espaces transitoires vers ou en-dehors de l'entreprise adaptée pour des publics qui sont dans des situations intermédiaires : ils ont perdu de leur productivité, mais ne sont pas encore totalement inaptes ou définitivement sortis du cadre protégé.

Nous tenions à placer ces cellules dans notre inventaire des activités parce qu'elles correspondent à des situations rencontrées dans les ETA bruxelloises et ailleurs. Nous les situons volontairement à la suite des autres activités de production des dispositifs protégés et avant celles de nature occupationnelle. Cette place fait ressortir l'intérêt de les traiter comme des activités à part entière, avec :

- une pression (et donc en conséquence, également une rentabilité) réduite ;
- un accompagnement pour faciliter une transition vers ou en dehors de l'entreprise ;
- un encadrement spécifique ;
- des financements additionnels.

#### *g) Les activités occupationnelles ou de loisir*

La présence d'activités non productives dans les dispositifs protégés varie selon les cas. Dans les pays qui ne pratiquent pas de ségrégation, les entreprises que nous avons qualifiées d' « hybrides » et qui accueillent un public plus diversifié allant des TSH en situation très sévère à moins sévère, ne mènent généralement pas d'activités de nature occupationnelle. La diversité des activités qu'elles gèrent leur permet d'orienter les TSH vers celles qui correspondent le mieux à leur niveau de capacités professionnelles.

Les établissements médicosociaux qui accueillent les TSH moins productifs dans les pays qui adoptent une approche de ségrégation répartissent le temps de leurs usagers entre des activités productives et d'autres non productives (activités de loisir ou de bien-être, activités créatives, activités de socialisation ou développant l'autonomie, etc.)<sup>33</sup>. Ce va-et-vient permet aux personnes les plus affaiblies de trouver le juste équilibre entre temps de travail et occupations plus reposantes. Des rééquilibrages de cette sorte sont parfois nécessaires pour les TSH en entreprises hybrides, notamment pour les TSH vieillissants. Dans certains pays, le régime de temps partiel est le mécanisme qui permet à ces personnes de réduire leur temps de travail et de se consacrer à d'autres activités en dehors de l'entreprise.

#### F. Liens entre dispositifs protégés et les politiques d'intégration

Il ressort assez clairement de notre analyse que la plupart des pays renforcent leurs mesures en faveur de l'intégration des PSH sur le marché ordinaire de l'emploi. Tous prévoient des primes d'insertion pour les entreprises qui engagent des PSH et l'emploi accompagné semble être une pratique généralisée, mais le temps où les dispositifs protégés et l'emploi intégré pouvaient coexister sans qu'il n'y ait d'interactions semble dépassé. Tous les pays assignent des objectifs d'intégration sur le marché de l'emploi ordinaire aux dispositifs protégés. On peut scinder ces objectifs en deux niveaux.

---

<sup>33</sup> On peut citer comme exemple de dispositifs protégés procurant des activités occupationnelles et de loisirs, les centres de jour finlandais, les coopératives Type A italiennes et les WTZs polonais : EASPD, *Op. cit.*, p. 77, 101 et 128.

- Premier niveau : détachement de personnel en entreprises ordinaires

La plupart des pays reconnaissent officiellement et règlementent le travail en enclave ou les détachements. La durée des mises à disposition de travailleurs est souvent limitée, mais le renouvellement est autorisé.

Les transitions vers l'engagement dans une entreprise ordinaire restent très rares et les enclaves et détachements sont donc devenus une fin en soi. Par ailleurs, en Espagne et en France, les obligations d'emploi de TSH des entreprises ordinaires sont comptées, au même titre que les autres options : l'emploi accompagné et l'emploi intégré sans accompagnement. Certains pays vont plus loin. Aux Pays-Bas, la nouvelle réglementation encourage très fortement les détachements qui concernent 50% des nouveaux engagements de TSH en dispositif protégé.

- Second niveau : transition vers le marché ordinaire du travail

Les pays peuvent imposer des objectifs de transition vers le marché ordinaire aux dispositifs protégés. Ainsi, Samhall en Suède doit répondre à des objectifs croissants de transition vers l'emploi ordinaire, passant de 1 000 accompagnements vers l'extérieur, en 2009, à 1 100 en 2017, puis 1 500 en 2019 (soit 6% de l'effectif total). Les maatwerbedrijven flamandes doivent établir un plan de développement personnel sur 5 ans pour chaque travailleur, au terme duquel le VDAB (Service public de l'emploi en Flandre) identifie ceux qui peuvent faire l'objet d'un parcours de transition. En France, deux mécanismes permettent un passage en entreprise adaptée avant une transition vers le marché ordinaire : les CDD tremplins, dont les objectifs sont la mise à niveau des compétences et l'élaboration d'un plan de transition, ou l'intérim pour les personnes en situation de handicap.

L'implication du dispositif protégé peut se prolonger après l'engagement dans une entreprise ordinaire. En Allemagne, les dispositifs protégés peuvent fournir les services d'accompagnement prévus dans le cadre des *Budget for Work*. La formule inclut en outre la possibilité pour les travailleurs de revenir dans l'entreprise adaptée si leur engagement sur le marché ordinaire venait à s'interrompre.

Les tendances en faveur d'une plus grande intégration des PSH sur le marché de l'emploi élargissent le rôle des dispositifs protégés qui en arrivent à combiner deux objectifs potentiellement contradictoires, maintenir à l'emploi les TSH et les encourager à quitter l'entreprise adaptée. Les nouvelles activités étant plus adaptées aux profils dits « plus forts », cette évolution devrait normalement s'accompagner d'un changement des règles d'admission en entreprises adaptées.

Notre étude des différents pays et régions nous amène à tirer une deuxième constatation : l'imposition de quotas s'accompagne dans tous les cas d'une variété de mesures qui élargissent les options pour qu'un maximum d'entreprises contribuent, à leur manière et selon leurs moyens, aux objectifs d'intégration. Du côté des PSH aussi les options sont plus nombreuses qu'avant, puisqu'à l'emploi intégré non accompagné, ainsi qu'à l'emploi accompagné et à l'emploi protégé se sont rajoutés les détachements et les enclaves. On pourrait en effet regrouper les mesures identifiées dans notre analyse selon les options qu'elles constituent pour les entreprises et les TSH.

Options pour les entreprises	Mesures pour les entreprises	Options pour les TSH
Pour les entreprises à même d'engager des TSH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Des primes d'insertion jusqu'à 75% du salaire et le financement des frais d'adaptation et d'accompagnement sur le lieu de travail</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Emploi intégré</li> <li>• Emploi accompagné</li> </ul>

Pour les entreprises qui envisagent d'engager des TSH après une période test	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La possibilité d'employer des TSH en détachement ou enclave (individuelle) à durée déterminée ; ou</li> <li>• L'intérim de TSH</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transition vers l'emploi intégré / accompagné</li> </ul>
Pour les entreprises qui ne peuvent engager des TSH	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La possibilité d'employer des TSH en détachement ou en enclave à durée indéterminée ; ou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Détachement ou enclave</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La possibilité de sous-traiter du travail à une entreprise adaptée (pris en compte à 50%) ; ou</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Travail protégé</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• L'obligation de s'acquitter d'une pénalité si aucune des mesures prévues dans la loi n'a été prises ou, en France plus spécifiquement, l'obligation de verser une contribution à un fonds solidaire servant à financer les aides aux TSH ou aux entreprises qui engagent des TSH.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• -</li> </ul>

Comme le tableau ci-dessus le démontre, les dispositifs protégés peuvent jouer un rôle à tous les niveaux des politiques d'intégration. Ils se présentent dorénavant comme des réelles parties prenantes à ces politiques et non plus comme une alternative à l'intégration.

Pour finir et afin de donner un aperçu exhaustif des dispositifs que nous avons étudiés, il nous faut encore mentionner une spécificité relevée en Suède et Finlande. Dans ces deux pays effectivement, nous avons trouvé des informations selon lesquelles les pouvoirs publics jouent un rôle dans le placement des TSH dans les services publics. En Suède, les communes sont censées réserver des postes au sein de leurs services. Les PSH sont orientées par le service public de l'emploi vers ces postes pour une durée déterminée. Le but visé est la transition vers un engagement durable au sein de la commune ou chez un autre employeur. La Finlande, quant à elle, envisage de créer une structure de placement de PSH vers le secteur public. Ces exemples nous invitent à questionner l'efficacité de quotas à l'encontre des services publics et à se demander s'il n'y aura pas lieu de rajouter une mission de placement auprès des services publics eux-mêmes.

#### G. Pratiques en matière de ségrégation des TSH ou non selon leur handicap

Notre revue des dispositifs protégés en Europe située en annexe n°5 ne nous permet pas de conclure quant à l'existence d'une tendance claire et marquée pour ou contre la ségrégation des TSH selon leur niveau de capacité professionnelle. Au contraire, on pourrait déduire sur base de notre échantillon qu'en fait, les deux approches coexistent. Quatre pays dont la France, l'Italie, la Pologne et la Tchéquie regroupent les TSH les plus forts, avec d'autres publics éloignés de l'emploi, dans des entreprises inclusives à but lucratif alors que des établissements de type médicosocial prennent en charge les plus faibles. Dans les cinq autres pays, les dispositifs protégés accueillent aussi bien les personnes les plus sévèrement touchées que les autres. Il s'agit de l'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas et la Suède. Les trois Régions belges adoptent également cette approche.

Au total donc, trois types de structures peuvent accueillir des TSH en Europe : des entreprises inclusives, des établissements médicosociaux et des entreprises qu'on pourrait qualifier d'hybrides, dans la mesure où elles combinent les publics des deux structures précédentes.

Les entreprises inclusives doivent recruter un minimum de TSH, entre 30% (en Italie) et 50% (en Tchéquie et en Pologne) ou 55% (en France) de PSH. Elles emploient des personnes avec un handicap moins sévère, nécessitant moins de support et avec des meilleures capacités professionnelles. Elles concentrent leurs activités sur la production économique. Elles sont en mesure de réaliser un chiffre d'affaires, et perçoivent en conséquence, moins de subventions publiques. En France, les subventions des Entreprises Adaptées (EA) représenteraient 20% de leur budget total. Les coopératives italiennes de type B bénéficient de certains avantages (exemption de cotisations patronales pour le personnel en insertion). Pour ce qui concerne la Pologne, les subventions des ZPCH (entreprises à but lucratif) ont déjà fait l'objet d'une réduction, le but étant d'aligner leur niveau d'aide à celui des entreprises classiques. La baisse a eu pour effet de faire chuter le nombre de ZPCH. En Tchéquie, les niveaux de subventionnement ne sont pas encore suffisamment différenciés en fonction des finalités et des publics, mais il est prévu d'aller dans ce sens.

Dans ces mêmes pays, les personnes atteintes plus sévèrement sont prises en charge par des établissements de type médico-social. Ce sont des ESAT (France), des coopératives de type A (Italie) et des ZAZ (Pologne). Nous ne disposons pas d'informations détaillées concernant les structures tchèques. Celles que nous avons analysées sont fortement subsidiées (environ 80% en France et 90% en Pologne) et sont censées se concentrer sur l'accompagnement médicosocial. Ces établissements sont quand même contraints d'affecter une partie de leurs usagers à des activités productives dont le chiffre d'affaires doit combler le manque de revenus. Dans les faits, on constate bien une augmentation des activités de ventes de biens et services. En France, le financement des ESAT est lié au nombre de places, ce qui ne leur permet pas de répondre aux besoins nouveaux liés au vieillissement et à l'augmentation du handicap psychique avec leurs moyens de base. Il en résulte que les ESAT sont amenées à créer des sections annexes financées par les autorités locales, en l'occurrence, les départements. Même si nous n'avons pas pu trouver d'informations du même ordre dans les autres pays analysés, nous savons que les tendances en matière de vieillissement et de handicap psychique y sont observées, ce qui nous incite à penser que le cas français pourrait être révélateur d'une tendance générale.

L'Allemagne, l'Espagne, la Finlande, les Pays-Bas, et la Suède ne sont pas adeptes de la ségrégation des publics. Ce sont ce qu'on peut appeler des entreprises hybrides qui accueillent tous les types les PSH en capacité de travailler dans un milieu protégé. Ces entreprises hybrides peuvent avoir des activités très diverses allant de la formation, de l'accompagnement social, des activités non productives (selon les pays, des activités « de jour », « de loisir », « occupationnelles » ou « communautaires ») aux activités productives. C'est en Finlande et en Allemagne que la gamme est probablement la plus étendue, et ces deux pays ont pour objectif de réorganiser leur secteur et recentrer leurs activités.

En Suède, l'entreprise Stamhall perçoit des subventions publiques à hauteur de 50% de son budget, ce qui semble être cohérent avec le cas belge flamand. En effet, le taux de subventionnement des *maatwerkbedrijven* serait de 49 % selon l'expert que nous avons consulté, ce qui correspond au niveau du subventionnement des ETA bruxelloises. Selon nos calculs basés sur les nouvelles règles prévues par le décret wallon de 2021, les ETA wallonnes percevraient des montants de subvention très proches des bruxelloises. Aux Pays-Bas et en Finlande, les dispositifs protégés sont opérés par les autorités locales, mais des réformes sont envisagées.

La pression économique est mentionnée dans tous les cas et semble affecter les structures qui accueillent les personnes en situation de handicap plus sévère. Les revenus provenant du travail en atelier, a priori plus accessibles aux personnes ayant une productivité moindre, sont en baisse dans tous les pays, ce qui pousse les dispositifs protégés à se diversifier vers des activités requérant davantage de capacités professionnelles. Cette tendance touche toutes les structures, entreprises inclusives, établissements socio médicaux et entreprises dites hybrides, mais leur marge de manœuvre n'est pas égale. Les entreprises inclusives disposent d'une main d'œuvre plus flexible et apte à évoluer vers des nouveaux métiers. Les établissements médicaux-sociaux sont coincés par leur public, mais semblent opérer, du moins pour le cas français analysé plus en détail, une transformation du volet économique de leur mission (engagement de postes commerciaux, certification des processus de production, etc.), tout en respectant les limites imposées par leur autre volet

plus social. Ainsi, en parallèle du développement d'activités plus rentables, les établissements conservent les activités qui l'étaient moins pour les bénéficiaires moins productifs. Les tensions entre prise en charge médicosociale et enjeux de productivité s'en trouvent augmentées. Le même phénomène se retrouve dans une certaine mesure dans les entreprises hybrides : professionnalisation des métiers, diversification des activités, recrutements plus sélectifs favorisant les « bons éléments », ... Par ailleurs, disposant d'une gamme de travailleurs plus diversifiée, allant des handicaps plus sévères aux moins lourds, le risque d'une sélection en faveur des plus forts est encore plus réel.

## IV. Chantier B : Etude qualitative à partir de cas représentatifs de l'évolution de l'encadrement et de l'accompagnement des TSH

### 1. Rappel des objectifs du chantier

L'étude qualitative vise, en partant de réalités du terrain qui décrivent la nature et la diversité du travail d'encadrement dans les ETA, à confronter les pratiques aux règles en vigueur. L'angle que nous avons choisi pour l'identification des cas à étudier est celui de la complémentarité par rapport au chantier précédent. Nous avons anticipé que la revue de littérature ne permettrait pas de cerner dans le niveau de détail souhaité toutes les problématiques que nous avons identifiées. Six « situations à analyser » ont donc été déterminées par l'équipe de recherche parmi les éléments les plus critiques. Ces situations à analyser ont été présentées lors de la première réunion du comité de pilotage.

- Situation 1 : La dimension collective et variée dans les équipes de TSH en ETA.
- Situation 2 : La nature et les modalités du travail d'encadrement dans des configurations différentes.
- Situation 3 : L'adaptation des conditions et du temps de travail des TSH.
- Situation 4 : Les nouveaux profils de TSH en ETA ; impacts sur les différentes facettes du métier des ETA.
- Situation 5 : La complexité grandissante des activités en ETA.
- Situation 6 : Les effets de la pression économique sur les profils des encadrants.

Les situations ont été revues par les membres du Conseil d'Administration de la FEBRAP qui ont identifié une série de cas correspondant aux réalités à mettre en lumière ainsi que les ETA ou autres organismes à interviewer (cf. tableau ci-dessous).

#### Liste des cas et interviews

Situations	Réalités à mettre en lumière	Interviews
1	Cas 1 : équipe mixte en jardinage	Jeunes jardiniers
	Cas 2 : équipe mixte en sous-traitance	Travie
2	Cas 3 : organisation du travail et de l'encadrement en enclave	Travie
	Cas 4 : organisation du travail et de l'encadrement en jardinage	Jeunes jardiniers
	Cas 5 : organisation du travail et de l'encadrement en épicerie	Ferme Nos Pilifs
	Cas 6 : organisation du travail et de l'encadrement dans un travail mécanisé	Brochage-Renaître
3	Cas 7 : projets de dispositifs de soutien particulier à la Ferme Nos Pilifs	Ferme Nos Pilifs
	Cas 8 : projet de potager aux Jeunes Jardiniers	Jeunes jardiniers
4	Cas 9 : prise en charge du « handicap social » en ETA	Jeunes jardiniers
	Cas 10 : prise en charge du « handicap social » en insertion	Petits Riens
	Cas 11 : évolution des règles et pratiques en matière d'évaluation et de sélection des travailleurs éligibles en ETA	Service PHARE
5	Cas 12 : évolution des pratiques dans le métier du conditionnement, analyse d'une chaîne de conditionnement alimentaire	Travie
	Cas 13 : particularités des activités de commerce (épicerie)	Ferme Nos Pilifs
	Cas 14 : particularités des activités de nettoyage	APRE Services
6	Cas 15 : recrutement des moniteurs	Ferme Nos Pilifs
		Jeunes jardiniers
		Travie

Les interviews ont débuté le 10 janvier 2024 pour se terminer le 28 mars 2024. Les entretiens semi-directifs ont duré de 45 minutes à deux heures. Ils ont impliqué 24 personnes au sein de 5 ETA, du Service PHARE et de l'Asbl « Les Petits Riens ». <sup>34</sup> Le résumé des interviews est disponible en annexe 6.

## 2. Analyse des cas

### A. Situation 1 : La dimension collective et variée dans les équipes de TSH en ETA

La première situation met en lumière une des spécificités des ETA Bruxelloises par rapport à leurs équivalents wallons, à savoir une proportion obligatoire de travailleurs plus faibles dans leur contingent. Au-delà des conséquences en matière de productivité économique, le but est ici d'analyser les autres effets de la mixité entre catégories de handicap et, en particulier, la complémentarité entre les TSH dits « plus forts » et les « plus faibles ».

#### 1. *L'évaluation des capacités au travail des PSH*

L'évaluation des capacités d'une PSH est déterminée tout autant par la personne que par la situation dans laquelle elle est observée. Les capacités d'une personne en chaise roulante ne seront pas évaluées de la même manière dans un environnement de plein pied ou dans un bâtiment à étages. Il en va de même pour ce qui est des compétences au travail, la personne ne peut être dissociée de l'environnement de travail dans lequel elle évoluera et du poste précis qu'elle occupera. C'est pour cette raison que l'évaluation en début de parcours de la productivité des travailleurs et l'assignation d'une catégorie, de A à F, se fait in situ. Pour autant, cette première évaluation ne peut pas tenir compte de tous les facteurs, ni au niveau de la personne, ni au niveau du contexte de travail, ni au niveau des tâches précises à effectuer et des aménagements à apporter. Il reste donc un important travail à effectuer en ETA pour trouver le travail sur mesure qui permet à chacun de donner le meilleur de lui-même.

C'est ce qui explique que les personnes interrogées notent un décalage entre les catégories attribuées aux travailleurs lors de l'étape d'évaluation et la performance observée sur le terrain. Un travailleur classé dans un catégorie faible (F) peut être perçu comme très performant une fois affecté à une tâche qui lui correspond parfaitement. L'orientation des travailleurs peut prendre du temps parce qu'il faut apprendre à connaître chaque individu. L'expertise et la valeur ajoutée des ETA est bien là, dans la connaissance des limitations et possibilités de chaque PSH et la décomposition des activités de production en gestes adaptés aux capacités de chaque personne. Le cas 2 illustre comment une chaîne de montage est découpée en postes adaptés aux capacités de chaque profil : les valides à l'acheminement des marchandises, les « plus forts » au réglage et au démarrage, les « plus faibles » au tri et les « moyens » à l'emballage.

Selon les termes des personnes interviewées, les ETA se donnent pour mission de « battre les catégories officielles », surtout pour les faibles, au prix d'un encadrement constant et d'aménagements multiples. Au bout du compte, le personnel encadrant peut en arriver à ne plus mesurer la relation avec l'évaluation officielle de départ, tellement l'écart est grand avec les comportements sur le terrain. On pourrait identifier au moins quatre raisons qui justifient cet écart :

- les formations reçues par les PSH pendant leur carrière en ETA et les aménagements effectués par celle-ci ne sont pas prises en compte au moment de l'évaluation à l'entrée ;
- l'évolution positive des capacités des TSH au cours du temps, l'acquisition d'expérience et la spécialisation dans des domaines d'activité correspondant mieux à leur profil ;
- l'évolution négative des capacités du fait de l'âge, de l'évolution de la pathologie dont souffrent les personnes, d'accidents ou autres événements qui ont affecté la personne ;

---

<sup>34</sup> APRE Services : 2 personnes – Brochage-Renaitre : 2 personnes – La Ferme 'Nos Pilifs' : 5 personnes – Les Jeunes Jardiniers : 7 personnes – Les Petits Riens : 2 personnes – Le Service Phare : 3 personnes – Travie : 3 personnes.

- des éléments qui n'ont pas été pris en compte dans le processus d'évaluation à l'entrée en ETA ou peu après la prise de fonction (on pense notamment aux manifestations liées aux troubles psychiques et au « handicap social » qui peuvent survenir plus tard).

Au fil du temps, la productivité des travailleurs est le résultat à la fois des limitations directement liées au handicap dont souffre la personne et de la somme des aménagements apportés par les ETA ; or, il est particulièrement difficile de trouver une mesure qui permette de dissocier les deux pour calculer la subvention qui ne s'applique qu'aux éléments liés au handicap de la personne. C'est ce qui peut réfréner certaines ETA par rapport à la réévaluation de leur main d'œuvre. C'est sans doute une question à résoudre si on veut tendre vers une réévaluation plus systématique des TSH.

## 2. *Les différences entre les « forts » et les « faibles » au travail*

Les études de cas donnent l'occasion de faire ressortir ce qui différencie sur le terrain les travailleurs qu'on qualifie de « forts » des plus « faibles ». Comme signalé plus haut, les notions de « fort » ou « faible » sur le terrain peuvent distancer des catégories correspondantes dans le système officiel allant de « A » à « F ». Les éléments qui distinguent les plus forts des autres sur le terrain sont les suivants.

- Complexité des tâches  
Les plus forts sont en charge des tâches plus complexes (contrôle qualité, taille des végétaux, réglage des machines). Les personnes les plus faibles héritent des postes plus simples : ramassage des feuilles, travail répétitif, etc.
- Cadence de travail  
Les « plus forts » travaillent plus vite et donnent du rythme à une chaîne de production mixte. A l'opposé, les « plus faibles » travaillent moins vite ; ils ont tendance à ralentir la cadence d'une chaîne et le rythme de production s'en ressentirait si les plus forts ne compensaient pas.
- Niveau d'autonomie  
Les postes-clés sont réservés aux plus forts, contrairement aux autres qui occupent des postes moins critiques.
- Adaptabilité  
Seuls les « plus forts » sont capables de démarrer de nouvelles activités dont les processus de production ne sont pas encore stabilisés (p.ex. montage vélo). Les plus faibles peuvent s'impliquer, en plus grand nombre, dès que les processus ont été optimisés.

## 3. *L'apport des uns et des autres au fonctionnement des ETA*

La mixité est recommandée, puisque les plus « faibles » prennent en charge des tâches qui font gagner du temps aux « forts » et que ceux-ci se concentrent sur les tâches plus complexes et donnent le rythme. Cependant, on notera que :

- les forts étant plus flexibles, ils seront davantage mobilisés dans les nouvelles activités que les faibles ;
- les forts étant plus autonomes, ils seront plus nombreux dans les petites unités mobiles (p.ex. nettoyage, travail en enclaves).

Les ETA ont tendance à sortir des métiers traditionnels en atelier pour développer des nouveaux métiers. Ce mouvement pourrait aller à l'encontre de la mixité des équipes, en sortant les plus « forts » des équipes mixtes en atelier. En remplaçant les forts par un plus grand nombre de faibles dans les métiers traditionnels, on risque d'en diminuer la cadence et/ou de devoir augmenter le niveau d'encadrement. Sortir les forts des activités traditionnelles pourrait donc avoir pour conséquence de réduire la rentabilité de celles-ci et, d'entraîner les ETA dans une course sans fin vers des activités proposant des rendements de plus en plus élevés.

La mixité dans les nouveaux métiers devrait rester un objectif pour les ETA. Les nouvelles filières sont généralement plus valorisantes et offrent davantage de possibilités d'intégration dont devraient également profiter les plus faibles. L'encadrement de ces nouvelles activités devrait être pensé dans ce sens, pour permettre à tous les profils de TSH de s'y impliquer et, par conséquent, de se sentir 'valorisé', plutôt que de les réserver, par manque de moniteurs, aux personnes les plus autonomes.

## B. Situation 2 : La nature et les modalités du travail d'encadrement dans des configurations différentes

Les cas étudient quatre situations (travail en enclave, jardinage, épicerie et travail mécanisé) qui sortent du modus operandi traditionnel en atelier protégé. Le but est de relier les spécificités de ces nouveaux modes d'organisation aux responsabilités additionnelles qui incombent aux encadrants.

### *1. Spécificités des nouveaux modes d'organisation du travail*

Les cas étudiés se distinguent du modus operandi classique par les interactions avec les clients, l'intégration dans un milieu de travail ordinaire, les risques associés aux des travaux à effectuer et le niveau de complexité des fonctions à remplir.

#### - Interactions avec les clients

Le travail en enclaves est déterminé par le client davantage que par le moniteur. Dans les chantiers de jardinage, le client est le commanditaire et peut intervenir dans l'organisation du travail en cours de chantier. Le volume et le rythme des activités en épicerie sont directement dépendants des clients. Pour ce qui est du travail mécanisé, la rentabilité est imposée par la capacité des machines, elle-même dépendante des commandes des clients.

#### - Intégration dans un milieu ordinaire

Dans les enclaves, les travaux de jardinage et l'épicerie, les TSH sont en contact direct avec les personnes valides, comme clients ou collègues.

#### - Risques associés aux travaux à effectuer

Le travail avec des machines sophistiquées est très pointu, précis et parfois dangereux. Les outils de jardinage peuvent également présenter des risques. De manière générale, le travail en extérieur nécessite plus de surveillance.

#### - Niveau de complexité des fonctions à remplir

L'épicerie est un métier qui comprend des tâches simples (comme le réassortiment), plus complexes (comme la caisse) à très complexes (la gestion des commandes et des invendus). Le réglage de certaines machines demande, lui aussi, un haut niveau d'expertise.

### *2. Implication sur les responsabilités des encadrants*

Chaque particularité des nouveaux métiers a un impact sur les encadrants. Sortir du cadre protégé de l'ETA (sur chantier, en enclave, etc.) rajoute des responsabilités additionnelles. Les personnes interviewées ont relevé les responsabilités suivantes :

#### - Rôle d'interface ou relais

- faire le relais entre le client et les TSH ;
- gérer les TSH avant et après le travail ;
- gérer les changements imposés par les clients afin de maintenir le rendement.

- Gestion des risques et des imprévus
  - o gérer les comportements des personnes valides auxquels les TSH sont moins habitués ;
  - o surveiller le comportement des TSH dans un cadre plus ouvert et plus exposé ;
  - o assurer la protection des travailleurs qui utilisent des outils dans un milieu ouvert ou qui sont à proximité de machines.
- Montée en expertise
  - o prendre en charge les fonctions qui sortent du cadre des fonctions accessibles aux TSH.

### C. Situation 3 : L'adaptation des conditions et du temps de travail des TSH

La troisième situation émerge d'une réflexion sur le vieillissement des TSH en ETA. D'une part, la prise en charge des TSH en âge de prendre leur retraite est insuffisante. Rester en ETA est souvent une solution plus confortable pour les TSH eux-mêmes ou leur entourage. D'autre part, des aménagements des conditions de travail seraient nécessaires, avant la retraite, pour les TSH plus âgés. Nos cas d'analyse se concentreront sur les besoins et possibilités en matière d'adaptation du temps et des conditions de travail.

Parmi les deux cas analysés, un seul fait l'objet d'un financement du Service PHARE dans le cadre de l'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA. L'article 6 permet d'offrir un soutien complémentaire pour maintenir les PSH au travail. Le texte de l'Arrêté donne des exemples (un encadrement renforcé, une formation spécifique, une adaptation de l'organisation ou du temps de travail au travers d'un programme individuel ou collectif adapté) mais la liste n'est pas exhaustive et, en théorie, tout ce qui est mis en place dans l'esprit de l'article 6 pourrait bénéficier d'un soutien spécifique. En pratique, les cas concrets sont encore très limités. La généralisation du mécanisme dépendra des moyens budgétaires qui y seront alloués.

Nos deux cas rentrent donc dans l'esprit de l'article 6.

Le cas 7 consiste à mettre en place un soutien spécial pour **réorienter vers d'autres activités productives au sein de** l'ETA les TSH qui ne conviennent plus aux exigences des activités qui les occupent ou qui les occupaient avant un accident ou une maladie de longue durée.

Dans le cas 8, une **activité moins productive** et donc moins stressante accueille les TSH qui ne sont plus à même de soutenir la pression économique des autres activités.

La situation que nous n'avons pas rencontrée est celle où des TSH très affaiblis (p.ex. à cause d'une aggravation de la pathologie avec le temps ou à cause d'une usure physique due au travail lui-même) nécessiteraient des mesures extraordinaires pour les **maintenir dans leurs activités productives sans avoir à les réorienter.**

Est-ce à dire que les ETA préféreraient sortir les TSH très affaiblis des unités de production plutôt que les y laisser ? C'est une interprétation que nous nous autorisons sachant que le niveau d'aménagement dans les activités de production est déjà très élevé et que des mesures complémentaires pour certains individus pourraient avoir pour effet de perturber la dynamique de l'équipe et de compromettre la rentabilité.

Les réalités mises en avant dans ces deux ETA peuvent s'étendre à l'ensemble du secteur. Toutes les ETA accusent les mêmes effets de perte de productivité progressive et de reclassement des TSH plus âgés et toutes dénoncent unanimement les limitations du système en ce qui concerne le temps de travail partiel.

Le cas 7 a le mérite de mettre en avant le besoin de mesures favorisant la mobilité en interne des TSH plus âgés, dans toutes les ETA. Le cas 8 attire l'attention sur une autre facette de la problématique, à savoir le maintien au travail de personnes qui ne seraient plus productives. Le risque existe, étant donné le manque de solutions alternatives, que les PSH se maintiennent au travail plus longtemps que nécessaire. Déjà aujourd'hui, les activités plus simples concentrent les plus faibles et leur rendement s'en ressent. Il vaudrait mieux, comme dans le cas 8, utiliser l'article 6 pour sortir ces travailleurs des activités de production et préserver la rentabilité économique de celles-ci.

La problématique dépasse le cadre des éléments mis en lumière dans les deux cas étudiés ici. Nous renvoyons le lecteur au chantier F qui aborde la question plus largement.

#### D. Situation 4 : Les nouveaux profils de TSH en ETA ; impacts sur les différentes facettes du métier des ETA

Le postulat initial qui a motivé cette quatrième situation reposait sur l'expérience ressentie par les responsables d'ETA quant au changement de profil des TSH au cours des dernières années. Une tendance concerne ce qui est appelé « handicap social » au sein des ETA bruxelloises. Même si le terme « handicap » est utilisé, il ne s'agit pas d'une incapacité ni d'une forme nouvelle, à côté de l'incapacité physique et mentale, mais plutôt d'une complexité additionnelle qui se superpose au handicap. Ce « handicap social » concerne certains travailleurs dont le vécu personnel a généré de telles difficultés qu'il en résulte des lacunes sur le plan social qui affectent profondément et durablement leur vie en société. Ce type de vécu n'est pas l'apanage des TSH en ETA. On le retrouve également parmi les publics en insertion socioprofessionnelle (ISP).

##### *1. Tentative de définition du handicap social*

Les ETA n'ont pas accès au dossier médical. Elles ne peuvent donc pas connaître les pathologies des TSH. Au fil du temps et en comparant les situations des uns et des autres, les ETA peuvent cependant identifier certains traits qu'elles associent à du « handicap social » : des comportements violents ; un caractère impulsif et des changements d'humeur rapides ; une tendance à l'égoïsme et à l'autocentrisme.

L'Asbl 'Les Petits Riens' n'utilisent pas le terme « handicap social ». Ce phénomène est toujours présent dans le public en situation de grande précarité qu'ils accueillent. Selon eux, le handicap social est donc directement lié à la précarité, il s'agit d'une réduction durable des capacités mentales due à l'environnement dans lequel les personnes ont vécu, les conditions de vie et l'éducation qu'elles ont reçue. Ce handicap se manifeste typiquement par une gestion très problématique des relations interpersonnelles, une grande impulsivité et une forte résistance aux consignes. Les manifestations observées seraient donc les mêmes dans les ETA et chez les Petits Riens.

##### *2. Évolution des pathologies et des profils de TSH*

Le handicap social n'est pas une pathologie reconnue par le Service PHARE. Les personnes que les ETA identifient comme étant en situation de handicap social ont donc d'autres pathologies qui justifient leur admission au Service PHARE. Le handicap social étant directement lié au phénomène de précarité, il augmente avec celle-ci.

Les Services du PHARE ne semblent pas être en position d'analyser les évolutions en ce qui concerne les pathologies des TSH dans le temps. Leurs interventions, bien que cruciales, sont ponctuelles et limitées dans le temps. Ils ne sont pas en mesure de suivre des situations complexes qui ne s'analysent finement que dans la durée, comme les manifestations liées au handicap social ou les phases de décompensation des personnes victimes de troubles psychiques. En plus, les personnes admises par le Service PHARE cumulent souvent plusieurs pathologies, ce qui rend l'analyse des tendances presque impossible.

Ceci dit, les ETA continuent à attirer l'attention sur une évolution dans les faits des profils qu'ils ont à encadrer. Elles constatent des changements dans la durée : en particulier une réduction du profil du type trisomique que les entreprises ont appris à gérer efficacement mais un accroissement de cas plus imprévisibles et perturbateurs. Les effets de ces modifications de public sont peut-être ressentis dans une mesure qui dépasse leur réalité statistique parce qu'elles s'accompagnent d'une pression économique grandissante peu compatible avec les profils qui demandent beaucoup d'attention. La comparaison avec le secteur de l'insertion socioprofessionnelle est éclairante. Ce qu'on qualifie de handicap social toucherait donc autant les

personnes valides, les personnes légèrement entravées et les personnes en situation de handicap sévère. Les profils dits « plus forts » en ETA ne sont donc pas prémunis.

### 3. *Prise en charge des nouveaux profils*

Au niveau des ETA, le handicap social se rajoute aux autres pathologies reconnues et génère un travail d'accompagnement additionnel pour :

- gérer les comportements violents ;
- gérer les impacts des comportements des TSH en situation de handicap social sur leurs collègues et sur la dynamique de groupe ;
- et pour adresser les besoins des TSH en situation de handicap social qui viennent s'ajouter à ceux liés à l'accompagnement professionnel.

Dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle, ces publics reçoivent une guidance sociale et psychique particulière, ce qui signifie que les assistants sociaux en ETA pourraient être amenés à faire appel à des services sociaux externes ou à des psychologues. En France, les ESAT mettent sur pied, avec des financements additionnels, des cellules de soutien internes qui font office de transition pour les personnes atteintes de handicaps psychiques qui reviennent d'une période de compensation. De telles cellules « tampon » pourraient également servir aux personnes en situation de handicap social qui traversent des périodes de crise.

## E. Situation 5 : La complexité grandissante des activités en ETA

Pour maintenir leurs débouchés et leur rentabilité, les ETA doivent s'adapter aux tendances qui affectent l'économie dans son ensemble. Il s'agit autant de suivre les nouvelles exigences et normes qui s'appliquent dans les « niches » où les ETA ont concentré leurs activités depuis des années, que d'explorer des opportunités dans des nouveaux marchés. Quelle que soit la situation, on constate un changement dans la composition du portefeuille d'activités des ETA, moins concentré dans des activités manuelles dites « simples » et laissant plus de place à des métiers plus exigeants, avec plus de contacts, plus d'autonomie, mais aussi avec plus d'automatisation.

Les trois cas étudiés mettent en lumière trois manières d'adresser la complexité grandissante des activités.

### 1. *Augmenter l'encadrement et les infrastructures*

Dans le cas 12, l'ETA a équipé un étage entier pour l'adapter aux exigences sanitaires du conditionnement alimentaire. Des tenues ont été achetées et des procédures particulières ont dû être mises en place. Selon les personnes interviewées, les investissements ont permis de ramener la complexité du travail à accomplir à un niveau compatible avec les capacités des TSH.

### 2. *Monter les compétences de l'encadrement*

Dans le cas des activités de commerce et dans l'HoReCA (cas 13), les investissements n'ont pas suffi pour permettre à des TSH de travailler dans l'estaminet et l'épicerie. Il aura fallu renforcer l'encadrement non seulement pour tenir compte des nouveaux impacts de ce type d'activités sur les TSH, mais aussi pour assurer les fonctions qui ne peuvent être exécutées que par des personnes valides : gestion des commandes, suivi des invendus...

### 3. *Miser sur profils les « plus forts »*

Le service de nettoyage décrit dans le cas 14 par APRE Services illustre un autre moyen de monter en complexité, à savoir la sélection des TSH les plus autonomes. La complexité de certains métiers ne peut en

effet pas être absorbée par des investissements ou par l'encadrement ; elle retombe sur les travailleurs eux-mêmes qui doivent faire preuve de capacités plus élevées que la moyenne du public des ETA.

Les informations collectées lors des interviews ne permettent pas de conclure si les ajustements consentis portent leurs fruits sur le plan économique. Il faudra se référer au chantier E qui analyse, entre autres choses, la rentabilité des activités menées par les ETA.

#### F. Situation 6 : Les différents effets de la pression économique sur le bien-être au travail des TSH et des encadrants

Les ETA jouent un rôle crucial en tant que bouclier contre la pression économique, prenant sur elles la responsabilité de maintenir des conditions de travail adaptées à leur public malgré les exigences plus fortes en termes de qualité, de productivité, de complexité, etc. Alors que les travailleurs ne devraient pas trop ressentir les effets de cette pression, il en va autrement pour les encadrants qui sont censés absorber des complexités de plus en plus nombreuses, en plus de leur responsabilité d'encadrement, d'accompagnement et de formation des TSH et de veiller aux besoins spécifiques de chacun au travail.

L'intention dans cette dernière section est d'illustrer les tendances en ce qui concerne l'évolution de la fonction de moniteur. Comme il n'existe pas à ce jour de profil de fonction complet, reprenant la totalité des compétences requises pour un encadrant en ETA, nous avons décidé d'interroger les directeurs d'ETA sur les types de profils recherchés en recrutement.

Tous les cas le démontrent : le moniteur idéal ne se trouve pas tel quel sur le marché de l'emploi et il n'y a pas de formation complète pour ce genre de fonction. Deux pratiques se dégagent parmi les ETA interviewées pour pallier à ce déficit.

- Une stratégie consiste à recruter des candidats qui démontrent à la fois une fibre sociale aigüe et une sensibilité à la pression économique. Les compétences techniques passent au second plan.
- Alternativement, on retiendra à l'engagement ceux qui démontrent des savoirs « techniques ». Ce sera le cas pour les métiers autres que le conditionnement, c'est-à-dire le jardinage et les nouveaux métiers vers lesquels s'orientent les ETA. Les ETA font le choix de privilégier les compétences qui feront la différence sur le plan économique, les autres pouvant être acquises sur le terrain ou avec des formations ultérieures.

## V. Chantier C : Analyse de l'évolution des métiers manuels et des implications sur le travail en ETA en Belgique

### 1. Objectifs du chantier

L'objectif de ce troisième chantier est de tenter d'objectiver l'évolution du potentiel d'activités économiques des ETA à long terme en partant de l'hypothèse que la main d'œuvre des ETA les prédestinent à des activités dans le champ des métiers manuels. L'idée était donc d'analyser l'évolution des métiers manuels en Belgique et dans les régions ou pays proches ou comparables en général.

Le comité d'accompagnement a invité les chercheurs à tenter d'objectiver la spécificité des publics touchés par les ETA, d'identifier les alternatives qui s'offrent à eux et d'analyser la disponibilité de statistiques permettant de chiffrer la part des ETA dans la prise en charge de leur public.

En outre, le comité a fait remarquer que les réalités économiques bruxelloises sont très différentes de celles dans les autres régions du pays et qu'en particulier, l'importance et la nature du travail manuel peuvent être fort différentes d'une région à l'autre.

### 2. Moyens mis en œuvre et matière couverte

Nous avons tenté de trouver des sources de référence et des éléments objectifs et quantifiables sur les métiers manuels. Une étude du *Conseil supérieur de l'emploi (CSE<sup>35</sup>)* nous a beaucoup aidé. Même si l'étude se concentre plus sur les personnes peu diplômées, considérées comme faisant partie des publics les plus vulnérables sur le marché de l'emploi, le document est très utile pour

- différencier les notions telles que « activités », « professions », « qualifications » ;
- trouver les sources de données nationales (l'enquête sur les forces de travail réalisées par Statbel) ;
- identifier les références internationales en matière de définition des métiers (la **Classification Internationale des Types de Professions**).

C'est donc à partir de là que nous avons pu affiner nos recherches pour chacune de ces pistes.

Le « **Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles** : une cartographie juridique, économique et pratique »<sup>36</sup> a été une ressource particulièrement précieuse pour l'analyse des dispositifs d'aide et de prise en charge des PSH. Nous nous sommes concentrés sur les dispositifs fédéraux du SPF Sécurité Sociale (allocation d'intégration (AI) et allocation de revenus de remplacement (ARR)), les services régionaux du PHARE et les données de view.brussels (Observatoire bruxellois de l'emploi et de la formation) sur la participation des personnes au marché de l'emploi et le site de l'INAMI (Institut National d'Assurance Maladie-Invalidité).

Nous avons également contacté le Service PHARE (T. Chevalier et E. Lombart) afin d'obtenir des données sur :

- la répartition des TSH en ETA selon la catégorie de handicap et les barèmes de la CP327.02 ;
- le nombre d'admissions au PHARE et leur répartition entre les différents services (surtout les aides à l'emploi) ;
- les pathologies des PSH admises au PHARE et en ETA ;
- la distribution des scores par item utilisés dans la détermination des capacités professionnelles des PSH.

Les autres sources utiles à mentionner sont les conventions collectives sectorielles, le site Onsadapte.be, la Banque-Carrefour des Entreprises et, plus spécifiquement concernant les spécificités du tissu économique de la région de Bruxelles-Capitale, le **Rapport 2020 d'Actiris sur le marché de l'emploi en RBC<sup>37</sup>**.

<sup>35</sup> CSE, « Quelle place pour les personnes peu diplômées sur le marché du travail en Belgique ? », Rapport 2022.

<sup>36</sup> Sophie GERARD, Naomé IDE, Daniel DUMONT et Ilan TOJERO, « Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique », Rapport pour le compte de la COCOF et de la COCOM Cahier spécial des charges n° 2021/566 (1er lot) Février 2022.

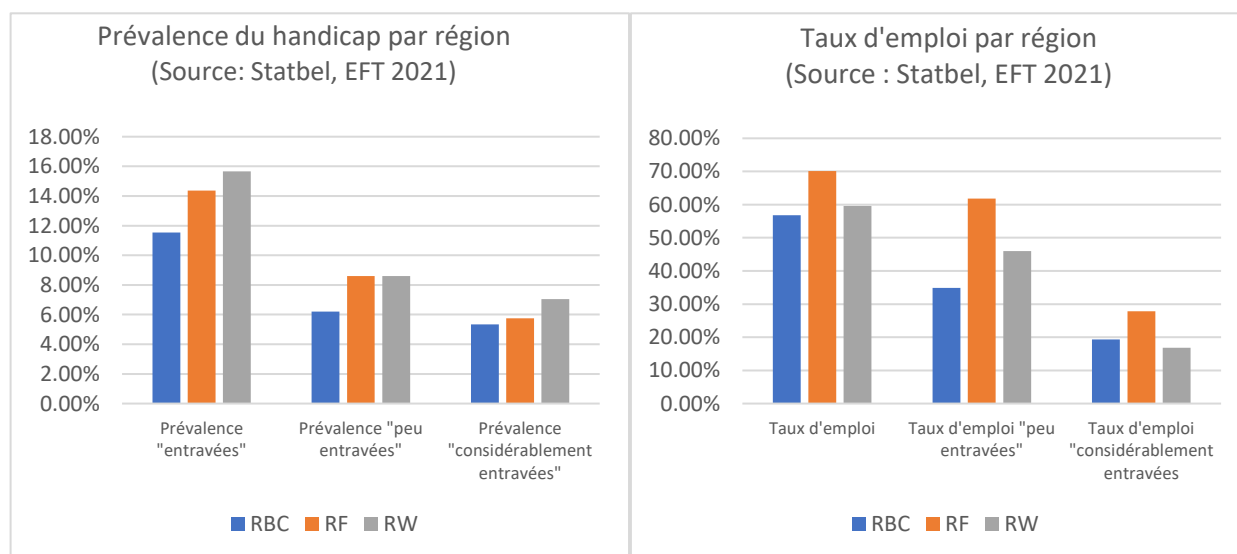
<sup>37</sup> View.brussels, « ÉTAT DES LIEUX LE MARCHÉ DE L'EMPLOI EN RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE. », Rapport 2020.

### 3. Statistiques concernant le handicap à Bruxelles

L'institut interfédéral de statistiques a consacré un article de sa newsletter d'octobre 2022 à « Un état des lieux des statistiques sur le handicap en Belgique »<sup>38</sup>. On y recense les sources suivantes :

- La Direction Générale des Personnes Handicapées (DGPH) du SPF Sécurité sociale qui produit des statistiques sur le nombre de bénéficiaires des AI et ARR. Des informations complémentaires sont également disponibles p.ex. concernant les pathologies.
- L'enquête Statbel sur les forces de travail (EFT) et l'enquête sur les revenus et conditions de vie (EU-SILC). Les questionnaires<sup>39</sup> et échantillons des deux études n'ont pas été harmonisés et leurs chiffres divergent.
- L'enquête santé Sciensano qui inclut des indicateurs similaires, mais qui est plus ciblée sur les incapacités de longue durée et donc moins facile à relier avec les autres chiffres.
- Le Service PHARE dont les données sont considérées plus fiables et plus exhaustives puisqu'elles sont basées sur des informations concrètes et des populations bien identifiées. Par contre, leur couverture est par définition limitée au public qui recourt aux services du PHARE.

Les statistiques provenant de l'enquête Statbel sur les forces de travail (EFT) permettent de comparer Bruxelles aux autres régions du pays. Le premier graphique montre que la région bruxelloise compte moins de PSH en pourcentage de la population totale, quel que soit le niveau d'entrave. Le deuxième graphique passe un message moins positif. Bruxelles a le taux d'emploi le plus bas pour les personnes « peu entravées » et « considérablement entravées ». On notera que le taux d'emploi des personnes valides est également le plus bas dans notre région. D'autres statistiques sont disponibles en annexe n°3.



### 4. Spécificités du public visé par les ETA

Nous avons tenté de comparer les critères d'admission du Service PHARE avec ceux d'autres dispositifs. Le but était de montrer à quels services ou dispositifs ont droit les PSH, selon leur *niveau de limitation à l'emploi*

<sup>38</sup> Virginie MAGHE et Isaline WERTZ, « Un état des lieux des statistiques sur le handicap en Belgique », *Newsletter de l'Institut Interfédéral de Statistique* n° 3, Octobre 2022, p.6-7.

<sup>39</sup> La question posée dans l'EFT est la suivante : « Vous sentez-vous entravé(e) dans vos activités quotidiennes en raison d'un handicap, d'une affection ou d'une maladie de longue durée ? ». Les réponses autorisées sont « considérablement », « un peu », « non ».

(cf. infra) et leur *participation au marché de l'emploi* (« inactif », « actif occupé » c'est-à-dire « travailleur », « actif inoccupé » c'est-à-dire « chômeur »). Pour cet exercice, nous avons comparé les critères d'admissions des services et dispositifs d'aide ou de mise à l'emploi qui offraient soit

- des possibilités d'emploi (ETA) ou facilitaient l'accès à l'emploi des PSH (Aides emploi du PHARE) ; soit
- des allocations liées au niveau d'incapacité des PSH : AI et ARR du SPF Sécurité Sociale ; allocations de chômage, indemnités d'incapacité ou d'invalidité de l'ONEM, la mutuelle ou l'INAMI, selon les cas.

L'annexe n° 4 reprend la liste des dispositifs que nous avons analysés ainsi que les allocations ou services auxquels ils donnent accès, les principaux critères d'admissions et méthodes d'évaluation utilisées. Comme le reflète la liste en annexe et comme souligné par le Cadastre de l'offre de services pour les PSH à Bruxelles, il n'y a malheureusement pas de cohérence dans les critères utilisés, mais on peut tenter un regroupement des critères d'admission selon le *niveau de limitations à l'emploi* que nous définissons pour le but de notre étude comme suit :

1. Pas ou peu de limitations : Pas de handicap reconnu ;
2. Limitations importantes : Le handicap est reconnu et compatible avec l'emploi ;
3. Limitations trop graves : Le handicap est reconnu, mais trop grave pour être compatible avec l'emploi.

L'annexe n° 4 ne permet pas de situer précisément les ETA par rapport aux autres services et droits accessibles aux PSH. Nous avons donc tenté de placer les dispositifs dans un tableau qui reprend en ligne le "niveau de limitation à l'emploi" et en colonne la "participation au marché de l'emploi".

#### Droits des PSH selon le niveau de limitation professionnelle et la participation au marché de l'emploi

Participation au marché de l'emploi		Population inactives	Population active inoccupée (chômeurs)	Population active occupée (travailleurs)
<b>Handicap et aptitude au travail</b>				
<b>Pas de handicap reconnu</b> (6.2% pers. « peu entravées »)		(54% pers. « peu entravées »)	(11% pers. « peu entravées »)	(35% pers. « peu entravées »)
SPF SS	Perte d'autonomie < 7 pts	•	•	•
Actiris		•	• Stage d'insertion (310j de recherche active ; 2 éval. positives) • Allocation d'insertion (env. 700€)	•
PHARE	Incapacité ≤ 20% (h. Mental) ou 30% (h. Physique)	•	•	•
<b>Handicap reconnu, personne apte à travailler</b> (5.3% pers. « considérablement entravées »)				
		(76% pers. « considérablement entravées »)	(6% pers. « considérablement entravées »)	(19% pers. « considérablement entravées »)
SPF SS	Perte d'autonomie ≥ 7 pts	• Allocation d'intégration (de 127 à 1 098€)*	• Allocation d'intégration (de 127 à 1 098€)	• Allocation d'intégration (de 127 à 1 098€)
Actiris		•	• Stage d'insertion (310j de recherche active ; contrôles) • Allocation d'insertion (de 382 à 1 698€ pendant 36 mois)**	•
	(inaptitude perm. au travail de 33%)	•	• Dispense de contrôle • Pas de dégressivité des allocations	•
PHARE	Incapacité ≤ 20% (h. Mental) ou 30% (h. Physique)	• Centres d'activité de jour	• Centres d'activité de jour	• Aides à l'emploi, ou • Emploi en ETA (ES2, autres ES + stages, parcours d'échec) aux barèmes de la CP 327.02
<b>Handicap reconnu, personne inapte au travail</b> (incl. dans pers. « considérablement entravées »)				
		(incl. dans pers. « considérablement entravées »)	(incl. dans pers. « considérablement entravées »)	(incl. dans pers. « considérablement entravées »)
SPF SS	Incapacité ≥ 66%	• Allocation de remplacement (de 842 à 1 708€)***	•	•
Actiris	Handicap grave	• Dispense de contrôle • Pas d'allocation	•	•
	(inaptitude perm. au travail de 66%)	•	• (allocations de la mutuelle)	•
PHARE	Incapacité ≤ 20% (h. Mental) ou 30% (h. Physique)	• Centres d'activité de jour • Interface des situations prioritaires	•	•

On retrouve les ETA au niveau intermédiaire (*limitations importantes*) dans la colonne « personnes actives occupées / travailleurs », comme les aides à l'emploi du Service PHARE. Cela signifie qu'il s'agit de personnes dont le handicap est assez important pour constituer une entrave importante à l'emploi et nécessiter des mesures particulières, et dont le handicap n'est néanmoins pas grave au point à les rendre inaptes au travail. Les autres PSH à ce niveau de limitations peuvent :

- être au chômage : dans ce cas, ils ne bénéficieront d'une allocation qu'après un stage d'insertion et deux évaluations positives de leurs efforts de recherche d'emploi ; ou
- être inactifs.

Dans tous les cas, ils ont accès, en théorie, aux allocations d'intégration et aux centres de jours.

L'étude de la FEBRAP sur les travailleurs « dits faibles » en ETA donne une indication de la répartition des pathologies parmi les TSH en ETA. L'étude précise que le handicap présumé des TSH a été dérivé de la connaissance sur le terrain des travailleurs sociaux et du personnel d'encadrement. Il en ressort que 66% des TSH seraient atteints de handicap mental<sup>40</sup>. La littérature que nous avons consultée (cf. chantier A) souligne que ce sont les PSH les plus sévèrement atteints qui se retrouvent dans les dispositifs d'emploi protégés, dont font partie les ETA, et en même temps fait remarquer, que ces dispositifs sont souvent la seule opportunité pour les PSH qui n'atteignent pas les qualifications requises sur le marché de l'emploi.

La catégorisation des dispositifs que nous avons exposée ci-dessus devrait, en théorie, nous aider à les relier aux statistiques provenant de l'EFT concernant la Région de Bruxelles-Capitale. Ainsi peut-on associer les taux d'emploi, de chômage et d'inactivité des personnes « peu entravés » au niveau « pas de handicap reconnu » et celles pour les personnes « considérablement entravées » au niveau « limitations importantes ». Selon nos calculs (cf. annexe n°3) Bruxelles compterait 44 023 personnes « entravées considérablement ». 8 515 auraient un emploi. Si on compare ce chiffre au quota des ETA Bruxelloises, celles-ci ne représenteraient que 17% de l'emploi des TSH « entravés considérablement », ce qui paraît fort bas et qui est fort probablement lié au fait que les statistiques incluent les chiffres concernant les maladies de longue durée. Il n'est donc pas (encore) possible de déterminer la part des ETA par rapport au public éligible. Par contre, le taux d'inactivité des personnes avec un handicap reconnu et aptes à travailler est plus parlant : elles sont 76% sans travail ni chômage et a priori admissibles en ETA. Cela représente 33 594 personnes, soit 23 fois plus que le quota des ETA Bruxelloises !

## 5. Débouchés pour les ETA bruxelloises

### A. Qualifications des TSH en ETA

Le terme qualification ne renvoie pas au niveau de capacité des TSH tel qu'évalué par les ETA et validé par les services du PHARE, mais bien à la fonction qu'ils occupent dans l'entreprise. La sous-commission paritaire pour les ETA bruxelloises (CP327.02) définit les fonctions applicables au secteur. Nous avons comparé les descriptifs de fonction pour les barèmes 17 à 23 de la CP 327.02 avec ceux du secteur de la construction (CP124) dans le tableau ci-dessous. Les barèmes 22, 23 et 24 de la CP327.02 correspondent donc au niveau des ouvriers non qualifiés (catégories I et II de la CP 124), les 17 et 19 au niveau des ouvriers qualifiés (catégories III et IV). Le barème 21 occupe une place intermédiaire d'ouvrier semi-qualifié. Une comparaison un peu plus poussée montrera que les barèmes 23 et 24, et 22 dans une certaine mesure, représentant 85% des TSH en ETA, sont limités à des travaux simples, ce qui les ramène au niveau le plus bas de la CP124, celui de « travail simple de manœuvre ».

---

<sup>40</sup> FEBRAP, « Quel horizon pour les travailleurs dits « faibles » en ETA ? Un défi social et managérial », Rapport 2016, p. 25.

## Tableau comparatif entre les fonctions de la CP 327.02 et de la CP 124

CP327.02 : ETA Bruxelloises, fonctions de production				CP124 : Construction		
Barèmes et Titres	Autonomie	Qualifications	Type de travail	Catégories	qualifications	Type de travail
17 Travailleur de production qualifié "niveau 1"	Autonomie pour un travail spécialisé	ESS et expérience de 2 à 5 ans	Travail spécialisé	IV	Qualification : Apprentissage ou école prof + expérience	Travaux généraux de constructions
19(+25) Travailleur de production qualifié "niveau 2" (accompagnateur)	Autonomie pour un travail diversifié	ESS ou expérience de 2 à 5 ans	Travail diversifié	III	Qualification : Apprentissage ou école prof + expérience	Travaux généraux de constructions
21(+25) Travailleur de production semi-qualifié (accompagnateur)	Autonomie pour un travail diversifié / contrôles occasionnels	ESI ou autres	Travail diversifié			
22 Travailleur de production "niveau 1"	Autonomie pour un travail simple contrôles réguliers	Sans qualifications	Travail simple ou diversifié	II	Habilité sans qualification	Travaux généraux de constructions
23 Travailleur de production "niveau 2"	Autonomie pour un travail simple contrôles fréquents	Sans qualifications	Travail simple	I	Aucune aptitude	Travail simple de manœuvre
24 Travailleur de production "niveau 3"	Autonomie pour un travail simple contrôles fréquents	Sans qualifications	Travail simple			

Le niveau d'autonomie intervient uniquement dans la CP des ETA bruxelloises. C'est donc bien là une caractéristique distinctive des TSH par rapport aux valides. Plus le niveau d'autonomie est bas, plus les fonctions seront non qualifiées et simples. 80% des TSH en ETA nécessitent des contrôles réguliers à fréquents et leur perte d'autonomie les limitent aux fonctions les plus élémentaires (barèmes 22, 23 et 24).

On notera que l'autonomie intervient également dans l'évaluation des capacités des TSH et donc de leur niveau de productivité et de subventions. On en déduit que la perte d'autonomie a un double impact : un impact sur la productivité « compensé » par les subventions pour la rémunération et un impact « non compensable » limitant de facto le type de travail accessible aux TSH, malgré les adaptations apportées en ETA.

La Classification Internationale Type des Professions de l'Organisation Internationale du Travail (CITP ou ISCO en anglais pour « International Classification of Occupations ») organise les professions en fonction des tâches exécutées et des niveaux compétences. Depuis 2011, les enquêtes réalisées par Statbel utilisent cette classification.

La CITP rassemble toutes les professions en 10 groupes principaux et 4 niveaux de compétences (1 étant le plus bas) :

N°	Groupes principaux	Niveau de compétences
1	Managers	3-4
2	Professions intellectuelles, scientifiques et artistiques	4
3	Professions intermédiaires	3
4	Employés de type administratif	2
5	Personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs	2
6	Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	2
7	Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	2
8	Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage	2
9	Professions élémentaires	1
0	Professions militaires	1-4

(Source : ISCO-08, Conceptual framework, annex 1)

Les professions élémentaires correspondent aux barèmes 22, 23 et 24. Il s'agit en effet de fonctions avec des tâches simples, qui requièrent de la force physique, de l'endurance, mais peu de compétences en lecture, écriture et calcul. Peu de qualifications sont requises. Les métiers suivants appartiennent à ce groupe :

- Aides ménagères ;
- Manœuvres ;
- Éboueurs ;

- Collaborateurs en restauration rapide ;
- Vendeurs ambulants et autres petits métiers de rue et assimilés.

Les groupes 8 à 4 dans le tableau ci-dessus correspondent tous au même niveau de compétences. Toutes ces professions moyennement qualifiées impliquent un travail plus complexe, des compétences en lecture, écriture et calcul et des qualifications plus élevées. On pourra constater dans le chantier E que la plupart des ETA opèrent des activités qui correspondent à ce niveau de compétences, comme par exemple des activités de montage et d'assemblage, de jardinage, des services administratifs ou des activités dans le commerce ou l'HoReCa. Cela montre que, par leur encadrement et les adaptations qu'elles apportent au cadre de travail, les ETA parviennent à monter le niveau de complexité de leur production au-dessus du niveau de compétences de leur main d'œuvre.

### B. Perspectives pour les professions élémentaires

L'EFT de Statbel fournit des statistiques sur les professions, selon la classification CITP. On en déduit que les professions élémentaires représentent 9% en Belgique. Le pourcentage varie peu d'une région à l'autre. Ce qui est plus marquant par contre, c'est la faible proportion représentée par les professions moyennement qualifiées à Bruxelles : 27.6% contre 41.1 au niveau national, 42.1 en Flandre et 43.7% en Wallonie.

#### Répartition des professions dans l'emploi en Belgique et par Région (2021)

Groupes principaux de professions	% Belgique	% Région de Bruxelles-Cap.	% Région flamande	% Région wallonne
1- Managers	8.0%	12.9%	7.7%	7.2%
2- Professions intellectuelles, scient. et art.	27.1%	37.0%	25.3%	27.6%
3- Professions intermédiaires	14.4%	12.7%	15.6%	12.5%
4- Employés de type administratif	12.2%	8.6%	12.1%	13.5%
5- Personnel des services directs aux particuliers, commerçants et vendeurs	12.8%	10.0%	13.0%	13.4%
6- Agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche	1.1%	0.3%	0.9%	1.6%
7- Métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	9.2%	5.7%	9.4%	10.0%
8- Conducteurs d'installations et de machines, et ouvriers de l'assemblage	5.9%	2.9%	6.6%	5.2%
9- Professions élémentaires	8.8%	9.6%	9.1%	8.1%
0- Professions militaires	0.4%	0.3%	0.3%	0.8%

(Source : EFT Statbel)

L'EFT permet de relier les professions aux secteurs d'activité. On peut ainsi identifier le top 10 des secteurs par profession (cf. annexe n° 7). Les 10 secteurs qui comptent le plus de professions élémentaires sont, en ordre décroissant :

1. N. Services admin et de soutien (27% de l'emploi total dans les professions élémentaires)
2. Q. Santé humaine et action sociale (24%)
3. G. Commerce; réparation d'automobiles (11%)
4. H. Transports et entreposage (7%)
5. O. Administration publique (7%)
6. I. Hébergement et restauration (5%)
7. C. Industrie manufacturière (4%)
8. P. Enseignement (4%)
9. E. Eau; déchets et dépollution (2%)
10. F. Construction (2%)

Le rapport 2020 du CSE attire l'attention sur le fait que « En Belgique, le système des titres-services est ainsi un grand pourvoyeur d'emplois peu qualifiés : quelque 30 % des emplois peu qualifiés peuvent lui être attribués ». Les activités de nettoyage pouvant être classées dans le secteur N. Services administratifs et de soutien et/ou dans le secteur Q. Santé humaine et sociale, cela explique la place de ces secteurs dans le top 2. De la même manière, on pourrait imaginer que les services de voiries et de traitement des déchets contribuent à expliquer les 7% de professions élémentaires dans les administrations publiques.

En outre, le rapport du CSE<sup>41</sup> fait état de tendances importantes :

- Une augmentation de la qualification des personnes occupant des métiers élémentaires. La part des personnes peu diplômées dans les emplois faiblement qualifiés a chuté de plus de 70% dans les années 1990 à 42% en 2019. Le repli s'est fait principalement en faveur des moyennement diplômés. Selon le rapport, cela peut résulter de deux phénomènes : d'une part la complexification des métiers et d'autre part, une concurrence des plus diplômés ne trouvant pas de débouchés correspondant à leur niveau de qualification.
- Une stabilité de certaines fonctions élémentaires : il s'agit des professions d'aide, de collaborateur en restauration rapide et de manœuvre de l'agriculture.
- Par contre, les manœuvres baissent généralement, sauf dans le transport et l'entreposage. Cela semble lié à l'essor du commerce en ligne (et en partie au Covid). La fonction de manœuvre dans le transport et l'entreposage passe ainsi en deuxième position (avec 16% du total des emplois élémentaires) derrière celle d'aides-ménagères et agents d'entretien (53%) et devant les fonctions de collaborateurs en restauration rapide (8%). Les autres fonctions ne comptent au total que pour 25% de l'emploi élémentaire, chacune (dont les manœuvres dans l'industrie) ne pesant pas plus que 4%.

### C. Particularités bruxelloises

En comparaison avec les autres régions, Bruxelles est spécialisée dans les secteurs des services et plus particulièrement dans la finance et les assurances, l'information et la communication, l'administration publique et les activités immobilières. Selon le rapport 2020 d'Actiris<sup>42</sup>, à part l'HoReCa, les secteurs générateurs d'emplois moins qualifiés (transport, logistique, construction, etc.) sont moins représentés sur le territoire.

Les plus gros employeurs à Bruxelles étaient en 2018 :

- L'administration publique (16.6%)
- La santé humaine et l'action sociale (11.2%)
- L'enseignement (10.7%)
- Les services administratifs et de soutien (10.6%)
- Le commerce (9%)
- La finance et l'assurance (8.4%)

Entre 2013 et 2018, le nombre d'emplois ouvriers n'a cru que de 1.2% à Bruxelles, contre 7.4% et 5.4% en Flandre et en Wallonie. L'emploi ouvrier, en déclin dans le secteur industriel, se redéploie dans le secteur tertiaire, en particulier dans les titres-services. Le nombre d'ouvriers a diminué chaque année dans l'industrie et la construction, mais augmenté dans le secteur du transport et de la logistique et dans les activités de sécurité et de nettoyage.

Entre 2013 et 2018, on observe une création nette d'emplois salariés dans les secteurs de la santé humaine et action sociale, de l'enseignement, des services administratifs et de soutien, ainsi que dans le transport et l'entreposage. Le secteur des arts, spectacles et activités récréatives enregistre la plus grosse augmentation

---

<sup>41</sup> CSE, « Quelle place pour les personnes peu diplômées sur le marché du travail en Belgique ? », Rapport 2022, p. 34.

<sup>42</sup> Actiris, « Etat des lieux le marché de l'emploi en région de Bruxelles-Capitale », Rapport 2020, p. 13-16.

en pourcentage (18%), mais reste bien derrière les autres en termes de nombre d'emplois. Les secteurs de l'administration publique, du commerce de gros, l'industrie et de la construction enregistrent, quant à eux, une baisse.

## VI. Chantier D : l'entrée dans le dispositif ETA, le dispositif ETA et la sortie du dispositif ETA : étude juridique de l'accessibilité des aides et comparaison interne

### 1. Rappel des objectifs du chantier

Dans l'optique de donner les mêmes moyens aux ETA qu'aux autres entreprises de maintenir leur compétitivité dans leurs marchés, nous avons pour unique ambition de développer, dans la suite de l'étude conduite en 2021 par le CIRIEC<sup>43</sup>, une analyse juridique fondée sur le principe d'égalité et de non-discrimination, règle fondamentale qui encadre l'adoption d'une norme juridique droit belge et qui est au cœur de la réglementation européenne des aides d'État. Dans ce cadre, la discrimination consiste tant à traiter de manière différente des situations similaires que de manière identique des situations différentes. Les subventions que les ETA reçoivent en vertu de leur mission d'insertion par le travail de personnes en situation de handicap sont justifiées par les surcoûts causés par les particularités de leur main d'œuvre (« situations différentes »). En revanche, lorsqu'il s'agit d'aides générales de fonctionnement ou de soutien à l'activité économique, les ETA doivent pouvoir en bénéficier également, tout comme n'importe quelle entreprise (« situations similaires »). Le chantier D permettra de dresser un état des lieux complet des dispositifs d'aide et des obstacles légaux à l'accessibilité de ces dispositifs au profit des ETA, que ces obstacles soient liés au statut juridique, à la taille de la structure (nombre d'ETP employés) ou à tout autre critère.

Au fil de nos recherches, deux moments-clés du dispositif sont apparus, outre les traits caractéristiques du dispositif ETA : l'entrée dans le dispositif et la problématique de la formation, d'une part, et la sortie du dispositif et notamment la problématique du vieillissement, d'autre part. Dans le cadre de cette réflexion « *out of the box* », après avoir essayé de mieux cerner ces problématiques et leur importance, nous étudierons les dispositifs wallon et flamand en tant qu'ils doivent, dans une certaine mesure, faire face aux mêmes questions que les autorités bruxelloises.

Il convient toutefois de tenir compte, en lien avec la problématique des aides d'État, du fait que les systèmes wallon et flamand dépendent du Règlement général d'exemption par catégorie<sup>44</sup> (RGE) alors qu'à Bruxelles, on fonctionne en Service d'intérêt économique général<sup>45</sup> (SIEG).

En vertu de la réglementation relative aux aides d'État, un projet d'aide doit être notifié à la Commission en vue de pouvoir examiner sa compatibilité.

En vertu du **RGE**, ces aides sont exemptées de l'obligation de notification notamment lorsqu'elles sont susceptibles d'aider les travailleurs handicapés à intégrer ou à réintégrer le marché de l'emploi, et à y rester. Les seuils à ne pas dépasser, sous peine de devoir notifier sont de 10 millions EUR par entreprise et par an en ce qui concerne les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales et de 10 millions EUR par entreprise et par an en ce qui concerne les aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés. Les aides à l'emploi de travailleurs handicapés sous forme de subventions salariales **ne peuvent pas excéder 75% des coûts admissibles**. Quant aux aides destinées à compenser les surcoûts liés à l'emploi de travailleurs handicapés, elles ne peuvent pas excéder 100% des coûts admissibles. Les aides en faveur des travailleurs handicapés peuvent être cumulées avec d'autres aides exemptées par le

<sup>43</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », Rapport final, Octobre 2021, p. 20.

<sup>44</sup> Règlement (UE) n° 651/2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

<sup>45</sup> Décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général.

RGEC portant sur les mêmes coûts admissibles et dépasser ainsi le seuil applicable le plus élevé prévu, à condition que ce cumul ne conduise pas à une intensité d'aide supérieure à 100 % des coûts.

Le paquet **SIEG** concernant les aides d'État se compose de quatre instruments qui s'appliquent à l'ensemble des pouvoirs publics (au niveau national, régional et local) accordant des compensations pour la prestation de SIEG, parmi lesquels une décision adoptée par la Commission en 2011 en vue d'exempter de notification certaines aides. Le champ d'application de la décision est déterminé en fonction de deux éléments : le montant annuel de la compensation et le domaine du SIEG. Pour les compensations octroyées pour des services répondant à des besoins sociaux concernant l'accès et la réinsertion sur le marché du travail, le logement social et les soins et l'inclusion sociale des groupes vulnérables, **aucun montant/plafond n'est fixé**. Ces compensations sont, sans notification préalable à la Commission, considérées comme compatibles avec le traité. Cette décision ne rompt évidemment pas avec les principes patiemment forgés par la jurisprudence européenne en ce que la Commission exige des États membres qu'ils recourent à un « **mandat** » (déterminant, art. 4 : « la nature et la **durée** des obligations de service public ; l'entreprise et, s'il y a lieu, le territoire concerné ; la nature de tout droit exclusif ou spécial octroyé à l'entreprise par l'autorité octroyant l'aide ; la description du mécanisme de compensation et les paramètres de calcul, de contrôle et de révision de la compensation ; les **modalités de récupération des éventuelles surcompensations** et les moyens d'éviter ces dernières ») et qu'ils mettent en place des mécanismes garantissant, en amont (art. 5) et en aval (art.6), une allocation proportionnée des aides accordées afin d'**éviter tout risque de surcompensation**.

## 2. Moyens mis en œuvre et matière couverte

Différentes sources écrites ont tout d'abord été consultées en vue d'identifier les situations problématiques et leur cause, notamment : le Cahier spécial des charges<sup>46</sup>, l'étude « ETA I » conduite en 2021 par le CIRIEC<sup>47</sup>, l'étude établissant un « cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique » de février 2022<sup>48</sup>, les mémorandums de la Febrap<sup>49</sup>.

<sup>46</sup> « Les aides régionales sont inaccessibles aux grandes ETA » (p.25/33 du CSC).

<sup>47</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », *op. cit.*, p. 20 : « Avez-vous connaissance d'avantages ou de régimes préférentiels (aides publiques, exemptions fiscales, etc.) dont la concurrence profite et dont vous êtes privés ? (...)

- (3x) Le taux de tva réduit à 6% dont bénéficient les entreprises d'insertion pour certaines activités (cf. arrêté royal du 20/09/2020 modifiant l'arrêté n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux); - (2x) Le niveau très bas des coûts réellement à charge des entreprises d'insertion pour les stagiaires valides en formation professionnelle ;

- (2x) Les conditions ACTIVA pour aptitudes réduites qui ne sont pas cumulables avec les subventions du Phare pour les travailleurs handicapés, compte tenu du fait qu'il faudrait des mesures spéciales pour éviter le double subventionnement ;

- (2x) Le fait que certains concurrents (prisons et entreprises qui exploitent des personnes précaires) ne soient pas soumis aux mêmes barèmes, ce qui les autorise à pratiquer des prix de 2 à 5 fois inférieurs au salaire horaire des travailleurs en ETA ;

- (2x) Les règles différentes pour les ETA bruxelloises, wallonnes et flamandes concernant le contrat d'entreprises;

- (2x) Le fait que les personnes porteuses de handicap qui sont détentrices de la carte d'embauche délivrée par le Phare ne peuvent pas faire de bénévolat en ETA ;

- (1x) Les conditions d'accès aux aides de la Région de Bruxelles-Capitale qui excluent les PME de plus de 250 travailleurs et donc de ce fait les deux plus grosses ETA ».

<sup>48</sup> Sophie Gerard, Naomé IDE, Daniel Dumont et Ilan Tojero, « Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique », Rapport pour le compte de la COCOF et de la COCOM Cahier spécial des charges n° 2021/566 (1er lot) Février 2022, pp. 200-201 : « Brupartners, dans la lignée du Conseil consultatif francophone bruxellois de l'aide sociale et de la santé, section Personnes Handicapées, recommande à très juste titre que « le quota relatif au nombre de travailleurs actifs en entreprises de travail adapté tel qu'il existe au niveau de la COCOF, soit basé sur 1.450 équivalents temps plein et non plus 1.450 personnes. Une telle mesure permettrait de proposer davantage de contrats à temps partiel (en lien avec l'aménagement des fins de carrière), tout en soutenant les ETA qui pourront ainsi engager des travailleurs supplémentaires afin de compenser la perte de productivité occasionnée. Grâce à cette adaptation du quota, les jeunes chercheurs d'emploi auraient également de meilleures chances de bénéficier des emplois liés aux postes ainsi créés »<sup>944</sup>. Cela permettrait ainsi de proposer un emploi à un plus grand nombre de chercheurs d'emploi porteurs de handicap qui ne peuvent pas travailler en milieu ordinaire ».

<sup>49</sup> <https://www.febrap.be/actualites/news/249> ; <https://www.febrap.be/actualites/news/687>.

Dans un second temps, et afin d'avoir une compréhension plus fine, des entretiens ont été conduits avec un certain nombre de parties prenantes : Madame Marie Dedobbeleer, secrétaire générale de la Febrap, Monsieur Benoît Ceysens, directeur de La Ferme Nos Pilifs, des représentants des deux autres fédérations du pays, à savoir Madame Gaëtane Convent, directrice de l'Eweta et Monsieur Stef De Cock, « senior adviseur » de Groep Maatwerk ; Monsieur Timour Chevalier, Responsable du secteur ETA (Phare). D'autres échanges écrits ont été conduits, notamment avec Mesdames Sognia Angelozzi (EWETA) et Marina Goffelli (AVIQ – Direction de l'emploi et de la participation sociale).

### 3. Plan

Le plan qui sera suivi pour ce chantier a évolué pour suivre le parcours d'un TSH : le début de son parcours et son engagement au sein de l'ETA (I), le dispositif ETA à proprement parler (II) et finalement la sortie du dispositif ETA (III).

#### A. L'entrée dans le dispositif

##### a. Plan de la section

Outre une mise en contexte, nous établirons les comparaisons pertinentes avec les dispositifs wallon et flamand. Cette mise en perspective est vouée à mettre en exergue les forces et les faiblesses de chaque système.

##### b. Le contexte (bruxellois)

L'entrée dans le dispositif est un moment-clé car, doit y correspondre, un encadrement renforcé, un suivi social et des aménagements spécifiques<sup>50</sup>.

Par ailleurs Il ressort notamment de l'étude de l'Association Socialiste de la Personne Handicapée (ASPH) conduite en 2021<sup>51</sup> qu'au-delà des quotas, l'inadéquation de l'offre des profils proposés par rapport aux demandes des ETA explique le fait que seule une petite partie des personnes qui postulent en ETA sont engagées. Certains profils de personnes sont plus recherchés que d'autres pour pouvoir contribuer au projet global de l'entreprise (profils plus spécifiques et techniques, permis de conduire, fin de l'enseignement de certains métiers cf. la couture<sup>52</sup> ou encore absence d'apprentissage d'un métier via l'enseignement spécialisé de forme 2<sup>53</sup>). La complexification de certaines tâches au fil du temps ne fait que renforcer ce constat (cf. chantiers B et E).

##### c. Le dispositif bruxellois « à l'entrée »

Le décret inclusion<sup>54</sup> prévoit la possibilité pour chaque ETA de solliciter un agrément en vue d'instaurer un « dispositif d'accueil pré-professionnel »<sup>55</sup>. Ce dispositif est vu comme une pérennisation et une reconnaissance du rôle joué par les ETA dans la formation sachant qu'un dispositif existait déjà via un financement assuré par le Fonds social européen<sup>56</sup>.

L'ETA a pour mission prioritaire de favoriser l'inclusion par le travail de la personne handicapée, notamment, en mettant, éventuellement, en place, en son sein, un dispositif d'accueil pré-professionnel ayant pour objectif d'amener la personne handicapée à avoir les compétences requises pour accéder ensuite à une

<sup>50</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 7).

<sup>51</sup> Notamment : Maï Paulus, « Les entreprises de travail adapté : un secteur en constante tension », Étude ASPH 2021, p. 36.

<sup>52</sup> Une piste à creuser pour pallier le manque de formation pourrait être d'impliquer certains types d'opérateurs offrant des formations qualifiantes, telles que les Missions Locales pour l'Emploi, qui peuvent être financées pour créer des formations sur les métiers en pénurie. Ces modules pourraient inclure des personnes en situation de handicap sans qu'elles soient systématiquement renvoyées, par exemple, vers le PHARE.

<sup>53</sup> Enseignement d'adaptation sociale et professionnelle. Ce type d'enseignement « vise à donner une formation générale et professionnelle pour rendre possible l'insertion en milieu de vie et/ou travail protégé ». Plus d'informations : <http://www.enseignement.be/index.php?page=25191&navi=404>

<sup>54</sup> Décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée, M.B., 3 octobre 2014.

<sup>55</sup> Art. 53, 3° du décret inclusion.

<sup>56</sup> <https://www.alterechos.be/eta-des-dispositifs-et-des-sous/>.

occupation professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail. Chaque ETA peut demander un agrément pour exercer cette mission complémentaire<sup>57</sup>.

Le dispositif d'accueil pré-professionnel est une cellule d'accueil autonome composée de personnes handicapées avec un encadrement exclusivement affecté au dispositif. L'entreprise développe un programme de formation individuel en vue d'améliorer les aptitudes professionnelles de chaque personne handicapée bénéficiaire. Le programme prévoit au minimum 4h/semaine de formation, de remédiation ou d'accompagnement avec un service d'accompagnement agréé<sup>58</sup>.

Une cellule d'accueil pré-professionnel comprend au maximum 5 personnes handicapées correspondant au minimum à 3,5 équivalents temps plein. Chaque personne handicapée est formée et engagée exclusivement sous contrat d'adaptation professionnelle (CAP)<sup>59</sup>. Or, pour l'ensemble des ETA le nombre maximum de personnes handicapées engagées sous CAP est fixé à 40<sup>60</sup>.

L'aide financière associée au dispositif correspond à une subvention au personnel d'encadrement engagé dans le cadre de ladite mission. Cette subvention se rapporte à un moniteur temps plein par dispositif, couvre les frais de rémunération et les charges sociales y afférentes (charges patronales, prime de fin d'année et autres avantages éventuels...) et est plafonnée à 45.000 euros (à indexer)<sup>61</sup>.

D'autres mécanismes qui peuvent soutenir la formation ou l'intégration professionnelle des TSH ne sont pas accessibles aux ETA, notamment :

- Le dispositif « Activa pour aptitudes réduites » (voy. *infra*) ;
- Le volontariat (voy. *infra*).

#### **d. Utilisation du dispositif**

Renseignements pris, 4 ETA accueillent aujourd'hui une cellule CAP. 30 CAP travaillent actuellement dans les ETA ; il doit donc y avoir une dizaine de stagiaires CAP hors cellules.

#### **e. Évaluation du dispositif**

Des critiques avaient été exprimées dès l'instauration du dispositif d'accueil pré-professionnel, essentiellement quant au caractère « facultatif » du dispositif et au manque de moyens financiers :

- Un amendement n° 38, déposé par Mmes Caroline Persoons, Gisèle Mandaila et Fatoumata Sidibé. Celui-ci visait à supprimer à l'article 53, 3° et 4°, le mot « éventuellement ». L'amendement était justifié comme suit : « *Cet article concerne les dispositifs pour les travailleurs vieillissants et très faibles, qu'il ne s'agit pas ici de « maintenir » au travail « envers et contre tout », mais de « soutenir » dans leur volonté de continuer à travailler malgré le vieillissement ou l'aggravation de leur handicap* ». Cet amendement a été rejeté par 2 voix pour, 7 voix contre et 2 abstentions<sup>62</sup>.
- L'avis du Conseil consultatif bruxelloise francophone de l'aide aux personnes et de la santé, section « Personnes handicapées » du 13 décembre 2012. La Section souhaitait que les dispositifs d'accueil et que les dispositifs de soutien (voy. *infra*) soient obligatoires et non facultatifs et que les moyens soient octroyés aux entreprises de travail adapté pour le faire. Cet avis n'a donc pas été suivi *in fine*<sup>63</sup> ;
- Toutefois, Madame Kaliopi Lolos, alors coordinatrice de la Febrap, évoquait dans une interview que le caractère facultatif n'était peut-être pas une mauvaise chose pour les petites structures qui n'auraient peut-être pas les épaules pour mettre en place ces dispositifs. Par ailleurs, elle exprimait la crainte, faute de nouveaux budgets, d'un système de vases communicants qui aurait pu se faire au détriment des moniteurs en place, insistant sur le besoin de création de nouveaux postes<sup>64</sup>.

---

<sup>57</sup> Art. 4 de l'arrêté ETA.

<sup>58</sup> Art. 5 de l'arrêté ETA.

<sup>59</sup> Art. 40 de l'arrêté ETA.

<sup>60</sup> Art. 39 de l'arrêté ETA.

<sup>61</sup> Art. 69 de l'arrêté ETA.

<sup>62</sup> <https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/rapport-projet-de-decret-relatif-a-l2019inclusion-de-la-personne-handicapee/document>

<sup>63</sup> <https://www.parlementfrancophone.brussels/documents/projet-024812-du-2013-09-30-a-11-49-08>

<sup>64</sup> <https://www.alterechos.be/eta-des-dispositifs-et-des-sous/>

Il y a une revendication de la FEBRAP pour que les ETA puissent bénéficier de l'aide temporaire Activa pour aptitudes réduites pour une période de formation, tout comme les entreprises ordinaires, tout en « restant dans les limites du raisonnable » (voy. *infra*).

Par ailleurs, et cela avait déjà été souligné dans l'étude ETA I, le fait que les personnes porteuses de handicap détentrices de la carte d'embauche délivrée par le Phare ne peuvent pas faire de bénévolat en ETA apparaît problématique<sup>65</sup>.

## **f. Présentation des autres dispositifs existants en Belgique**

### **1. Wallonie**

Les ETA *peuvent* créer une section d'accueil et de formation via une demande introduite auprès de l'AViQ. Les CAP sont limités à 10% des travailleurs de production. La limite globale pour l'ensemble du secteur est de 120<sup>66</sup>.

### **2. Flandre**

Concernant le dispositif flamand, il faut aujourd'hui composer avec l'intégration collective (« *collectieve inschakeling* »), l'intégration individuelle (« *individuele inschakeling* ») et les parcours de travail et de soins (« *werk- en zorgtrajecten* »). Au sein de ce système, plusieurs lignes de force ressortent, dont la volonté d'apporter une solution individualisée à chaque TSH, d'une part, et le fait que les ETA peuvent servir de marchepied *formateur* en vue de pouvoir accéder à un travail sur le marché ordinaire, d'autre part.

Le décret du 25 avril 2014 relatif aux parcours de travail et de soins constituait la base décrétole de trois types de prestations de services : les voies d'activation, les activités basées sur le travail et l'orientation sociale des parcours. Les parcours de travail et de soins sont désormais régis par le décret du 8 juillet 2022 relatif aux parcours de travail et de soins (M.B., 3 août 2022). Les conditions précises desdites sont prévues dans un arrêté du 18 novembre 2022 du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 8 juillet 2022 relatif aux parcours de travail et de soins (M.B., 6 février 2023).

Le nouveau décret prévoit trois types de parcours de travail et de soins, parmi lesquels les activités de travail (« *Arbeidsmatige activiteiten* »). Il s'agit d'une offre encadrée de travail non rémunéré pour les personnes ayant des problèmes cognitifs, médicaux, psychologiques, psychiatriques ou sociaux qui, en raison de ces problèmes, ne peuvent être orientées vers un travail rémunéré, que ce soit dans le circuit économique normal ou dans le circuit économique social ; l'offre vise les bénéficiaires latents du travail (sens, structure quotidienne, construction d'un réseau, statut, maintien des compétences, etc.). On doit distinguer deux types d'activités de travail :

- Activités dans le cadre de la politique de santé et de bien-être (« *Arbeidsmatige activiteiten in het kader van het gezondheids- en welzijnsbeleid* ») : ce mécanisme est prévu pour les personnes âgées à partir de 18 ans et n'ayant pas atteint l'âge légal de la pension tel que fixé dans la législation relative aux pensions en vigueur, qui ne sont pas en mesure d'exercer à moyen terme une activité professionnelle rémunérée, avec ou sans soutien, en raison d'un ou plusieurs problèmes de nature cognitive, médicale, psychique, psychiatrique ou sociale<sup>67</sup>. On vise essentiellement la « participation » ; il n'y a pas de nombre minimum d'heures par semaine à prester. Les ETA font partie des accompagnateurs *ad hoc*<sup>68</sup>. Dans les limites du crédit budgétaire approuvé annuellement, le Département Soins accorde aux accompagnateurs agréés une subvention d'au maximum 1.061,2

---

<sup>65</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », *op. cit.*, p. 20.

<sup>66</sup> Art. 1038 et suiv. du CWASS « Section 4. - Sections d'accueil et de formation ».

<sup>67</sup> Art. 42 de l'arrêté.

<sup>68</sup> Art. 46 de l'arrêté.

euros par participant accompagné par année civile, sur la base de la période d'accompagnement effectivement prestée<sup>69</sup>.

- Activités dans le cadre de l'économie sociale (« *Arbeidsmatige activiteiten in de sociale economie* ») : le « *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding* » (VDAB ; Office flamand de l'Emploi et de la Formation professionnelle) peut orienter les demandeurs d'emploi inoccupés, les personnes bénéficiant du revenu d'intégration autorisées par le CPAS à prester, ou encore les personnes reconnues en incapacité de travail que le médecin conseil a autorisées à prester vers des activités de travail dans l'économie sociale<sup>70</sup>. Les ETA peuvent introduire une demande d'octroi d'un contingent d'activités de travail dans l'économie sociale<sup>71</sup>. Dans les limites du crédit budgétaire approuvé annuellement, l'entreprise de travail adapté perçoit une subvention de 2.812,20 euros maximum par participant accompagné par année civile<sup>72</sup>. On vise ici plus spécifiquement l'« activation » (min. 12h/semaine<sup>73</sup>). Par ailleurs, le VDAB surveille la participation aux activités de travail dans l'économie sociale par le biais d'un suivi au moins annuel et soutient dans la mesure du possible la sortie vers le travail rémunéré sur le marché du travail régulier ou dans le cadre d'un travail adapté collectif<sup>74</sup>. Dans les limites du crédit budgétaire approuvé annuellement, l'ETA perçoit une subvention de 2.812,20 euros maximum par participant accompagné par année civile<sup>75 76</sup>.

Les intégrations collective et individuelle sont respectivement régies par les décrets du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective (*M.B.*, 2 septembre 2023) et du 14 janvier 2022 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration individuelle (*M.B.*, 11 mars 2022)<sup>77</sup>. Dispositifs complémentaires, nous les examinons ensemble.

Au sein de l'intégration collective, on retrouve les ETA (« *Maatwerkbedrijven* »). L'activité principale de ces entreprises est l'inclusion des personnes très éloignées du marché du travail ; l'activité économique est un moyen au service de la mission de l'inclusion. A côté des ETA, il y avait les services ou départements adaptés (« *Maatwerkafdelingen* »). L'emploi de salariés appartenant à un groupe-cible n'y était pas une fin en soi mais il y avait un choix conscient posé en vue d'employer collectivement des personnes ayant des besoins d'assistance dans le cadre de leurs activités économiques régulières<sup>78</sup>.

Avec l'adoption du décret du 14 janvier 2022 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration individuelle (*M.B.*, 11 mars 2022)<sup>79</sup>, les services ou départements adaptés ont été supprimés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2023 et inclus dans l'intégration individuelle. L'introduction de la mesure pour l'intégration individuelle est complémentaire à l'insertion collective sur mesure : l'offre d'emploi et les possibilités d'emploi pour les personnes handicapées sont élargies et tous les employeurs ont désormais une chance égale d'employer des personnes handicapées. L'insertion individuelle sur mesure permet également de renforcer le flux et la coopération entre l'économie sociale et l'économie traditionnelle et contribue à l'objectif d'un marché du travail plus inclusif<sup>80</sup>.

---

<sup>69</sup> Art. 50, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> de l'arrêté.

<sup>70</sup> Art. 51 de l'arrêté.

<sup>71</sup> Art. 58 de l'arrêté.

<sup>72</sup> Art. 68 de l'arrêté.

<sup>73</sup> Art. 51, al. 2, 4<sup>o</sup> de l'arrêté.

<sup>74</sup> Art. 56 de l'arrêté.

<sup>75</sup> Art. 68 de l'arrêté.

<sup>76</sup> *Doc. parl.*, Parl. fl., 2021-2022, n° 1290/1.

<sup>77</sup> Arrêté du 17 février 2017 du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective, *M.B.*, 18 avril 2017.

<sup>78</sup> D. CUYPERS, S. VAN DAMME et S. KEUNEN, « 6 - Recht op arbeid van personen met een handicap » in *In welke mate bevordert het Vlaamse beleid de inclusie van personen met een handicap?*, 1<sup>re</sup> édition, Bruxelles, Intersentia, 2017, pp. 280-364, spéc. pp. 341-346.

<sup>79</sup> Arrêté du 15 juillet 2022 du Gouvernement flamand portant exécution du décret du 14 janvier 2022 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration individuelle, *M.B.*, 19 août 2022.

<sup>80</sup> *Doc. parl.*, parl. fl., 2021-2022, n°1022/1.

## g. Conclusion

A l'entrée, il y a donc une double problématique : une absence de formation *ad hoc* et une situation de handicap. Compte tenu de cette problématique double, la réponse et le financement corrélatif devrait être double. Il y a un souhait en faveur d'une aide additionnelle en termes de formation. La situation pourrait être améliorée notamment en ouvrant la possibilité d'un cumul – ne pouvant toutefois conduire à un double subventionnement – avec le dispositif Activa (voy. *supra* et *infra*) ou l'accès au volontariat. Le volontariat, activité *sans obligation ni rémunération* du volontaire, s'il ne participe pas forcément à la formation du TSH bénévole, peut lui permettre de découvrir l'ETA et d'y prendre ses marques. Une réflexion devrait être menée quant à ce dès lors que l'exclusion des personnes handicapées du dispositif du volontariat par la loi du 3 juillet 2005 n'est pas prévue dans un texte légal ou réglementaire (voy. *infra*). Ce bénévolat se rapproche des « activités de travail » proposées en Flandre (voy. *infra*), sans toutefois se confondre avec elles<sup>81</sup>.

Par ailleurs, une réflexion pourrait être menée eu égard au nombre de CAP disponibles (actuellement 40 pour le secteur) ou encore en recourant à des emplois à temps partiels en début de carrière (option qui impliquerait préalablement de revoir le quota en ETP ; voy. *infra*).

## B. Le dispositif ETA

### a. Plan de la section

Les différents dispositifs de soutien pertinents pour les ETA sont présentés ainsi que, le cas échéant, les obstacles limitant l'accès des ETA. Dans ce cadre, nous distinguerons les dispositifs régionaux (b) des dispositifs fédéraux (c).

### b. Dispositifs régionaux

#### 1. *Aides pour le développement économique des entreprises*

##### Principe

Concernant les aides régionales pour le développement économique des entreprises, la réglementation *ad hoc* se trouve dans une ordonnance du 3 mai 2018 relative aux aides pour le développement économique des entreprises, *M.B.*, 22 mai 2018. Certaines aides accordées dans le cadre de l'ordonnance s'adressent exclusivement aux petites et moyennes entreprises (PME).

Néanmoins, les grandes entreprises sont également éligibles pour certaines aides (ces aides visent alors les « entreprises », quelle que soit leur taille) :

- Aide à l'intégration urbaine<sup>82</sup>,
- Aide à la reconversion industrielle<sup>83</sup>,
- Aide à la validation des compétences<sup>84</sup>,
- Aide au recrutement dans les zones d'économie urbaine stimulée<sup>85</sup>,
- Aide à l'implantation dans les zones d'économie urbaine stimulée<sup>86</sup>,
- Aide aux entreprises touchées par une calamité naturelle, une perturbation grave de l'économie ou un événement extraordinaire<sup>87</sup>.

Les aides réservées aux PME sont les suivantes :

- Aide aux investissements généraux<sup>88</sup>;

---

<sup>81</sup> Aucune subvention n'est prévue dans le cadre du volontariat mais uniquement un cadre social et fiscal particulier.

<sup>82</sup> Art. 12 de l'ordonnance.

<sup>83</sup> Art. 21 de l'ordonnance.

<sup>84</sup> Art. 22 de l'ordonnance.

<sup>85</sup> Art. 25 de l'ordonnance.

<sup>86</sup> Art. 26 de l'ordonnance.

<sup>87</sup> Art. 28 de l'ordonnance.

<sup>88</sup> Art. 5-8 de l'ordonnance.

- Aide aux investissements de mise en conformité aux normes<sup>89</sup>;
- Aide aux investissements de sécurisation<sup>90</sup> ;
- Aide à l'embellissement d'entreprises subissant des travaux publics<sup>91</sup> ;
- Aides aux appuis externes (aide à la consultance, aide à l'e-commerce ; aide à la formation ; aide au coworking et aide à l'accueil de la petite enfance<sup>92</sup>) ;
- Aide au recrutement pour projets de croissance économique ou d'économie circulaire<sup>93</sup> ;  
Majoration de l'aide aux investissements généraux dans les zones d'économie urbaine stimulée<sup>94</sup>.

## Quelles sont les grandes entreprises ? Quelles sont les PME ?

### Définitions

*« 5° Micro-entreprise : l'entreprise visée à l'article 2, point 3, de l'Annexe à la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises ;*

*6° Petite entreprise : l'entreprise visée à l'article 2, point 2, de l'Annexe à la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises qui n'est pas une micro-entreprise ;*

*7° Moyenne entreprise : l'entreprise visée à l'article 2, point 1, de l'Annexe à la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises qui n'est pas une micro ou une petite entreprise ;*

*8° Grande entreprise : l'entreprise qui n'est pas une micro, une petite ou une moyenne entreprise; »<sup>95</sup>*

En effet, les travaux parlementaires de l'ordonnance du 3 mai 2018 précisent que :

*« Tout comme pour « entreprise », pour les définitions de « micro-entreprise », « petite entreprise » et « moyenne entreprise » – les PME – il est fait référence aux dispositions de la Recommandation. Pour déterminer la taille de l'entreprise, il faut prendre en compte l'ensemble des dispositions de la Recommandation. Les micro-entreprises sont les entreprises « qui occupent moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros. » Les petites entreprises sont les entreprises « qui occupent moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros. » Les moyennes entreprises sont les entreprises « qui occupent moins de 250 personnes<sup>96</sup> et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros »<sup>97</sup>.*

Ces notions sont définies par renvoi à l'annexe à la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

*« 1. La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes<sup>98</sup> et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.*

*2. Dans la catégorie des PME, une petite entreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 50 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 10 millions d'euros.*

<sup>89</sup> Art. 9 de l'ordonnance.

<sup>90</sup> Art. 10 de l'ordonnance.

<sup>91</sup> Art. 11 de l'ordonnance.

<sup>92</sup> Art. 13-17 de l'ordonnance.

<sup>93</sup> Art. 18-20 de l'ordonnance.

<sup>94</sup> Art. 24 de l'ordonnance.

<sup>95</sup> Art. 2 de l'ordonnance.

<sup>96</sup> Nous soulignons.

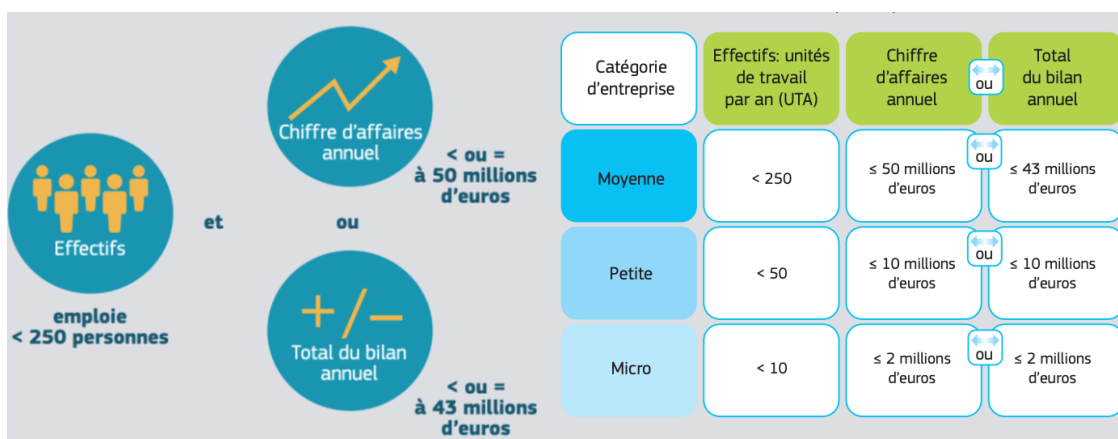
<sup>97</sup> *Doc. parl.*, Parlement bruxellois, A-641/1, 2017-2018, p. 14.

<sup>98</sup> Nous soulignons.

3. Dans la catégorie des PME, une microentreprise est définie comme une entreprise qui occupe moins de 10 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel ou le total du bilan annuel n'excède pas 2 millions d'euros. »

Dans ce cadre :

« Le critère du nombre de personnes occupées (ci-après dénommé «critère de l'effectif») reste certainement l'un des plus significatifs et doit s'imposer comme critère principal<sup>99</sup>, mais l'introduction d'un critère financier est un complément nécessaire pour appréhender la véritable importance d'une entreprise, ses performances et sa situation par rapport à la concurrence. Il ne serait pas souhaitable pour autant de retenir comme seul critère financier celui du chiffre d'affaires, notamment parce que le chiffre d'affaires des entreprises du commerce et de la distribution est par nature plus élevé que celui du secteur manufacturier. Le critère du chiffre d'affaires doit donc être combiné avec celui du total du bilan qui reflète l'ensemble de la richesse d'une entreprise, l'un des deux critères pouvant être dépassé »<sup>100</sup>.



A la lumière de ces définitions et des schémas ci-avant<sup>101</sup>, il apparaît clairement que dès lors qu'une entreprise emploie plus de 250 personnes, elle est exclue purement et simplement de la catégorie des PME et du bénéfice des dispositifs qui leur sont réservés par l'ordonnance du 3 mai 2018.

Remarque : d'autres définitions de la PME existent en droit belge, à l'instar de la définition de la petite société du Code des sociétés et des associations<sup>102</sup> : « les petites sociétés sont les sociétés dotées de la personnalité juridique qui, à la date de bilan du dernier exercice clôturé, ne dépassent pas plus d'un des critères suivants :

- nombre de travailleurs, en moyenne annuelle: 50;
- chiffre d'affaires annuel, hors taxe sur la valeur ajoutée: 9 000 000 euros;
- total du bilan: 4 500 000 euros. »

La directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises, modifiant la directive 2006/43/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant les directives 78/660/CEE et 83/349/CEE du Conseil fixe une fourchette dans laquelle les États membres doivent situer les seuils pour la définition d'une microsociété et d'une petite société. Les seuils européens sont évalués tous les cinq ans et ont été récemment ajustés par le biais d'une directive déléguée<sup>103</sup>. La directive déléguée précitée indique que, selon les chiffres d'Eurostat, sur une période d'environ 10 ans allant du 1er janvier 2013 au 31 mars 2023, l'inflation cumulée a atteint 24,3 % dans la zone euro et 27,2 % dans

<sup>99</sup> Nous soulignons.

<sup>100</sup> Considérant (4) de la Recommandation de la Commission du 6 mai 2003 concernant la définition des micro, petites et moyennes entreprises.

<sup>101</sup> Commission européenne, « Guide de l'utilisateur pour la définition des PME », 2020, www.europa.eu, pp. 10 et 11.

<sup>102</sup> Art. 1:24. § 1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup> du CSA.

<sup>103</sup> Directive déléguée (UE) 2023/2775 de la Commission du 17 octobre 2023 modifiant la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne l'ajustement des critères de taille pour les micro-, petites, moyennes et grandes entreprises ou pour les groupes, JO L 21 décembre 2023.

l'ensemble de l'Union. Par conséquent, les seuils de l'article 3, paragraphes 1 à 7, de la directive 2013/34/UE sont augmentés de 25 % et arrondis.

La transposition en droit belge a été assurée par la loi du 27 mars 2024 portant dispositions en matière de digitalisation de la justice et dispositions diverses Ibis (M.B., 29 mars 2024).

	Critères actuels	Exercices comptables débutant après le 31/12/2023
moyenne annuelle du nombre de travailleurs	50	50
chiffre d'affaires annuel, HTVA	9.000.000	11.250.000
total bilantaire	4.500.000	6.000.000

Vu les termes du Code des sociétés et des associations, il n'est pas certain que, pour définir la PME, ce référentiel serait profitable au secteur.

### Principe du fractionnement d'unité

Dans le cadre de la définition de PME au sens de la Recommandation précitée, « toute personne ayant travaillé à temps plein dans l'entreprise ou pour son compte pendant toute l'année considérée correspond à une unité. **Le personnel à temps partiel, les travailleurs saisonniers et ceux qui n'ont pas travaillé pendant toute l'année sont comptés comme des fractions d'unité**<sup>104</sup> »<sup>105</sup>.

Concernant le plafond de 250 personnes, une pondération des unités est donc assurée en cas d'emploi à temps partiel, et ce pour prendre en compte la moindre productivité y relative.

Or, même en cas d'emploi à temps plein, une moindre productivité est remarquée chez les TSH, comme en atteste notamment l'étude « ETA I »:

- « les entreprises faisant appel au travail en enclave estiment que la productivité des travailleurs des ETA est de 30 % inférieure à celle de leurs propres ouvriers valides » (p. 17)
- « une décote de l'ordre de 30% par rapport aux prix du marché, ce qui nous donne une certaine indication de la perte de productivité **des plus valides en ETA**<sup>106</sup> »<sup>107</sup>.

A l'instar du travail à temps partiel, la moindre productivité des TSH ne devrait-elle pas être prise en compte par le biais d'un fractionnement d'unité ?

Notons qu'en Wallonie, un système de valorisation différenciée des heures est mis en place sur la base des résultats de l'échelle d'évaluation de la capacité professionnelle.

En Wallonie, chaque ETA reçoit un « objectif point » annuel<sup>108</sup>. Ce nombre de points représente le « contrat entre l'AViQ et l'ETA ». Concrètement, cela veut dire que l'AViQ mandate ou agréé l'ETA pour procurer un emploi adapté à des travailleurs en situation de handicap, et ce pour une période de 3 ans. Ce contrat garantit à l'ETA de recevoir annuellement son nombre de points et les subsides correspondants pour autant qu'elle puisse les justifier. L'observation de l'atteinte de l'objectif points s'effectue sur une période de trois années civiles complètes appelée période d'observation<sup>109</sup>. Le point correspond à une heure valorisable pour un travailleur de production et dépend de sa capacité

<sup>104</sup> Nous soulignons.

<sup>105</sup> Commission européenne, « Guide de l'utilisateur pour la définition des PME », 2020, www.europa.eu, p. 13.

<sup>106</sup> Nous soulignons.

<sup>107</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », *op. cit.*, p. 37.

<sup>108</sup> Art. 998 du CWASS.

<sup>109</sup> Art. 1001 du CWASS.

professionnelle<sup>110</sup>. La valorisation des points observés est déterminée en multipliant les « heures valorisables »<sup>111</sup> des travailleurs de production par la *valeur d'une heure*<sup>112</sup>.

La *valeur d'une heure* correspondant à une heure valorisable est déterminée comme suit<sup>113</sup> :

Pourcentage de compensation du handicap	Valeur d'une heure
45%	0,75
57,5%	1
67,5%	1,25
75%	1,5

Exemples<sup>114</sup>

1) Le travailleur T a une compensation de 57,5 % et a effectué 1607 heures valorisables en 2021, cela signifie qu'en 2021 il représente 1607 points.

2) Le travailleur B a une compensation de 67,5 % et a effectué 1250 heures valorisables en 2021, cela signifie qu'en 2021 il représente 1562,5 points (1250 X 1,25 = 1562,5).

La valorisation des points se base sur les résultats de l'échelle d'évaluation de la capacité professionnelle. L'objectif est de ne pas pénaliser les ETA qui engagent les travailleurs les plus lourdement handicapés. La pondération a été établie sur base des données comptables et statistiques que l'AViQ collecte depuis des années pour chaque ETA dans le cadre de ses contrôles. Une évaluation de la réglementation devrait avoir lieu dans les prochaines années afin de vérifier l'adéquation de cette pondération<sup>115</sup>.

## 2. « Financement » des ETA

### Frais d'investissement et crainte de double subventionnement

La section 2 du chapitre 5 du décret de la COCOF relatif à l'inclusion de la personne handicapée du 17 janvier 2024 (M.B., 3 octobre 2014) concerne les « entreprises de travail adapté ». L'arrêté 2018/2292 du Collège de la Commission communautaire française relatif aux entreprises de travail adapté du 28 novembre 2019 met en œuvre cette section. Cet arrêté 2018/2292 du Collège de la Commission communautaire française relatif aux entreprises de travail adapté du 28 novembre 2019 précise, en son article 73, que les biens subventionnés visés par la section relative aux subventions pour frais d'investissement (et qui couvre à la fois les subventions pour l'équipement et les subventions aux investissements relatifs à l'immobilier) « ne peuvent faire l'objet

<sup>110</sup> La capacité professionnelle est évaluée selon les articles 1010 à 1014 (art. 1000 du CWASS).

<sup>111</sup> Art. 991, 7° du CWASS.

<sup>112</sup> Art. 1005 du CWASS.

<sup>113</sup> Art. 1006 du CWASS. Selon l'article 1010 du CWASS, « L'évaluation de la capacité professionnelle a pour finalité de déterminer le taux de compensation octroyé par l'Agence pour un travailleur de production selon les modalités fixées à l'annexe 95 ». L'annexe 95 précise que « Selon l'évaluation de la capacité professionnelle du travailleur de production, l'Agence octroie un taux de compensation de la manière suivante » :

Capacité professionnelle égale ou supérieure à 85	Pas de compensation (0%)
Capacité professionnelle est inférieure à 85	45% de compensation
Capacité professionnelle est inférieure à 70	57,5% de compensation
Capacité professionnelle est inférieure à 50	67,5% de compensation
Capacité professionnelle est inférieure ou égale à 35	75% de compensation

<sup>114</sup> Exemple issu de la brochure publiée par l'EWETA, intitulée *Le CWASS pour les nuls*, disponible via le lien suivant : [https://drive.google.com/file/d/1KcpLMx272DMc0t\\_RiOKsc5YTLrfmV1ja/view](https://drive.google.com/file/d/1KcpLMx272DMc0t_RiOKsc5YTLrfmV1ja/view) (p. 30).

<sup>115</sup> Voy. pour davantage d'informations la brochure *Le CWASS pour les nuls* publiée par l'EWETA (p. 27 et suiv.). Une note plus synthétique est disponible sur demande.

d'une autre intervention par un organisme public ». Ces subventions ne peuvent permettre de couvrir au maximum que 50 % du montant de l'investissement, hors taxe sur la valeur ajoutée.

« *Sous-section 1. – Subventions pour l'équipement*

*Art. 74. La subvention octroyée à l'entreprise s'élève à 206 euros par travailleur handicapé prévu au quota en vigueur au 1er janvier de chaque exercice.*

*Art. 77. La subvention peut être affectée au financement de 50 % du montant de l'investissement, hors taxe sur la valeur ajoutée.*

*Sous-section 2. – Subventions aux investissements relatifs à l'immobilier*

*Art. 80. Les dépenses éligibles sont l'achat de terrains, la construction de bâtiments, l'achat de bâtiments et la transformation de bâtiments, dont le montant hors taxe sur la valeur ajoutée ne peut être inférieur à 5000 euros.*

*Art. 81. Le montant de la subvention octroyée est égal à 50 % du coût hors taxe sur la valeur ajoutée de l'investissement reconnu nécessaire par le SPFB, compte tenu du projet de l'entreprise et dans les limites des crédits budgétaires alloués.*

*Art. 87. La subvention est limitée à 19.800 euros par travailleur handicapé prévu au quota ».*

En vertu de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 octobre 2018 relatif aux investissements généraux (M.B., 24 octobre 2018), le montant de l'aide aux investissements généraux, laquelle est pour rappel réservée aux PME (voy. *supra*), ne peut pas dépasser :

- 30 % de l'investissement admis en zone de développement et 15 % en dehors de la zone de développement pour les micro et petites entreprises;
- 20 % de l'investissement admis en zone de développement et 10 % en dehors de la zone de développement pour les moyennes entreprises<sup>116</sup>.

Sur cette base, les aides à l'investissement proposées par Bruxelles économie emploi ne peuvent pas mener à une situation de double subventionnement. Notons toutefois que, à partir du printemps 2024, les entreprises inscrites dans une démarche de transition économique et reconnues comme « exemplaires » sur le plan social et/ou environnemental bénéficieront d'une majoration des aides économiques : 2,5% à 30% de prime en plus, par rapport aux taux de base<sup>117</sup>.

*De lege lata*, un double subventionnement ne semble pas concevable. Dans un avenir proche, il conviendrait de réexaminer si une telle situation pourrait effectivement être rencontrée pour les ETA bruxelloises. Le cas échéant, une communication *ad hoc* entre administrations serait nécessaire afin de connaître la réalité des subsides obtenus par ETA.

La Febrap porte la revendication suivante : « *Les budgets disponibles à la COCOF étant ce qu'ils sont, il nous semble de bonne gestion que les ETA puissent cumuler différents subsides qui leur permettent de mettre leurs bâtiments aux normes. Ainsi, elles pourraient cumuler les aides reçues de la COCOF à celles disponibles à la Région en termes d'énergie, d'isolation, etc. Elles pourront ensuite attester que les subsides cumulés ne dépassent pas 100 % de l'investissement.* »<sup>118</sup>.

Selon nos dernières informations, il y aurait désormais une **ouverture en faveur de la possibilité de pouvoir cumuler les aides sans que ce cumul conduise à un double subventionnement** : l'ETA a la possibilité de prendre en considération d'abord les 50% subsidiés par le Phare puis de solliciter une autre aide ailleurs (via

<sup>116</sup> Art. 16, §1<sup>er</sup>, al. 1<sup>er</sup>, de l'arrêté du 11 octobre 2018.

<sup>117</sup> <https://economie-emploi.brussels/exemplarite-entreprise>

<sup>118</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/220324\\_recommandations%20parlementaires\\_lowdef.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/220324_recommandations%20parlementaires_lowdef.pdf) (p. 6)/

la Région par exemple) en justifiant, bien évidemment, le non-dépassement *in fine* des 100% du montant sollicité.

Notons que l'on change ici de paradigme : d'une logique d'autorisation pour éviter tout risque de double subventionnement (même théorique, voire impossible), on passe à une logique d'autorisation moyennant un contrôle a posteriori.

### Le quota de 1450 personnes

#### Principe

Un nombre total maximum de travailleurs handicapés (« quota ») est fixé pour l'ensemble des ETA par le gouvernement Bruxellois, actuellement et depuis 1991 : 1450. Il est réparti par ETA (« quota par ETA »)<sup>119</sup>. Le quota n'est pas exprimé en ETP (équivalents temps pleins) mais bien en nombre de travailleurs.

Le quota minimum d'une entreprise est fixé à 25. Quand une entreprise est agréée pour la première fois, elle dispose d'un délai de maximum un an pour occuper au moins 20 travailleurs handicapés pris en considération pour l'octroi d'intervention par le SPFB. L'entreprise peut demander deux fois un délai supplémentaire de six mois sur base de justifications économiques<sup>120</sup>.

#### Critiques

Ce quota fait l'objet de critiques à différents niveaux.

- *Critiques quant à son montant*

Le quota de 1450 places n'a pas évolué depuis 1991, alors que Bruxelles a vu sa population progresser de 950.000 à 1.200.000 habitants<sup>121</sup> :

- *Critiques quant à son mode de calcul*<sup>122</sup>

Chaque année, par entreprise, sur la base d'un recensement du nombre de travailleurs établi chaque dernier jour du trimestre, le quota sera revu à la baisse « si le nombre de la moyenne annuelle est inférieur d'au moins 5 unités du quota de l'entreprise alors en vigueur [(si le quota de l'entreprise est inférieur ou égal à 100)] ou d'au moins 5 % du quota de l'entreprise, si celui-ci est supérieur à 100. *La moyenne annuelle est calculée sur la période du 1er juillet au 30 juin.*

*Le nouveau quota correspond à la moyenne dont question ci-dessus augmenté de 3 unités.*

*Il entre en application le 1<sup>er</sup> octobre ».*

La moyenne n'est pas une « vraie moyenne » car on ne peut pas dépasser son quota lors de certains trimestres et rattraper son quota en se situant en-dessous de celui-ci durant les autres trimestres. En effet, d'une ETA à l'autre, les trimestres plus productifs varient (jardinage à la belle saison, conditionnement de chocolat aux périodes de fêtes soit de septembre à février).

- *Critiques quant à sa comptabilisation en nombre de travailleurs*

Un aménagement raisonnable clé en ETA est le temps partiel. Vu le mode de comptabilisation du quota, il est impossible de concilier cet aménagement avec le maintien de l'équilibre économique des ETA. Un temps partiel est synonyme de perte de capacité de production<sup>123</sup>. Dit autrement, « *lorsqu'un travailleur passe à temps partiel, le quota et les coûts qui y sont liés (en particulier l'encadrement des travailleurs) ne changent pas, alors que la productivité et les recettes liées à cet emploi à temps partiel diminuent. C'est pour cette raison*

---

<sup>119</sup> Art. 31 de l'arrêté 2018/2292.

<sup>120</sup> *Ibid.*

<sup>121</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 8).

<sup>122</sup> Art. 33 de l'arrêté 2018/2292.

<sup>123</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 7).

que le temps partiel est exprimé en « perte de temps de travail par rapport au quota »<sup>124</sup>. De la même manière, une ETA pourrait se retrouver déforcée si le travailleur souhaite un crédit-temps fin de carrière à partir de 50 ans<sup>125</sup> ; M. Paulus relève que le risque est alors une fragilisation accrue des TSH et « cela rejoint l'idée de la subjectivité du choix sur base des handicaps portée par les recruteurs et des discriminations qui peuvent en découler »<sup>126</sup>.

- Critiques quant aux effets corrélatif du non-respect des règles

En vertu de l'article 61 de l'arrêté, à défaut d'occuper au moins 1/5 du quota dans la catégorie professionnelle des travailleurs E (95% d'intervention) et F (100% d'intervention), le Service public francophone bruxellois « opère sur la subvention trimestrielle accordée à l'entreprise une retenue de 2000 euros par travailleur handicapé non occupé, calculée sur la moyenne du trimestre considéré ».

Cette mesure apparaît insuffisante : les ETA préféreraient payer (subir la retenue) plutôt qu'une perte de rentabilité trop importante vu les missions à remplir.

### Pistes ou tempéraments

Quant au **montant**, la possibilité de recourir à de l'embauche compensatoire pour 2,6 % liée à l'Accord Non Marchand (ANM) 2018-2019 est présentée comme un « premier pas » vers la solution<sup>127</sup>.

Quant au **mode de calcul**, il faudrait pouvoir calculer une moyenne avec des mois au-dessus et des mois en dessous du quota mais selon les périodes d'activité haute/basse de chaque ETA.

Une piste de solution proposée, quant au **mode de comptabilisation**, est la suivante : un quota comptabilisé en ETP. Ladite modification lèverait tout obstacle aux temps partiels (ceux-ci pouvant être importants au début de la carrière dans une étape indispensable de formation (voy. *supra*) mais également pour les aménagements de fin de carrière ; voy. *infra*), et permettrait de créer, d'après les estimations de la FEBRAP, près de 90 nouveaux emplois en ETP quand le secteur sera revenu au plein emploi<sup>128</sup>. Cette modification serait du reste cohérente avec l'approche suivie pour déterminer si on affaire à une petite ou grande entreprise où, pour rappel (voy. *supra*), « le personnel à temps partiel, les travailleurs saisonniers et ceux qui n'ont pas travaillé pendant toute l'année sont comptés comme des fractions d'unité »<sup>129</sup>. Par ailleurs, à l'instar du travail en temps partiel, la moindre productivité des TSH ne devrait-elle pas être se refléter par le biais d'un fractionnement d'unité (voy. *supra*) ?

### Activa pour aptitudes réduites au travail et crainte de double subventionnement

La COCOF octroie aux ETA des aides afin de compenser le déficit de productivité lié à la mise à l'emploi de personnes en situation de handicap. Ces aides ont donc un caractère *illimité* dans le temps.

---

<sup>124</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », *op. cit.*, p. 10.

<sup>125</sup> Maï Paulus, « Les entreprises de travail adapté : un secteur en constante tension », Étude ASPH 2021, p. 31.

<sup>126</sup> Maï Paulus, « Les entreprises de travail adapté : un secteur en constante tension », Étude ASPH 2021, p. 31.

<sup>127</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 7), faisant référence à l'article 36 de l'arrêté 2018/2292 : « Chaque entreprise peut engager un travailleur handicapé non-comptabilisé à son quota, à raison de maximum 2,6 % de son quota, en vue de compenser le temps de travail des travailleurs handicapés occupés à temps partiel ou en crédit-temps.

L'engagement des travailleurs handicapés est conditionné à la conclusion de conventions collectives de travail portant sur les objets suivants : A hauteur de 2 % du quota, à la possibilité d'embauche compensatoire visant en priorité les travailleurs âgés ou ayant des problèmes de santé dans l'entreprise ; A hauteur de 0,6 % du quota, à l'octroi d'un jour de congé supplémentaire.

Ces conventions collectives de travail sont conclues conformément à la loi du 5 décembre 1968 sur les conventions collectives de travail et les commissions paritaires. »

<sup>128</sup> Sophie GERARD, Naomé IDE, Daniel DUMONT et Ilan TOJERO, « Cadastre de l'offre de services pour les personnes en situation de handicap à Bruxelles : une cartographie juridique, économique et pratique », Rapport pour le compte de la COCOF et de la COCOM Cahier spécial des charges n° 2021/566 (1er lot) Février 2022, pp. 200-201 et [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 7).

<sup>129</sup> Commission européenne, « Guide de l'utilisateur pour la définition des PME », 2020, [www.europa.eu](http://www.europa.eu), p. 13.

Par ailleurs, Actiris propose l'aide « Activa aptitude réduite au travail ». Le dispositif a été instauré par les articles 17 et 18 de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 14 juillet 2017) Les conditions sont précisées dans l'arrêté du 14 septembre 2017 du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi (M.B., 14 septembre 2017).

Grâce à l'Activa aptitude réduite au travail, le demandeur d'emploi inoccupé ayant une aptitude réduite au travail qui réside dans la Région de Bruxelles-Capitale bénéficie d'une allocation de travail pendant une période de 36 mois. L'employeur peut déduire le montant de l'allocation de travail que son travailleur reçoit du salaire net de ce travailleur. Il s'ensuit que son coût salarial diminue. L'allocation s'élève à un montant global de 23.400 € sur 36 mois réparti comme suit :

- 750 euros par mois durant les 12 premiers mois ;
- 600 euros par mois pendant pour les 24 mois suivants<sup>130</sup>.

Qualifie notamment de « demandeur d'emploi inoccupé avec une aptitude réduite au travail », « *le demandeur d'emploi inoccupé qui était occupé comme travailleur du groupe cible chez un employeur qui tombe dans le champ d'application de la Commission paritaire pour les entreprises de travail adapté, les ateliers sociaux et les « maatwerkbedrijven »* »<sup>131</sup>.

En parallèle, tout employeur peut bénéficier d'une intervention financière, destinée à compenser les coûts de formation du travailleur qui répond aux conditions suivantes :

« 1° il est âgé de moins de 30 ans à la date la demande de la carte Activa ou Activa aptitude réduite ou la veille de l'entrée en service;

2° il ne dispose pas de diplôme, ou de certificat, supérieur à celui de l'enseignement secondaire inférieur;

3° il est engagé sous contrat de travail à temps-plein et pour une durée indéterminée. »<sup>132</sup>

L'intervention financière s'élève à un maximum de 5000 euros et n'est accessible que pour les formations suivies durant la période de 36 mois. Le choix de la formation est effectué en concertation entre l'employeur et le travailleur en fonction des besoins du travailleur et vise exclusivement ou principalement la fonction actuelle ou future du travailleur au sein de l'entreprise, formation par laquelle il acquiert des compétences et qui aboutit à une amélioration de son employabilité sur le marché du travail (art. 9, al. 2 de l'arrêté du 14 septembre 2017). Cette aide permet à une entreprise de former un chercheur d'emploi très éloigné du marché du travail sur trois ans afin qu'il puisse atteindre le niveau minimum de productivité nécessaire dans l'entreprise.

Ce dispositif activa aptitude réduite, tant dans sa composante allocation de travail que dans sa composante incitant à la formation, a donc un caractère *limité* dans le temps.

L'article 14 dudit arrêté précise que les aides instaurées notamment par les articles 7 (« Activa aptitude réduite au travail ») et 9 (« Incitant à la formation au travail ») ne sont pas cumulables avec :

- les aides et primes instaurées par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés ;
- les aides octroyés en vertu du Chapitre II de l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale (M.B., 14 juillet 2017);
- les aides instaurées par l'arrêté royal du 9 juin 1997 d'exécution de l'article 7, § 1, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif aux programmes de transition professionnelle (M.B., 21 juin 1997) ;

<sup>130</sup> Art. 8 de l'arrêté du 14 septembre 2017.

<sup>131</sup> Art. 7, §2, 2° de l'arrêté du 14 septembre 2017.

<sup>132</sup> Art. 9 de l'arrêté du 14 septembre 2017.

- les aides instaurées par l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer (*M.B.*, 3 mai 1999).

Les aides du Service Phare ne sont pas visées dans l'énumération ci-avant. Renseignements pris, cette interdiction de cumul trouve son origine dans deux courriers « Note aux responsables des entreprises de travail adapté » en dates des 25 septembre 2019 et 17 décembre 2019 et ce, *a priori* pour éviter un phénomène de double subventionnement.

Il y a une revendication de la FEBRAP pour que les ETA puissent bénéficier de cette aide temporaire pour une période de formation, tout comme les entreprises ordinaires, tout en « *restant dans les limites du raisonnable* ». En effet, un nouveau travailleur en situation de handicap ralentit parfois toute une équipe et demande davantage d'encadrement, de suivi social et d'aménagements spécifiques<sup>133</sup>.

Par ailleurs, il convient de prendre en compte le fait que le nouveau TSH n'est peut-être pas formé pour le poste auquel il est assigné, vu l'inadéquation de l'offre des profils proposés par rapport aux demandes des ETA<sup>134</sup> (voy. *supra*). L'aide Activa pour aptitude réduite au travail contribuerait à pallier à cette problématique de formation.

A l'instar de la nouvelle dynamique insufflée en matière de frais d'investissement, une logique d'autorisation moyennant un contrôle *a posteriori* en lieu et place d'une interdiction *a priori* devrait à notre avis être encouragée. Celle-ci permettrait d'apporter l'aide nécessaire au secteur tout en respectant l'interdiction d'un double subventionnement. Par ailleurs, sur un plan formel, une telle modification pourrait être faite « à droit constant », vu que l'interdiction de cumul n'est pas prévue dans la législation.

### **c. Dispositifs fédéraux**

#### **1. Problématique de l'indexation des salaires**

Dans le cadre de l'Accord interprofessionnel (AIP) 2021-2022 – conclu au sein du Groupe des Dix<sup>135</sup> – il a été déterminé que le Revenu Minimum Mensuel Moyen Garanti – CCT 43 (RMMMMG) augmenterait dans les années à venir.

La trajectoire de croissance suivante a été déterminée, hors indexation :

- Avril 2022 : + 76,28 euros/mois ;
- Janvier 2024 : + 35 euros/mois ;
- Janvier 2026 : + 35 euros/mois.

Les ETA sont dans l'incapacité de prendre en charge l'impact de cette mesure qui n'a pas été concertée avec le secteur lors de cet AIP.

Une compensation est sollicitée pour les coûts supplémentaires qui seront engendrés en 2024 (gouvernement actuel) et ceux prévus en 2026 (prochain gouvernement).

Dans le cadre des augmentations du RMMMMG en 2022, l'ONSS avait déjà fait des simulations des coûts supplémentaires liés à l'augmentation du RMMMMG par Commission Paritaire. Mais celles-ci prennent en compte la prime de fin d'année pour le calcul du surcoût de l'augmentation du RMMMMG et estiment que l'augmentation prévue du RMMMMG n'aurait pas ou très peu d'impact sur le secteur de la CP 327.

Mode de calcul « ONSS » : (salaire annuel + prime de fin d'année) / 12

<sup>133</sup> [https://www.febrap.be/uploads/images/230612\\_memorandum%20politique%20regional\\_V2.pdf](https://www.febrap.be/uploads/images/230612_memorandum%20politique%20regional_V2.pdf) (p. 7).

<sup>134</sup> Maï Paulus, « Les entreprises de travail adapté : un secteur en constante tension », Étude ASPH 2021, p. 36.

<sup>135</sup> A savoir, 5 représentants des organisations patronales ainsi que de 5 représentants des syndicats.

Or, force est de constater que ces calculs ne tiennent pas compte de la spécificité du secteur : nous payons à nos travailleurs au minimum le salaire horaire sur la base du RMMM (comme stipulé dans la CCT 43 du CNT), même si les entreprises de travail adapté paient également une prime de fin d'année.

Mode de calcul « Secteur ETA » : RMM => Service Phare => adaptation des grilles => + prime de fin d'année

En conséquence, les trois fédérations régionales ont estimé l'impact de hausses effectives (+35€ par mois en 2024 et +35€ par mois en 2026) du RMMM sur notre secteur. Elles arrivent à un coût total de 8,5 millions d'euros par augmentation et par an. Cette estimation devrait faire l'objet d'une répartition par Région afin de connaître l'effet sur les ETA bruxelloises.

Des augmentations effectives ne pourront être mises en œuvre que dans la mesure où les coûts supplémentaires seront compensés.

L'objectif principal d'offrir au plus grand nombre de personnes éloignées du marché du travail un emploi mieux rémunéré serait ainsi possible sans imposer au secteur de pression supplémentaire en ces temps économiquement difficiles. Le secteur demande une compensation via les Maribel 1,2,3.

Le secteur rappelle que le Maribel a été créé en 1996 pour compenser le salaire minimum en ETA. Les indexations n'ont pas suivi durant les premières années puis il y a eu un rattrapage en 2015 pour couvrir les indexations survenues entre 1996 et 2015 mais depuis lors plus rien.

Le secteur demande, dès lors, que soient prises en compte les indexations depuis 2015 dans le calcul du Maribel en même temps que les adaptations du salaire minimum<sup>136</sup>.

## **2. Taux réduit TVA**

Dans l'étude CIRIEC de 2021, il apparaissait que le taux de tva réduit à 6% dont bénéficient les entreprises d'insertion pour certaines activités (cf. arrêté royal du 20/09/2020 modifiant l'arrêté n°20 du 20 juillet 1970 fixant le taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et services selon ces taux) et auquel n'avaient accès les ETA était problématique.

Une loi du 23 novembre 2023 portant des dispositions diverses en matière de taxe sur la valeur ajoutée et des règles particulières de recouvrement du Code des impôts sur les revenus 1992 vient d'être publiée au moniteur belge ce 1<sup>er</sup> décembre 2023. Elle apporte plusieurs modifications aux taux réduits de TVA<sup>137</sup>. L'une d'elles porte sur les « entreprises sociales d'insertion ». Cette loi modifie également les dispositions relatives au taux réduit de TVA en ce qui concerne certaines opérations de nature immobilière en faveur de certains organismes dont l'objet est la prise en charge des personnes en situation de détresse ou dans le besoin.

## **3. Accès au volontariat/bénévolat (dispositif fédéral)**

Dans l'étude CIRIEC de 2021, le fait que les personnes porteuses de handicap détentrices de la carte d'embauche délivrée par le Phare ne peuvent pas faire de bénévolat en ETA apparaît problématique.

Sur le site de la plateforme du volontariat<sup>138</sup>, concernant les personnes en situation de handicap, on peut lire:

*« La loi n'évoque pas spécifiquement les personnes en situation de handicap. Et pour cause, **la réponse ne dépend évidemment pas de la situation de handicap mais de la source de ses allocations**<sup>139</sup>, si elle en perçoit :*

<sup>136</sup> « MEMORANDUM du Secteur des Entreprises de travail adapté », Élections fédérales 2024-2029, p. 2.

<sup>137</sup> A ce sujet, voy. notamment: J. Van Dyck, « Projet de loi TVA avec notamment une notification pour le prorata général », *Le Fiscologue*, n° 1795, 16 juin 2023, p. 1 ; I. Massin, « Notification généralisée en cas de déduction partielle de la TVA », *Le Fiscologue*, n° 1813, 24 novembre 2023, p. 9 ; X, « La loi portant des dispositions diverses en matière de TVA est publiée », *Le Fiscologue*, n° 1815, 8 décembre 2023, p. 14.

<sup>138</sup> <https://www.levolontariat.be/qui-peut-etre-volontaire>

<sup>139</sup> Nous soulignons.

- Si le bénévole a un revenu professionnel, il peut faire du bénévolat sans aucune démarche spécifique.
- S'il perçoit uniquement des allocations de remplacement de revenus, il peut également exercer une activité bénévole sans formalité particulière.
- Si la personne perçoit (aussi) des allocations de chômage, elle doit, comme tout demandeur d'emploi qui désire effectuer une activité volontaire, la déclarer auprès de son organisme de paiement.
- Si elle perçoit un revenu d'intégration sociale ou une aide sociale financière, il faut avertir préalablement le CPAS.
- Enfin, si la personne est déclarée en incapacité de travail, elle doit au préalable recevoir un avis positif du médecin conseil avant de se lancer dans une activité volontaire. »

Les personnes handicapées ne semblent pas exclues du dispositif du volontariat tel qu'établi par la loi du 3 juillet 2005.

Conformément à la loi de 2005, l'activité volontaire « n'est pas exercée par la même personne et pour la même organisation dans le cadre d'un contrat de travail, d'un contrat de services ou d'une désignation en tant qu'agent statutaire ». Ainsi, une personne ne peut pas être occupée à la fois comme travailleur rémunéré et comme volontaire pour une même tâche auprès d'un même employeur. Cependant, le volontariat est autorisé si les tâches confiées au bénévole sont fondamentalement et essentiellement différentes de celles exercées par le ou la salarié(e) ou encore si le volontariat se déroule dans une autre structure. Les contours de cette interdiction de cumul ont été précisés par le vice-premier ministre et ministre des Affaires sociales et de la Santé publique dans la réponse apportée à la question n°1434 de Monsieur le député Steven Matheï du 4 avril 2022<sup>140</sup>.

L'arrêté 2018/2292 prévoit, dans les articles 19 et suivants, des normes relatives au personnel.

*« Section 4. - Normes relatives au personnel*

*Art. 19. Le personnel de l'entreprise, hormis les travailleurs handicapés visés à l'article 29, 1°, les personnes handicapées engagées sous contrat d'adaptation professionnelle visé à l'article 29, 3° ou liées par une convention de stage de découverte visée à l'article 29, 4°, comprend :*

*1° le personnel de direction,*

*2° le personnel de support administratif, commercial et technique,*

*3° le personnel de soutien social,*

*4° le personnel moniteur,*

*5° le personnel de production, engagé sous contrat de travail et dont les titres, les fonctions et les exigences minimales de qualification répondent aux conditions déterminées par l'annexe 3.*

**Art. 20. Par dérogation à l'article précédent et de manière exceptionnelle, une personne peut être engagée sous le statut de volontaire. Dans ce cas, l'entreprise doit introduire au préalable une demande d'autorisation motivée au Directeur d'administration. Le Directeur d'administration**

<sup>140</sup> Réponse à la question n° 1434 du 4 avril 2022 de M. Matheï, Ch. repr., 2021-2022, QRVA, no 55-085, 11 mai

2022, p. 180 : « Le but de cette interdiction de cumul d'activités de même nature est d'éviter que des travailleurs soient incités à faire des heures ou tâches supplémentaires à moindre coût pour leur employeur, par un usage impropre du volontariat. Cette interdiction de cumul d'activités de même nature empêche aussi que, par un usage impropre du volontariat, on dépasse les nombres d'heures maximum prévus par l'article 17.

L'impossibilité d'exercer une activité de même nature en tant que volontaire et en tant que travailleur pour une même organisation s'applique quel que soit le mode de défraiement (ou l'absence de défraiement) du volontariat.

Cette règle s'applique également de la même manière, que le contrat de travail soit un contrat de travail « classique » ou un contrat « article 17 ».

Par « activités de même nature », on vise des activités soit similaires, soit qui se situent dans le prolongement les unes des autres ou qui constituent les différentes étapes ou facettes d'une même activité.

Par exemple, un entraîneur sportif au sein d'un club ne pourrait pas assurer son rôle pendant les entraînements hebdomadaires sous le régime de l'article 17 et pendant les matches en tant que volontaire, même si les tâches ne sont pas totalement identiques.

En revanche, il pourrait exercer ses fonctions d'entraîneur sous le régime de l'article 17 et exercer des tâches administratives pour son club en tant que volontaire ». A ce sujet, voy. notamment : S. Garroy, X. Gérard et A. Soldai, *La fiscalité des ASBL et du secteur non marchand*, 3<sup>e</sup> édition, Limal, Anthemis, 2023, pp. 483-484.

accorde ou refuse son autorisation dans les 10 jours. L'accord est considéré acquis si le Directeur d'administration ne répond pas dans le délai requis.

Les volontaires effectuent leurs prestations en appui du personnel de l'entreprise.

Une **convention de volontariat** règle leurs relations avec l'entreprise **dans le respect de la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires**<sup>141</sup>. L'entreprise conserve une copie de ces conventions individuelles. »

Si, pour rappel, les personnes handicapées ne semblent pas exclues du dispositif du volontariat tel qu'établi par la loi du 3 juillet 2005, ajoutons que cette loi n'exige pas qu'une convention soit rédigée pour régler les relations entre volontaire et organisation dès lors qu'il ne s'agit pas d'« engager » quelqu'un, comme le laisse penser la terminologie utilisée dans l'arrêté. Au contraire, compte tenu du fait que le volontariat est une activité « sans obligation » du volontaire à l'égard de l'organisation et « sans rémunération », il se distingue de l'emploi. Ce que la loi requiert, c'est le respect d'une obligation d'informations<sup>142</sup>. Celle-ci doit couvrir les aspects suivants :

1. Le statut de l'organisation, le but désintéressé et, dans le cas d'une association de fait, l'identité du ou des responsables.
2. Les contrats d'assurances qui couvrent l'action du volontaire.
3. Les défraiements éventuels : l'organisation peut proposer le remboursement de certains frais engagés par le volontaire. Ce n'est pas une obligation mais si elle le fait, l'organisation doit respecter certains critères imposés par la loi.
4. Si la future fonction du volontaire l'impose, préciser qu'il doit respecter un devoir de discrétion ou le secret professionnel (et, dans ce dernier cas, l'informer des exceptions au secret professionnel prévues dans le code pénal)

Un modèle de « note d'information » – terme à préférer à celui de « convention » –, est proposé par la plateforme belge du volontariat<sup>143</sup>.

#### **4. Réforme de la taxe compensatoire aux droits de succession**

Une réforme de la taxe compensatoire aux droits de succession a eu lieu<sup>144</sup>. Afin d'épargner le secteur des soins de santé, l'augmentation de tarif a été neutralisée pour les entités qui réalisent principalement des opérations dans ce secteur. L'exception à l'augmentation de taux est réalisée de manière indirecte. Elle consiste à appliquer les nouveaux taux (majorés) aux établissements concernés, tout en ne prenant en compte que 37,7 % de leurs avoirs dans le calcul de la taxe; 62,3 % de leurs avoirs échappent ainsi à la taxation. *In fine*, la taxe ne peut jamais être supérieure à ce qu'elle était sous l'ancien taux de 0,17 %<sup>145</sup>. Ce régime de neutralisation indirecte de l'augmentation a été étendu en dernière minute notamment au secteur des ETA (modification de l'article 150 du Code des droits de succession). En ce qui concerne les ETA, l'extension s'applique à condition qu'il s'agisse d'ETA créées ou agréées par le gouvernement ou l'organisme régional compétent et la neutralisation s'applique également aux ASBL patrimoniales, c'est-à-dire aux redevables « dont au moins 75 % du patrimoine est affecté au fonctionnement d'une entreprise de travail adapté ad hoc »<sup>146</sup>.

---

<sup>141</sup> Nous soulignons.

<sup>142</sup> Initialement, la loi requérait l'envoi d'une note d'organisation. La loi du 19 juillet 2006 a supprimé cette exigence pour la remplacer par une obligation d'information. La *ratio legis* de cette modification légale était la suivante : « L'objectif de la note d'organisation est d'informer le volontaire. Or, l'obligation de faire précéder toute forme de volontariat par la remise d'une note d'organisation et le fait que cette remise doit se faire de manière personnalisée représente, pour le volontariat occasionnel et spontané, une formalité administrative asphyxiante. Sans porter atteinte à l'intention initiale du législateur – informer le volontaire sur certains aspects cruciaux du volontariat, en vue de le protéger –, nous entendons remplacer la note d'organisation par une obligation d'information informelle. ». Cette obligation d'information est aujourd'hui précisée par l'article 4 de la loi du 3 juillet 2005.

<sup>143</sup> <https://www.levolontariat.be/note-dinformation-convention-de-volontariat-modele> .

<sup>144</sup> Loi du 28 décembre 2023 portant des dispositions fiscales diverses, *M.B.*, 29 décembre 2023.

<sup>145</sup> J. Van Dyck, « Projet portant des dispositions diverses : derniers amendements », *Le Fiscologue*, n° 1815, 8 décembre 2023, p. 11.

<sup>146</sup> Pour davantage d'informations, voy. S. Garroy et X. Gérard, « La taxe annuelle compensatoire des droits de succession anno 2024 : décryptage », *R.G.F.C.P.*, n° 2024/3, pp. 41-58.

## C. La sortie du dispositif ETA

### a. Plan de la section

A l'instar de la méthodologie suivie pour le point I, outre une mise en contexte, nous souhaiterions établir les comparaisons pertinentes avec les dispositifs wallon et flamand. Cette mise en perspective permettra de faire ressortir les forces et les faiblesses de chaque système.

Notons que la sortie du dispositif ETA peut être liée à la fin de carrière (III.a), mais également à une transition vers l'emploi régulier ou, dit autrement, le marché ordinaire (III.b). Dans cette seconde mouture, le dispositif ETA peut s'apparenter à une étape « formatrice » dans la trajectoire professionnelle du TSH. Nous nous bornerons ici, quant à ce dernier point, à présenter les deux autres dispositifs internes et leur apport possible sur le dispositif bruxellois.

### b. La fin de carrière au sein du dispositif ETA

#### 1. Contexte global

Un ouvrage intitulé *Vieillir handicapé*<sup>147</sup> annonce d'emblée que « *Le vieillissement des personnes en situation de handicap est aujourd'hui une véritable question sociale. Les progrès considérables de la médecine, l'amélioration constante des dépistages, l'évolution des modes d'accompagnement des personnes ont permis que leur espérance de vie se rapproche de plus en plus de celle de l'ensemble de la population. C'est évidemment heureux, mais cela pose de nouvelles questions parmi lesquelles celles de la qualité de vie, de la prise en compte des besoins affectifs et de la dignité ne sont pas les moins vives* ».

Dans un article scientifique de 2004<sup>148</sup> déjà, il était observé dans nos sociétés qui vieillissent, un double phénomène: les personnes handicapées qui avancent en âge et les autres qui, en prenant de l'âge, sont de plus en plus nombreuses à développer des incapacités.

Quant aux représentations concernant les travailleurs handicapés et les travailleurs vieillissants, une certaine symétrie dans les préjugés est mise en exergue :

Les personnes handicapées sont moins productives que les personnes sans handicap	Les travailleurs vieillissants sont moins efficaces que les plus jeunes
Elles ont du mal à s'adapter à de nouvelles situations, apprendre de nouvelles techniques	Ils sont fixés dans leurs habitudes, assimilent les nouveautés difficilement
L'adaptation des conditions de travail afin de convenir aux besoins de la personne handicapée, coûte cher	Vu le temps de carrière restant, les coûts engagés pour former un travailleur vieillissant à un nouvel emploi ou poste de travail sont difficilement amortis
Les personnes handicapées sont plus souvent absentes pour problème de santé	Etant en mauvaise santé, les travailleurs vieillissants s'absentent fréquemment

Si cet article relève que « *le bien-fondé de ces idées reçues est loin d'être prouvé* », il dit aussi que « *lorsqu'une personne cumule les inconvénients de l'âge et d'une incapacité, ses chances de garder son emploi sont sensiblement réduites* » (situation de « double discrimination »).

L'étude ETA I soulignait par ailleurs que « *le vieillissement devrait davantage se ressentir en ETA. Dans les entreprises ordinaires, l'expertise des personnes âgées compense leur moindre vivacité. Les travailleurs*

<sup>147</sup> Jeanne, Yves. *Vieillir handicapé*. Érès, 2011.

<sup>148</sup> Breitenbach, Nancy. « Le triangle âge-travail-handicap », *Gérontologie et société*, vol. 27/110, n° 3, 2004, pp. 131-145.

handicapés accumulent en général, sauf dans certains cas (p. ex activités d'artisanat), moins d'expertise tout au long de leur carrière »<sup>149</sup>.

## **2. Contexte bruxellois**

L'étude ETA I relevait par ailleurs que « le vieillissement est un phénomène plus aigu pour les ETA que dans les entreprises ordinaires. En effet, si la pyramide des âges est assez semblable lorsqu'on compare les entreprises du secteur de l'économie sociale à l'économie classique hors « économie sociale », les ETA emploient des travailleurs plus âgés que la moyenne. En 2019, l'âge moyen est estimé à 44 ans et 4 mois contre 43 ans et 6 mois en 2017 et 2018). Ainsi, les travailleurs âgés de 50 à 59 ans constituent 25% de la force de travail dans les entreprises ordinaires et d'économie sociale, mais 28% dans les 12 ETA bruxelloises. Quant aux plus de 60 ans, ils représentent respectivement 8,25% des travailleurs des 12 ETA bruxelloises, pour quelque 6,5% dans le secteur de l'économie sociale et seulement 5,5 dans le reste de l'économie. A cela il faut ajouter des variations importantes au sein des 12 ETA, puisque pour la moitié d'entre elles, les chiffres sont plutôt de 32% et 10% respectivement, voire davantage »<sup>150</sup>.

## **3. Le dispositif bruxellois « à la sortie »**

Le décret inclusion prévoit la possibilité pour chaque ETA de mettre en place en son sein un dispositif de soutien au travail afin d'aider la personne handicapée rencontrant des difficultés à se maintenir au travail à préserver son occupation professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail<sup>151</sup>.

L'ETA a pour mission prioritaire de favoriser l'inclusion par le travail de la personne handicapée, notamment, en mettant, éventuellement, en place, en son sein, un dispositif de soutien au travail afin d'aider la personne handicapée rencontrant des difficultés à se maintenir au travail à préserver son occupation professionnelle dans le cadre d'un contrat de travail. Chaque ETA peut demander un agrément pour exercer cette mission complémentaire<sup>152</sup>.

Un dispositif de soutien au travail est un ensemble de mesures organisationnelles destiné aux travailleurs handicapés qui nécessitent un soutien complémentaire pour un maintien d'activité qui répond aux exigences du poste de travail auquel ils sont affectés. Ce soutien peut se traduire par un encadrement renforcé, une formation spécifique, une adaptation de l'organisation ou du temps de travail au travers d'un programme individuel ou collectif adapté<sup>153</sup>. Si la personne handicapée fait l'objet de mesures prises dans le cadre d'un tel dispositif de soutien au travail, son dossier individuel en fait état et intègre le programme individuel adapté et/ou collectif auquel elle participe<sup>154</sup>. Une subvention est accordée au personnel d'encadrement engagé dans le cadre de cette mission spécifique -. La subvention se rapporte à du personnel de soutien social ou un ergothérapeute à raison d'un quart temps, en dessous de 50 unités au quota, un mi-temps, pour un quota de 50 à 99 unités ou encore un temps plein, si le quota compte au moins 100 unités. L'intervention couvre les frais de rémunération et les charges sociales y afférentes (charges patronales, prime de fin d'année et autres avantages éventuels) et est plafonnée à 50.000 euros<sup>155</sup>.

Par ailleurs, l'entreprise propose un suivi administratif aux travailleurs handicapés en fin de carrière professionnelle<sup>156</sup>.

Finalement, une nouvelle évaluation peut être décidée à l'initiative de l'équipe pluridisciplinaire ou demandée par l'entreprise sur le formulaire établi par le Directeur d'administration et selon les conditions

---

<sup>149</sup> CIRIEC, « Analyse juridique et socio-économique des Entreprises de travail adapté agréées et subventionnées par la Commission Communautaire française », *op. cit.*, p. 26.

<sup>150</sup> *Ibid.*

<sup>151</sup> Art. 53, 4° du Décret du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *M.B.*, 3 octobre 2014.

<sup>152</sup> Art. 4 de l'arrêté ETA.

<sup>153</sup> Art. 6 de l'arrêté ETA.

<sup>154</sup> Art. 44 de l'arrêté ETA.

<sup>155</sup> Art. 70 de l'arrêté ETA.

<sup>156</sup> Art. 45 de l'arrêté ETA.

qu'il détermine<sup>157</sup>. En pratique, selon nos informations, pareille demande ne peut pas être effectuée trop fréquemment (min. 2 ans) et doit s'appuyer sur l'avis d'un médecin.

#### **4. Utilisation du dispositif**

Renseignements pris, une seule ETA a reçu l'accord du Phare pour le mettre en place.

#### **5. Évaluation du dispositif**

Les critiques exposées *supra* (voy. I.e.) sont transposables *mutatis mutandis*.

### **6. Présentation des autres dispositifs existants en Belgique**

#### **a. Wallonie**

En Wallonie, un mécanisme de compensation supplémentaire est prévu pour le TSH qui fait état d'une certaine ancienneté et d'un taux de compensation particulier<sup>158</sup> et, ce en vue de maintenir à l'emploi les travailleurs vieillissants. Ce mécanisme concerne les TSH qui se trouvent dans l'une de ces situations : au moins 10 ans au sein de l'ETA et un taux de compensation de 67,5 % ; au moins 15 ans au sein de l'ETA et un taux de compensation de 57,5 % ou plus ou encore au moins 25 ans au sein de l'ETA. Le cas échéant, ces TSH bénéficie du taux de compensation immédiatement supérieur à celui qui leur est attribué sur base de l'échelle d'évaluation, sauf pour celui à qui est déjà attribué le plafond de 75%, et ce en vertu des règles du RGEC (voy. *supra*).

Une compensation de	Deviendra donc de
45%	57,5%
57,5%	67,5%
67,5%	75%
75%	Reste à 75 %

Par ailleurs, une réévaluation de la capacité professionnelle du travailleur de production peut avoir lieu à tout moment à la demande de l'ETA ; celle-ci a lieu au moins tous les six ans<sup>159</sup>.

#### **b. Flandre**

Des groupes de travail sont chargés d'y réfléchir.

### **c. La sortie du dispositif ETA vers l'emploi régulier ou le marché ordinaire**

#### Flandre

Concernant le dispositif flamand, il faut aujourd'hui composer avec l'intégration collective, l'intégration individuelle et les parcours de travail et de soins (voy. *supra*). Au sein de ce système, plusieurs lignes de force ressortent, dont la volonté d'apporter une solution individualisée à chaque TSH, d'une part, et le fait que les ETA peuvent servir de marche-pied *formateur* en vue de pouvoir accéder à un travail sur le marché ordinaire, d'autre part. En effet, l'ETA peut être un point d'entrée sur le marché du travail, au départ éventuellement non rémunéré (voy. *supra* les activités de travail), puis rémunéré (voy. *supra* les ETA dans le cadre de l'intégration collective et le mécanisme d'intégration individuelle) et pouvant conduire à une insertion sur le marché ordinaire tout en prévoyant un mécanisme de repli si la transition n'est pas fructueuse.

<sup>157</sup> Art. 37, al. 2 de l'arrêté ETA.

<sup>158</sup> Art. 1013 du CWASS.

<sup>159</sup> Art. 1014 CWASS.

L'ETA stimule la transition du travailleur individuel de groupe cible à l'aide de la mesure d'aide à l'emploi accompagné sur le lieu de travail<sup>160</sup>.

Durant ce parcours de transition, l'ETA dispense partiellement ou complètement le travailleur de groupe cible de prestations professionnelles pendant la durée du parcours de transition afin de permettre au travailleur de groupe cible d'effectuer ce parcours de manière appropriée<sup>161</sup>. Dans les limites du crédit budgétaire approuvé annuellement, le Gouvernement flamand peut, pendant la durée du stage de transition, attribuer à l'entreprise de travail adapté une indemnisation temporaire pour couvrir les frais encourus par l'entreprise de travail adapté qui, en raison de l'absence du travailleur de groupe cible, ne sont compensés par aucun revenu. Cette indemnisation peut être majorée d'une prime salariale temporaire en présence d'un travailleur de groupe cible remplaçant. Le Gouvernement flamand fixe les conditions et la teneur de l'indemnisation<sup>162</sup>.

L'arrêté de 2017 distingue deux parcours de transition, une transition interne (via laquelle de l'employé du « groupe cible » transite vers la qualification d'employé « régulier » de l'ETA)<sup>163</sup> et une transition externe (via laquelle l'employé du « groupe cible » quitte l'ETA en vue d'une qualification d'employé « régulier dans une organisation du circuit économique « normal »<sup>164</sup>. Un système de repli (remise au travail) est prévu pour des personnes atteintes d'une limitation au travail dans une ETA qui, après une évaluation par le VDAB, acceptent un emploi régulier qui prend fin sans leur consentement<sup>165</sup>.

### Wallonie

En Wallonie, la transition vers l'emploi régulier est soutenue par le biais du mécanisme de l'enclave ou plus précisément du « contrat d'entreprise » : « *Excepté dans les cas de prestations de services, la mise au travail dans des entreprises extérieures de travailleurs handicapés occupés par des entreprises de travail adapté doit faire l'objet d'un contrat d'entreprise entre l'entreprise de travail adapté et l'entreprise extérieure* »<sup>166</sup>.

Par rapport à la mention « excepté dans le cas des prestations de services », il n'y a pas de définition écrite, mais par prestations de services, on peut entendre un travail sur site pour le compte de l'ETA. *A contrario*, dans le cadre d'un contrat d'entreprise, il s'agit d'un travail sur site pour le compte d'un client et non pas pour le compte de l'ETA.

Un mécanisme permet au TSH sous contrat d'entreprise de pouvoir, quitter l'ETA et intégrer le marché de travail ordinaire, tout en disposant d'une période de « rétractation » de trois mois. Durant trois mois, l'on garantit « *au travailleur la possibilité, endéans cette période, de pouvoir revenir dans l'entreprise de travail adapté s'il le souhaite (problème d'intégration, décalage entre les attentes et la réalité, difficulté d'adaptation au poste de travail, ...)* et de retrouver un poste de travail au sein de l'entreprise de travail adapté aux mêmes conditions »<sup>167</sup>. Ce mécanisme est prévu dans la CCT du 15 février 2023 modifiant la Convention collective de travail du 10 septembre 2019 relative aux contrats d'entreprise. Cette CCT est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2023.

### **d. Conclusion**

En comparaison des systèmes existants en Wallonie et en Flandre, le dispositif principal prévu pour prendre en compte l'ancienneté des TSH est purement « optionnel ». Par ailleurs, actuellement, le système bruxellois ne rend pas compte de la place de l'ETA au sein d'un parcours professionnel pour le TSH : rien n'est actuellement prévu pour permettre à un TSH engagé dans une ETA d'en sortir pour, le cas échéant, accéder à

---

<sup>160</sup> Art. 22, al. 1<sup>er</sup>, du décret du 12 juillet 2013 ; le parcours de transition est décrit à l'art. 24.

<sup>161</sup> Art. 26 du décret du 12 juillet 2013.

<sup>162</sup> Art. 27 du décret du 12 juillet 2013.

<sup>163</sup> Art. 66 de l'arrêté du 17 février 2017.

<sup>164</sup> Art. 67 de l'arrêté du 17 février 2017.

<sup>165</sup> Art. 22, al. 2, du décret du 12 juillet 2013 renvoyant aux articles 57/1 - 57/3 de l'arrêté de 2017.

<sup>166</sup> Art 1052 du CWASS.

<sup>167</sup> Art. 14 de la CCT.

un emploi sur le marché ordinaire. Aussi, s'instaure un cercle qui peut être vicieux : est-il de l'intérêt de l'ETA, qui doit être productive et remplir ses objectifs, de voir partir ses « meilleurs éléments » ? Ceci suscite différentes questions : le système permet-il véritablement au TSH d'accomplir « un travail librement choisi », promeut-il les possibilités d'emploi et d'avancement des personnes handicapées sur le marché du travail ? Permet-il un accès effectif aux « services de placement et aux services de formation professionnelle et continue offerts à la population en général » ? Et ce ne sont là que quelques extraits de l'article 27 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

Les autres systèmes internes à la Belgique pourraient donc inspirer çà et là les autorités bruxelloises.

#### 4. Conclusion du chantier D

Si nous avons pu dénombrer quelques inégalités de traitement entre les ETA et les autres entreprises, c'est surtout l'obsolescence du système qui ressort et tant l'entrée *dans* que la sortie *du* dispositif sont, de ce point de vue, des illustrations majeures d'un retard réglementaire.

Quelques situations problématiques mises en exergue dans d'autres études (cf. taux réduit en matière de TVA ou crainte concernant la réforme de la taxe annuelle compensatoire) ont pu être résolues par l'évolution législative sur le plan fédéral.

D'autres problématiques sont liées aux interactions entre différents dispositifs d'aide qui sont en principe à la disposition des ETA mais dont l'accès est barré par crainte d'un double subventionnement. Dans ce cadre, un changement de paradigme semble possible et est déjà à l'œuvre. Peut-être ouvrira-t-il la voie à une démarche cohérente globale pour le secteur ? L'ensemble des acteurs aurait à y gagner, les TSH en premier lieu, les directeurs d'ETA ensuite mais également l'administration en charge de faire fonctionner le système qui pourrait s'appuyer sur un dispositif à jour et capable, dans une certaine mesure, d'anticiper les changements à venir.

## VII. Chantier E : Analyse de l'évolution des business des ETA

### 1. Rappel des objectifs du chantier

La matrice BCG est un outil de gestion stratégique développé par la firme de consultance Boston Consulting Group. Elle permet d'analyser le portefeuille d'activités d'une entreprise. Elle se fonde sur une théorie conçue par la même firme sur le cycle de vie d'un produit. On peut résumer l'idée à l'origine de la matrice BCG comme suit : une entreprise doit se doter d'un portefeuille varié d'activités pour assurer sa viabilité économique sur le long terme, afin que les périodes moins rentables soient compensées par des phases plus bénéfiques. La matrice sert de grille d'analyse pour questionner les stratégies en place au niveau d'une entreprise. En pratique, un nombre limité d'informations sur les activités d'une entreprise suffit pour les classer dans la matrice en question et en déduire un diagnostic standard. L'approche est volontairement réduite à un nombre limité de données et de diagnostics possibles, le but étant surtout de donner des indications et du recul aux gestionnaires et soulever les questions essentielles plutôt que de prétendre apporter des recommandations précises.

L'outil est généralement utilisé au niveau d'une seule et même entreprise. Nous nous sommes donné comme objectif pour ce chantier E de l'appliquer au niveau d'un secteur, ce qui a posé quelques défis en ce qui concerne :

- la classification et le regroupement des multiples activités menées par les ETA bruxelloises ;
- la manière de comparer la rentabilité de ces activités sans entrer dans les détails de la comptabilité interne de chaque entreprise ; et
- la manière de réconcilier les avis des uns et des autres sur les perspectives potentielles dans les différents secteurs d'activité.

L'équipe a dû faire preuve de créativité sur le plan méthodologique. Elle a pu profiter du regard critique et expert du conseil d'administration de la FEBRAP sur une première application de la méthodologie. De nombreux commentaires ont été faits, à juste titre, et incorporés dans une nouvelle version qui a grandement gagné en finesse et en justesse.

Cette section présente les travaux qui ont été menés en ce qui concerne le regroupement des activités en secteurs homogènes et pertinents, la manière d'approximer les niveaux de rentabilité des activités des ETA dans ces secteurs et les choix opérés pour la collecte d'informations sur les perspectives sectorielles. Cette section se termine par un classement des secteurs d'activité des ETA effectué à l'aide de la matrice BCG et par des propositions d'interprétation qui en découlent.

### 2. Description de l'échantillon

Pour la collecte des données, nous avons convenu d'un questionnaire à envoyer aux ETA bruxelloises avec le Conseil d'Administration de la FEBRAP. Le questionnaire a été envoyé fin 2023. Les données ont été collectées du 1<sup>er</sup> février au 9 avril 2024. Nos analyses ont débuté dès février 2024, mais un nombre conséquent de données ne nous sont parvenues que début avril. Ce n'est qu'à ce moment-là que les analyses croisées ont pu véritablement commencer.

11 ETA ont répondu au questionnaire qui leur a été envoyé. Seul le groupe FOES n'a pas répondu. Parmi les 11 répondants, une ETA ne disposait pas encore d'informations sur la marge brute des activités. Hormis cette exception, toutes les ETA ont répondu à l'ensemble des questions.

Certaines informations nous ont été fournies à un niveau agrégé, c'est-à-dire au niveau de l'entreprise dans son ensemble. C'était souvent le cas pour la composition des équipes par activité, que nous ne pourrions donc

pas analyser en détail, et aussi dans quelques cas, pour le type de clients, le niveau de technologie, la compétitivité de l'entreprise ou ses perspectives.

Des ETA nous ont fourni des informations sur des activités de nature interne, comme le nettoyage des bâtiments. Nous avons ignoré ces activités internes ainsi que les activités non classées.

Parmi les 16 informations demandées, 10 seront analysées. Les 6 autres manquaient de précision. En résumé donc, l'échantillon se compose de :

- 11 ETA, dont 10 ont communiqué leur marge brute ;
- 62 activités (dont 8 sans information sur la marge brute) ;
- 8 informations par activité, dont le nom de l'activité, la marge brute de l'activité, le nombre de TSH impliqués dans l'activité, le taux d'encadrement, le secteur d'activité, le type de clients, le niveau de technologie, les perspectives à plus long terme.

### 3. Regroupement des activités des ETA par secteur

La liste des secteurs que les directeurs d'ETA pouvaient sélectionner dans le questionnaire qui leur a été soumis provenait d'une sélection de 15 codes parmi la classification NACE. Les données collectées devaient nous permettre de juger si la classification proposée était suffisamment complète.

Il s'est avéré que les informations sur le **type de clientèle** n'ont pas apporté de nuance additionnelle. La majorité des activités des ETA ciblent les entreprises (*BtoB – Business to Business*). Les exceptions sont rares et concernent des cas où le nombre d'observations est insuffisant. Le *BtoC* (Business to Client) concerne les secteurs de la production, de la fabrication, de l'aménagement paysager et du commerce. Les informations sur les clients publics (*BtoG – Business to Government*) ne sont pas suffisamment détaillées et les marchés publics devraient, le cas échéant, faire l'objet d'une analyse spécifique qui va au-delà du cadre de la présente étude.

Les questions sur le niveau de **technologie** n'étaient pas assez précises. Le questionnaire n'offrait que 3 choix « high » « mid » ou « low », mais on peut quand même en déduire que les deux ETA actives dans le secteur de l'impression méritaient d'être distinguées sur ce plan. L'une sera classée dans le secteur « imprimerie high tech » (qui ne comptera donc plus qu'une ETA) et l'autre sera rapprochée des autres ETA actives dans le conditionnement, tout en retenant qu'elle offre ses services à une clientèle plus ciblée dans le secteur de l'imprimerie.

Ce sont en fait davantage **les autres caractéristiques** des activités qui, ensemble, permettent d'aller plus loin dans la compréhension des activités développées par les ETA et de faire des regroupements plus sensés :

- **Le secteur du « commerce etc. »** : Il est nécessaire de distinguer parmi ces activités celles qui sont réalisées à titre complémentaire (comme par exemple, la vente de sapins ou la jardinerie de taille moyenne) en plus des activités de jardinage dans le but de satisfaire et de fidéliser la clientèle et où la mise à l'emploi de TSH n'est pas la motivation première.
- **Fabrication** : L'artisanat est en déclin et ne représente plus que 1% de la main-d'œuvre. On le séparera des **autres fabrications** qui offrent des perspectives plus positives : récupération/recyclage de matériaux/mobilier, fabrication alimentaire et menuiserie, ou encore couture et microédition.
- **Conditionnement** : Les activités de conditionnement présentent plus de diversité que les 2 codes NACE que nous avons retenus, à savoir les « Services de soutien aux entreprises : conditionnement, emballage, etc. » et « Services administratifs pour les entreprises : photocopies, mise sous pli, ... ». Dans la suite de notre analyse, nous distinguerons donc dans la première catégorie : le « conditionnement », le « conditionnement alimentaire frais » et les « enclaves ». Les services administratifs seront découpés en « mailing » et « administratif digital » (scanning), pour nous donner la possibilité de ressortir l'impact des nouvelles technologies sur ce métier.

Le tableau ci-dessous donne la répartition des activités des ETA parmi les 11 secteurs que nous avons identifiés.

Proportion de TSH et marge brute réalisée par secteur

Secteurs	% TSH*	% MB**	# ETA
Soutien aux entreprises	43.5%	40.5%	8
Imprimerie high tech	4.6%	10.82%	1
Entreposage et manutention	2.8%	8.3%	3
Aménagement paysager	14.9%	28.0%	5
Autres fabrications	3.9%	3.5%	4
Artisanat	0.7%	0.2%	2
Commerce etc.	3.5%	6.4%	1
Activités commerciales complémentaires	0.2%	0.6%	3
Nettoyage	1.1%	1.3%	1
Production horticole	0.7%	0.2%	2
Distribution toutes boîtes	0.2%	0.4%	1
Total	78.5.2%	100.0%	11

\* TSH (travailleurs en situation de handicap) en % du quota. Notre échantillon ne reprenant pas la totalité des activités ni des ETA, nous avons préféré exprimer la main d'œuvre occupée dans chaque secteur en proportion du quota total de travailleurs.

\*\*MB (marge brute) en % du total. Les activités sans marge brute ne sont pas prises en compte.

La **sous-traitance** (dans laquelle sont inclus le soutien aux entreprises et l'imprimerie high tech) représente encore 48.1% de la main d'œuvre en ETA. Si on rajoute l'**entreposage**, qui est souvent une activité annexe au conditionnement, on arrive à un total de 50.9%.

Le solde se répartit entre l'**aménagement paysager** (14.9%) et une série d'activités totalisant 13% qui englobent la distribution toutes boîtes et des secteurs moins traditionnels comme le commerce, les autres fabrications, le nettoyage et la production horticole. On peut donc bien parler d'une diversification vers les services ou d'autres fabrications que l'artisanat qui devient marginal en faveur de « nouveaux » métiers de fabrication comme la récupération, la fabrication alimentaire et la menuiserie. Mais il n'y pas lieu de parler d'une sortie massive de la sous-traitance. On ne doit pas conclure que le conditionnement est condamné, au contraire : il concerne encore un peu plus de 70% des ETA et reste stratégiquement essentiel pour un nombre important d'entre elles. C'est ce qui ressort si on regroupe les ETA en fonction de leur concentrations dans certains secteurs. C'est ainsi qu'on peut opposer deux groupes :

- ❖ les « **sous-traitants** » (Travie, Manufast, Brochage-Renaître et Travco) où les activités de conditionnement et d'entreposage occupent plus de 90% de la main d'œuvre ;
- ❖ et les « **jardiniers-commerçants** » (Jeunes Jardiniers, Serre Outil et Ferme Nos Pilifs), ETA qui ne sont plus du tout présentes dans ces secteurs.

On pourrait aller un peu plus loin et faire une distinction au sein de la première catégorie entre les « **sous-traitants généralistes** » (Travie et Manufast) et les « **sous-traitants spécialisés** » (Brochage Renaître et Travco) qui ciblent des clients dans des secteurs précis (l'imprimerie en l'occurrence).

Si 7 ETA rentrent dans les deux grands groupes ci-dessus, les 4 autres ETA ont un portefeuille plus diversifié. Nous nous permettrons donc, pour être exhaustif à défaut d'être précis, de les regrouper dans une troisième catégorie intitulée « **ETA diversifiées** » même si elles ont des caractéristiques assez différentes. La sous-traitance peut encore représenter une part dominante chez certaines, mais elles ont toutes la particularité d'être à la fois dans la sous-traitance et d'autres secteurs.

## 4. Analyse de la rentabilité des activités des ETA

### A. Marge brute horaire par TSH et limitations

Nous avons opté pour une approche similaire à celle que nous avons mise en œuvre dans notre précédente étude en 2021, à savoir, estimer la rentabilité des activités des ETA à partir de la **marge brute horaire** (MBH) par TSH.

Le calcul de la MBH s'obtient en divisant la marge brute par activité par le nombre de TSH impliqués dans l'activité et le nombre d'heures dans une année (1 720h/an). La donnée présente plusieurs limitations :

- elle ignore la composition exacte de l'équipe de TSH et donc le coût réel des travailleurs impliqués ;
- elle ne tient pas compte du coût de l'encadrement ni des investissements directement liés à l'activité ;
- les frais généraux ne sont pas pris en compte.

Cela étant, la marge brute horaire par TSH est fiable et permet des comparaisons entre activités jusqu'à un certain point comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Répartition des activités des ETA par niveau de marge brute horaire

Niveaux de marge brute horaire	Marge brute horaire par secteur (2 <sup>ème</sup> et 3 <sup>ème</sup> quartiles)
Prix horaires / TSH élevés (13 à 19€)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aménagement paysager : 13 – 19€</li><li>• Enclaves : 13.5 - 15€</li><li>• Nettoyage : 14.5 – 19€</li></ul>
Prix horaires / TSH moyens (9 à 12€)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Distribution toutes boîtes : 12€</li><li>• Digital administratif : 11€</li><li>• Mailing : 9.5€</li></ul>
Prix horaires / TSH bas (0.5 à 8€)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Production horticole : 0.5 - 4.5€</li><li>• Conditionnement : 3 - 6.5€</li><li>• Artisanat : 2 – 7€</li></ul>
Prix horaires / TSH variables (3 à 29€)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Commerce etc. : 6 – 23.5€</li><li>• Entreposage et manutention : 4 - 29€</li><li>• Imprimerie high tech : 7 - 26€</li><li>• Conditionnement frais : 8 - 15€</li><li>• Autres fabrications : 7 – 12.5€</li><li>• Montage : 3 – 12€</li></ul>

La gamme de prix est très large allant de quasi 0€ à 29€ pour l'entreposage. Certaines tendances se dégagent néanmoins. Les secteurs de types aménagement paysager, enclaves et nettoyage offrent des marges brutes horaires plus élevées. Au plus bas, on retrouve les métiers plus traditionnels (conditionnement et artisanat) et au milieu, la distribution toutes boîtes et le soutien administratif qui bénéficieraient d'une petite prime par rapport aux prix les plus bas. Pour un assez grand nombre de secteurs, un tel classement s'avère impossible tant les écarts de prix entre activités et ETA sont grands. Il s'agit d'une part de nouveaux secteurs et/ou de métiers où la rentabilité par heure de TSH est très sensible aux volumes (manutention, imprimerie high tech et commerce). Dans les deux cas, les chiffres de marge brute horaire ne sont pas (encore) stabilisés. Quant au montage qui se retrouve également parmi les secteurs à prix horaires / TSH variables, nous n'avons pas d'explication.

### B. Taux d'encadrement et niveau de complexité des activités

Nous avons demandé aux directions des ETA de nous fournir des informations sur le **nombre d'encadrants** par activité. Les données collectées sont très volatiles et les directions des ETA que nous avons consultées nous ont confirmé que le taux d'encadrement peut être très variables d'un jour à l'autre et qu'il est très difficile à estimer avec précision. La moyenne des taux d'encadrement des activités appartenant à un même secteur s'avère être la statistique la plus pertinente dans ce cas-ci pour dégager des tendances. Les activités commerciales complémentaires ont été exclues étant donné qu'elles n'ont pas pour vocation de mettre des

TSH à l'emploi. Le tableau ci-dessous regroupe les secteurs selon leur niveau moyen d'encadrement. On distingue 5 niveaux de taux d'encadrement :

- aux alentours de 1 moniteur pour 10 TSH (entre 0.8 et 1.3),
- 2 moniteurs / 10 TSH (entre 1.8 et 2.4),
- aux alentours de 2.5 moniteurs / 10 TSH (entre 2.5 et 2.8),
- aux alentours de 3 moniteurs (entre 3 et 3.2),
- et au-dessus de 6.

Répartition des activités des ETA par niveau d'encadrement

Types de métier	Nbre de moniteurs / 10 TSH	Secteurs
« Métiers manuels de base »	0.8 – 1.3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionnement de base</li> </ul>
« Métiers manuels à valeur ajoutée »	1.8 -2.4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Autres conditionnements : alimentaire frais, montage, mailing</li> <li>• Production horticole</li> <li>• Artisanat et autres fabrications</li> </ul>
« Equipes mobiles »	2.5- 2.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nettoyage*</li> <li>• Distribution toutes boîtes</li> <li>• Enclaves</li> </ul>
« Métiers de services » ou « à forte teneur technologique »	3 – 3.2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aménagement paysager</li> <li>• Commerce etc.</li> <li>• Imprimerie high tech</li> </ul>
	6+	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entreposage</li> </ul>

\* Taux d'encadrement actuellement de 1.9, mais en augmentation selon les dires de l'ETA concernée.

Le tableau montre que le taux d'encadrement augmenterait avec la montée en complexité des activités :

- Au taux d'encadrement le plus bas correspondent les « **métiers manuels de base** ».
- Le niveau suivant, avec un taux d'encadrement aux alentours de 2 moniteurs / 10 TSH, rassemble les secteurs qu'on pourrait qualifier de « **métiers manuels à valeur ajoutée** ».
- Le « travail en **équipes mobiles** », incluant toutes les activités exercées « hors atelier » (jardinage, nettoyage, distribution toutes boîtes et enclaves), est associé à un taux encore supérieur, aux alentours de 2.5 pour la plupart.
- A partir de 3 moniteurs pour 10 TSH, on trouve l'aménagement paysager. Les activités de commerce, imprimerie et entreposage se situent également à ce niveau, voire au-delà pour l'entreposage (jusqu'à 6 moniteurs et plus pour 10 TSH). Ces activités ont en commun de ne plus rentrer dans la classification des « métiers manuels ». Il s'agit de « **métiers de services** » ou de « **métiers à forte teneur technologique** » où d'autres facteurs de production (personnel plus qualifié, infrastructure, technologie ou machines) conditionnent la valeur ajoutée. Cela n'implique pas que les TSH, même plus faibles, n'y ont pas leur place, mais cela explique que des compétences supérieures sont nécessaires et doivent être prises en charge par les moniteurs, en sus de l'encadrement des TSH.

On notera donc de manière générale que les secteurs vers lesquels les ETA tentent de se diversifier requièrent un encadrement plus soutenu.

### C. Rentabilité par rapport aux coûts réels vs. coûts moyens

Dans les faits, les ETA calculent la rentabilité pour chaque activité, au cas par cas, sur base des coûts réels. Dans les faits, une même activité pourrait donc être rentable avec une MBH de 6€ dans une ETA et en perte chez une autre qui a fait des choix différents au niveau de la composition d'équipe, de l'encadrement, etc. En plus, rien ne garantit que la rentabilité de l'activité de la première ETA est suffisante pour assurer son équilibre financier au niveau global, celui-ci dépendant de la marge de toutes les autres activités. Bref, si la rentabilité en coûts réels est une nécessité pour la bonne gestion des entreprises, elle est un outil peu adapté pour les comparaisons que nous visons.

Nous préférons utiliser la rentabilité par rapport aux coûts moyens. En d'autres mots, nous voudrions confronter les niveaux de MBH des activités avec le niveau de coût moyen correspondant à leur niveau de complexité. Les activités qui tomberaient sous cette moyenne ne seraient pas pour autant reclassifiées en « non rentables » – parce que ce n'est pas le cas en réalité –, mais bien en activités « risquées » ou « **à risque** » du point de vue de l'équilibre financier global. Le risque vient du fait qu'en opérant sous le seuil moyen de rentabilité, les activités « à risque » deviennent très vulnérables à des changements (p.ex. augmentation des coûts, variation des volumes, vieillissement des équipes, etc.) et déplacent la pression économique vers les autres. Ce qui n'est pas le cas des activités au-dessus du seuil que par facilité nous qualifierons de « **plus rentables** ». Les secteurs où les écarts entre les marges brutes horaires des activités sont trop grands (cf. catégorie « prix variables » dans le tableau plus haut de répartition des activités des ETA par niveau de MBH) seront considérés dans la section 6 comme des secteurs d'activités à « **rentabilité indéterminée** ».

Nous ne connaissons malheureusement pas les seuils pour les types de métiers décrits plus haut, mais nous pensons pouvoir fixer deux bornes sur base des autres informations que nous disposons : un seuil moyen minimum à 9 € sous lequel les activités rentreraient dans la catégorie « à risque » ; un maximum de 15€ au-dessus duquel les activités plus complexes (équipes mobiles, métiers de services ou à haute teneur technologique) seraient rentables. Nous jugerons de la rentabilité des activités dans les « métiers à valeur ajoutée » à partir de ces deux points de référence. Compte tenu de l'échantillon, nous pensons que malgré leur simplicité extrême, nos hypothèses sont pertinentes.

## 5. Évaluation des perspectives de croissance

Notre questionnaire incluait une question concernant les perspectives dans les secteurs où les ETA étaient actives. Il était demandé à chaque directeur de donner son propre avis, fondé sur son expérience, les données chiffrées dont il dispose ou tout autre source d'information. Il n'est pas rare de procéder de la sorte pour des exercices du même genre. Nous ne disposons pas, dans le cadre de cette étude, des connaissances ni des moyens pour conduire des analyses pour tous les secteurs concernés et n'étions pas en mesure de remettre en question ou compléter les réponses des directeurs. Celles-ci nous donnent dans tous les cas déjà une indication très fiable quant aux effets ressentis par les ETA elles-mêmes dans les marchés où elles sont actives pour l'instant et, si rien ne change, les effets pour le futur immédiat également.

Les directeurs sont positifs concernant les marchés moins traditionnels où ils cherchent à se diversifier : aménagement paysager, enclaves, nettoyage, commerce, montage, autres fabrications et production horticole. Les perspectives sont négatives pour l'artisanat, le mailing et l'imprimerie high tech. Elles sont stables dans les secteurs de la distribution toutes boîtes et le conditionnement frais. Les avis sont partagés en ce qui concerne le conditionnement, l'entreposage, et l'administratif digital.

## 6. Classement des stratégies des ETA dans la matrice BCG

Une matrice BCG comporte normalement 4 cases dans lesquelles on peut placer les activités d'une entreprise. La distribution parmi les cases permet de juger de la bonne composition du portefeuille d'activités du point de vue de sa rentabilité immédiate et des évolutions futures. Ce sont les cases situées aux 4 extrêmes de la matrice ci-dessous. La matrice que nous proposons est plus étendue. Nous avons dû rajouter des options nouvelles compte tenu des grands écarts de rentabilités parmi certains secteurs (cf. ligne intermédiaire « rentabilité indéterminée ») et des divergences de vue quant aux perspectives futures (cf. colonne intermédiaire « perspectives incertaines »). Ces situations atypiques par rapport à l'application habituelle sont majoritaires et nous renseignent également sur les spécificités du secteur des ETA.

## A. Placement des activités des ETA dans une matrice BCG

	<i>Marchés en décroissance</i>	<i>Perspectives incertaines</i>	<i>Marchés en croissance</i>
<i>Rentabilité plus élevée</i>		<b>0.2%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Distribution tt boîtes</li> </ul>	<b>21.7%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Enclaves</li> <li>• Nettoyage</li> <li>• Aménagement paysager</li> </ul>
<i>Rentabilité indéterminée</i>	<b>4.6%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Imprimerie high tech</li> </ul>	<b>4.9%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionnement Frais</li> <li>• Entreposage</li> </ul>	<b>10.0%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Montage</li> <li>• Fabrications – autres</li> <li>• Commerce</li> </ul>
<i>Rentabilité à risque</i>	<b>2.3%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Artisanat</li> <li>• Mailing</li> </ul>	<b>31.6%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Conditionnement</li> <li>• Administratif digital</li> </ul>	<b>0.7%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Production horticole</li> </ul>

(% = nbr de TSH dans le secteur / quota)

Une première lecture de la matrice ci-dessous nous permet de déduire que 21.7% (en nombre de TSH par rapport au quota) des activités des ETA sont dans une **position très favorable**, combinant à la fois un marché en croissance et une rentabilité plus élevée. Cela concerne des secteurs tels que l'aménagement paysager déjà reconnu comme porteur pour certaines ETA, mais aussi de nouvelles pistes de développement possibles comme les enclaves et le nettoyage. A l'opposé, l'artisanat et le mailing se trouvent selon leur place dans la matrice dans une **situation** que la plupart des entreprises cherchent à **éviter** : marché en décroissance et rentabilité à risque. Selon notre matrice, les ETA adopteraient la bonne approche en réduisant tant que possible ces activités. Le maintien de ces activités répond certainement à des impératifs sociaux qui dépassent les calculs économiques développés dans cette section. Ces objectifs sociaux ont toute leur importance et la matrice BCG n'exprime guère la valeur sociale ou inclusive de l'activité déployée. Le message de l'équipe de recherche n'est donc certainement pas de ne plus subsidier des activités peu rentables, mais à haute valeur sociale.

Les autres marchés en croissance (montage, autres fabrications, commerce et production horticole) jouissent d'un contexte opportun, mais la rentabilité peut encore être problématique, ce qui est typique des activités généralement situées dans cette partie de la matrice BCG, en bas à droite. Il s'agit généralement de **secteurs en développement** dans lesquels les entreprises n'ont pas encore réussi à percer. Il est généralement recommandé de continuer à améliorer la position compétitive de l'entreprise, c'est-à-dire l'attractivité de ses produits ou services, la compétitivité de ses coûts, son image, etc.

La case du haut à gauche est vide. On aurait dû y retrouver les activités dites « **matures** » parce que rentables dans des marchés où la croissance s'est ralentie. On pourrait déduire de la position de l'imprimerie high tech qu'elle faisait partie de cette catégorie. Si c'est exact, on pourrait s'inquiéter de son évolution récente. Si la baisse de rentabilité s'étendait à un plus grand nombre d'activités au sein de la branche « impression high tech », toute cette gamme d'activités échouerait dans la case du bas.

Ayant fait le tour des positions plus classiques dans la matrice BCG, nous pouvons nous intéresser maintenant à la colonne centrale (**perspectives incertaines**). On retrouve une portion importante de secteurs comptant pour 36.7% du quota, dont les activités de conditionnement. Deux interprétations sont possibles : soit les ETA n'ont pas encore trouvé leurs cibles, soit le marché est effectivement moins prometteur qu'espéré. N'ayant pas conduit d'analyse de marché, nous ne pouvons pas nous prononcer, mais nous savons que les ETA des autres régions et pays ont également vu leurs activités de conditionnement se réduire. La plupart de ces mêmes pays ont instauré des obligations d'emploi de PSH pour les employeurs privés et publics et des incitations à la sous-traitance vers les ETA. Par ailleurs, on pourrait aussi être tenté de penser que les ETA n'ont pas encore tiré profit de toutes les spécificités du tissu économique bruxellois, plus orienté vers les services, le commerce et les administrations que les autres régions. On peut se demander s'il n'y a pas là

d'autres cibles potentielles, comme les entreprises privées et surtout aussi les services publics et le secteur social, pour la distribution toutes boîtes, le conditionnement alimentaire, l'administratif digital.

Finalement il faut aussi s'attarder sur la seconde originalité que nous nous sommes permis de rajouter, à savoir la ligne du milieu. En particulier, nous voulions attirer l'attention sur le fait que les **métiers moins manuels** (métiers de services du genre commerce ou à haute teneur technologique) y sont placés. Cela nous invite à nous interroger. Serait-ce le fait que ces activités sortent du périmètre des fonctions plus élémentaires qui est à l'origine du problème ? Et si c'était le cas, ne mériteraient-elles pas un traitement particulier parce qu'elles offrent des opportunités d'intégration dans des secteurs plus valorisants pour les personnes intéressées et potentiellement stratégiquement importantes pour la société et la région bruxelloise ?

### B. La matrice BCG adaptée aux secteurs des ETA bruxelloise, analysée un pas plus loin

L'équipe de recherche propose un deuxième niveau d'analyse, plus global. On peut en effet distinguer trois grandes bandes diagonales qui traversent la matrice de gauche à droite et de haut en bas. Cela donnerait l'image suivante :

	<i>Marchés en décroissance</i>	<i>Perspectives incertaines</i>	<i>Marchés en croissance</i>
<i>Rentabilité plus élevée</i>		<b>0.2%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Distribution tt boîtes</li> </ul>	<b>21.7%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Enclaves</li> <li>Nettoyage</li> <li>Aménagement paysager</li> </ul>
<i>Rentabilité indéterminée</i>	<b>4.6%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Imprimerie high tech</li> </ul>	<b>4.9%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conditionnement Frais</li> <li>Entreposage</li> </ul>	<b>10.0%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Montage</li> <li>Fabrications – autres</li> <li>Commerce</li> </ul>
<i>Rentabilité à risque</i>	<b>2.3%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Artisanat</li> <li>Mailing</li> </ul>	<b>31.6%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Conditionnement</li> <li>Administratif digital</li> </ul>	<b>0.7%</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>Production horticole</li> </ul>
	<i>Marchés en décroissance</i>	<i>Perspectives incertaines</i>	<i>Marchés en croissance</i>

Un premier carré vert se dégage en haut à droite. Il rassemble les "activités mobiles" représentatives de la "diversification qui fonctionne déjà" ou, en d'autres termes, de la "**diversification profitable**". Cependant, à ce stade, cette orientation serait encore limitée. Le jardinage est déjà le fait de trois ETA jardiniers-commerçants et de deux autres ETA. Les conditions de marché et les perspectives de déploiement en région bruxelloise ne permettront peut-être pas d'aller beaucoup plus loin. D'autre part, les enclaves n'en sont encore qu'à 5% du quota et le nettoyage à peine à 1%. Ces deux pistes ont toutefois encore du potentiel, mais pour pouvoir bénéficier de ces nouveaux créneaux de développement, il faudra dépasser les blocages actuels en matière de réglementation.

Les trois cases du coin inférieur gauche forment un deuxième triangle bleu. Ce sont les **activités traditionnelles** de sous-traitance et l'artisanat. La sortie de l'artisanat est un fait, mais un tel mouvement ne peut s'envisager pour les autres domaines traditionnels. Le conditionnement reste un secteur stratégique pour les ETA : 4 ETA en font leur stratégie à plus de 90% et, même si 4 autres en font dans une moindre mesure, cela constitue encore une composante importante pour leur main-d'œuvre (souvent les plus faibles). Les signaux économiques ne sont pas rassurants, surtout parce qu'on a constaté un retrait généralisé de la sous-traitance, mais cela ne signifie pas qu'il n'y a pas/plus de marché pour les ETA dans ces secteurs à Bruxelles. Ils sont sûrement devenus plus difficiles à démarcher et peut-être plus complexes au niveau des travaux à réaliser, mais les ETA, selon leur avis, restent compétitives dans ces domaines. Il faudrait donc donner tous les moyens aux ETA de continuer à occuper l'espace qui leur revient dans ces métiers plus

traditionnels, sans quoi un double effet vicieux risque de se produire. Les « sous-traitants » risqueraient de devoir investir massivement dans le marketing, grossir leurs frais indirects et l'encadrement (hors moniteurs) pour espérer continuer à alimenter leur ETA en commandes nouvelles. Cela aurait pour conséquence de gonfler leurs coûts tout en risquant d'y perdre en compétitivité sur les prix, ... sans garantie de résultats. Dans les ETA que nous avons qualifiées de « diversifiées », cela pourrait accentuer la tendance à reléguer les TSH dits « plus faibles » dans les activités de conditionnement, avec pour effet d'encore baisser la rentabilité horaire déjà « à risque » pour celles-ci.

Reste une bande diagonale jaune au milieu dans laquelle se trouve les **nouvelles pistes de diversification** qu'on peut classer en trois domaines :

- la diversification « dans les cordes des ETA » ou, en d'autres mots, la transformation et l'évolution des métiers plus traditionnels : c'est le cas de la fabrication et de la production horticole, on pourrait y rajouter l'administratif digital ;
- les nouveaux marchés potentiels, surtout en lien avec le tissu économique bruxellois, à savoir les administrations publiques, les hôpitaux, les hôtels pour des enclaves administratives, le conditionnement alimentaire, la distribution toute boites ainsi que le nettoyage ;
- les nouveaux métiers moins manuels, cela concerne le commerce, mais également la manutention. C'est possible, comme la Ferme nos Pilifs l'a démontré, mais il faut un cadre et un support adéquat, ou, encore mieux, un véritable éco-système favorable aux ETA bruxelloises, ce qui est précisément l'objet de réflexion en cours autour du « New Deal ». Aider les ETA bruxelloises à cet égard et leur procurer ce cadre contextuel pourrait être non seulement un « plus » sociétal (notamment en matière de commerce), mais également un investissement stratégique d'un point de vue industriel et économique pour la Région bruxelloise (cf. le secteur de la manutention & de l'entreposage).

## VIII. Chantier F : Enquête sur les forces et faiblesses du dispositif

### 1. Rappel des objectifs du chantier

Le dernier chantier se superpose aux précédents et vient compléter leurs conclusions là où c'est nécessaire. Ce n'est donc qu'après avoir pu avancer suffisamment dans nos recherches que nous avons été en mesure d'identifier les zones d'ombre qui pourraient bénéficier d'un éclairage extérieur. L'équipe de chercheurs a ainsi proposé au comité d'accompagnement du 15 janvier 2024 de centrer ce dernier chantier sur deux problématiques par nature plus transversale, pour lesquelles des acteurs du secteur pourraient apporter des éclairages utiles. Il s'agit de la transition des jeunes en situation de handicap (JSH) vers l'emploi et du vieillissement des travailleurs en situation de handicap (TSH).

Le format « table ronde » est celui qui s'est imposé parce qu'il permettait de réunir un certain nombre d'experts pendant un temps limité. Deux tables rondes se sont tenues dans le courant du mois d'avril 2024. Neuf experts ont participé à la table ronde du 12 avril 2024 sur le thème « **Handicap, jeunesse, transition et emploi** ». La seconde table ronde intitulée « **Handicap, emploi et vieillissement** » s'est tenue en deux temps, les 23 et 25 avril 2024, chaque fois avec cinq participants.

Le but des tables rondes était d'apporter un « éclairage » sur les thématiques sélectionnées. En d'autres mots, la prétention n'était pas d'analyser la problématique en profondeur, mais bien d'en dessiner les contours avec un maximum de personnes intéressées et de relever les éléments qui sont plus directement liés aux objectifs de notre étude. Les discussions se sont, à chaque fois, déroulées en deux temps. Les participants ont d'abord été invités à partager leur propre diagnostic de la problématique. Les échanges se sont resserrés dans un deuxième temps sur les relations entre la thématique et les ETA.

Le texte ci-après présente un résumé des discussions et, le cas échéant, des propositions qui ont été faites. Nous nous permettons également de terminer chaque section par une analyse des impacts de la problématique sur les ETA. Les retranscriptions détaillées des discussions se trouvent dans les annexes n°8 à 10.

### 2. La transition des jeunes en situation de handicap vers l'emploi

#### A. Diagnostic posé par les participants à la table ronde

##### 1. *Réaligner les formations en enseignement avec les débouchés possibles*

Pour les personnes présentes à la table ronde portant sur les formations en enseignement spécialisé sont en décalage par rapport aux réalités sur le marché du travail. Le monde de l'enseignement en est conscient et s'interroge sur les nouvelles filières à développer en forme 2 en plus des orientations traditionnelles que sont le conditionnement et le jardinage. Les pistes possibles vont du scanning et du classement de documents à la boulangerie ou la menuiserie.

Les activités des ETA ont fortement évolué. Les métiers de base comme le conditionnement sont saturés, surtout par les travailleurs plus âgés ou plus faibles. Les activités en croissance (enclaves ou commerce par exemple) requièrent des profils plus polyvalents et autonomes et des compétences nouvelles (caissier ou magasinier, par exemple).

Les ETA sont perçues comme peu valorisantes par les jeunes qui ont plus de compétences. L'intégration dans un emploi ordinaire est souvent le premier choix. Les ETA voudraient changer cette image de « solution par défaut » pour les plus forts. Élargir les filières dans l'enseignement spécialisé, de forme 2 et 3, en les alignant aux métiers plus neufs en ETA, davantage dans l'air du temps et avec plus d'interactions, aiderait à attirer des profils plus compétents.

La polyvalence devient un incontournable dans le travail protégé, non seulement du fait des nouveaux métiers mais aussi parce que la sous-traitance s'est complexifiée. En plus des formations techniques, il faut développer le « savoir-être » des jeunes dans l'enseignement. C'est une tendance amorcée dans l'enseignement spécialisé, mais il faudrait sans doute encore mieux se concerter avec les employeurs pour définir le programme de ce qui pourrait constituer un « tronc commun » pour toutes les filières.

Il faut cependant veiller à ce que ces changements ne se traduisent pas par une montée en complexité de la formation spécialisée qui se ferait au détriment des plus faibles, pour lesquels les ETA restent un débouché principal. Comme l'a fait remarquer un intervenant de la table ronde sur les JSH, les profils dits « plus faibles » peuvent accéder à d'autres métiers que le conditionnement de base pour autant que la durée de la formation soit adaptée. Dans le même ordre d'idée, il fut signalé que certains jeunes prolongeaient leur temps à l'école jusqu'à l'âge limite, de manière à compléter leur formation. Afin de donner la même chance à tous, l'enseignement pourrait donc être rallongé pour les plus faibles.

## *2. Augmenter les possibilités de stages, les contrats d'apprentissage préprofessionnels et la formation continue*

Les stages en entreprise constituent une étape indispensable dans la formation des JSH. Idéalement, chaque jeune devrait pouvoir réaliser plus d'un stage pendant ses études, mais les places en ETA sont limitées. L'encadrement des stagiaires et la coordination avec les écoles nécessitent un temps dont les ETA ne disposent pas. Les Contrats d'Apprentissage Préprofessionnel (CAP) font l'unanimité par contre, autant dans le secteur protégé que sur le marché du travail ordinaire. Pour des raisons budgétaires, le nombre de CAP est limité à 40 pour toutes les ETA bruxelloises, ce qui est bien en-deçà des besoins. Pour certains jeunes, le bénévolat ou le travail à temps partiel peuvent être une transition vers l'emploi, mais là aussi des restrictions existent (cf. chantier D).

Le manque de mise en situation des jeunes avant l'emploi se répercute sur les ETA. Ce sont les moniteurs qui se retrouvent à devoir compléter la formation des nouvelles recrues en ETA. Il est difficile de mesurer l'ampleur du phénomène, puisque cette charge se rajoute aux tâches multiples que cumulent les moniteurs. La formation en entreprise est nécessaire, pour s'adapter au cadre et aux processus de l'entreprise, mais elle ne peut se substituer à l'enseignement. La formation gagne à être séparée des entreprises, et des ETA plus particulièrement, si on veut garantir l'éventail le plus large de débouchés professionnels pour les JSH, y compris vers le milieu ordinaire.

Tous les intervenants dénoncent le manque d'accès des JSH à la formation continue. Les examens d'entrée sont trop exigeants alors que ces formations sont souvent la passerelle vers les emplois en milieu ordinaire. En même temps, on note que les emplois ordinaires restent peu adaptés aux JSH. On devrait concevoir de nouveaux métiers qui correspondent mieux aux compétences des moins valides. On a cité l'exemple d'un nouveau métier d'assistante puéricultrice, dérivé de celui de puéricultrice mais redimensionné pour les TSH.

## *3. Mieux orienter les jeunes et valoriser les débouchés en ETA*

D'une manière générale, on peut dire que l'orientation n'est pas optimale dans les écoles. Les professeurs ne sont pas formés à l'accompagnement. L'expérience du projet Insertion-Transition démontre que la fonction de « référent » a toute sa place à l'école pour aider les jeunes à construire leur propre projet professionnel et pour les accompagner dans sa mise en œuvre. Les intervenants s'accordent sur la nécessité de pérenniser les postes de référents au-delà du projet.

L'image des ETA n'est pas bonne et l'étendue des possibilités qu'elles offrent aux jeunes sont méconnues, surtout pour les « plus forts » que les familles préfèrent orienter vers le milieu ordinaire. Les JSH les plus compétents sont a priori plus tentés par des métiers plus valorisants et en contact avec les personnes valides. Malgré les idées préconçues, les ETA recherchent des profils plus forts, non seulement pour assurer la cadence et/ou la supervision dans les métiers traditionnels mais aussi pour apporter des nouveaux savoir-faire et savoir-être dans les secteurs en développement. Les ETA craignent que, par manque d'information,

les jeunes dits « plus forts » les excluent de leurs choix professionnels. Les participants de la table ronde ont évoqué un passage de l'enseignement spécialisé de forme 3 vers l'intégration en enseignement ordinaire qui s'opérerait dans le cadre de la mise en œuvre du pacte d'excellence. Cette éventualité pourrait éloigner encore plus les JSH les plus compétents du monde des ETA.

De leur côté, les ETA mettent en avant qu'elles offrent des perspectives attrayantes pour les profils plus compétents : des nouveaux métiers qui correspondent plus aux attentes des jeunes, des possibilités d'évolution de carrière en ETA, des activités en contact avec les clients, etc. Les ETA peuvent également intervenir dans le parcours de formation des jeunes (via des CAP ou stages) et offrir une transition vers le marché du travail ordinaire (via un passage par le travail en enclaves).

La notoriété des ETA dans le grand public doit encore augmenter, mais pour autant cela ne suffira pas à assurer qu'elles soient connues des JSH au moment où ils se mettent en réflexion sur leur projet professionnel. Pour cela, il faut que les ETA elles-mêmes clarifient leur place dans les parcours de formation et professionnels pour les jeunes et qu'elles relaient cette information vers les services d'accompagnement et référents, plus proches des jeunes.

## B. Notre analyse des impacts sur les ETA

De manière générale, la formation est, avec la technologie notamment, un des moteurs du développement des activités économiques des entreprises. Le New Deal va dans le sens d'une redynamisation du secteur des ETA. Il devrait notamment leur donner les moyens de développer des nouvelles activités et donc aussi de continuer à attirer des profils variés des TSH, non seulement les plus faibles, mais aussi les plus forts.

Les filières de l'enseignement spécialisé doivent s'aligner sur les nouveaux besoins des ETA, pour lesquelles le conditionnement de base devient minoritaire. Celles-ci devront davantage exploiter les opportunités dans les secteurs les plus représentés en région de Bruxelles-Capitale, à savoir le commerce et les administrations. Le travail en équipes mobiles et en interaction avec la clientèle requièrent des savoir-être et des compétences à développer dans l'enseignement. La polyvalence est une demande récurrente également.

La Belgique reste à la traîne en ce qui concerne l'inclusion des PSH sur le marché du travail ordinaire. De plus en plus, on constate que les ETA ont un rôle à jouer à ce niveau-là aussi. Dans certains pays, le travail en enclave est considéré comme une forme d'insertion en milieu ordinaire qu'il faut développer. Les ETA doivent de plus en plus attirer des profils variés, allant des plus faibles au plus forts, qui s'ils le désirent pourront ensuite transiter vers le marché ordinaire ou rester en ETA. Dans le même ordre d'idée, les activités qui mettent les TSH en contact avec les clients sont également perçues positivement du point de vue de l'intégration.

Les moniteurs restent l'élément central dans les ETA : le moniteur/encadrant amortit toutes les sources de complexité liées au travail : normes de qualité, nouvelles exigences de clients, complexité additionnelle des activités etc. A cela se rajoute une charge additionnelle pour former les jeunes qui n'ont pas été suffisamment préparés au monde de l'entreprise. Les ETA doivent veiller à utiliser les compétences des moniteurs de manière optimale en fonction de leurs missions sociale et économique et éviter de les surcharger avec des tâches qui sortent du champ de celles-ci. Les mesures permettant une meilleure préparation des jeunes au travail vont dans ce sens : augmentation des moyens budgétaires pour les CAP et l'encadrement des stagiaires, autorisation du bénévolat pour les jeunes en formation, etc.

### 3. Le vieillissement des travailleurs en situation de handicap

#### A. Diagnostic posé par les participants à la table ronde

##### 1. *Émergence de nouveaux besoins*

Les avancées de la médecine de ces dernières dizaines d'années ont prolongé l'espérance de vie des PSH au point où les dispositifs qui les prennent en charge sont confrontés à des situations totalement nouvelles qui débordent du périmètre de la mission qui leur a été assignée jusqu'ici.

A l'exception des handicaps d'origine génétique, les pertes physiques et cognitives liées au vieillissement des PSH ne sont pas nécessairement plus précoces que pour les personnes valides. Il faut plutôt parler de fragilité grandissante due à l'âge, avec des impacts multiples.

En ETA, l'absentéisme est un signe révélateur du vieillissement des TSH, mais d'autres signes peuvent se manifester auparavant. Les équipes d'encadrement se basent sur l'observation et des entretiens d'évaluation pour détecter les changements de comportements : nervosité, moindre réactivité aux consignes, lenteur, etc. Parfois, les familles elles-mêmes donnent des informations utiles. Les actions pour faire face à une situation problématique liée au vieillissement sont prises en séquence. Des rencontres avec le travailleur sont organisées pour adapter son poste de travail au sein de l'équipe. Quand le problème persiste, l'ETA rencontre la famille et les services d'accompagnement pour mieux comprendre les causes. Les ergothérapeutes analysent les aménagements nécessaires ou les réorientations possibles. Les réorientations restent limitées à cause des contraintes de production. La fin de carrière n'est envisagée que si aucune solution satisfaisante n'a pu être trouvée et si la PSH n'a plus de motivation pour le travail.

L'isolement est plus problématique que le type de handicap quand les PSH vieillissent. Un réseau doit se construire autour de la personne bien avant le départ à la retraite. Le travail prend souvent une place trop importante dans la vie des PSH ; il doit donc être compensé par d'autres occupations qui pourront être continuées après le départ à la retraite.

La crainte de l'« après parent » est une préoccupation récurrente des familles : leurs enfants atteints de handicap leur survivent alors qu'auparavant ce n'était pas forcément le cas. Les familles se demandent qui va prendre soin de leur enfant une fois qu'ils ne seront plus là.

##### 2. *Absence de solution à court terme*

Les politiques en matière de handicap n'ont pas évolué au même rythme que les nouveaux besoins des PSH âgées. La problématique du vieillissement des PSH est encore oubliée dans la plupart des dispositifs.

L'âge ne fait pas l'objet d'une règle (de sortie) en centre de jour, contrairement aux maisons de repos où l'entrée n'est autorisée qu'à partir d'un certain âge. Il en va de même avec la pension à partir de 65 ans, alors que des PSH peuvent être obligés à faire des activités en centre de jour pour toujours.

La transition en maison de repos est un problème, parce que la participation financière des usagers est plus importante. Les PSH âgées restent en centres d'hébergement et ceux-ci sont amenés à offrir des soins infirmiers alors qu'ils ne sont pas financés pour ce genre d'activité. Ils peuvent aller jusqu'à accompagner les personnes en fin de vie. En centres de jour, la situation est similaire. Les personnes âgées ne peuvent pas passer leur journée en centres d'hébergement parce qu'ils sont fermés à 9 h et ne rouvrent qu'à 16 h. Elles se retrouvent en centres de jour, contraintes à un horaire et des activités obligatoires, généralement décalées par rapport au rythme et aux occupations auxquels elles aspirent.

En l'absence de solution, les PSH vieillissantes prolongent de manière excessive leur temps en ETA ou en centre de jour. En ETA, ils évoluent vers des postes de travail plus simples, jusqu'au point où on peut presque

parler d'activités occupationnelles. En conséquence, les ETA en arrivent à garder des TSH dont la productivité tombe sous le seuil de rentabilité, ce qui augmente la pression sur le reste de l'entreprise.

## B. Pistes de solution identifiées par les participants à la table ronde

### 1. *Objectiver et sensibiliser*

Il est difficile de déterminer un âge pour tous les TSH à partir duquel il faut faire plus attention aux signes de vieillissement. Il y a beaucoup de facteurs qui affectent la manière dont chaque travailleur vieillit. Il faudrait mettre en place une évaluation systématique des PSH à partir de 40 ans par exemple. Le personnel qui est en contact avec les usagers au jour le jour manque de recul pour faire une évaluation objective. Les ergothérapeutes de la COCOF seraient mieux placés.

Dans un premier temps, les évaluations fourniraient des statistiques sur le public concerné par le vieillissement et on pourrait dégager des tendances. Ces informations devraient ensuite être transmises aux responsables politiques.

### 2. *Sortir l'occupationnel des ETA*

Dans les faits, les ETA offrent déjà du travail qu'on pourrait qualifier d'« occupationnel » aux plus faibles. S'il devait devenir une part structurelle et conséquente des activités des ETA, il faudrait se poser la question de la place du travail purement occupationnel : dans les ETA ou ailleurs.

Le concept d'activités occupationnelles pour les plus faibles est un sujet tabou en ETA, pour les autres travailleurs, pour les syndicats et l'administration. L'alternative serait d'ouvrir des « centres de jour occupationnels », avec des horaires flexibles et des activités adaptées au rythme et aux besoins des PSH plus âgées. Des projets de ce genre ont déjà été organisés. Ils requièrent un investissement raisonnable parce que l'encadrement y est moins important qu'en centres de jour.

### 3. *Faciliter le temps partiel en ETA lorsque les aménagements raisonnables ne suffisent plus*

L'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA concerne les dispositifs de soutien pour des travailleurs qui ont des besoins particuliers. Des moyens budgétaires devraient être prévus pour généraliser ces dispositifs dans le cadre de la prochaine législature.

L'article 6 de l'Arrêté permet d'accompagner les TSH en difficulté. Il ne résout pas pour autant le problème lié à la perte de productivité. Pour le moment, le fonctionnement des quotas pour les ETA empêche d'aménager le temps de travail des travailleurs en difficulté. De ce fait, les travailleurs tombent malades alors qu'à partir de 50 ans, les TSH devraient pouvoir alléger leur charge de travail et consacrer du temps pour se préparer à la retraite, se créer un réseau, développer des loisirs, etc.

### 4. *Préparer l'après travail*

Les travailleurs ne pensent pas à l'après travail pro-activement, à part pour ceux qui ont le projet de partir. C'est donc à l'entreprise de prendre l'initiative. Le rôle de l'ETA n'est pas de prendre en charge l'accompagnement en tant que tel, mais bien de guider les personnes vers des services spécialisés. L'ETA pourrait être le point de contact avec ces services en organisant une première rencontre 3 ou 4 ans avant la date de départ de l'entreprise.

## C. Notre analyse des impacts sur les ETA

Le vieillissement des TSH prend des proportions de plus en plus importantes parmi les ETA, à Bruxelles et ailleurs. Notre analyse comparée dans les autres pays et régions européennes montre que la problématique est omni-présente. Des mesures sont parfois mises en œuvre (temps partiel ou cellules de soutien,) sans pour autant apporter de solution complète.

Les experts convoqués à la table ronde ont identifié des causes et des pistes de solutions, dont certaines sont du ressort des ETA et devraient être incluses dans un « New Deal ». Il reste vrai que la problématique est vaste, concerne d'autres secteurs que celui des ETA et nécessitera des décisions de société qui prendront du temps. Ceci ne doit pas empêcher chaque secteur qui est exposé au problème de déjà réagir à son échelle et de faire remonter les besoins au niveau politique. C'est ainsi que les ETA pourraient déjà généraliser et harmoniser les pratiques en ce qui concerne la gestion des TSH plus âgés. Si on se base sur les idées échangées dans la table ronde, l'équipe de recherche peut déjà proposer les actions suivantes :

- informer et sensibiliser tous les travailleurs à partir d'un certain âge sur les signes du vieillissement, sur les adaptations possibles au travail, sur les questions qui se posent pour préparer l'après travail et les services d'accompagnement en la matière ;
- suivre l'évolution des signes qui témoignent d'une perte de productivité des travailleurs plus âgés ainsi que prévoir des aménagements liés à l'âge ;
- lorsque la perte de capacité atteint un niveau incompatible avec les contraintes de production de l'ETA, envisager systématiquement le temps partiel ou la mise en œuvre de mesures additionnelles prévues dans le cadre de l'article 6 de l'Arrêté de 2019 relatif aux ETA.

Tout cela ne peut s'envisager que si le mécanisme des quotas est revu de manière à faciliter l'accès au temps partiel et si le recours à l'article 6 est étendu. Notons que, comme les experts l'ont fait remarquer, le recours à l'article 6, en gardant au travail des personnes dont les capacités sont devenues trop faibles et qui ne sont pas disposées à réduire leur temps de travail, pourrait amener à transformer certaines activités de production en activités occupationnelles. Augmenter les moyens budgétaires pour l'article 6 pourrait donc se traduire par une généralisation des activités occupationnelles en ETA mais c'est peut-être un passage obligé pour protéger la productivité des autres activités en attendant que des centres dédiés, de type occupationnel et de loisirs, soient mis sur pied.

En parallèle, des actions devraient être menées à une échelle plus large, en commençant par une évaluation systématique des PSH en situation de vieillissement. Cette action devrait se faire en concertation avec les autres secteurs concernés et avec l'implication des administrations, notamment la COCOF. Les statistiques résultant des évaluations devraient permettre d'objectiver l'importance et la complexité de la problématique et enclencher des discussions au niveau politique. Une des premières décisions pourrait être la création de centres occupationnels et de loisirs.

## IX. Annexes

Annexe n° 1 : quotas d'emploi de PSH dans les pays de l'Europe

Annexe n° 2 : liste des pays européens, classés en ordre croissant d'écart d'activité entre valides et PSH.

Annexe n° 3 : tableau comparatif des données de Statbel, du SPF SS et de l'Indicator.be par régions en Belgique

Annexe n° 4 : critères principaux pris en compte pour l'accès aux dispositifs d'aide et de mise à l'emploi

Annexe n° 5 : Aperçu des dispositifs protégés par pays / région

Annexe n°6 : Résumé des interviews menées auprès des ETA

Annexe n° 7 : Questionnaire envoyé aux ETA

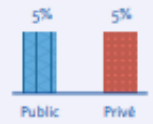
Annexe n° 8 : Retranscription de la Table ronde « Handicap, jeunesse, transition et emploi » du 12 avril 2024

Annexe n° 9 : Retranscription de la Table ronde « Handicap emploi et vieillissement » du 23 avril 2024

Annexe n° 10 : Retranscription de la Table ronde « Handicap emploi et vieillissement » du 25 avril 2024

## QUOTAS D'EMPLOI DE PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP APPLIQUÉS DANS LES ÉTATS MEMBRES

### Allemagne



entreprises de plus de 20 salariés

### Autriche



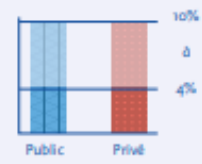
entreprises de plus de 25 salariés

### Belgique



Le taux varie de 2 à 5 % selon l'entreprise publique ou l'administration publique concernée

### Bulgarie

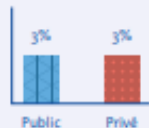


Le taux varie de 4 à 10 % pour les entreprises de 50 salariés et plus

### Chypre

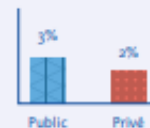


### Croatie



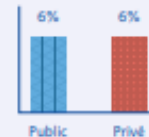
entreprises de plus de 20 salariés

### Espagne



entreprises de plus de 50 salariés

### France

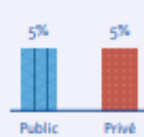


entreprises de plus de 20 salariés

### Grèce



### Hongrie



### Irlande



sur la base du volontariat

### Italie

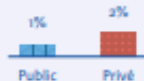


### Luxembourg

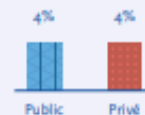


entreprises de plus de 50 salariés

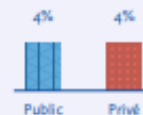
### Portugal



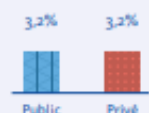
### Rép. Tchèque



### Roumanie

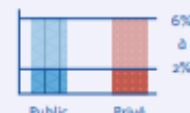


### Slovaquie



entreprises de plus de 20 salariés

### Slovénie



Annexe n° 2 : liste des pays européens, classés en ordre croissant d'écart d'activité entre valides et PSH.

Category	PSH (sévère et modéré)					
Country	Activity gap	Prevalence	Empl rate	Unempl rate	Activity rate	Pol intégration
PT	13.7	24.4	58.7	20.3	73.5	Avec quotas
LV	13.9	39.8	62.2	14.7	72.9	Hybride
FI	14.7	35.2	59.6	15.7	70.8	Hybride
IT	15	22.4	50.3	15.7	59.7	Avec quotas
AT	16	31.8	53.9	18.8	66.4	Avec quotas
SI	16.3	22.1	55.3	20.1	66.7	Avec quotas
DK	17	33.1	59.5	11.8	67.4	Sans quotas
LU	17	24.7	51.7	15.1	60.9	Avec quotas
DE	18.2	24.4	52.3	20.4	65.7	Avec quotas
SE	18.3	12.9	53.9	22.4	69.5	Sans quotas
ES	18.9	22.8	46.4	28.4	64.8	Avec quotas
LT	19.5	32.7	57.5	17.3	69.5	Hybride
CY	20.4	23.3	52.3	19.6	65	Avec quotas
EE	20.5	32.8	61	10.9	68.4	?
CZ	20.9	29.5	55.5	13.4	64	Avec quotas
FR	21.8	24.9	51.6	16.5	61.8	Avec quotas
SK	22.2	32.2	56.7	12.5	64.8	Avec quotas
NL	23.2	28.6	59.5	6.5	63.6	Hybride
HU	28.9	22.8	47.8	11.6	54.1	Avec quotas
RO	29.4	26	46.8	2.1	47.8	Avec quotas
MT	29.9	14.1	46.1	9.7	51.1	Hybride
EL	30.1	23.7	33.9	28.6	47.5	Avec quotas
HR	30.9	32.7	36.9	28.7	51.8	Avec quotas
PL	31.4	24.4	44.8	11.8	50.8	Avec quotas
BE	32.7	25	41.6	16.5	49.8	Hybride
BG	33.5	16.3	43.6	18.2	53.3	Avec quotas
IE	39.6	20.3	32.9	21.6	42	Hybride

Annexe n°3 : tableau comparatif des données de Statbel, du SPF SS et de l'Indicator.be par régions en Belgique

	Belgique	RBC	RF	RW
<b>Statbel (2021)</b>				
% prévalence de pers. considérablement entravés	6.12%	5.34%	5.75%	7.05%
% prévalence de pers. un peu entravés	8.34%	6.20%	8.61%	8.61%
% prévalence total entravés	14.45%	11.54%	14.36%	15.65%
Taux d'activité considérablement entravés	24.51%	23.86%	29.42%	17.47%
Taux d'activité un peu entravés	59.27%	46.49%	65.10%	52.03%
Taux emploi considérablement entravés	22.97%	19.30%	27.82%	16.83%
Taux emploi un peu entravés	54.39%	34.85%	61.80%	46.03%
Taux chômage considérablement entravés	6.28%	19.12%	5.42%	3.68%
Taux chômage un peu entravés	8.23%	25.04%	5.07%	11.53%
<b>SPF SS (31/12/2022)</b>				
Nbr bénéficiaires AI et/ou ARR	230.703.00	20.255.00	120.755.00	87.872.00
% bénéficiaires AI et/ou ARR	3.14%	2.46%	2.88%	3.77%
<b>Indicator.be (2021)</b>				
% incapacité de longue durée*	11%	9.30%	9.30%	14.20%
<b>Estimation du nbr de pers « considérablement » entravées</b>				
Population entre 15 et 64 ans	7.363.223	825.920	4.199.413	2.337.770
Nbr de pers « considérablement entravées »	450.390	44.122	241.540	164.769
Nbr de pers « considérablement entravées » ayant un emploi	103.464	8.515	67.206	27.727

\* (en pourcentage de l'emploi, chômeurs compris)

Annexe n° 4 : critères principaux pris en compte pour l'accès aux dispositifs d'aide et de mise à l'emploi

Administrations / dispositifs	Possibilités pour les PSH	Critères principaux	Méthode d'évaluation
SPF SS - Allocations	▪Allocation d'Intégration (AI)	▪âge entre 18 et 65 ans ▪perte autonomie >= 7 points	Questionnaire et examen médical
SPF SS - Allocations	▪Allocation de Remplacement de Revenus (ARR)	▪âge entre 18 et 65 ans ▪capacité de gain <= 33% personne valide	Questionnaire et examen médical
SPF SS - Autres droits	▪Carte de stationnement	▪âge >= 18 ans ▪perte autonomie >= 12 points ▪perte mobilité >= 2 points	Questionnaire et examen médical
ONEM - inaptitude permanente au travail de 33%	▪Liste des emplois possibles (établie par médecin de l'ONEM) ▪Dispense de contrôle de disponibilité ▪Suppression de la dégressivité des allocations de chômage	▪inaptitude permanente au travail de 33%	Certificat médical Avis du médecin de l'ONEM
ONEM - inaptitude permanente au travail de 66%	▪Indemnité d'incapacité / invalidité	▪inaptitude permanente au travail de 66%	Certificat médical Avis du médecin de l'ONEM
ONEM - handicap grave	▪Dispense de contrôle de disponibilité ▪Pas d'allocation de sauvegarde ni d'insertion professionnelle, mais préservation des allocations de chômage à ceux qui y avaient droit	▪pas de capacité de gain en raison d'un handicap grave :	Certificat médical Avis du médecin de l'ONEM
PHARE - Admission	▪Aides à l'emploi ▪Autres services accessibles aux personnes admises au PHARE : Services de participation par des activités collectives ; Centres d'activités de jour ; Services préparatoires à la formation ; Services de logement inclusif ; Logements collectifs adaptés ; Services d'accueil familial	▪âge <= 65 ans ▪incapacité physique >= 30% ou ▪incapacité mentale >= 20%	Dossier médical Avis de l'équipe pluridisciplinaire
PHARE - ETA	▪Travail en Entreprises de travail adapté	▪Admis au Phare, et ▪Enseignement spécialisé forme 2 + accompagnement à l'emploi en ETA, ou ▪Enseignement spécialisé + stages en ETA + stages négatifs dans le secteur du travail ordinaire, ou ▪Parcours d'échec, dû au handicap, dans le secteur du travail ordinaire	Formulaire Avis de l'équipe pluridisciplinaire
PHARE - Grande dépendance	▪Suivi particulier par l'Interface des situations prioritaires du Service PHARE ▪Activités de répit et de loisirs organisées par certains services ▪Remboursement de certains frais de déplacement ▪Subvention majorée pour les centres de jour ou d'hébergement ou autres services d'accompagnement	▪Admis au Phare et ▪dépendre en permanence de l'aide d'une tierce personne ▪ne pas disposer d'une réponse satisfaisante à ses besoins d'accueil et/ou d'hébergement	Formulaire Avis de l'équipe pluridisciplinaire

## 1. Allemagne

Le modèle allemand d'ateliers protégés (Werkstätten für behinderte Menschen), mis en place en **1960** et formalisé en **1974**, se caractérise par le fait qu'il est ouvert aux personnes avec les handicaps les plus lourds, y compris ceux qui sont généralement relégués dans des centres de jour<sup>168</sup>. Les dispositifs protégés sont définis comme des établissements de réhabilitation professionnelle. Les usagers bénéficient d'allocations de handicap et perçoivent une petite rémunération (211€/mois en 2024). Ce sont des organisations sans but lucratif, subsidiées à hauteur d'environ 75%. Leurs missions dépassent la mise au travail et incluent la formation et le développement personnel. Ce n'est qu'après une période d'accueil de trois mois et une formation de deux ans environ que les PSH peuvent être orientés vers des activités en atelier, des unités mobiles ou des détachements temporaires ou permanents.

Déjà depuis **2018**, l'état a voulu offrir des possibilités de transition vers le marché ordinaire aux usagers des WfbM en introduisant le « Budget for Work ». Cette formule inclut une prime d'insertion jusqu'à 75% du salaire, du « *job coaching* » et la possibilité d'un retour en WfbM si la transition n'a pas réussi.

Le dispositif allemand est soumis à de fortes tensions internes et des réflexions sont en cours pour réformer le système en **2024**. Le gouvernement allemand voudrait augmenter le financement des WfbM et recentrer leurs missions en transférant la formation vers d'autres opérateurs, surtout dans l'optique de rendre la transition vers le marché de travail ordinaire plus directe. D'autres mesures qui vont dans le même sens sont également envisagées :

- Permettre au WfbM de rendre des services sur le lieu de travail des personnes en situation de handicap ;
- Augmenter les sanctions pour les entreprises qui ne remplissent pas le quota<sup>169</sup>.

## 2. Belgique - Région flamande

Le décret du 12 juillet **2013**<sup>170</sup> et l'arrêté du 17 février **2017**<sup>171</sup> ont créé le cadre dans lequel les entreprises de travail adaptées (« beschutte werkplaatsen ») et les entreprises d'insertion (« sociale werkplaatsen ») sont regroupées. Elles portent toutes le nom de « maatwerkbedrijven » et doivent employer 55% de personnes qui souffrent d'un handicap ou d'un trouble psychosocial ou qui sont restées longtemps (24 mois minimum) éloignées du marché de l'emploi.

Le but de la réforme ne serait pas de mêler les deux publics cibles, TSH et des travailleurs valides éloignés de l'emploi, comme cela se fait dans les entreprises dites inclusives en France (EA) et en Italie (coopératives de type B), mais plutôt d'étendre les finalités et pratiques de transition vers l'emploi ordinaire des *sociale werkplaatsen* aux anciens ateliers protégés. Tous les travailleurs, qu'ils soient porteurs de handicap ou éloignés du marché de l'emploi, sont censés recevoir un « plan de développement personnel » au terme duquel, après 5 ans, un trajet d'insertion ("doorstroomtraject") est proposé à ceux qui en ont la possibilité. Le trajet est géré par des organismes financés par le Fonds Social Européen et inclut du *job coaching* et des stages accompagnés.

Les *maatwerkbedrijven* bénéficient de deux types de subventions :

- les primes à l'emploi, allant de 40 à 70% du salaire de référence, en fonction du niveau d'incapacité professionnelle du travailleur ;

---

<sup>168</sup> EASPD, *Fostering Employment through Sheltered Workshops: Reality, Trends and Next Steps*, 2022, p. 86-97.

<sup>169</sup> Les entreprises allemandes publiques et privées de minimum 20 employés doivent engager au moins 5% de personnes avec un handicap sévère.

<sup>170</sup> [Décret de l'autorité flamande du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective.](#)

<sup>171</sup> [Arrêté du gouvernement flamand du 17 février 2017 portant exécution du décret du 12 juillet 2013 relatif au travail adapté dans le cadre de l'intégration collective.](#)

- les aides à l'accompagnement et l'encadrement du public cible.

On compte 70 *maatwerkbedrijven* employant 19 000 personnes avec handicap. Ces entreprises ont réalisé un chiffre d'affaires de 300 millions € en 2019. Les subventions représentaient 49% du budget total<sup>172</sup>.

Le décret de 2013 prévoyait en outre la possibilité pour une entreprise ordinaire d'obtenir le statut de « *maatwerkafdeling* », ce qui lui permettait d'accueillir du public cible et de bénéficier d'aides publiques. Cette mesure a été remplacée en **2022** par l' « *individuele maatwerk* » qui donne accès à deux primes :

- la prime emploi (20% à 70% du salaire) compense la perte de productivité et/ou les frais d'adaptation, octroyée pour une période de 5 ans, renouvelable ;
- la prime accompagnement (montant forfaitaire) couvrant les frais d'accompagnement sur le terrain, réalisé en interne par un employé qualifié ou par un opérateur reconnu. Une « *maatwerkbedrijf* » peut être impliquée dans l'accompagnement des travailleurs.

Le travail en enclave représente entre 15 et 20% du chiffre d'affaires des *maatwerkbedrijven*, mais ce pourcentage serait en train de baisser. C'est ce qui a amené un groupe de parlementaires à soumettre une proposition en **2023** visant à assouplir les règles d'encadrement du travail en enclave prévu dans l'Arrêté de 2017.

### 3. Belgique – Région wallonne

La transformation des ateliers protégés en Entreprises de Travail Adapté (ETA) a eu lieu en 1995 en Wallonie (Décret du 6/4/1995<sup>173</sup> et Arrêté du 23/1/1997) et 1997 à Bruxelles.

En **2021**, une réforme de la réglementation des ETA wallonnes<sup>174</sup> visait surtout à mettre leur mécanisme de financement en conformité avec le régime européen des aides d'Etat. La Wallonie a fait le choix de se référer au Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC), sauf pour l'encadrement des stagiaires sous contrat d'adaptation professionnelle soumis aux règles relatives aux aides *de minimis* pour les services d'intérêt économique général (SIEG).

La grille d'évaluation des capacités professionnelles des TSH et les niveaux de compensation ont été revus. Le seuil minimal de compensation est fixé à 45 % de la perte de rendement, par souci de cohérence avec l'intervention maximale en matière de prime de compensation aux entreprises dans le milieu ordinaire. Le plafonnement est ramené à 75 % au lieu de 85% précédemment pour respecter le RGEC européen. Le Comité économique, social et environnemental wallon notait dans son avis n°1459 du 25/01/2021<sup>175</sup> que 9% des TSH en ETA ont une perte de rendement supérieure à 75 % et que les nouvelles règles seront économiquement intenable si aucune autre mesure incitative ne vient compléter le dispositif.

La réforme poursuit aussi un but de simplification administrative. Le montant de subventionnement est établi à partir d' « objectifs points » fixés pour une durée de trois ans. Afin d'assurer une transition en douceur, les objectifs de la première période ont été déterminés à partir des moyens financiers attribués antérieurement et des heures prestées par les travailleurs de production au cours de l'année 2019. Au terme des trois ans, les objectifs seront comparés aux heures valorisées des travailleurs de production. La valeur d'une heure dépend du niveau de compensation du handicap, ce qui devrait constituer un incitant à l'engagement des plus faibles.

Les subventions aux ETA sont dorénavant divisées en deux enveloppes annuelles :

- la « compensation handicap » qui couvre la perte de productivité du personnel de production, et
- les « coûts spécifiques » couvrant les coûts salariaux, sociaux et d'adaptation que les ETA doivent supporter de manière supplémentaire par rapport aux entreprises ordinaires.

---

<sup>172</sup> [Entretien avec Stef De Cock réalisé le 10 avril 2024.](#)

<sup>173</sup> Arrêté du Gouvernement wallon du 23 janvier 1997 relatif aux conditions auxquelles les entreprises de travail adapté sont agréées et subventionnées.

<sup>174</sup> CWASS, réglementation ETA, 01/01/2021.

<sup>175</sup> Avis n°1450 sur l'avant-projet d'arrêté réformant la réglementation relative aux entreprises de travail adapté du 25 janvier 2021.

Le montant de subvention par ETA s'obtient, dans les deux cas, en multipliant l'objectif point par la valeur du point, soit respectivement pour la compensation handicap et les coûts spécifiques, 9.456€ et 1.8204€ au 1/4/2020. Les ETA disposent ainsi d'une plus grande flexibilité dans l'utilisation de leurs subventions, que ce soit en nombre de TSH par niveau de compensation ou en nombre d'encadrants (pour autant que les minimums soient respectés). On ne trouve effectivement plus d'obligations quant au taux d'encadrement des TSH, sauf pour des situations spéciales comme la mise au travail dans des entreprises extérieures.

Les enclaves font l'objet d'une section à part dans le décret de 2021 (Section 6. - Mise au travail dans des entreprises extérieures) qui spécifie notamment les modalités d'encadrement, à savoir un encadrant sur place par tranche de 10 travailleurs. Alternativement, si l'équipe compte moins de 10 travailleurs, l'encadrant doit assurer au moins un passage hebdomadaire. Si le client désire engager le TSH au terme de la durée de l'enclave, l'ETA devra fournir un soutien administratif et social pendant une période de 3 mois et garantir la possibilité au travailleur, s'il en éprouve le besoin pendant cette même période, d'un retour au sein de l'ETA.

#### 4. Espagne

En Espagne, les dispositifs protégés sont appelés *Centres Spéciaux d'Emploi* (« *Centros Especiales de Empleo* » ou *CSE*)<sup>176</sup>. Ils ont été créés en **1980** pour les personnes en situation de handicap qui ne pouvaient pas travailler dans le milieu de travail ordinaire. Ils accueillent principalement des personnes souffrant de handicap intellectuel, de problèmes mentaux ou de handicap sévère physique ou sensoriel. Au fil du temps, on a constaté une diminution des travailleurs souffrant de handicap sévère et une évolution vers des entreprises à finalité commerciale.

En **2004**, une nouvelle législation<sup>177</sup> a régulé le fonctionnement des « *enclaves laborales* » afin de promouvoir l'emploi des personnes en situation de handicap dans le milieu de travail ordinaire. Les enclaves sont régies par un contrat conclu entre les CEE et l'entreprise ordinaire. Selon la convention d'enclave :

- un groupe de minimum trois travailleurs du CEE sont envoyés dans l'entreprise ordinaire pour y travailler ;
- une enclave dure minimum trois mois et maximum trois ans, mais une enclave peut être reconduite à condition pour l'entreprise d'engager les travailleurs à terme ;
- les travailleurs conservent leur contrat de travail avec le CEE.

Le Décret de 2004 met en avant la contribution des enclaves aux objectifs d'intégration des PSH sur le marché du travail. Elles permettent en même temps aux travailleurs des CEE de développer leur expérience professionnelle et aux entreprises ordinaires d'améliorer leurs connaissances des capacités et aptitudes réelles des TSH. Elles sont comptabilisées dans l'obligation du quota de réserve légale de 2%. Elles relancent la croissance des activités des CEE, la mobilité des travailleurs handicapés et l'engagement de nouvelles personnes.

Le manque de cohérence entre les primes pour les entreprises ordinaires et les subventions dans le milieu protégé constitue un piège à l'emploi pour les plus forts dans les CEE. C'est une des priorités du gouvernement pour les années à venir, ainsi que la participation des CEE dans l'emploi accompagné.

#### 5. Finlande

Les dispositifs protégés finlandais sont appelés « centres de formation » (*job training center*) et sont couplés aux centres de jour<sup>178</sup>. Les deux types de centres font partie d'un même organisme qui peut être financé et organisé par les municipalités ou par des opérateurs privés. Les usagers, principalement des personnes souffrant d'un handicap intellectuel, peuvent librement choisir au jour le jour de participer aux « activités

---

<sup>176</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 138-145.

<sup>177</sup> Décret royal espagnol 290/2004, du 20 février, qui réglemente les enclaves de travail comme mesure visant à promouvoir l'emploi des personnes handicapées.

<sup>178</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 76-85.

stimulantes » en centre de jour (« *day activities* ») ou aux « activités productives » (« *work activities* ») des centres de formation.

Les plus capables et motivés peuvent être détachés dans des postes de travail externalisés, soit dans des activités publiques (maisons de retraite, crèches) ou dans des activités privées (épiceries, restaurants). Cette possibilité débouche rarement sur un engagement dans le milieu de travail ordinaire.

Les entreprises ordinaires qui engagent une personne en situation de handicap bénéficient jusqu'à 50% de subsides sur le salaire et des subsides pour l'adaptation des conditions de travail ou pour l'assistance offerte par un autre employé. Les programmes d'emploi accompagné ont été introduits en Finlande depuis les années **1990**. Les personnes en situation de handicap récemment embauchées dans le milieu ordinaire peuvent bénéficier des services d'un *job coach* pendant une période d'intégration.

L'état finlandais prévoyait en **2020-23**, en plus de réorganiser le secteur, en ramenant son financement et sa gestion au niveau national, des mesures pour une meilleure intégration des PSH sur le marché ordinaire du travail, à savoir :

- hausser les aides à l'insertion jusqu'à 70% du salaire ;
- augmenter les compétences et le nombre des *job coaches* ; et
- créer une structure de placement de PSH vers le secteur public en espérant encourager ainsi le secteur privé à faire de même.

## 6. France

La loi du 11 février **2005** a renforcé l'obligation d'emploi des personnes handicapées, introduite en 1987, notamment en élargissant les sanctions aux employeurs publics jusque-là non concernés<sup>179</sup>. Les employeurs peuvent s'acquitter de leur obligation via :

- a) l'emploi de personnes handicapées ;
- b) l'accueil de stagiaires handicapés ;
- c) le recours à la sous-traitance avec le milieu protégé (entreprise adaptée et ESAT) ;
- d) la conclusion d'un accord de branche ou d'entreprise prévoyant un programme pluriannuel en faveur des personnes handicapées ;
- e) le versement d'une contribution financière à l'AGEFIPH (Association de Gestion du Fonds pour l'Insertion Professionnelle des Personnes Handicapées) ou au FIPHFP (Fonds pour l'Insertion des Personnes Handicapées dans la Fonction Publique). Selon la Cour des Comptes française, la collecte brute de contributions pour l'AGEFIPH s'est élevée à 320 millions d'euros€ en 2000.

L'« emploi accompagné », cofinancé par l'Etat, l'AGEFIPH et le FIPHFP, a été généralisé en décembre **2016**. Il associe les acteurs du médico-social et les acteurs de l'emploi et combine un accompagnement du PSH et de l'employeur.

La loi du 11 février **2005** a réformé les ateliers protégés, dénommés depuis cette date « entreprises adaptées ». Les EA sont des entreprises soumises aux dispositions du Code du Travail, qui ont la spécificité d'employer au moins 55 % de travailleurs handicapés parmi leurs effectifs de production. Les travailleurs sont recrutés parmi les personnes sans emploi les plus éloignées du marché du travail. Les EA sont aidées à hauteur de 20% environ. Les travailleurs d'une EA sont embauchés, salariés, et perçoivent le SMIC au minimum. La capacité professionnelle des travailleurs en EA doit être de 30% minimum.

---

<sup>179</sup> CAMBERLEIN Philippe, *Politiques et dispositifs du handicap en France. Chapitre 16. L'emploi et la formation professionnelle des personnes handicapées*, Dunod, 2019, p. 141-152.

La loi du 5 septembre **2018** pour la liberté de choisir son avenir professionnel rajoute trois mesures visant à renforcer l'inclusion des TSH sur le marché du travail ordinaire<sup>180</sup>.

- Les CDD « tremplins » : Un CDD, d'une durée entre 4 et 24 mois, potentiellement prolongeable, est conclu entre l'intéressé et l'entreprise adaptée au cours de laquelle un accompagnement individualisé doit permettre de favoriser la réalisation progressive d'un projet professionnel et d'une mobilité professionnelle, par la progression des compétences et des capacités des salariés mis en situation de travail.
- Les entreprises adaptées de travail temporaire : Des EA peuvent se spécialiser dans le travail temporaire pour les intérimaires en situation de handicap. Ces spécialistes ont également vocation à proposer une solution aux employeurs publics ou privés en matière de recrutement et de placement de PSH.
- Les entreprises pro-inclusives : Les Entreprises Adaptées créées après 2019 peuvent se porter volontaires afin de devenir un modèle pro-inclusion basé sur la mixité des publics recrutés (1 ETP valide pour chaque ETP TSH). Des objectifs de sorties sont également associés à cette expérimentation.

L'établissement ou service d'aide par le travail (ESAT) est la dénomination retenue par la loi du 11 février 2005 pour qualifier les ex-CAT (centre d'aide par le travail). Les ESAT perçoivent de l'État une dotation globale couvrant les frais d'hébergement et d'entretien de la personne handicapée et les charges de fonctionnement de l'activité sociale de l'établissement notamment, celles entraînées par le soutien éducatif et médico-social de la personne dans son activité de caractère professionnel ainsi que les frais de transport collectif.

Les charges directement entraînées par l'activité de production et de commercialisation ne sont pas comprises dans le financement. On estime que les subventions représentent 80% du budget total des ESAT.

Les ESAT sont des établissements relevant du secteur médico-social, régi par le code de la famille et de l'aide sociale. Elles sont financées à 80% par l'Etat. Les travailleurs sont des usagers et n'ont pas de contrats de travail, ils perçoivent une indemnité de 55% minimum du SMIC (Salaire minimum interprofessionnel de croissance). Le type de handicap est plus lourd que dans les EA : la capacité professionnelle des usagers peut y être inférieure à 30%.

## 7. Italie

L'Italie fait office de précurseur en matière de coopératives sociales<sup>181</sup>. Elles y sont nées en Italie au début des années 1980 afin de faciliter l'insertion professionnelle des personnes défavorisées. La loi de **1991** distingue deux types de coopératives sociales.

- Les coopératives de type A qui sont, notamment, des centres de réhabilitation financés par les autorités locales et les cotisations des familles.
- Les coopératives B qui ont pour objectif l'insertion socioprofessionnelle. Elles doivent employer au moins 30 % de personnes considérées par la loi comme défavorisées (handicapés physiques et mentaux, toxicomanes, détenus en liberté conditionnelle). Elles sont censées opérer et se financer de manière autonome. Une convention collective nationale leur octroie certains avantages : des temps de travail et des salaires réduits pour les travailleurs en insertion et la prise en charge par l'État des cotisations sociales des travailleurs défavorisés. De plus, elles peuvent contracter avec les collectivités publiques sans passer par des appels d'offre.

---

<sup>180</sup> « Emploi et handicap : les entreprises adaptées (EA) », dans *Ministère du Travail, de la Santé et des Solidarités*, <https://travail-emploi.gouv.fr/emploi-et-insertion/emploi-et-handicap/article/emploi-et-handicap-les-entreprises-adaptees-#:::text=Une%20entreprise%20adapt%C3%A9e%20est%20une,%C3%A9loign%C3%A9es%20du%20march%C3%A9%20du%20travail>, consulté le 20 mai 2024.

<sup>181</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 98-110.

Depuis **1999**, les entreprises ordinaires sont soumises à des quotas d'emploi de personnes en situation de handicap. Ce sont davantage les personnes souffrant d'un handicap physique qui y sont employées et les quotas sont très souvent contournés. La sous-traitance aux coopératives B est une alternative autorisée.

Les bureaux régionaux de placement collaborent avec les coopératives de type B : ils offrent de l'accompagnement professionnel, de l'assistance dans la recherche d'emploi, des formations et du soutien au travail.

## 8. Pays-Bas

La législation néerlandaise sur l'emploi des PSH a longtemps été celle de la loi de **1969** (*Wet Sociale Werkvoorziening*)<sup>182</sup>. D'après celle-ci, les dispositifs protégés étaient censés former les travailleurs en vue d'une transition vers le milieu ordinaire. Les transitions restant limitées, une nouvelle loi a été approuvée (*Participatiewet*) en **2015** en vertu de laquelle, d'une part, les aides aux entreprises ont été augmentées pour couvrir à la fois les salaires des TSH en insertion et les adaptations aux postes de travail et, d'autre part, les missions des dispositifs protégés ont été élargies de manière à :

- réserver le travail protégé aux personnes avec des besoins sévères ;
- orienter les autres PSH vers des détachements collectifs ou individuels dans des entreprises privées ;
- faciliter la transition vers un emploi accompagné en milieu ordinaire.

L'entrée en dispositif protégé est conditionnée à l'élaboration d'un plan individuel qui vise, au terme de plusieurs années de formation, un détachement ou un emploi dans le milieu ordinaire. Pour les travailleurs dits « plus faibles » le plan se concentre sur le maintien des compétences nécessaires au travail en milieu protégé.

Depuis 2015, les effectifs dans l'ancien système sont en nette réduction, 100 000 à 67 500 en 2021. 11 100 nouveaux postes ont été créés dans le cadre de la *Participatiewet*, qui se répartissent de manière égale entre du travail protégé et des détachements. Aucune transition n'a encore eu lieu vers le milieu ordinaire, le gouvernement néerlandais souhaite donc prendre des mesures incitatives en ce sens à l'avenir.

Le *Participatiewet* a fortement réduit les financements publics des dispositifs protégés. Les municipalités couvrent les déficits et en conséquence, les dispositifs protégés ont tendance à réduire le nombre d'admissions pour des raisons budgétaires.

Les Pays-Bas ont décidé de ne pas imposer d'obligation de quotas de TSH dans le secteur privé contrairement au secteur public. Ils ont fixé des objectifs croissants en accord avec le secteur privé, tout en prévoyant la possibilité de revenir à un système plus contraignant si nécessaire.

## 9. Pologne

De **1997 à 2008**, plusieurs textes législatifs ont mené à la création d'un réseau d'organisations à géométrie variable, dont trois qui sont concernées par la mise à l'emploi des TSH : les ZPCHs (*Zakład Pracy Chronionej*), les ZAZs (*Zakład Aktywności Zawodowej*) et les WTZs (*Warsztat Terapii Zajęciowej*)<sup>183</sup>.

- Les WTZ sont des centres pour des personnes souffrant de handicap sévère.
- Les ZAZs mélangent à la fois activités productives et activités sociales et inclusives pour des travailleurs souffrant d'un handicap moyen ou sévère. Elles bénéficient de financements publics conséquents (75% à 90% des coûts). Elles sont impliquées dans des activités préparatoires et de soutien pour la transition de leurs travailleurs vers les entreprises ordinaires.
- Les ZPCHs sont des entreprises à but lucratif qui doivent employer 30% à 50% de TSH, selon le type de handicap. Les ZPCHs étaient généreusement subventionnées, jusqu'à ce que l'Etat revoie sa

---

<sup>182</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 111-121.

<sup>183</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 122-137.

position. Les ZPCHs sont dès lors soumises à une forte pression économique. Elles sont les seules à profiter des possibilités de sous-traitance offertes aux entreprises qui désirent contourner les obligations en matière de quotas.

En février **2021**, le gouvernement polonais a approuvé sa "Stratégie pour les personnes handicapées pour 2021-2030" qui met l'accent sur l'intégration sur le marché de l'emploi des PSH. Il espère augmenter le taux d'emploi des personnes handicapées de 28,8 % en 2019 à 35 % d'ici 2025 et à 45 % d'ici 2030.

## 10. Suède

Il n'y a pas de quotas en matière d'emploi de PSH dans le marché du travail ordinaire en Suède, que ce soit dans le secteur privé ou public<sup>184</sup>. Au contraire, la politique du gouvernement suédois en matière de handicap est plus portée sur la non-discrimination. Le *Discrimination Act* de **2008** étend les mesures à des secteurs précédemment non couverts, comme l'emploi dans les secteurs public et privé<sup>185</sup>. Une accessibilité inadéquate ou l'absence de mesures d'accessibilité à l'emploi sont considérées comme une forme de discrimination. Des aménagements raisonnables doivent être mis en place. Les situations irrégulières peuvent faire l'objet d'une enquête d'un médiateur qui peut remettre des recommandations. Le non-respect de celles-ci peut mener à des sanctions financières.

La Suède a investi massivement dans les méthodes d'emploi accompagné dès les années **1990**. C'est le service public de l'emploi lui-même qui s'en charge. Les conseillers du service public de l'emploi, formés spécifiquement à cet accompagnement (*SIUS-konsulenter*), peuvent consacrer jusqu'à une dizaine d'heures par mois au suivi de chaque bénéficiaire et à l'accompagnement de l'employeur.

Pour autant, les politiques inclusives ne se substituent pas au travail protégé. On distingue les formules d'emploi à durée déterminée et celles à durée indéterminée.

- Les ateliers protégés ont été remplacés en **1996** par un dispositif d'emplois réservés au sein des services communaux. Les PSH sont orientées par le service public de l'emploi vers des emplois à durée déterminée dans les communes. Ces contrats visent l'obtention d'un engagement durable au sein de la commune ou chez un autre employeur.
- L'emploi protégé à durée indéterminée est l'objet d'un monopole de l'entreprise d'État, Samhall. Créée en **1980**, Samhall emploie 24 000 personnes présentant une capacité de travail réduite. Le nombre de recrutements, le montant de la subvention accordée par l'État (environ la moitié du budget de l'entreprise) et l'objectif quantitatif de sorties vers l'emploi ordinaire sont négociés annuellement au niveau national entre Samhall et le service public de l'emploi. L'entreprise est donc soumise à un certain impératif de rentabilité économique qui a conduit à un repositionnement des activités de l'entreprise qui se concentre aujourd'hui sur les prestations d'entretiens et de nettoyage de locaux.

L'entreprise Samhall, qui emploie les personnes éloignées du marché du travail, applique également, dans une certaine mesure, le modèle inclusif. Tout d'abord, les activités de l'entreprise ont très largement évolué depuis la création de l'entreprise, en 1980. Proposant initialement des activités de manufacture en ateliers ségrégués, Samhall concentre aujourd'hui 80 % de ses activités à l'entretien des locaux. Les personnes exerçant les activités d'entretien des locaux sont, de fait, amenées à travailler en milieu ouvert, dans les gares, les aéroports, les supermarchés, etc. En outre, l'entreprise répond à des objectifs croissants de transition vers l'emploi ordinaire, imposés par le service public de l'emploi. Ces objectifs sont passés de 1 000 accompagnements vers l'extérieur, en 2009, à 1 100 en 2017, puis 1 500 en 2019 (soit 6% de l'effectif total). L'entreprise Samhall développe elle aussi des méthodes d'emploi accompagné pour répondre à ces objectifs.

---

<sup>184</sup> JAFFRÈS Fanny, « Articulation entre politique inclusive et travail protégé des personnes handicapées: le cas suédois », dans *Formation emploi Revue française de sciences sociales*, vol. 154, p. 177-195.

<sup>185</sup> « Discrimination Act, 2008:567 », dans *Diskriminerings Ombudsmannen*, <https://www.do.se/choose-language/english/discrimination-act-2008567>, consulté le 20 mai 2024.

## 11. Tchéquie

Un dispositif protégé est reconnu s'il est composé de plus de 50% de personnes handicapées<sup>186</sup>. En **2012**, le terme de dispositif protégé est passé de « atelier protégé » à « emploi protégé » afin d'éviter les connotations négatives.

Les dispositifs protégés se regroupent en deux catégories selon qu'ils possèdent un objectif lucratif ou non :

- les premiers (à objectif lucratif) emploient majoritairement des travailleurs avec un handicap de 1<sup>er</sup> degré, c'est-à-dire léger et s'orientent vers des activités de production ;
- les seconds (à objectif non lucratif) ciblent davantage les handicaps de 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> degré, c'est-à-dire moyen et sévère et se concentrent sur des activités socio-thérapeutiques.

Les aides apportées aux dispositifs protégés tchèques sont importantes. Les subsides sont les mêmes, quelle que soit la catégorie du dispositif protégé afin de compenser la moindre productivité de travail des travailleurs en situation de handicap (jusqu'à 75% du salaire).

La Tchéquie impose aux entreprises ordinaires de 25 salariés ou plus d'employer au moins 4% de personnes en situation de handicap. Le quota peut être contourné par de la sous-traitance aux dispositifs protégés ou par le paiement d'une amende. Cependant, les entreprises ordinaires ont tendance à ne pas respecter le quota. Les causes mentionnées incluent les préjugés des entreprises par rapport au travail des PSH, l'insuffisance des incitations financières, les lourdeurs administratives, le manque d'informations et de conseils.

Le système a été critiqué : le taux d'intégration dans le marché ordinaire est trop bas et les moyens publics sont encore trop orientés vers les dispositifs protégés. Les nouvelles mesures prévues pour la période **2021-2025** vont dans le sens :

- d'une meilleure répartition des subventions entre les dispositifs protégés, tenant compte du fait que certains dispositifs peuvent dégager des marges confortables du fait de leurs activités de production alors que les autres sont limitées par leurs missions sociales ;
- de moyens pour faciliter l'intégration des PSH sur le marché du travail ordinaire, à savoir le renforcement des ressources et compétences des agences pour l'emploi, la sensibilisation
- et l'augmentation d'incitations financières pour les entreprises ordinaires qui engagent des PSH.

---

<sup>186</sup> EASPD, *Op. cit.*, p. 65-75.