

---

# Objectifs sociaux et impératifs de rentabilité économique dans les entreprises de travail adapté

Stéphane EMMANUELIDIS\*

---

**Abstract**– *This article shows that the challenge for Belgian sheltered workshops is to keep the social goal – providing disabled persons with adequate jobs – and simultaneously to use economic activity as a mean to achieve that goal.*

**Keywords** – *Sheltered workshops, social goals, economic activity.*

---

## 1 L'EMPLOI DES PERSONNES HANDICAPÉES : UNE NOTION RÉCENTE

L'emploi des personnes handicapées, contrairement à ce que l'on a trop souvent tendance à croire, n'est pas une notion statique dont les caractéristiques perdurent dans le temps. Au contraire, sous un vocable identique depuis un peu moins d'un demi siècle se dissimulent des objectifs et des résultats qui ne cessent, et ne doivent cesser, d'évoluer.

### 1.1 L'emploi en 1963 – l'emploi en 2004

C'est en 1963 que l'on a créé en Belgique les premières mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Nous étions alors en situation de plein emploi et nous venons d'ailleurs de fêter le 40<sup>e</sup> anniversaire de la convention belgo-marocaine qui symbolise à merveille la situation de l'époque : il y avait en Belgique trop peu de travailleurs par rapport aux emplois à pourvoir, et l'on devait conclure avec des pays étrangers des conventions visant à fournir la main-d'œuvre néces-

---

\* Stéphane EMMANUELIDIS est directeur des entreprises du Village n° 1, président de l'APEF (association des fonds sociaux du non-marchand francophone), vice-président de l'EWETA (entente wallonne des entreprises de travail adapté).

saire à l'économie belge. Ce type de configuration a pour effet de repousser au maximum les limites de l'exclusion : tout qui en était capable se voyait proposer un emploi. Et ce d'autant que la part des besoins d'emplois non qualifiés était nettement supérieure à ce que l'on connaît aujourd'hui. Seules les personnes qui étaient irrémédiablement inaptes à quelque activité professionnelle aussi rudimentaire fut-elle, se retrouvaient exclues du marché de l'emploi.

Autrement dit, il y a fort à parier que la plupart des travailleurs des entreprises sociales, des entreprises de travail adapté ou plus généralement des entreprises d'économie sociale d'aujourd'hui, auraient facilement trouvé leur voie, il y a 40 ans, dans l'économie ordinaire. Au contraire, aujourd'hui, l'emploi est la préoccupation principale de notre économie ; le chômage frappe durement et longuement les travailleurs les moins qualifiés, sans épargner les autres catégories de demandeurs d'emploi. Assez naturellement, l'exclusion du marché de l'emploi touche donc plus durement les personnes les plus fragilisées, et notamment celles qui sont porteuses d'un handicap.

## **1.2 L'emploi comme première action sociale en faveur des personnes handicapées**

Mais que proposaient les pouvoirs publics aux personnes handicapées en 1963 ? La réponse peut surprendre aujourd'hui, mais elle est pourtant réelle, rien n'existait. Seuls les enfants bénéficiaient de l'enseignement spécial et des internats qui s'y organisaient. Par contre, aucune politique publique ne venait en aide aux personnes handicapées adultes. Il fallut donc attendre 1963 pour que soit créé, au sein du Ministère de l'Emploi, le Fonds National de Reclassement Social des personnes Handicapées (FNRS) qui avait pour mission, notamment, d'agréer et de financer les ateliers protégés. L'objectif était alors de proposer aux personnes handicapées un tremplin vers l'emploi traditionnel. Rien de surprenant, à cette époque de plein emploi. Et puisque l'objectif avoué était de constituer une transition, une étape provisoire, les conditions de travail et de rémunération n'avaient rien de comparable avec ce que les entreprises « normales » du pays proposaient.

Si l'on résume la situation de l'époque, on a donc créé, en période de plein emploi, et en guise de transition, des entreprises « en marge » aux conditions de travail et de rémunération adaptées ; et tout cela, alors que rien d'autre n'existait comme activités pour les personnes handicapées adultes. Les ateliers protégés ont donc représenté la seule possibilité d'accueillir et d'occuper les personnes handicapées qui ne pouvaient s'insérer dans un milieu professionnel normal.

Ce n'est qu'au début des années 1970 que la situation a commencé à se modifier en profondeur, et ce sur deux plans ; la situation de l'emploi s'est progressivement dégradée et des structures d'accueil de jour et d'hébergement ont été créées par les pouvoirs publics en faveur des personnes handicapées adultes. Donc, d'une part, des lieux mieux adaptés étaient en mesure d'accueillir les personnes handicapées qui ne pouvaient s'intégrer dans les entreprises traditionnelles et, d'autre part, de plus en plus de personnes handicapées qui auraient sans

problème trouvé du travail dans le circuit ordinaire en 1963, étaient chômeuses dans les années 1970. Et ce phénomène s'est amplifié durant les décennies suivantes.

Que les entreprises de travail adapté d'aujourd'hui n'accueillent pas le même public que les ateliers protégés de 1963, n'a donc rien d'anormal ; c'est la faiblesse des politiques sociales de 1963, et une certaine usurpation des vocables qui font parfois penser à une détérioration de la qualité de l'accueil des entreprises de travail adapté. Mais en réalité, en 1963, les ateliers protégés accueillaient des « travailleurs » qu'ils ne rémunéraient même pas un Euro de l'heure ! Et ce, dans des « entreprises » presque intégralement subventionnées, investissements compris. Nous ne pouvons, bien entendu, qu'être profondément reconnaissants au créateur du système et aux fondateurs des premiers ateliers protégés, puisqu'ils ont pallié, à eux seuls, et pendant près de vingt ans, l'absence de prise en charge par les pouvoirs publics des activités occupationnelles des personnes handicapées. Mais sachons aussi apprécier à sa juste valeur l'évolution qu'a connue la structure de l'emploi des personnes handicapées, compte tenu d'une part, de l'évolution de l'emploi global dans notre pays, et d'autre part, de la création de structures adaptées, tels que les centres de jour et les homes occupationnels. L'emploi des personnes handicapées tel qu'on le conçoit aujourd'hui est dès lors une notion récente.

## **2 DES ATELIERS PROTÉGÉS AUX ENTREPRISES DE TRAVAIL ADAPTÉ**

De mon point de vue, il a fallu attendre la moitié des années 1990 pour que l'on puisse considérer comme de l'emploi au sens propre du terme ce que les ateliers protégés proposaient aux personnes handicapées. Mais, pour s'en convaincre, il nous faut observer en quoi l'emploi d'aujourd'hui est différent de l'occupation qui était proposée il y a 40 ans par les ateliers protégés.

### **2.1 De l'atelier de passage à l'emploi durable**

Il y a quelques années, le gouvernement wallon a abandonné la notion d'atelier protégé, lui préférant le concept d'entreprise de travail adapté. Au-delà des mots, ce changement a voulu symboliser une profonde évolution des structures. Par leur objectif tout d'abord. En 1963, les ateliers protégés étaient un tremplin : les « travailleurs » étaient censés y être de passage vers l'emploi ordinaire. Quoique louable, cette intention a bien vite démontré ses limites ; elle imposait tout d'abord à un public déjà fragilisé ce que l'on n'imposait pas aux travailleurs ordinaires : le défi permanent de devoir progresser, de devoir changer d'emploi, d'employeur, de collègues, et ce dans un profond sentiment d'inaboutissement et d'insécurité.

Elle induisait ensuite une profonde frustration pour les 99 % de travailleurs qui n'arrivaient pas à quitter l'atelier protégé pour un emploi ordinaire, et qui se trou-

vaient donc « relégués » de manière permanente dans un système qualifié de transitoire, une sorte de « pis-aller ».

Il a fallu attendre la moitié des années 1990 pour que les pouvoirs publics reconnaissent l'emploi « protégé » comme un emploi en tant que tel, et qui pouvait donc constituer légitimement un aboutissement pour les travailleurs vis-à-vis desquels il représentait la solution la plus adéquate. Concrètement, en changeant de dénomination, les pouvoirs publics ont gommé le caractère transitoire de l'emploi des entreprises de travail adapté. Il faut cependant reconnaître qu'à elle seule, cette mesure aurait été assez creuse. Mais elle prend par contre tout son sens lorsqu'on examine les autres plans sur lesquels les entreprises de travail adapté ont connu des évolutions.

## **2.2 Emploi et rémunération**

Lorsqu'elle crée de l'emploi, une entreprise permet à ses travailleurs de s'intégrer socialement, certes en leur permettant de contribuer utilement à l'économie du pays, mais aussi, et surtout, en leur octroyant un revenu qui leur permet de faire vivre leur famille, d'acquérir ou de louer un logement, de subvenir à leurs besoins primaires, d'avoir des loisirs, des hobbies, de financer leurs moyens de transport... Or, les ateliers protégés, à l'origine, procuraient un sentiment d'utilité sociale, mais ne proposaient pas d'activités suffisamment rémunératrices pour subvenir aux besoins évoqués ci-avant. Était-ce alors réellement de l'emploi ? Je pense que non. Il existe bien d'autres activités qui peuvent procurer un sentiment d'utilité mais qui ne constituent pas un emploi. Le fait de pouvoir vivre décemment de la rémunération de son travail est une composante essentielle de la notion d'emploi. Et il faut bien reconnaître que cette dernière caractéristique n'est apparue que bien tardivement dans le secteur des ateliers protégés, avec l'application du salaire minimum garanti intersectoriel. C'est ainsi qu'aujourd'hui, un travailleur handicapé débutant sa carrière dans une entreprise de travail adapté bénéficie d'un pouvoir d'achat comparable à celui de bien d'autres professions du reste de l'économie du pays. Pourtant, cette revalorisation pécuniaire, si elle fût nécessaire et indispensable, n'était pas à elle seule suffisante pour que l'emploi des personnes handicapées soit comparable à celui des autres travailleurs du pays. En Belgique en effet, le fait d'être travailleur est synonyme d'appartenance à un processus complexe et complet de participation à la vie des entreprises.

## **2.3 Emploi et participation des travailleurs**

L'histoire sociale de notre pays fait de chaque travailleur un acteur essentiel de la vie des entreprises ; par les organes de décision et de participation, tels que le conseil national du travail, les commissions paritaires, les conseils d'entreprises, les comités de prévention et de protection du travail, ou les délégations syndicales. Au travers d'organisations syndicales structurées, chaque travailleur participe activement, non seulement à la vie de son entreprise, mais aussi à la vie de son

secteur d'activité, ou encore à la vie de l'ensemble des secteurs du pays. Pour les matières touchant au droit social, les organisations des travailleurs partagent même avec les organisations des employeurs certaines compétences que le législateur leur a déléguées. Il s'agit là d'un héritage de notre histoire, de notre culture sociale. Dès lors, si l'on ne peut s'impliquer dans ce processus, est-on réellement un travailleur au sens plein du terme ?

Toujours est-il que, jusqu'au début des années 1990, une seule catégorie de « travailleurs » était exclue de ce processus : les travailleurs des ateliers protégés. Concrètement, les ateliers protégés étaient exclus du champ d'application de la loi de 1968 sur les conventions collectives de travail. De ce fait, le revenu minimum garanti instauré par une convention collective de travail du conseil national du travail était applicable à tous les travailleurs du secteur privé sauf à ceux des ateliers protégés. Et des dérogations étaient octroyées à ces ateliers pour que les élections sociales ne s'y organisent pas. Les raisons invoquées tenaient notamment aux interrogations sur la capacité des travailleurs handicapés à maîtriser les éléments nécessaires à la participation efficace et effective à la concertation sociale.

Toutefois, par ce type de dérogation, c'est l'ensemble d'un secteur, l'ensemble des travailleurs de ce secteur qui se trouvaient en marge des autres secteurs et des autres travailleurs du pays. Aujourd'hui, les pouvoirs publics, et surtout les organisations d'employeurs et de travailleurs du secteur ont fait le choix courageux de gommer ces différences. Les entreprises de travail adapté ont une commission paritaire, les travailleurs des entreprises de travail adapté peuvent être syndiqués, peuvent voter aux élections sociales, et peuvent y être candidats et élus ; ils participent à la conclusion de conventions collectives de travail. C'est d'ailleurs de la sorte que leur revenu minimum mensuel garanti leur a été appliqué. Et, force est de constater que ces évolutions n'ont pas pénalisé le développement des entreprises de travail adapté. Au contraire, elles ont coïncidé avec une constante progression tant qualitative (de par la nature des emplois proposés) que quantitative (de par le nombre d'emplois nouveaux créés) de ce secteur.

## **2.4 Subventions : assistance aux entreprises ou soutien à l'emploi ?**

Une autre question centrale, lorsque l'on parle d'emploi protégé ou adapté, est celle du financement par les pouvoirs publics. À l'origine, le type de financement proposé était, tant qualitativement que quantitativement, différent de ce que l'on connaît aujourd'hui. Il s'agissait en effet, d'un financement qui dépassait largement les 60 % du budget des ateliers protégés de l'époque. Les investissements étaient subventionnés et la masse salariale faisait l'objet d'un soutien forfaitaire.

Aujourd'hui par contre, la part totale de subventions tourne autour de 35 % du budget d'une entreprises de travail adapté, les 65 % restants devant donc être impérativement générés par l'activité économique. En outre, les montants subventionnés ne le sont plus forfaitairement mais bien en tenant compte de la perte

de rendement que représente réellement, sur le plan professionnel, l'existence du handicap. Le fait d'engager un travailleur handicapé dans une entreprises de travail adapté n'est donc plus automatiquement la garantie d'un subventionnement important : cela dépendra de l'impact réel du handicap sur l'aptitude professionnelle du travailleur. Et cela est décidé par les représentants de l'Agence Wallonne pour l'Intégration des Personnes Handicapées, c'est-à-dire, l'administration de la Région wallonne chargée de cette matière et qui agit donc en toute indépendance par rapport aux dirigeants de l'entreprise de travail adapté. Quant aux investissements, ils continuent à être soutenus mais selon des règles qui prévoient des remboursements des montants reçus sur base des amortissements ; cela impose donc aux entreprises de rentabiliser leurs investissements par l'activité économique menée, ce qui n'était pas le cas précédemment. La mutation est donc plus importante qu'il n'y paraît : les entreprises de travail adapté ne sont plus des entreprises subventionnées ; il s'agit par contre, de compenser financièrement l'impact réel du handicap des travailleurs sur la viabilité économique de l'entreprise.

Et par ce fait, les entreprises de travail adapté ne sont plus tellement éloignées des autres entreprises du pays qui peuvent, elles aussi, bénéficier d'une aide basée sur les mêmes principes de compensation de la perte de rendement des travailleurs handicapés qu'elles engageraient. Il faut néanmoins souligner qu'il existe encore une différence dans la part maximale de subventions compensatoires octroyables qui est de 50 % pour une entreprise traditionnelle et de 75 % dans les entreprises de travail adapté.

## **2.5 Une évolution considérable**

Pour se résumer, en 1963, des ateliers protégés, en période de plein emploi, constituaient la seule activité de jour proposée aux personnes handicapées adultes. Bon nombre de ces personnes, qui aujourd'hui préféreront s'intégrer dans un service d'accueil de jour par exemple, s'y retrouvaient donc employées, mais selon un régime d'exception, tant sur le plan de la rémunération, que sur le plan des autres conditions de travail. Et tant le niveau que le type de subventions de l'époque, rendaient secondaire la part de l'activité économique dans la viabilité de l'entreprise. Il s'agissait donc d'entreprises pour des travailleurs, mais ces entreprises n'en n'étaient pas tout à fait, et les travailleurs engagés n'étaient pas vraiment des travailleurs non plus.

Aujourd'hui, alors que le nombre d'exclus du marché de l'emploi ne cesse de s'accroître, les entreprises de travail adapté proposent aux travailleurs handicapés un emploi en tous points comparables aux autres emplois du pays, et ce, au moyen d'un mécanisme de subventionnement transparent et calqué sur ce qui est proposé aux autres entreprises du pays qui engagent des personnes handicapées.

Les effets de ces évolutions sont les suivants : aujourd'hui, pour créer de l'emploi pour des personnes handicapées, une entreprise de travail adapté doit avant tout assurer la pertinence économique de l'opération. En effet, seule la part réellement pénalisante du handicap dans le processus économique fera l'objet d'une

compensation. Pour le reste, l'entreprise devra suivre absolument toutes les règles qui sont imposées aux autres entreprises du pays. Les vocables sont donc dorénavant utilisés à leur juste signification : il s'agit donc bien d'entreprises à part entière, et de travailleurs à part entière également. La question légitime que l'on doit maintenant se poser est de savoir si la dimension sociale n'a pas été délaissée pour satisfaire aux impératifs économiques.

### **3 L'ACTION SOCIALE PAR UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE, UN PARADOXE ?**

#### **3.1 Les différents modèles de l'occupation quotidienne des personnes handicapées**

Chez nous ou dans les pays comparables, les différentes activités de jour proposées aux personnes handicapées adultes peuvent être sommairement classifiées comme suit :

- une activité strictement occupationnelle pour les personnes handicapées qui ne peuvent participer à une quelconque activité de type professionnel. Ce sont chez nous les services d'accueil de jour ou les activités des services résidentiels pour adultes ;
- une activité de type professionnel, mais à des conditions dérogatoires par rapport aux autres entreprises. Ce sont les ateliers protégés de 1963 en Belgique, ou les centres d'aide par le travail, en France par exemple ;
- une activité professionnelle au sein d'entreprises de travail adapté, mais proposant des emplois comparables en tous points aux autres emplois du pays. Ce sont nos entreprises de travail adapté ou les ateliers protégés français.

Un constat immédiat apparaît : aujourd'hui, il n'y a pas en Belgique de demi mesure ; soit une personne handicapée ne peut travailler et se verra proposer des activités occupationnelles auxquelles elle devra contribuer financièrement par le truchement d'une part contributive, soit la personne est capable de travailler et elle se verra alors proposer un emploi en tous points comparables aux emplois des autres travailleurs de Belgique (rémunération, conditions de travail, représentation syndicale...). Or, à ma connaissance, la Belgique est le seul pays à avoir osé instaurer une politique aussi tranchée, et ce par le travail conjoint et concerté des pouvoirs publics, des organisations de travailleurs et d'employeurs.

Il est donc intéressant de comparer cette situation avec celle de nos voisins. En France coexistent des centres d'aide par le travail, qui bénéficient de dérogations par rapport au régime général du travail, et des ateliers protégés qui sont, eux, comparables à nos entreprises de travail adapté. Et l'emploi est réparti inégalement entre les deux structures : 80 % des emplois de personnes handicapées sont proposés dans des centres d'aide par le travail, et seulement 20 % dans des ateliers protégés. Pourtant, les types de travaux des deux structures sont compa-

rables à ce que l'on propose dans nos entreprises de travail adapté. Il est donc probable que, si les centres d'aide par le travail n'existaient pas, tous les emplois se retrouveraient dans les ateliers protégés en France ; ce qui ferait progresser 80 % des travailleurs dans leurs statuts social et pécuniaire. Je suis donc résolument favorable au choix belge qui évite toute hypocrisie : soit une personne est incapable de travailler et bénéficiera alors de structures occupationnelles plus adaptées à ses besoins et financées le mieux possible à cet effet ; soit la personne peut travailler et se verra alors proposer un emploi à part entière.

Il semble en effet inutile de prévoir des situations intermédiaires, des « sortes d'emplois » qui n'en sont pas réellement. Et ce d'autant que le mécanisme des entreprises de travail adapté a réellement fait ses preuves. De par le nombre d'emplois qui ne cesse de progresser. De par la qualité et le caractère stable et durable de ces emplois. Et aussi, comme démontré par l'étude du professeur Jacques Defourny réalisée à la demande du ministre des affaires sociales wallon, Thierry Detienne, parce que chaque emploi créé dans une entreprise de travail adapté wallonne rapporte plus qu'il ne coûte aux pouvoirs publics belges.

## 3.2 L'évolution du public cible

« Les entreprises de travail adapté n'acceptent plus les vrais travailleurs handicapés ». Voilà une affirmation très souvent entendue. Mais qu'en est-il réellement ? Tout d'abord, je le répète, ne comparons pas la situation d'aujourd'hui à celle de 1963. Pourquoi ne pas admettre plutôt l'hypothèse selon laquelle des personnes mal orientées en 1963, faute d'autres solutions, ont aujourd'hui la chance de pouvoir bénéficier de structures adaptées à leurs besoins, telles que les services d'accueil de jour, par exemple ?

Ensuite, bon nombre de travailleurs qui auraient, en 1963, été aisément employés par le secteur traditionnel malgré leur handicap, n'ont plus cette chance aujourd'hui ; n'ont-ils pas, dès lors, le droit légitime à un emploi adapté si telle est aujourd'hui leur seule perspective d'intégration ? Une personne handicapée désirant travailler, devrait-elle en effet se voir refuser tout accès à un emploi adapté, sous prétexte que son niveau de qualification lui permettrait théoriquement de rechercher un emploi dans le secteur ordinaire, emploi qui lui est rarement proposé ? Bien sûr que non ; les entreprises de travail adapté ne sont pas là pour segmenter les publics cibles, mais bien pour tenter de créer de l'emploi pour toutes les personnes handicapées susceptibles de travailler, mais qui se trouvent exclues du marché du travail. C'est le système adapté de subventionnement qui fera la différence entre le financement d'une personne handicapée productive et hautement qualifiée par rapport à une personne plus lourdement handicapée ou moins qualifiée.

Enfin, jamais dans l'histoire des entreprises de travail adapté les personnes les plus handicapées n'ont eu autant de chance de trouver ou de conserver leur emploi. C'est en effet par la diversité des aptitudes, des compétences et des qualifications, et aussi par une certaine dimension des entreprises, qu'il sera de plus en plus facile d'intégrer les personnes les plus menacées.



## **4 EN GUISE DE CONCLUSION : LE SOCIAL EST LA FINALITÉ, L'ÉCONOMIQUE EST LE MOYEN...**

Tout bien pesé, l'objectif social des entreprises de travail adapté est particulièrement bien rempli de nos jours. En Wallonie, plus de 5.000 travailleurs handicapés vivent dignement d'un travail réellement utile et rémunérateur. Et ce chiffre pourrait rapidement s'accroître si l'on supprimait l'interdiction de dépasser le chiffre de 5.313 travailleurs handicapés dans les entreprises de travail adapté en Wallonie ; cette mesure pénalise d'ailleurs tout autant les candidats travailleurs que les entreprises de travail adapté et que les pouvoirs publics eux-mêmes qui, dans leur globalité, gagnent de l'argent à chaque emploi créé.

On l'a vu, les pouvoirs publics considèrent qu'en aidant les entreprises de travail adapté à concurrence de 35 %, 65 % de leurs ressources doivent être générées par l'activité économique. Le défi consiste alors à conserver la finalité sociale – la création d'emplois de personnes handicapées – et d'utiliser l'action économique comme le moyen d'y parvenir. Le danger serait par contre d'inverser ces deux concepts et de s'écarter ainsi de la mission initiale. Par contre, en relevant ce défi, toutes les perspectives les plus enthousiasmantes s'ouvrent. Car si l'on y réfléchit, le vrai métier de chaque entreprises de travail adapté est la capacité de créer et de maintenir l'emploi durable et de qualité pour les personnes handicapées. Les différentes activités menées ne sont donc jamais que des moyens mis en œuvre pour y parvenir. Le nombre d'emplois de personnes handicapées créés directement par les entreprises traditionnelles n'est pas, par contre, en progression significative. Mais ces entreprises traditionnelles ne restent pas pour autant inactives sur le plan social. En effet, en confiant, comme elles le font de plus en plus, une partie de leurs activités à des entreprises de travail adapté ou à d'autres entreprises d'économie sociale, elles acceptent bel et bien de consacrer une part de leurs performances économiques au service d'une finalité sociale.

Au croisement entre les politiques sociales dont elles sont un opérateur, et le monde économique au sein duquel elles évoluent, les entreprises de travail adapté s'acquittent de mieux en mieux de cette mission : veiller à ce qu'une part de plus en plus conséquente des activités économiques menées dans notre pays soit consacrée à la création et au maintien de l'emploi des personnes handicapées.

Et plutôt que de « préparer » par du simili-travail le passage d'hypothétiques candidats travailleurs vers le « vrai marché de l'emploi », ce sont les entreprises de travail adapté qui ont fait le chemin : par un relèvement qualitatif des conditions de travail et de rémunération, elles ont apporté aux travailleurs handicapés ces emplois durables et de qualité, qui sont aujourd'hui une réalité tangible, plutôt que de les laisser perpétuellement et en vain les rechercher ailleurs.