

Avis N°19

Adopté le 24 novembre 1998

**Renouvellement de l'agrément des organismes d'insertion
socio - professionnelle pour la période 1999 - 2001**

INTRODUCTION

Le décret du 27 avril 1995 prévoit que l'agrément des organismes d'insertion socio-professionnelle est accordé pour une durée de trois ans par le Collège de la Commission communautaire française, après avis successifs de la Commission consultative FEE et du Comité de gestion de Bruxelles Formation.

En application du décret, l'avis de la Commission consultative est sollicité par le Ministre TOMAS sur l'agrément des organismes d'insertion socio-professionnelle pour la période 1999 - 2001. La demande d'avis s'appuie sur un rapport administratif coordonné par l'administration de la Commission communautaire française et Bruxelles Formation quant à la mise en œuvre du décret pour la période 1996 - 1998 arrivée à échéance.

Ce rapport se situe dans le prolongement de l'évaluation approfondie des actions développées dans le cadre du décret, présentée à la Commission consultative le 2 juin 1997. Il est principalement destiné à actualiser l'information donnée en juin 1997. Certains des éléments d'évaluation n'ont pas été réexaminés, dont notamment le résultat au terme des actions en matière de mise à l'emploi. Le rapport actualise, par contre, les éléments qui entrent directement en compte dans le renouvellement de l'agrément, à savoir les informations sur le public visé et sur le type d'actions à promouvoir par les organismes.

La proposition de renouvellement des agréments pour la période 1999 - 2001 est faite sur base :

- du volume d'heures conventionnées avec Bruxelles Formation pour les années 1996, 1997 et 1998 (décision du Comité de gestion à la date du 16 octobre 1998);
- des rapports d'activités rentrés par les opérateurs pour les années 1996 et 1997;
- des visites aux organismes effectuées par le service Formation professionnelle de la Commission communautaire française.

Les éléments qui appuient la proposition de l'administration de la Commission communautaire française pour le renouvellement de l'agrément sont les suivants:

- la confirmation par Bruxelles Formation du volume d'heures (minimum 9.600 heures/an) conventionnées en 1998;
- le contrôle administratif des organismes par le service Formation professionnelle de la COCOF;
- la vérification des attestations et diplômes du personnel pédagogique par le service susmentionné.

Les 43 organismes agréés en 1996 ont introduit, dans les délais et sous la forme prescrite, leur demande de renouvellement d'agrément pour une nouvelle période de trois ans. La majorité d'entre elles (37) sont recevables à la date du 19 octobre 1998 et le renouvellement de l'agrément est donc proposé pour elles.

Six associations ne sont pas recevables au moment de l'examen des dossiers (absence ou insuffisance des heures conventionnées et / ou non-conformité des qualifications du personnel pédagogique).

AVIS DE LA COMMISSION CONSULTATIVE:

L'avis de la Commission consultative est rendu en application rigoureuse des termes du décret du 17 avril 1995. Il s'inscrit néanmoins dans une portée plus large, compte tenu d'une double dimension : les compétences de la commission, qui portent sur l'articulation des matières d'emploi, de formation et d'enseignement; la philosophie du décret qui vise à agréer et subventionner les opérateurs d'insertion socio-professionnelle, sur base d'une activité définie et pour un public bien défini.

1. La prise en compte de l'ensemble de l'activité d'insertion socio-professionnelle menée en partenariat avec Bruxelles Formation.

La proposition de la Commission communautaire française est basée sur le volume d'heure conventionné dans le cadre "général" du partenariat en matière d'insertion socio-professionnelle développé par Bruxelles Formation. Elle ne prend pas en compte les heures conventionnées avec Bruxelles Formation dans le cadre des dispositifs spécifiques, comme le Plan d'accompagnement des chômeurs, ou développées dans des projets particuliers, comme le programme d'initiative communautaire Emploi.

La commission estime qu'il est important de garder une vue précise des différentes sources de financement du dispositif d'insertion socio-professionnelle; de bien clarifier les différentes logiques d'intervention qui peuvent coexister en matière d'insertion socio-professionnelle, en particulier dans le cadre de la mise en œuvre du plan d'accompagnement des chômeurs.

Il ne reste pas moins que sur le terrain, les actions d'insertion socio-professionnelle développées, les objectifs poursuivis, la méthodologie proposée par les opérateurs sont identiques et répondent aux termes prescrits par le décret.

La commission considère donc que l'octroi de l'agrément doit être accordé sur base de l'ensemble des actions d'insertion socio-professionnelle menées en partenariat avec Bruxelles Formation, en ce compris les actions développées dans le cadre du plan d'accompagnement des chômeurs ou des programmes européens d'initiative communautaire Emploi.

2. Une procédure d'agrément globale réalisée sur base d'une évaluation approfondie du dispositif d'insertion socio-professionnelle.

Le décret prévoit que l'agrément des organismes d'insertion socio-professionnelle est accordé pour une période de trois ans. En 1996, 43 opérateurs ont été agréés pour une durée de trois ans, agréments dont le renouvellement est examiné aujourd'hui globalement. Mais la possibilité d'agréments isolés, intervenant dans "l'entre trois ans", demeure ; le décret ne prévoit en effet pas que l'agrément soit donné tous les trois ans, dans le cadre d'une procédure unique.

La Commission craint néanmoins qu'un agrément "au fil du temps", marginal aujourd'hui, n'aboutisse à un système complètement décalé, qui n'offre plus aucune vue d'ensemble du dispositif coordonné d'insertion socio-professionnelle.

Aussi plaide - t - elle pour que les propositions de renouvellement d'agrément soient globalisées dans le cadre d'une procédure triennale, unique, sur base d'une évaluation globale du dispositif ainsi organisé, notamment en terme d'emploi.

L'administration de la Commission communautaire française est invitée à définir une procédure qui permettra d'intégrer dans ces propositions de renouvellement de l'agrément triennal, les opérateurs qui auraient été agréés entre temps. Cette procédure fera coïncider à terme la périodicité de tous les agréments en cours.

La Commission considère en outre qu'il est important de prévoir des mécanismes d'impulsion en vue de faciliter l'accès au décret pour les opérateurs qui ne remplissent pas encore les conditions d'agrément mais qui développent des actions d'insertion socio-professionnelle en partenariat avec Bruxelles Formation.

L'administration de la Commission communautaire française et Bruxelles Formation sont dès lors invités à définir conjointement des procédures en vue d'organiser une "porte d'entrée" au décret, étant entendu que cette phase transitoire ne devrait pas durer plus de trois ans.

3. Un dispositif coordonné d'insertion socio-professionnelle qui articule de façon cohérente les volets emploi et formation

Selon les termes du décret, *une action d'insertion socio-professionnelle se traduit par la mise en œuvre, dans une démarche intégrée, d'opérations d'accueil, de guidance, d'éducation permanente, de formation professionnelle et de mise au travail en entreprise.*

A Bruxelles, ces différents volets relèvent de la compétence de deux institutions différentes: l'Orbem, pour le volet guidance et emploi; Bruxelles Formation pour le volet formation. Pour une même action d'insertion socio-professionnelle, deux partenariats distincts coexistent donc: l'un avec l'Orbem pour le volet guidance; l'autre avec Bruxelles Formation pour le volet formation.

Le manque de coordination peut aboutir à des décalages importants entre les opérations subventionnées par l'un et l'autre de ces organismes. Certains opérateurs développent une action de guidance en partenariat avec l'Orbem alors que l'action de formation correspondante n'est pas reconnue par Bruxelles Formation ; de même, certaines actions de formation menées en partenariat avec Bruxelles Formation ne sont pas reconnues par l'Orbem. Il serait opportun, au-delà du simple échange d'informations concernant les subventionnements, de mettre au point un enchaînement logique des conventionnements.

Dans l'esprit du décret, le volet guidance d'une action d'insertion socio-professionnelle n'a de sens que si la formation à laquelle ce volet est attaché est reconnue par Bruxelles Formation. Autrement, il y a action isolée de guidance, menée certes en partenariat avec l'Orbem, mais sans action de formation conventionnée avec Bruxelles Formation. Dans cette hypothèse, il n'y a pas de politique d'insertion socio-professionnelle coordonnée.

Un échange d'avis entre les deux organismes est donc indispensable. Chacun doit pouvoir bénéficier de l'expertise de l'autre dans l'analyse des dossiers: il est important pour Bruxelles Formation d'avoir un avis de l'Orbem sur les débouchés possibles d'une formation, comme il est important pour l'Orbem de pouvoir s'appuyer sur un avis de pédagogue pour évaluer un programme de guidance qui encadre, dans une action d'insertion socio-professionnelle, un programme de formation.

La Commission invite l'Orbem et Bruxelles Formation à systématiser l'analyse conjointe des dossiers de partenariat communs. Elle confirme également sa volonté que des programmes d'insertion socio-professionnelle communs aux deux organismes soient mis sur pied, qui articulent de façon cohérente les phases de guidance et de formation d'une même action d'insertion socio-professionnelle, dans la logique du financement coordonné.

4. Une évaluation globale du dispositif d'insertion socio-professionnelle, dont les critères auront été préalablement définis.

Le rapport coordonné par la Commission communautaire française et Bruxelles Formation fait abstraction des résultats en terme d'emploi, "du ressort de l'Orbem". Or la mise à l'emploi est une donnée fondamentale dans une politique d'insertion socio-professionnelle qui vise à "augmenter les chances des demandeurs d'emploi peu qualifiés de trouver ou de retrouver du travail".

Mais la mise à l'emploi ne saurait en aucun cas être considérée comme le seul critère pertinent d'évaluation des actions d'insertion socio-professionnelle. Celles-ci impliquent en effet un processus particulier, qui met en œuvre de façon successive ou concomitante différentes phases (accueil et guidance, remobilisation, préformation, formation qualifiante, mise à l'emploi), processus qui doit donc être évalué dans ces différentes composantes, notamment en terme d'emploi.

La Commission insiste pour que l'Orbem et Bruxelles Formation organisent avec leurs partenaires respectifs les modalités de mise en œuvre du Protocole d'accord entre l'Orbem et Bruxelles Formation visant à préciser leurs obligations mutuelles au service des demandeurs d'emploi inscrits à l'Orbem et postulant à une formation professionnelle organisée ou agréée par Bruxelles Formation.

La Commission aurait souhaité, en effet, pouvoir se prononcer sur le renouvellement des agréments à la lumière également du rapport d'évaluation des actions menées en partenariat avec l'Orbem, rapport dont il est prévu par ailleurs qu'il soit soumis à l'avis de la Commission (arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles Capitale du 16 janvier 1997 autorisant l'Orbem à conclure des conventions de partenariat en vue d'accroître les chances de certains demandeurs d'emploi de trouver ou de retrouver du travail dans le cadre de dispositifs coordonnés d'insertion socio-professionnelle).

En conclusion, et de façon plus générale, la Commission réaffirme sa volonté qu'un travail de fond soit enfin mené sur les critères d'évaluation d'une politique d'insertion socio-professionnelle.

5. Une application rigoureuse des termes du décret, qui n'exclut pas la prise en compte de certaines situations particulières.

La Commission défend l'application rigoureuse des termes du décret. Elle observe toutefois que certains opérateurs ne répondent pas ou plus aux conditions strictes prévues par le décret (en terme d'heures de formation notamment), mais n'en sont pas fort éloignés pour des raisons éventuellement très ponctuelles.

Elle invite donc le Collège de la Commission communautaire à examiner ces situations particulières avec circonspection, sachant que dans la logique du financement coordonné, une décision de non - agrément à des implications larges. Outre la perte de la subvention de base, l'opérateur perd son droit au cofinancement FSE.

Plus précisément, la Commission considère:

- Que des modalités de préavis devraient être envisagées pour le non renouvellement de l'agrément, à l'instar des modalités de préavis en vigueur pour le retrait d'agrément;
- Que tant la qualité pédagogique que la progression du volume d'heures dans le temps devraient pouvoir être prises en considération ; certains opérateurs atteignent aujourd'hui 80% du volume d'heure minimal requis et atteindraient déjà le volume d'heures pour 1999 (programmation de Bruxelles Formation);
- Que le respect de la législation sociale, le respect des cahiers des charges ou encore la qualification du personnel pédagogique ne souffrent par contre aucune concession.

Ces éléments ne sont toutefois que des pistes soumises à la réflexion des décideurs. Il appartient au Collège de déterminer les conditions de dérogation éventuelles ou les solutions transitoires qui pourraient être apportées à certains cas particuliers.