

LA MIREC: UN DISPOSITIF POUR L'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE DES GROUPES DÉFAVORISÉS

MISSION REGIONAL POUR L'INSERTION ET L'EMPLOI DE CHARLEROI
Belgique

El artículo presentado por la Mission Regional de Charleroi nos presenta de manera descriptiva los dispositivos que se desarrollan en éste en vista de la inserción por lo económico de las poblaciones poco o nada cualificada en Charleroi (Bélgica). Ello se ha podido poner en pie en un contexto económico y social marcado por la heterogeneidad creciente de la población de parados y por la diversificación correspondiente a sus expectativas en relación a la formación, lo que ha llevado a que los poderes públicos belgas a intentar hacer evolucionar la oferta en el sentido de una mayor flexibilidad, es decir una mejor adaptación de los mecanismos de inserción y de formación a la pluralidad de los usuarios y de las necesidades. Pero además el contexto institucional y operativo, ha estado marcado por la voluntad de simplificar y de racionalizar, la políticas de lucha contra la exclusión y de inserción. Así nace este tipo de dispositivo denominado «Mission». El 31 de marzo de 1994 se establece que las Misiones Regionales para el empleo, como la MIREC (Charleroi), participen en la puesta en marcha de un dispositivo de apoyo a los operadores del terreno especializados en el trabajo de proximidad con la población en dificultad, destinado a crear una articulación permanente con dichos operadores y que asegure una coherencia entre éstos. Un intento de reagrupar en el seno de un dispositivo en partenariat, las acciones de inserción y de formación.

La MIREC de Charleroi (Mission Régionale pour l'Insertion et l'Emploi), constituée sous forme d'a.s.b.l. en 1991¹, a pour objectif de susciter, entreprendre, participer ou coordonner toute action en milieu défavorisé de la communauté urbaine de Charleroi-Val de Sambre, favorisant l'insertion sociale et professionnelle.

On entend prioritairement par “milieu défavorisé”: les demandeurs d'emploi de bas niveau de qualification (de niveau secondaire inférieur ou secondaire professionnel supérieur dans des qualifications où les offres d'emploi sont très faibles); les demandeurs d'emplois disposant de capacités de communication réduites sur le plan du réseau personnel et sur le plan de l'auto promotion; les demandeurs d'emploi appartenant à des catégories discriminées comme les personnes de nationalité ou d'origine étrangère, les personnes handicapées, ... De manière générale, il s'agit de personnes en recherche d'emploi et ne disposant pas de capacités généralement requises pour accéder aux filières traditionnelles de formation et d'insertion professionnelle².

Il s'agit de faire accéder à l'emploi et d'inscrire ces publics ainsi définis dans des parcours et filières d'insertion, la MIREC devant être la garante de la cohérence de ce système de parcours/ filières³.

¹ Statuts de la MIREC parus au Moniteur Belge, 11-04-1991.

² Arrêté du Gouvernement wallon relatif aux Missions Régionales pour l'Emploi, Moniteur Belge, 27-04-1994.

HISTORIQUE

Le deuxième programme européen de lutte contre la pauvreté a permis d'instituer des initiatives en faveur de l'intégration des publics défavorisés dans le circuit du travail ordinaire. Dans ce cadre, est lancé en 1989 une vaste action modèle "Etre gagnants avec les perdants" qui mobilise un nombre important d'opérateurs sociaux autour d'un Comité Directeur composé de la Ville de Charleroi et de son C.P.A.S., de l'Union des Villes et des Communes, du Fonds du logement, de Présence et Action culturelle (PAC – branche culturelle du parti socialiste), du Mouvement Ouvrier Chrétien, etc⁴. Plusieurs groupes de pilotage sont chargés de réfléchir et de mettre en œuvre des actions dans leur domaine respectif.

C'est dans le cadre du groupe de pilotage "Insertion socioprofessionnelle" que le 18 janvier 1991, la Mission Régionale pour l'Insertion et l'Emploi à Charleroi voit le jour, résultat d'une étroite collaboration entre Pauvreté 3 et le CSEF (Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation). L'appellation "Mission régionale" tire son origine des Missions locales développées en France et s'inspire largement des travaux de B. Schwartz. Les dimensions suivantes sont modélisées : une structure partenariale; un ancrage fort sur le terrain; l'animation d'un réseau d'opérateurs.

Conjointement, le principe des Missions "nouvelles qualifications" est transféré. Ces missions accréditent l'idée que l'on peut insérer des personnes à scolarité faible dans les entreprises, à condition de définir les exigences du poste de travail et de construire la formation à partir des pratiques.

Les travaux transnationaux réalisés par la MIREC avec ses partenaires européens dans le cadre du PIC Euroform contribueront à renforcer et à confirmer tout le sens de la conception dynamique de l'employabilité des publics à insérer dans les entreprises.

Il reste à évoquer les résultats positifs de l'action « Gagnons avec les jeunes » qui avait pour ambition de réveiller des emplois « dormants » par l'organisation d'une grande mobilisation. En 1989, 4400 petites et moyennes entreprises ont ainsi été contactées et 700 promesses fermes d'emploi à moyen terme ont ainsi été dégagées. 314 contrats de travail ont été réellement conclus à l'issue de l'opération.

OBJECTIFS

Le 31 mars 1994, s'appuyant sur le modèle carolorégien (sur ses activités premières et non sur son concept), un premier Arrêté du Gouvernement Wallon institue les Missions Régionales pour l'Emploi. Quatre années plus tard, le 14 mai 1998, un nouvel Arrêté en précise les objectifs et fonctions qui se déclinent comme suit:

Les Missions Régionales pour l'Emploi ont pour fonction d'organiser, coordonner et mener à bonne fin des actions d'accompagnement social et des séquences de formation en

³ MIREC, Convention de partenariat, 1996, page 3.

⁴ MIREC – Action modèle à Charleroi, Etre gagnant avec les perdants, s.d., page 31 – 33, cité par Marjorie Hanouille, L'action éducative et pédagogique de l'accompagnement social dans un dispositif d'insertion socioprofessionnelle. « Le cas de la MIREC », mémoire d'étudiant, Charleroi, 2000.

centres de formation, établissements d'enseignement et entreprises, destinées à l'insertion socioprofessionnelle du public cible.

A cette fin, elles doivent notamment:

- établir des relations suivies avec les instances communales et les secteurs professionnels;
- s'impliquer dans la mise en place d'un dispositif d'appui aux opérateurs de terrain spécialisés dans le travail de proximité avec les publics en difficulté;
- établir des conventions avec des employeurs dans lesquelles ils acceptent de collaborer activement à des projets de mise à l'emploi de personnes s'appuyant sur la pédagogie de l'alternance;
- rechercher les opérateurs de formation appropriés à la spécificité des projets;
- et assurer aux candidats un encadrement de qualité.

Une dizaine de Missions Régionales pour l'Emploi sont aujourd'hui agréées en Région wallonne. Bien que chaque Mission Régionale ait ses spécificités et que la Mirec développe des activités qui dépassent largement le cadre de l'arrêté wallon, elles possèdent toutes des fonctions et missions communes.

FONTIONS

Deux fonctions caractérisent toutes les Missions Régionales, une fonction d'ensemblier et une fonction de reliance. Une troisième fonction peut leur être attribuée par le Ministre, celle de recherche – innovation.

· *Une fonction d'ensemblier,*

Les Missions régionales mobilisent autour de projets et de dispositifs conduisant à l'emploi ainsi que pour la mise en place d'actions communes spécifiques répondant à un besoin, un maximum d'acteurs (les entreprises, les syndicats, les pouvoirs publics, les opérateurs d'insertion, les opérateurs de formation, les services sociaux, ...) et optimisent les ressources disponibles à travers une large concertation continue.

Cette fonction d'ensemblier ne peut être légitimée que par un partenariat fort, entretenu par un travail d'information, une réflexion permanente sur l'opérationnalité des dispositifs mis en place et une pratique de comités d'accompagnement autour de chaque action ou dispositif.

Cette fonction sera détaillée un peu plus loin.

· *Une fonction de reliance*

Cette fonction ambitionne de restaurer les liens entre l'économique et le social, d'établir des passerelles entre les actions des opérateurs d'insertion et celles développées avec les entreprises.

L'action d'une Mission Régionale s'insère dans un contexte sous-régional qu'elle reconnaît et qui la reconnaît. Pour ce faire, elle doit donc s'appuyer sur les dispositifs et opérateurs existants, en les respectant et en faisant en sorte que par son action il y ait efficacité accrue au service des objectifs visés. L'article 2§3 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 31 mars 1994 relatif aux Missions Régionales précise que celles-ci participent à la mise en place d'un dispositif d'appui aux opérateurs de terrain spécialisés dans le travail de proximité avec les publics en difficulté, destiné à créer une articulation permanente

avec les différents opérateurs et à assurer une cohérence entre eux.

· *Une fonction recherche-innovation*

Moyennant l'accord du Ministre, la volonté de ses partenaires et l'importance de ses ressources, une Mission Régionale peut être un lieu d'expérimentation méthodologique pour l'insertion des publics précarisés. Elle permet ainsi aux institutions porteuses d'investir dans des actions novatrices et de bénéficier pour leur propre compte d'outils et techniques mis au point à ces occasions. A ce titre, une Mission Régionale doit veiller à modéliser ses pratiques et à en assurer le transfert.

METHODOLOGIE

Le dispositif de mise à l'emploi par la formation alternée constitue la clé de voûte de chaque Mission Régionale. Deux types de démarches sont entreprises conjointement avant d'aboutir au projet de formation alternée; l'une vis-à-vis des entreprises; l'autre vis-à-vis des publics cibles.

D'une part, les agents de développement sont en contact étroit avec les entreprises du bassin d'emploi et les secteurs professionnels. Leur rôle est de faire émerger les besoins implicites et explicites de main d'œuvre. Ceux-ci étant identifiés et acceptés, des conventions prévoyant l'embauche des stagiaires sont préalablement signées avec les employeurs. Avec leur participation, les Missions Régionales procèdent à une description du poste de travail et à l'élaboration du référentiel métier.

C'est sur cette base qu'est établi un référentiel de formation d'abord, un cahier des charges ensuite, nécessaire à la concertation avec les opérateurs de formation, et au choix de l'un ou de plusieurs d'entre – eux qui assureront le programme de formation dans des conditions optimales.

D'autre part, et suivant le même cheminement dans le cadre de la fonction de reliaison évoquée auparavant, des agents d'insertion procèdent à l'identification des opérateurs sociaux adhérant à la Charte du Parcours d'insertion de la Région wallonne directement concernés par le secteur d'activité envisagé.

Dès que le projet prend de la consistance, les opérateurs sociaux en sont avisés. Un premier repérage de candidats potentiels est effectué. Après avoir affiné la description du public cible, commence la phase de recrutement et de sélection des candidats.

La mise en œuvre d'un stage de confirmation de projet professionnel permet aux candidats soit de se réorienter à l'issue du stage, soit de s'engager en parfaite connaissance de cause dans la formation alternée. Cette démarche a permis de réduire à sa plus simple expression, le nombre d'abandons des stagiaires en cours de formation.

Durant la formation alternée, les stagiaires bénéficient d'un accompagnement social et pédagogique. L'accompagnement social est assuré par un travailleur social. Il s'exerce tant sur le plan individuel que collectif. Il est destiné d'une part à conseiller, encourager, soutenir et renforcer les stagiaires dans leur démarche d'insertion socioprofessionnelle ; d'autre part à les sensibiliser à la citoyenneté par une responsabilisation et une participation active dans leur parcours d'insertion.

L'accompagnement pédagogique est assuré par un chef de projet. Il est destiné d'une part à assurer l'adéquation entre formation en centre et formation en entreprise et d'autre part, à activer la fonction tutorale. La formation alternée devrait, normalement, aboutir à une mise à l'emploi du stagiaire au sein de l'entreprise formatrice. Chaque projet fait l'objet d'une évaluation continue alimentée par toutes les parties concernées.

ACTIONS

En mai 1998, la volonté de maintenir la capacité originelle de réaction et d'adaptation de la Mirec, conduit le Conseil d'Administration à restructurer l'a.s.b.l. qui se présente comme une entité juridique en appui sur deux structures distinctes mais complémentaires: Mirec Defa et Mirec 21.

- Mirec Defa (Dispositif de mise à l'emploi par la formation alternée) gère toutes les activités qui relèvent de l'arrêté du Gouvernement wallon sur les Missions Régionales.
- Mirec 21 regroupe divers secteurs d'activités: l'intégration économique par le développement local, l'auto création d'emploi et l'aide à la création de micro entreprises, les développement de dispositifs alternatifs de transition à l'emploi et la coordination du Réseau des C.L.A.IS.

L'intégration économique par le développement local

Pour la première fois en 1995, la Ville de Charleroi a demandé à la MIREC, dans le cadre du programme européen URBAN, de s'investir dans des projets de développement local. C'est ainsi que, tout en resserrant les liens partenariaux avec d'autres organismes (CPAS, FOREM, Ville, et partenaires locaux), la MIREC a contribué de façon décisive (une centaine d'emploi sur les années 97-98) à intégrer l'insertion professionnelle comme une des dimensions importantes du développement local. Depuis, d'autres communes ont sollicité explicitement la MIREC afin qu'elle participe activement à la revitalisation de leurs territoires à travers l'intégration de personnes défavorisées. C'est le cas des communes d'Aiseau-Prezles, d'Anderlues, de Chapelle-lez-Herlaimont, de Courcelles, de Farciennes, de Fontaine-l'Evêque, de Pont-à-Celles et de Thuin.

L'autocréation d'emploi et l'aide à la création de micro-entreprises

Depuis 1994, la MIREC a érigé en son sein un Guichet d'Entreprises avec son partenaire des Classes Moyennes. Chaque année, 20% des 120 candidats à l'auto création d'emploi concrétisent leur projet. Forts de ce succès et soucieux de susciter de nouvelles opportunités, les associés ont décidé de développer cet axe en y affectant des moyens supplémentaires et en y intégrant l'aide à la création de micro-entreprises.

Une méthodologie spécifique combinant un accompagnement personnalisé et des ateliers collectifs d'information-conseil a été mise au point à l'adresse des candidats créateurs en difficulté. Les ateliers abordent la préparation du créateur, l'étude du marché et l'étude financière, ainsi que le choix de la forme juridique et des formalités administratives.

Le développement (et éventuellement la gestion) de dispositifs alternatifs de transition à l'emploi

L'investissement important de la MIREC dans des collaborations transnationales (avec le soutien du FSE et du PIC EMPLOI entre autres), dans des recherches universitaires et dans des expérimentations pratiques l'amènent (dans le cadre de sa fonction recherche-innovation) à analyser, tester et modéliser parfois à l'échelle de la Région Wallonne des dispositifs alternatifs de transition à l'emploi. C'est actuellement le cas d'une importante recherche-action sur les groupements d'entreprises pour l'insertion et la qualification (GEIQ). En fin de développement, les dispositifs pertinents sont soit transférés vers les

opérateurs ad hoc (ex: Inter'Actif au FOREM) soit gérés en interne (ex: Parrainage en provenance du programme URBAN).

L'ENSEMBLIER

C'est la force du partenariat sous régional qui légitime et dynamise une structure comme la MIREC au sein de laquelle siègent les organisations patronales (l'Entente wallonne des Classes Moyennes, l'Union wallonne des Entreprises de Charleroi, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Charleroi), les organisations syndicales, le Comité Subrégional de l'Emploi et de la Formation (CSEF), le FOREM, l'Agence wallonne pour l'Intégration de la Personne Handicapée, la Ville de Charleroi, le Centre Public de l'Aide Sociale de Charleroi(C.P.A.S.) ainsi que quelques personnalités politiques de la région.

Ce partenariat se décline sous toutes ses formes, tant au niveau institutionnel qu'au niveau opérationnel. Trois opérateurs importants (FOREM, CPAS, AWIPH) ont affecté des moyens humains dans les organes stratégiques de la MIREC (Direction, Coordination et Développement) pour que se développent et s'entretiennent une culture, une identité et des pratiques communes dans des objectifs partagés.

Par ailleurs, toute action, tout dispositif mis en œuvre par l'ensemblier mobilise son propre partenariat. C'est ainsi que chaque formation en alternance fait l'objet de conventionnements multiples : MIREC - Entreprises d'une part, MIREC - Opérateur(s) de formation d'autre part. Un comité d'accompagnement composé des signataires évalue l'efficacité et le bon déroulement du partenariat ; un comité pédagogique composé de tous les formateurs veille à la qualité de l'alternance, réfléchit aux méthodologies, supervise le parcours des stagiaires et, le cas échéant, établit les adaptations nécessaires.

La fonction d'ensemblier est bien la fonction centrale de la MIREC. Elle résulte de l'activation permanente d'un large partenariat. Cette fonction a fait l'objet de nombreux échanges, débats et réflexions, tant en interne que sur le plan transnational. Ces confrontations ont abouti sur l'identification de 9 règles qui sont, au regard de la pratique, autant de conditions sine qua non à l'exercice de la fonction d'ensemblier:

1. Mobilisation et chaînon manquant: la fonction première d'un ensemblier est de mobiliser l'«existant» pertinent autour d'un projet; il n'agit en qualité d'opérateur qu'en cas d'absence ou de carence.
2. La Territorialité: un ensemblier mobilise et agit sur un territoire déterminé, délimité en fonction de son objectif.
3. Champ d'action déterminé: aucune structure ne peut prétendre être l'ensemblier de toutes les dynamiques (la MIREC a pour objet l'insertion socioprofessionnelle des publics précarisés... son territoire naturel est donc le bassin d'emploi de Charleroi).
4. Volonté du partenariat local: on ne devient pas ensemblier par décret... une volonté locale doit préexister.
5. Implication de tous les pôles concernés : dans le domaine de l'insertion socioprofessionnelle, il s'agit bien entendu des partenaires sociaux (représentants des employeurs et des travailleurs), mais aussi des pouvoirs publics, des opérateurs qui

mobilisent le public cible, ainsi que les dispositifs agissant sur le territoire de l'action.

6. Plus value: la production obtenue doit être supérieure à la somme des investissements isolés (1+1=3).

7. Adéquation des réponses aux besoins: les opérateurs (d'insertion) ne légitimeront l'ensemblier que s'il offre des réponses ou des appuis adéquats aux publics qu'ils mobilisent.

8. Partenariat à chaque niveau, dans chaque action : le partenariat doit être activé et impliqué à chaque niveau de la structure (institutionnel, opérationnel), et décliné voire élargi dans chacune des actions quelle met en œuvre.

9. Réflexion et évolution communes: les partenaires qui constituent l'ensemblier l'enrichissent et s'enrichissent des réflexions et développements des uns et des autres.

LES CLAIS: COORDINATION LOCALE D'ACTION D'INSERTION SOCIOPROFESSIONNELLE

Dans le cadre de ses fonctions de reliaison, la Mirec pilote avec des communes et des C.P.A.S. de bassin une action recherche intitulée "Vers un réseau de Coordinations Locales d'Actions d'Insertion Socioprofessionnelle". Le projet a été lancé en juin 1998 avec l'appui de la Région wallonne et du Fonds Social Européen via le PIC Emploi Integra. Huit quartiers ou communes de la Ville ou du bassin de vie et d'emploi de Charleroi sont actuellement concernés par l'action.

Le projet repose sur une hypothèse méthodologique centrale, celle qui suppose une plus-value en termes d'évolution du parcours d'insertion des personnes peu qualifiées (pour lesquelles on suppose plus adapté un travail préalable de proximité) par un travail de coordination mené par et avec les structures existantes. Celles-ci sont essentiellement les organismes locaux actifs dans le secteur de l'insertion socioprofessionnelle et du développement local : Agence Locale pour l'Emploi, Service de Réinsertion de C.P.A.S., Service Local d'Aide et d'Information à l'Emploi, Régie de quartier, Agence de Développement Local, etc...

La méthodologie C.L.A.I.S. qui s'inspire des règles de l'ensemblier citées plus haut tourne autour du système de plate forme qui réunit en partenariat opérationnel les acteurs locaux tant publics que privés autour de quatre principes:

1. le décloisonnement des publics et des actions et la transformation des pratiques sectorielles en une démarche transversale et globale,
2. la mobilisation des ressources et compétences locales,
3. l'articulation de l'action des C.L.A.I.S. avec celles des opérateurs à territorialité plus large (FOREM, Carrefour Formation, ...) ou d'organismes s'occupant de problématiques spécifiques (handicap, toxicomanie,...),
4. l'organisation d'un service intégré d'accueil et d'orientation, de suivi et de conseil personnalisé.

Les C.L.A.I.S. sont eux-mêmes fédérés en réseau et bénéficient des services d'un centre d'appui qui a pour tâche, outre la facilitation des filières local-bassin, l'harmonisation du dispositif d'ensemble, le soutien aux agents d'insertion et leur formation et la mise à disposition d'outils pédagogiques ou de mises à l'emploi.

Le concept C.L.A.I.S. résulte de la conjonction de divers éléments. C'est vers le milieu

des années 90 qu'apparaît la notion de "centre d'appui". Participant à un dispositif général de lutte contre l'exclusion, la MIREC entend par sa fonction de reliaison (premier élément) participer à la mise en place d'un dispositif d'appui aux opérateurs de terrain spécialisés dans le travail de proximité avec les publics en difficulté. Il s'agit d'articuler de manière permanente un travail en amont d'insertion sociale et l'entrée dans un dispositif de transition à l'emploi. L'idée des "Centres Locaux d'Appui à l'Insertion Socioprofessionnelle" prend forme. Ce n'est qu'en janvier 1999 que le terme de coordination lui sera préféré.

La centre d'appui est vu à cette époque comme un relais opérationnel entre des initiatives de proximité et les dispositifs MIREC de mise à l'emploi, principalement les formations en alternance. Il a pour tâche la mise en projet, l'information et l'orientation, l'évaluation des potentialités. Ce projet conçu à la base avec un ensemble de C.P.A.S. de l'entité a fait l'objet d'une demande de concours dans le cadre de l'initiative communautaire EMPLOI Integra (second élément). Cette initiative communautaire se concentre sur la promotion de mesures permettant d'améliorer l'accès au marché du travail et les possibilités d'emploi pour des groupes vulnérables qui se trouvent exclus ou qui risquent de l'être.

Parmi les principes sur lesquels repose Integra, on retient:

- l'approche ascendante "bottom up" qui encourage au niveau local une coopération étroite entre un nombre important d'opérateurs et de services différents (partenaires économiques et sociaux, autorités, milieu associatif,...),
- l'approche multidimensionnelle dans les mesures d'accompagnement qui tiennent compte de l'impact plus large sur l'exclusion sociale des problèmes liés au logement, à la santé,...

