



# AVIS

## Avant-projet d'ordonnance relative à l'agrément et au soutien de l'entrepreneuriat social

21 septembre 2017

|   |   |
|---|---|
| <b>Demandeur</b>                              | Ministre Didier Gosuin                            |
| <b>Demande reçue le</b>                       | 12 juillet 2017                                   |
| <b>Demande traitée par</b>                    | Commission Economie-Emploi-Fiscalité-<br>Finances |
| <b>Demande traitée le</b>                     | 13 septembre 2017                                 |
| <b>Avis rendu par l'Assemblée plénière le</b> | 21 septembre 2017                                 |

## Préambule

L'avant-projet d'ordonnance vise, notamment, à dépasser le cadre antérieur mis en œuvre par l'ordonnance du 18 mars 2004 qui permettait d'agréer et financer les « initiatives locales de développement de l'emploi » (ILDE) et les « entreprises d'insertion » (EI). Ce cadre était essentiellement conçu pour reconnaître et financer certaines entreprises sociales ou associations, dont la finalité est l'insertion socio-professionnelle de publics précarisés : il s'agissait donc d'économie sociale d'insertion.

Ce nouvel avant-projet d'ordonnance vise en outre à prendre en compte les effets de la Sixième Réforme de l'État et ainsi à incorporer les nouvelles compétences octroyées à la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'économie sociale.

Par ailleurs, l'Objectif 10 de la Stratégie 2025 prévoit explicitement que : « *Les entreprises sociales (issues de l'économie sociale) seront considérées comme des modèles économiques porteurs de manière transversale à ces huit domaines. Les entreprises sociales qui traduisent dans leur projet économique une finalité sociale et un mode de gouvernance démocratique et participatif ont en effet toutes leur place à jouer dans le développement économique bruxellois* ».

Le nouveau périmètre défini pour l'économie sociale bruxelloise est élargi aux personnes morales de droit public et tient également compte de l'approche EMES<sup>1</sup> qui balise l'économie sociale et l'entrepreneuriat social au travers de trois dimensions : économique, sociale et de gouvernance.

Sur base de ces divers éléments, la proposition de réforme des dispositifs ILDE et EI doit être considérée comme un développement du cadre légal bruxellois dont les principes fondateurs sont les suivants :

- une procédure d'agrément souple et large ;
- une capacité de création d'emplois visant tant la transition que l'insertion professionnelles ;
- un mandat et un financement stable des programmes d'insertion ;
- un soutien renforcé aux entreprises sociales en tant qu'acteurs économiques ;
- une gouvernance en adéquation avec l'évolution du cadre bruxellois.

L'actuelle plate-forme de concertation de l'économie sociale sera remplacée par le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES). Le Secrétariat sera assuré par le personnel du Conseil économique et social.

Par ailleurs, les dénominations des ILDE et EI disparaîtraient et fusionneraient sous l'appellation unique d'entreprise sociale d'insertion.

Ce projet d'ordonnance abroge l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des ILDE et EI et l'ordonnance du 26 avril 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des EI et des ILDE en vue de l'octroi de subventions (jamais entrée en vigueur).

---

<sup>1</sup> Le réseau européen EMES est un rassemblement européen de centres de recherche universitaire et de chercheurs individuels reconnus, dont l'objectif est de construire progressivement un corpus européen de connaissances théoriques et empiriques sur l'économie sociale et l'entrepreneuriat social.

## Avis

### 1. Considérations générales

**Le Conseil** soutient la volonté du Gouvernement d'adapter le cadre législatif bruxellois de l'économie sociale en l'ouvrant vers de nouveaux horizons tout en préservant sa mission historique qui est celle de l'insertion.

Les bases de ce nouveau cadre de l'entrepreneuriat social ont déjà été jetées dans le cadre de la Stratégie 2025 et du Small business act. **Le Conseil** rappelle ainsi son soutien à l'objectif 10 de la Stratégie 2025 qui prévoit explicitement que : « *les entreprises sociales qui traduisent dans leur projet économique une finalité sociale et un mode de gouvernance démocratique et participatif ont en effet toutes leur place à jouer dans le développement économique bruxellois* ».

**Le Conseil** partage la volonté du Gouvernement d'élargir le champ de l'économie sociale mais il souhaite que cette extension s'arrête là où elle commencerait à concurrencer déloyalement d'autres opérateurs (économie marchande, secteur public, voire secteur non-marchand).

**Le Conseil** estime que puisque la volonté est d'élargir le dispositif d'entrepreneuriat social au-delà de la mission d'insertion, des moyens budgétaires supplémentaires sont nécessaires pour promouvoir cette forme d'entrepreneuriat.

**Le Conseil** estime que, dans un cadre budgétaire « à enveloppe constante », le soutien financier aux entreprises sociales ne peut en aucun cas intervenir au détriment des emplois publics et non marchands existants, notamment ceux aujourd'hui affectés aux politiques d'insertion socio-professionnelle.

#### 1.1 Méthodologie/Concertation

Constatant à la lecture de l'avant-projet d'ordonnance, l'importance des articles laissés à la détermination du Gouvernement, **le Conseil** demande à être également consulté sur ceux-ci afin d'avoir une vision globale sur la future politique d'entrepreneuriat social en Région de Bruxelles-Capitale.

**Le Conseil** insiste pour qu'une phase de test des différents indicateurs de l'entrepreneuriat social soit mise en place auprès d'un échantillon d'entreprises sociales en préalable à l'élaboration d'arrêtés d'exécution de l'ordonnance. Des ajustements devront être possibles après cette évaluation.

#### 1.2 Définition de l'entreprise sociale

**Le Conseil** se demande dans quelle mesure, les personnes morales de droit public (telles que reprises dans la définition d'entreprise sociale) vont pouvoir répondre à certains critères repris aux articles 4 à 6 tels que : un degré élevé d'autonomie de gestion tant dans la stratégie que dans la gestion quotidienne, une activité économiquement viable, ... **Le Conseil** plaide pour prévoir deux types de reconnaissance avec des critères spécifiques pour les structures publiques ou parapubliques (CPAS, ALE, Missions Locales).

### 1.3 Agrément des entreprises sociales

De manière générale, **le Conseil** considère qu'il faut éviter que les aides des pouvoirs publics ne soient accordées dès lors qu'une entreprise se réclame des principes de l'économie sociale. Il souhaite que l'ordonnance définisse des normes claires et contrôlables, basées sur des critères mesurables (et non d'indicateurs), et que les moyens soient donnés pour les vérifier.

Pour **le Conseil**, la définition de l'entreprise sociale « les personnes morales de droit public et de droit privé qui mettent en œuvre les principes énoncés aux articles 4 à 6 » semble en contradiction avec l'article 6 « un degré élevé d'autonomie de gestion ... » et le commentaire de l'article 4 « un niveau significatif de risque économique. Les créateurs d'une entreprise sociale assume totalement ou partiellement le risque qui y est inhérent ». À ce titre, **le Conseil** est favorable à la mise en place de deux agréments distincts (entreprise sociale et entreprise sociale/public) pour permettre aux structures publiques d'avoir un agrément, mais en tenant compte des spécificités de gestion d'un organisme public.

**Le Conseil** a une objection fondamentale à ce que les personnes morales de droit public soient considérées au même titre que les entreprises privées d'économie sociale et doivent répondre aux mêmes critères. Les services publics ne peuvent en soi répondre de la même manière que les entreprises privées aux critères énoncés. Il y a lieu néanmoins de leur préserver, leur donner le bénéfice des aides à l'emploi en économie sociale.

Des seuils doivent être fixés afin d'éviter que les critères importants ne soient uniquement « évolutifs » (« l'entreprise s'engage à tendre vers... »).

Concernant plus particulièrement la mise à disposition d'Articles 60, il convient, comme revendiqué par le CESRBC, « *de mettre en place un encadrement régional des mises à disposition de travailleurs engagés par les CPAS auprès, à tout le moins, des entités indépendantes des pouvoirs locaux (associations, entreprises d'économie sociale, entreprises commerciales), concernant notamment la concertation sociale et le contrôle syndical, les conditions de travail et le statut salarial des travailleurs* »<sup>2</sup>. Dans ce sens, **le Conseil** demande que le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social reçoive chaque année un cadastre régional des articles 60.

### 1.4 Mandat et financement des entreprises sociales d'insertion

**Le Conseil** accueille favorablement la volonté du Gouvernement d'assurer un soutien spécifique à l'économie sociale d'insertion afin de permettre à des demandeurs d'emploi inoccupés particulièrement éloignés du marché du travail de pouvoir se réinsérer en occupant un poste de travail encadré.

De même, **le Conseil** estime que la clarification liée à la reconnaissance des programmes d'insertion comme des services d'intérêt économique général (SIEG) au sens de la législation européenne qui consiste en la réinsertion, est une évolution positive.

---

<sup>2</sup> « Régionalisation des programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente (art. 60 & 61) », Avis d'initiative, CESRBC, 24 avril 2014.

Toutefois, **le Conseil** estime que certains éléments relatifs à ce mandatement doivent faire l'objet d'une analyse et d'une concertation avec les secteurs : l'évolution budgétaire, les futures normes d'encadrement, et la définition du public-cible qui diffère de celle utilisée dans le cadre des ILDE et des EI.

Concernant le mandatement pour les programmes d'insertion, **le Conseil** a une objection fondamentale contre une définition du public-cible à partir de critères individuels et subjectifs, qui seraient fixés au cas par cas par les agents d'Actiris dans des programmes spécifiques d'accompagnement des travailleurs.

Le public-cible étant très éloigné du marché de l'emploi, les pouvoirs publics doivent prescrire et financer aux entreprises sociales d'insertion un encadrement spécifique minimum que **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** entendent fixer à 1 encadrant pour 4 travailleurs relevant du public-cible.

**Pour les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand**, les programmes d'insertion étant envisagés comme des mesures de transition professionnelle, ils doivent s'inscrire, comme actuellement, dans une longue durée de 4 ans et non de 2 ans.

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** estiment, quant à elles, qu'une telle durée emporte un risque de concurrence déloyale.

**Le Conseil** est favorable au maintien d'un cadre spécifique pour les structures d'entrepreneuriat social dont l'insertion est la mission principale (dont plus de 60% de leurs travailleurs sont des publics-cibles au regard de l'ordonnance).

L'arrêté royal créant la commission paritaire 329 définit son champ d'application par référence à l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des initiatives locales de développement de l'emploi et des entreprises d'insertion, laquelle prévoit que les ILDE doivent occuper au moins 60% de travailleurs des groupes-cibles.

**Le Conseil** estime que ce critère distingue valablement les entreprises qui relèvent de cette commission paritaire des autres entreprises d'économie sociale qui relèvent des commissions paritaires de leur secteur d'activité. Étant donné que l'ordonnance de 2004 est appelée à être remplacée par un texte qui ne prévoit plus ce critère de distinction, **le Conseil** demande que ce critère soit intégré dans l'avant-projet d'ordonnance ou dans un arrêté d'application. Si cette option n'est pas retenue, il y aura lieu de modifier en conséquence l'arrêté royal.

## 1.5 Marchés publics

Concernant la participation des entreprises sociales aux marchés publics, **le Conseil** renvoie aux travaux menés dans le cadre de la Stratégie 2025 concernant le dumping social dans les marchés publics.

## 1.6 Évaluations

**Le Conseil** soutient la double logique d'évaluation générale et d'auto-évaluation afin de responsabiliser tant les pouvoirs publics que les entreprises sociales : le seul recours à des experts externes ne remplirait pas ce rôle important.

## 1.7 Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social

**Le Conseil** demande que la composition du nouveau Conseil consultatif sur l'entrepreneuriat social (CCES) respecte les règles de représentativité du CESRBC afin d'être un réel lieu de concertation. Pour **le Conseil**, outre les représentants des employeurs du secteur, trois représentants des travailleurs et trois représentants des employeurs issus des structures reconnues et représentées au CESRBC devraient être intégrés à la composition du Conseil consultatif. La composition des bancs patronaux et syndicaux doit être, par essence, interprofessionnelle.

Pour **le Conseil**, les experts ne devraient pas avoir de voix délibérative. Pour rappel, les agences-conseils ne sont pas des organes de concertation mais bien des services d'appui et de conseil aux entreprises.

**Le Conseil** affiche sa préférence pour un Conseil consultatif classique, où le Gouvernement peut venir présenter sa politique, sans toutefois y être représenté comme tel ou y exercer une présidence.

**Le Conseil** constate que la note au Gouvernement (point 5) prévoit « *qu'un GT avec les partenaires sociaux et les représentants de l'économie sociale sera constitué afin de proposer un cadre de représentation adapté des acteurs de l'économie sociale* ». Il s'interroge sur la composition de ce GT et le calendrier de travail qui est prévu.

## 1.8 Agences-conseils

Selon **le Conseil**, le champ et les modalités de financement des agences-conseil doivent être clarifiés.

Pour **le Conseil**, une mission supplémentaire pour les agences-conseils doit être ajoutée dans l'ordonnance: soutenir et accompagner les entreprises sociales d'insertion qui en font la demande lors de leur demande d'agrément comme « entreprise sociale » et/ou durant la période de leur mandatement comme « entreprise sociale d'insertion ».

**Le Conseil** s'interroge sur le sort des deux associations bruxelloises ayant actuellement un rôle d'agence-conseil (Febisp et Tracé) auprès de ILDE et des EI.

## 1.9 Dispositions modificatives, abrogatoires et transitoires

**Le Conseil** estime qu'il faudrait préciser si durant la période transitoire les ILDE et les EI disposeront de l'agrément « entreprise sociale » automatiquement ou à certaines conditions spécifiques à déterminer.

## 1.10 Articulation avec d'autres législations

- **Ordonnance relative aux aides à l'emploi**

**Le Conseil** souligne la nécessité de clarifier l'accessibilité pour les entreprises sociales aux aides à l'emploi résultant de la fusion entre les dispositifs SINE et PTP dont bénéficient historiquement les acteurs de l'insertion sans fragiliser ce dernier secteur.

- **Ordonnance relative aux aides à l'expansion économique**

Le commentaire de l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance relative aux aides pour le développement économique des entreprises souligne que les entreprises publiques, non marchandes ou effectuant des missions d'intérêt général sont exclues des bénéficiaires potentiels des aides de cette ordonnance.

Toutefois, le commentaire précise que le secteur socio-culturel, les ETA et les entreprises sociales sont éligibles aux aides pour le développement économique des entreprises.

**Les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** demandent que le Gouvernement réexamine la formulation employée pour enlever toute ambiguïté qui pourrait laisser penser que le non-marchand est exclu du dispositif EXPA. Elles attirent l'attention du Gouvernement sur l'importance économique du secteur non-marchand au niveau de la Région de Bruxelles-Capitale et sur la qualification des secteurs « Social et Santé » ainsi que de la « Culture » comme secteurs économiques porteurs d'avenir selon la Stratégie 2025.

- **Code des sociétés**

**Le Conseil** demande de veiller à la bonne articulation de cette nouvelle ordonnance avec la réforme en cours du Code des sociétés et des associations (label entreprise sociale limité à la société coopérative).

- **Concept fédéral d'entreprises d'insertion**

L'avant-projet d'ordonnance doit clarifier sa relation à l'arrêté royal du 3 mai 1999 relatif à la réinsertion des chômeurs très difficiles à placer.

Ce texte définit le concept d'entreprise d'insertion, reconnues par les ministres fédéraux compétents. Cette reconnaissance leur ouvre le droit au bénéfice de diverses dispositions, dont, la mesure SINE.

Pour **le Conseil**, la présente ordonnance doit veiller à clarifier la poursuite du bénéfice des avantages liés à la mission d'insertion sur le marché du travail qu'elles réalisent.

## 2. Considérations particulières

### 2.1 Article 2, 4°

**Le Conseil** demande que la définition du public-cible repose sur des critères objectifs et ne repose pas exclusivement sur le bénéfice des programmes spécifiques d'accompagnement d'Actiris, tels que visés à l'article 11.

### 2.2 Article 3

**Le Conseil** demande de veiller au vocable utilisé par rapport aux critères obligatoires et facultatifs. S'il s'agit de critères obligatoires, il faut privilégier les termes suivants : « *répondent positivement et cumulativement aux principes énoncés aux articles 4 à 6* ».

**Le Conseil** plaide pour la suppression des personnes morales de droit public dans cet article.

### 2.3 Article 4

**Le Conseil** fait remarquer que le commentaire des articles indique que les entreprises sociales peuvent faire appel à des volontaires. Or la loi du 3 juillet 2005 relative aux droits des volontaires signale que le volontaire agit auprès d'une organisation sans but lucratif (asbl, organisme public et association de fait). La définition d'entreprises sociales dépasse ce dernier périmètre. Il demande au Gouvernement de tenir compte de cette observation dans la rédaction définitive des textes.



À l'article 4, 2° et 3°, le Conseil demande que les termes suivants soient clarifiés dans l'ordonnance : « rentabilité », « activité économique viable » et « niveau minimum d'emploi rémunéré », de façon que les entreprises d'insertion qui bénéficient de subventions publiques ne soient pas exclues

Pour le 3°, le Conseil souhaite que le niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable soit fixé dans l'ordonnance.

## 2.4 Article 5

Le Conseil s'interroge sur ce qui est entendu par « groupe spécifique de personnes » relativement à l'objectif explicite d'activités et/ou services visant l'intérêt d'un groupe spécifique de personnes.

Le commentaire de l'article 5, 4° précise que « la tension ne peut excéder un rapport de un à quatre entre la rémunération la plus basse et la rémunération la plus élevée au sein de l'entreprise ». Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand soutiennent cette proposition et demandent d'inclure de façon explicite une tension salariale avec un rapport maximum de 1 à 4 dans le texte de l'ordonnance.

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand demandent également que l'ordonnance plafonne la distribution des bénéfices à 6% des bénéfices, à l'instar des sociétés coopératives et rende impossible la réalisation de plus-values sur la vente de parts en capital au-delà de l'inflation.

## 2.5 Article 6

Article 6, 2° : le pouvoir de décision démocratique « non basé sur la seule détention du capital » suppose qu'il peut ne l'être qu'en partie. Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand demandent dès lors qu'un seuil maximum soit envisagé.

Article 6, 2° et 3° : au regard des expériences dans les structures d'économie sociale d'insertion, il apparaît que les travailleurs du public-cible peuvent être associés à une dynamique participative dans une certaine mesure uniquement (organisationnelle notamment). Le Conseil demande de veiller que les conditions qui seront demandées restent réalistes.

## 2.6 Article 8

L'article 8 §2 1° mentionne « une présentation de la mise en œuvre des principes visés aux articles 4 à 6 au moyen du formulaire visé à l'article 16 ».

Le Conseil fait remarquer que la méthode d'agrément proposée repose sur un dispositif souple qui reconnaît le caractère évolutif des entreprises sociales, et les incite à progresser dans la traduction opérationnelle des dimensions et caractéristiques mais indique également que certains indicateurs seront facultatifs et d'autres contraignants (tel qu'un seuil minimum d'emplois rémunérés et de qualité). L'agrément sera donc conditionné par le respect d'un minimum de critères de base.

Pour les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand, il ne s'agit donc pas d'un simple engagement à tendre vers les critères EMES ce qui ne serait pas suffisant et risquerait d'engendrer des effets d'aubaine de type « social washing ». Par conséquent, elles demandent que le terme de « respect » soit utilisé plutôt que de « mise en œuvre ».

## 2.7 Article 11

À l'article 11 §2, 2°, le Conseil se demande sur quelles bases Actiris approuvera le programme d'insertion.

## 2.8 Article 15

Le Conseil demande que le Gouvernement prévoie une évolution du budget, afin de tenir compte de la création de nouveaux services et de nouvelles prises en charge de public-cible pour l'encadrement.

## 2.9 Articles 16§§ 1 et 2 et article 17

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand demandent que, comme à l'article 8, le terme « respect » soit utilisé.

## 2.10 Article 18§2

Le Conseil demande de remplacer « entreprises sociales mandatées » par « entreprises sociales d'insertion ».

## 2.11 Article 21

Le Conseil insiste pour que le CCES ait explicitement la mission de remettre des avis relatifs au mandatement des entreprises sociales d'insertion.

\*  
\*       \*  
\*