



# AVIS

## Projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'agrément des entreprises sociales

20 septembre 2018

<b>Demandeur</b>	Ministre Didier Gosuin
<b>Demande reçue le</b>	9 juillet 2018
<b>Demande traitée par</b>	Commission Economie-Emploi-Fiscalité- Finances
<b>Demande traitée les</b>	5, 11 et 14 septembre 2018
<b>Avis rendu par l'Assemblée plénière le</b>	20 septembre 2018

## Préambule

Ce projet d'arrêté exécute l'ordonnance relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales. L'ordonnance sera exécutée par trois arrêtés. Elle a pour objectifs de dépasser le cadre antérieur (économie sociale d'insertion) 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) et de prendre en compte les effets de la Sixième Réforme de l'État en incorporant les nouvelles compétences octroyées à la Région de Bruxelles-Capitale en matière d'économie sociale.

Le Conseil a rendu un avis sur le projet d'ordonnance le 21 septembre 2017 (voir [A-2017-054-CES](#)).

Ce présent projet d'arrêté a pour objet de définir les conditions d'agrément auxquelles les entreprises sociales devront répondre. Deux types d'entreprises sociales sont reconnus par l'ordonnance :

- les entreprises sociales et démocratiques (ESD), autonomes des pouvoirs publics ;
- les initiatives publiques d'économie sociale (IPES), subissant une influence prépondérante des pouvoirs publics.

Les critères définis dans ce projet d'arrêté visent à démontrer la mise en œuvre des grands principes déterminés dans l'ordonnance à savoir :

- la mise en œuvre d'un projet économique ;
- la poursuite d'une finalité sociale ;
- l'exercice d'une gouvernance démocratique.

## Avis

### 1. Considérations générales

#### 1.1 Méthodologie/Concertation

**Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** soulignent positivement le travail de consultation et de concertation qui a été mené en amont à la rédaction de ce projet d'arrêté. Elles se réjouissent également de voir qu'une phase de test des différents indicateurs de l'entrepreneuriat social ait été réalisée et qu'elle ait permis d'opérer certains ajustements.

Néanmoins, **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** tiennent à souligner que le délai prévu pour la deuxième phase de test a été trop court, alors même que cela a été signalé par la Plate-forme de concertation de l'économie sociale. De ce fait, bon nombre d'entreprises n'ont pu répondre au questionnaire. Elles s'interrogent dès lors sur la représentativité des réponses.

**Le Conseil** estime que pour avoir une vision globale de la politique de l'économie sociale en Région de Bruxelles-Capitale, il aurait fallu qu'il soit consulté dans le même temps sur le projet d'ordonnance et les trois projets d'arrêtés (agrément, mandatement et agences-conseils et composition du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES)). **Le Conseil** se réserve donc le droit d'émettre un avis complémentaire sur la politique d'économie sociale en Région de Bruxelles-Capitale dès lors qu'il sera en connaissance de l'ensemble des éléments.

Pour que cette vision soit totalement complète, l'ensemble des arrêtés « économie sociale » et « aides à l'emploi » aurait dû être traité de concert. **Le Conseil** regrette que cette demande qui avait été formulée par la Plate-forme de concertation de l'économie sociale et le Conseil économique et social dans leurs avis respectifs sur le projet d'ordonnance n'ait pas été suivie.

Enfin, **le Conseil** demande qu'un monitoring sur les différentes aides attribuées par la Région en matière d'emploi et d'économie puisse être réalisé ainsi qu'une projection budgétaire permettant d'évaluer les effets de cette réforme « économie sociale ».

## 1.2 Enjeux économiques

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** ne peuvent donner un avis favorable sur un projet impactant aussi fortement les entreprises bruxelloises du secteur marchand. En l'état, les orientations proposées ont de grandes chances d'amener davantage de cas de distorsion de concurrence entre entreprises - voire même de concurrence déloyale -, une déstructuration économique particulièrement dommageable au sein de certains secteurs sous haute pression concurrentielle, et ne fournissent pas assez des balises cohérentes d'encadrement de la notion même « d'entreprise sociale ».

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** regrettent d'autant plus que ces risques sont mis à l'agenda par la Région bruxelloise, qui a pourtant soutenu et compris leurs craintes similaires dans le cadre de la récente réforme du travail associatif prévu par la loi de relance au niveau fédéral. Elle a même été jusqu'à appuyer leur importance pour l'économie bruxelloise en déposant une motion inédite de conflit d'intérêts.

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** soulignent avec insistance le fait que des entreprises dites « d'économie sociale » constituent parfois une source de concurrence biaisée ou déloyale vis-à-vis des entreprises soumises aux règles du jeu du secteur marchand, que cela soit via l'accès à des dispositifs d'accompagnement et de soutien financier, ou par le fait qu'elles ne doivent pas forcément respecter les mêmes accords sectoriels (barèmes, charges sociales, ...) en dépendant de commissions paritaires différentes. Les risques d'effets pervers voire d'abus sont particulièrement inquiétants sur ce point et nécessitent un contrôle strict et continu dans le cadre de l'octroi d'un quelconque agrément régional.

Enfin, au vu du train de réformes réalisées, en cours et à venir concernant notamment ou spécifiquement les activités et le soutien aux secteurs qui ne relèvent pas de l'économie marchande (aides à l'emploi, ACS, notion d'entreprise ou d'économie sociale, mandatement, etc.), **les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** demandent qu'un mapping budgétaire régional soit réalisé. Ceci, afin de permettre une objectivation de l'évolution des différents moyens dégagés par la Région aux différentes composantes de son économie, et une comparaison entre celles-ci.

**Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** entendent d'abord rappeler l'avis du Conseil sur l'ordonnance économie sociale du 21 septembre 2017, dans lequel celui-ci exprimait son soutien à la volonté de stimuler l'économie sociale en tant que nouveau modèle économique, y compris l'économie sociale d'insertion, qui répond à des besoins sociaux en Région bruxelloise.

Elles saluent les concertations avec le Gouvernement menées pendant de longs mois au sein du Conseil, de la Plate-forme de concertation de l'économie sociale et de nombreux groupes de travail.

**Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** ont soutenu au cours de cette concertation qu'il doit y avoir une cohérence entre les aides spécifiques dont bénéficie l'économie sociale, et les efforts des entreprises concernées pour mettre à l'emploi les publics fragilisés.

Cela étant, elles constatent que le projet d'arrêté soumis à l'avis du Conseil se borne à déterminer les conditions d'agrément en tant qu'entreprise d'économie sociale. Cet agrément est la clé d'accès à une majoration modérée des aides à l'expansion économique, dont le principe a été soutenu par le Conseil, notamment dans son avis [A-2017-029-CES](#) du 18 mai 2017. Pour le reste les entreprises concernées sont soumises aux mêmes contraintes et bénéficient des mêmes aides que toutes les autres entreprises.

Les problèmes éventuels de distorsion de concurrence peuvent naître des conditions de mandatement en tant qu'entreprise sociale d'insertion, qui ouvrent le droit à un certain nombre d'aides spécifiques, et situent l'entreprise concernée dans une commission paritaire spécifique. Ces conditions ne font pas l'objet du projet d'arrêté actuellement soumis à l'avis du Conseil.

S'agissant de l'appartenance à la commission paritaire, **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** rappellent le point de vue exprimé dans l'avis [A-2017-054-CES](#) du 21 septembre 2017

Le principe, selon elles, est que les entreprises d'économie sociale, comme toutes les entreprises, relèvent de la commission paritaire déterminée par leur champ d'activité. Ce principe connaît deux exceptions :

- l'appartenance du secteur des ateliers protégés (entreprises de travail adapté) à une commission paritaire spécifique ;
- l'appartenance des entreprises sociales d'insertion dont l'insertion est l'activité principale, à la commission paritaire du secteur socio-culturel.

Elles partent du point de vue que les conditions de mandatement en tant qu'entreprise sociale d'insertion devront au moins être aussi strictes que celles actuellement en vigueur, de sorte que l'équilibre en vigueur sera maintenu.

C'est dans cet esprit que **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** ont participé à la rédaction du présent avis.

### 1.3 Agrément des entreprises sociales

**Le Conseil** souligne positivement la distinction qui s'opère entre les entreprises sociales ayant un caractère privé (les ESD) et celles ayant un caractère public (les IPES) et le fait qu'elles doivent donc répondre à des critères différents. Pour **le Conseil**, il n'est en effet pas cohérent que les personnes morales de droit public soient considérées au même titre que les entreprises privées d'économie sociale et qu'elles doivent répondre aux mêmes critères.

Comme déjà mentionné dans son avis sur le projet d'ordonnance, **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. Des critères clairs et contrôlables, basés sur des indicateurs mesurables doivent être définis. Des moyens adéquats doivent permettre à l'Administration de vérifier le respect de ces critères. Il faut éviter qu'une trop grande marge d'interprétation soit laissée à l'Administration et au futur Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social.

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** constatent sur le terrain qu'il est fréquent que des entreprises d'économie sociale soient une source de concurrence déloyale, notamment par le non-respect des commissions paritaires sectorielles compétentes et l'utilisation de la commission paritaire 329. Elles estiment donc qu'il faudrait vérifier le respect des commissions paritaires compétentes dans les critères analysés lors de l'octroi d'un agrément à une entreprise d'économie sociale.

**Le Conseil** insiste sur le fait que seuls des documents qui sont utiles (documents qui font l'objet d'un contrôle par l'Administration) doivent être demandés. En outre, dans le cadre des démarches de simplification administrative, **le Conseil** insiste également pour que seule l'information qui n'est pas encore en possession de l'Administration par ailleurs soit demandée (principe du only once).

Ainsi, **le Conseil** comprend bien l'utilité du rapport d'activités qui est demandé (base informative, apport qualitatif et quantitatif d'information, ...) puisqu'il permettra, notamment, d'avoir une vue sur l'emploi au sein des entreprises sociales. En effet, il semble essentiel de pouvoir disposer d'une vision globale et détaillée de l'emploi de l'ensemble des acteurs de l'économie sociale, en ce y compris les nouveaux entrants. Ce monitoring, actualisé au moins une fois par an, devra, entre autres, permettre de suivre l'évolution des indicateurs d'emploi et d'affiner l'exigence en termes d'emploi minimum rémunéré.

**Le Conseil** souligne positivement le fait qu'il ne soit pas exigé de la part des entreprises sociales de rendre un rapport d'activités spécifique puisqu'elles peuvent envoyer à l'Administration leur propre rapport d'activités complété par les éléments prévus dans ce projet d'arrêté.

**Le Conseil** insiste donc pour que ce rapport soit effectivement bien utilisé par l'Administration. À cet égard, il se demande si cette dernière dispose des capacités suffisantes en termes de personnel, notamment, pour pouvoir traiter et analyser l'ensemble des documents qui lui seront transmis tant pour les demandes d'agrément pluriannuelles que pour le rapport d'activités annuel.

### 1.3.1 Procédure d'octroi et de renouvellement d'agrément

Concernant la procédure d'octroi et de renouvellement de l'agrément, en particulier le rapport d'analyse dont il est fait mention à l'article 3§2, **le Conseil** suggère qu'un rapport d'analyse type soit prévu avec les éléments nécessaires.

### 1.3.2 Procédure en cas de suspension et de retrait d'agrément

**Le Conseil** demande que le rapport annuel présenté au Parlement bruxellois et au CCES comprenne des informations sur les cas de suspension et de retrait d'agrément, notamment les causes de ceux-ci.

Il demande, également, qu'en cas de suspension ou de retrait d'agrément, la décision individuelle soit communiquée au Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social.

Par ailleurs, en cas de suspension ou de retrait d'agrément, **le Conseil** demande que soient précisées (article 5§6) les subventions qui ne sont pas dues afin d'éviter toute interprétation et notamment ce qu'il advient des autres dispositifs de soutien dont a pu bénéficier l'entreprise grâce à son agrément en tant qu'entreprise sociale.

## 1.4 Critères pour l'agrément des entreprises sociales et démocratiques (Chapitre 3, section 2) et pour l'agrément des initiatives publiques d'économie sociale (Chapitre 3, section 3)

**Le Conseil** demande de veiller au vocable utilisé par rapport aux critères afin qu'il puisse être chaque fois clairement identifié s'il s'agit de critères obligatoires ou facultatifs. Ainsi à l'article 8 et 11, il est bien précisé qu'il s'agit de critères obligatoires mais pas aux articles 9, 10 et 12, 13.

### 1.4.1 La mise en œuvre d'un projet économique

- Activité économiquement viable

**Les organisations représentatives des employeurs et des classes moyennes** s'interrogent sur ce qu'il faut entendre par activité économiquement viable. Elles estiment que celle-ci n'est pas suffisamment définie et que des précisions doivent dès lors être apportées, notamment par rapport aux entreprises qui sont subsidiées à un certain niveau.

- Niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable

**Le Conseil** rappelle que la Stratégie 2025 définit l'économie sociale comme un secteur porteur et créateur d'emplois pour les Bruxellois.

**Le Conseil**, comme demandé dans son avis sur l'ordonnance, aurait souhaité que ce critère soit fixé dans l'ordonnance plutôt que dans l'arrêté.

Telle que formulée dans ce projet d'arrêté, **le Conseil** s'oppose à cette définition du niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable.

Ainsi, **pour les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand**, les critères proposés sont bien en-deçà de ce que l'on peut entendre par un emploi de qualité et durable qui est, entre autres, équivalent à un CDI temps plein respectant les normes sectorielles. Les indicateurs proposés ici ne correspondent pas du tout à cette définition, c'est pourquoi **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** demandent la suppression des termes « de qualité et durable ». Elles gardent l'objectif de promouvoir l'emploi de qualité et durable dans les entreprises sociales mais désirent que ce critère soit affiné notamment suite à un monitoring de l'emploi dans les structures agréées.

En outre, **le Conseil** questionne le fait que le travail rémunéré de qualité et durable puisse être défini en ayant trois travailleurs indépendants associés actifs dont au moins un est indépendant à titre principal. En effet, cette forme de travail engendre un risque élevé de recourir au statut de faux indépendant et de concurrence déloyale. Il se demande quelles sont les balises qui sont posées pour éviter ces risques. **Le Conseil** s'interroge d'autant plus sur l'utilisation de cette forme de travail lorsqu'il est question des personnes morales de droit public (IPES).

### 1.4.2 La poursuite d'une finalité sociale

- Tension salariale modérée

**Le Conseil** ne perçoit pas l'intérêt de différencier la tension salariale selon le nombre de travailleurs de l'entreprise. À son sens, démarrer une activité d'économie sociale sous-tend de modifier la vision classique de l'entrepreneuriat, il demande donc le maintien du ratio de 1 à 4 quelle que soit la taille de l'entreprise sociale.

## 2. Considérations particulières

### 2.1 Dans les considérants

Dans les considérants, **les organisations représentatives des travailleurs et les organisations représentatives des employeurs du secteur non-marchand** demandent d'ajouter : « Vu l'avis de la Plate-forme de concertation de l'économie sociale rendu le XX ».

### 2.2 Article 1

Dans les définitions mentionnées à l'article 1, **le Conseil** propose d'ajouter également la définition de « jour calendrier » étant donné que dans le texte, il est fait mention de jour ouvrable (qui est défini) mais également de jour calendrier (non défini).

\*  
\*            \*