



AVIS D'INITIATIVE

Dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés (A.C.S.) en Région de Bruxelles-Capitale

19 mars 2015

Avis traité par	Groupe des sherpas, CA élargi
Avis traité le	18 septembre, 7 octobre et 17 novembre 2014 ; 8 janvier, 29 janvier, 5 février 2015 et 13 mars 2015
Avis rendu le	19 mars 2015

Préambule

Le dispositif des « agents contractuels subventionnés » a été créé en 1988 pour répondre à des réels besoins, tant en matière d'emploi que de politiques sociales. Plusieurs secteurs (tant publics que non-marchand) ont de cette manière pu être soutenus. Ce dispositif (ci-après ACS) représente à Bruxelles, en termes budgétaires, la plus importante mesure d'emploi.

Concrètement, le dispositif ACS se matérialise au travers d'une subvention versée à l'employeur, sous la forme d'une prime mensuelle qui couvre tout ou partie du coût salarial des personnes mises au travail dans des institutions ou des ASBL. En outre, les employeurs bénéficient d'une exonération quasiment intégrale des cotisations patronales de sécurité sociale.

Dans la Déclaration de politique régionale, le Gouvernement bruxellois a marqué son intention de réorganiser le dispositif ACS et de le réorienter vers la politique d'activation des jeunes.

Avec la sixième réforme de l'État, la Région dispose désormais de tous les leviers juridiques et budgétaires du dispositif ACS, en ce compris les réductions de cotisations ONSS. Ceci implique que l'entièreté du coût financier de ce dispositif est dorénavant à la charge du budget régional.

Ce dispositif repose sur deux régimes qui sont ceux dits « Loi programme » et « pouvoirs locaux ». Le régime « Loi programme » est orienté vers les structures publiques régionales, le secteur de l'enseignement et les ASBL, alors que le régime « pouvoirs locaux » est appliqué au niveau des pouvoirs locaux.

- Le premier régime ACS repose, en Région de Bruxelles-Capitale, sur deux législations essentielles : la Loi programme du 30 décembre 1988 portant création d'un régime de contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics et l'Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés. Ce dernier a procédé au transfert de cette matière du Fédéral aux Régions, en 1989, dans le cadre de la régionalisation des compétences d'emploi. Dans ce contexte, chaque Région avait obtenu un « droit de tirage¹ » pour ses dispositifs de remise au travail.
- Le deuxième régime ACS, dit « pouvoirs locaux », est basé sur l'Arrêté royal du 28 octobre 1986 modifiant l'Arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non-marchand. Il visait à créer un régime ACS auprès des pouvoirs locaux. De nombreux arrêtés ont été introduits par la suite pour modifier les critères d'attribution des ACS aux pouvoirs locaux et CPAS sur base d'un système de points. En outre, ce système a été élargi aux zones de police.

Actuellement, 9.074 ETP² sont financés via ces deux régimes, dont 75% sont employés sous le régime « loi programme ».

Le budget 2015 d'Actiris prévoit un montant de 198.724.000 euros³ pour la mise à l'emploi des demandeurs d'emploi via des postes de travail subventionnés.

¹ L'État versait aux Régions, jusqu'à la régionalisation du droit de tirage, un montant fixé par le gouvernement.

² Cette donnée, datée du 17 septembre 2014, nous a été fournie par Actiris. Selon l'étude réalisée par IDEA Consult en 2012, le dispositif ACS comptait, en 2010, 8.095 ETP, dont 5.952 « ACS loi-programme » et 2.143 ACS « pouvoir locaux ».

Même si, à ce jour, **le Conseil** ne dispose pas de toutes les projections budgétaires nécessaires à moyen et à long terme, tout porte à croire qu'à politique inchangée, la soutenabilité budgétaire du dispositif actuel n'est pas forcément garantie.

Avis

I. Considérations générales

Avec la sixième réforme de l'État, et en disposant désormais de tous les leviers, la Région a l'opportunité de réformer le système ACS en profondeur, de manière efficace et transparente, et d'ainsi en assurer la pérennité.

Laisser perdurer le dispositif tel qu'il fonctionne en ce moment, n'est pas une option. Pour des raisons de rigidité du système et de limites budgétaires, un changement s'impose. Ce changement doit permettre à la fois d'optimiser les services et les activités rendus possibles par le financement ACS et de reconnecter les programmes d'emploi à l'évolution des politiques d'emploi, en particulier l'insertion des jeunes sur le marché du travail.

Conscient que ce dispositif constitue un levier important de la politique régionale, **le Conseil** propose au travers du présent avis⁴ une approche novatrice du dispositif ACS. Cette nouvelle approche devra viser à moyen terme un équilibre optimal entre :

- la consolidation des emplois et des services et actions développés à l'aide du dispositif ;
- les priorités de la politique d'emploi ;
- et les contraintes budgétaires.

Une opération de modification du dispositif ACS à Bruxelles est plus délicate et plus complexe que celles qui ont été opérées dans les deux autres Régions. En effet, la diversité des projets du dispositif est très grande et concerne un éventail considérable de structures et d'activités. En outre une part importante des ACS est affectée à des projets qui ne relèvent pas de la compétence de la Région mais bien des Communautés et des Commissions communautaires, là où, en Flandre, Région et Communauté sont fusionnées et où, en Wallonie, la Région exerce directement des compétences communautaires (en application des accords de la Saint Quentin). Les politiques croisées sont de ce fait plus compliquées à mettre en œuvre à Bruxelles. Une modification du dispositif prendra plusieurs années ; elle ne pourra se faire vite et pas davantage au travers d'une opération unique. La mise en œuvre de la réforme devra se faire progressivement, afin de laisser le temps aux opérateurs de s'adapter, et dans le respect des droits des travailleurs concernés.

³ Budget Actiris, Mission 7, Mise à l'emploi des demandeurs d'emploi via des postes de travail subventionnés.

⁴ Le Conseil a mené, dans le cadre de ses travaux relatifs à la sixième réforme de l'État, une large et profonde réflexion sur un certain nombre de dispositifs régionalisés, notamment en rapport avec les mesures d'emploi transférées. Les compétences relatives au système titres-services et les programmes d'accompagnement visant à réinsérer les bénéficiaires du revenu d'intégration sociale et de l'aide sociale équivalente (art. 60 & 61) ont fait l'objet de deux avis d'initiative structurés autour de quelques axes stratégiques répondant à une volonté du Conseil d'assurer une gouvernance simplifiée, adéquate et efficace.

Pour réussir l'adaptation du dispositif ACS, **le Conseil** estime qu'il faudra tenir compte des 4 impératifs suivants.

1. Fixer les balises aussitôt que possible

Afin que tous les intéressés sachent dans quel sens le dispositif ACS évoluera et afin d'éviter des incertitudes et des frustrations sur la modification du dispositif, il est nécessaire de fixer aussitôt que possible les principales balises, à l'intérieur desquelles la réorganisation du dispositif se déploiera.

2. Tenir compte d'un double objectif

Le système ACS actuel poursuit de facto un double objectif :

- D'une part, la création d'emplois dans les services d'utilité collective. Ceux-ci fournissent un appui à des politiques relevant des différents niveaux institutionnels : Région, Communautés, Commissions communautaires et pouvoirs locaux (communes et CPAS). Notons que ces politiques croisées entre les acteurs publics, parapublics et non-marchand au service de la Région, impliquent des exigences en termes de qualification et de stabilité des emplois.
- D'autre part, la remise au travail des demandeurs d'emploi de la Région.

Au niveau de la Région bruxelloise, ces deux objectifs distincts ont été considérés comme faisant partie de la politique régionale de l'emploi.

3. Réorganiser, malgré la faible marge de manœuvre au départ

Dans l'état actuel des budgets disponibles, la marge de manœuvre pour adapter le dispositif, voire le réorienter, est minime. En effet, le budget est basé sur l'impact financier de l'obligation légale de garantir les subventions ACS aux contrats à durée indéterminée en cours.

La réorganisation aura un impact tant sur les opérateurs que sur leurs actions. Une réforme demandera des mesures très ciblées et une volonté politique d'aboutir.

4. Augmenter l'efficacité

Les structures bénéficiant de postes ACS sont très hétérogènes (taille des structures, types de missions, relations aux pouvoirs organisateurs, ...), ce qui a des implications sur l'organisation interne et la gestion des projets.

En vue d'améliorer l'efficacité de l'ensemble, **le Conseil** estime que les pistes suivantes devraient être suivies :

- a) Une coordination et une amélioration de la collaboration entre les différentes administrations chargées du suivi et de l'évaluation des projets, dans un souci de transparence et de simplification des procédures.
- b) Un appui aux structures visant à faciliter la gestion interne, l'informatisation et à favoriser les synergies.

II. Considérations particulières

Le Conseil a identifié cinq chantiers, qu'il croit déterminants pour la réussite de la réforme ACS.

1. Etablir le budget et le cadastre

En matière de compétences régionalisées, la maîtrise de l'enveloppe budgétaire préoccupe les partenaires sociaux, et en particulier, en ce qui concerne le dispositif ACS.

Au cours des dix dernières années, le budget ACS de la Région a connu une croissance significative⁵ (+79%). Or, l'accord institutionnel ne prévoit qu'un transfert partiel des moyens budgétaires⁶.

Deux outils sont donc nécessaires pour pouvoir réagir adéquatement : une projection budgétaire à moyen terme et l'établissement d'un cadastre des ACS et des projets financés. Ces deux outils sont complémentaires. Il est important d'avoir une estimation des disponibilités budgétaires à moyen terme afin de pouvoir déterminer les montants qui seront disponibles pour chacun des domaines, dans lesquels le dispositif ACS intervient aujourd'hui.

En principe, une estimation des budgets à moyen terme, par exemple pour les cinq ans à venir en partant du budget 2015, est relativement aisée. Mais « le terrain » est mal connu. La première évaluation du dispositif - qui a fonctionné à Bruxelles pendant plus de 20 ans sans évaluation approfondie - a été réalisée par IDEA Consult en 2013 à la demande du Ministre de l'emploi.

L'actuel Gouvernement régional a l'intention d'aller plus en détail et de contrôler tous les postes financés. Le Conseil approuve l'évaluation des postes ACS telle que préconisée par le Gouvernement⁷, et la considère comme indispensable pour aboutir à une réforme efficace. Les partenaires sociaux souhaitent être associés au pilotage de cette évaluation au travers du Comité de gestion d'ACTIRIS. Ils seront attentifs à ce qu'elle soit réalisée sur base de critères clairs, objectifs et efficaces, qui tiennent compte du contexte dans lequel les postes ont été attribués antérieurement.

Mais si cette opération est importante, elle est insuffisante. En plus de l'évaluation des postes individuels, il faut disposer d'un cadastre des projets en cours, par catégorie d'activité ou de services. Ce cadastre doit concerner toutes les interventions ACS de la Région et ne pas se limiter à celles qui sont couvertes par les accords du non-marchand et la conclusion de conventions collectives de travail sectorielles⁸. Le cadastre devra accorder une attention particulière aux missions répondant aux besoins collectifs (enseignement, enfance, aide aux personnes, ambulatoire, etc.), tels qu'ils résultent des textes législatifs et des accords politiques.

⁵ Cela s'explique par quatre facteurs : l'augmentation du nombre de postes, l'indexation, l'ancienneté des agents et l'augmentation du taux d'occupation.

⁶ Toutefois, il apparaît qu'à court terme, les sommes inscrites au budget d'Actiris seront suffisantes pour les engagements de la Région en 2015.

⁷ Déclaration de politique régionale 2014-2019.

⁸ L'étude d'IDEA Consult a fait une analyse des types d'activités des ACS, se basant sur les CCT, dont relèvent les ASBL.

2. Normaliser les ACS en adéquation avec les besoins sociaux

La plupart des postes ACS répondent à des besoins sociaux, culturels, éducatifs et sanitaires essentiels aux Bruxellois, via des services publics, des institutions et des associations, soumises à différentes réglementations et législations sectorielles. **Le Conseil** souligne que si les agents affectés à des projets d'utilité collective relèvent pour la plus grande partie du secteur non-marchand (59,3%), de nombreux postes sont également occupés dans les pouvoirs locaux (communes et CPAS (26,8%), les Communautés française (4,9%) et flamande (2,3%) et les organismes régionaux (6,7%)⁹.

La Réforme de l'État donne l'opportunité à la Région de normaliser le statut de tous les travailleurs ACS qui satisfont d'importants besoins sociaux. En effet, les travailleurs ACS du secteur public n'ont pas la possibilité d'être nommés à leur fonction. Par ailleurs, dans le secteur non marchand, les conditions d'accès aux emplois ACS (6 mois d'inoccupation ou un jour de chômage indemnisé pour les travailleurs de 40 ans et plus) constituent un frein à la mobilité des travailleurs. Enfin, de nombreux postes ACS ne sont pas intégrés dans les politiques sectorielles régies par des décrets, arrêtés et règlements et ne relèvent pas des accords sociaux conclus dans les secteurs du non-marchand.

Une normalisation des emplois ACS viserait :

- Dans le secteur public, à ouvrir les emplois ACS à une possible statutarisation ;
- Dans le secteur privé non-marchand, à lever les conditions d'accès aux emplois ACS et à les intégrer dans les politiques sectorielles.

Afin de privilégier l'emploi des Bruxellois, **le Conseil** propose que, nonobstant cette normalisation, les conditions d'inscription comme demandeur d'emploi et de recrutement par Actiris¹⁰ restent d'application à l'embauche en ce compris pour les ACS Pouvoirs locaux.

L'analyse du cadastre permettra de déterminer quels postes sont occupés dans des secteurs organisés par des décrets, des arrêtés et des réglementations de la Région et des entités communautaires. Les moyens qui leur sont attribués aujourd'hui pourront alors être identifiés, par secteur réglementé, en vue des concertations à mener avec les Ministres régionaux et communautaires compétents pour ces secteurs, concernant les modalités de normalisation.

En vue de garantir la réalisation de cette normalisation, **le Conseil** propose que des accords cadre et des conventions soient élaborés entre la Région de Bruxelles-Capitale et les Communautés. L'objectif est de maintenir les missions réalisées par les ACS normalisés dans les structures bénéficiaires, tout en restant dans les limites du budget « normalisation » accordé au secteur et tenant compte des possibilités de leurs évolutions futures.

⁹ Ces données ont été calculées sur base de l'étude réalisée par IDEA Consult en 2012 (chiffres 2010).

¹⁰ Pour mémoire, l'article 34 de l'arrêté de GRBC du 28 novembre 2002 relatif au régime ACS « [Actiris] propose les candidats qui peuvent être occupés comme ACS, compte tenu de la situation du marché de l'emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale. [Actiris] donne la priorité :

- 1° aux demandeurs d'emploi qui habitent dans la Région de Bruxelles-Capitale ;
- 2° aux demandeurs d'emploi inoccupés dont l'inscription ininterrompue auprès d'[Actiris] est la plus ancienne. Pour l'application du présent article, une durée d'occupation inférieure à trois mois est assimilée à une période d'inscription comme demandeur d'emploi.

Une identification des liens entre les ACS « Loi-Programme » et les différentes ASBL et institutions (scolaires ou hospitalières, musées, ...) devra clarifier les segments des politiques régionales et communautaires bénéficiaires de la mesure ACS.

Mais il serait également utile d'identifier l'ensemble des moyens budgétaires et des ressources de financement mis à disposition de ces secteurs par les différents niveaux de pouvoir, afin de pouvoir profiter de complémentarités ou d'opérer des rationalisations.

En vue de préciser, avec les ministres compétents pour les secteurs envisagés, les objectifs et les modalités de normalisation, **le Conseil** propose la convocation d'un CBCES élargi.

3. Réformer globalement les politiques d'activation

Pour **le Conseil**, le budget relatif aux postes ACS qui, après concertation des ministres compétents pour les secteurs envisagés, ne seraient pas normalisables pourrait être progressivement reconverti en mesure de transition à l'emploi, ciblée sur des publics prioritaires dont les jeunes. Il reste à envisager la reconversion de ces projets ACS dans la perspective d'une refonte et d'une simplification globale des multiples mesures d'activation de l'emploi qui relèvent désormais des compétences régionales (Activa, SINE, PTP, FPI, article 60, ...). Cette reconversion progressive des postes en extinction ne pourra pas se faire au détriment des travailleurs qui les occupent actuellement.

L'impact du budget ainsi dégagé sera plus grand s'il est combiné avec les outils d'aide aux chercheurs d'emploi tels que les FPI, les PTP, les stages, le suivi des formations, l'insertion dans l'économie sociale et dans les secteurs marchand, notamment les PME et les TPE, et non-marchand pour tous les employeurs¹¹. Il renforcera ainsi la cohérence des politiques d'activation orientées vers les publics cibles considérés comme difficilement insérables sur le marché du travail bruxellois.

Le Conseil insiste sur la qualité des emplois concernés et sur la nécessité d'éviter les effets de substitution. Il estime que les mesures d'activation doivent être accompagnées le cas échéant de mesures complémentaires de formation et d'accompagnement durant la période subventionnée, ainsi que de mesures d'embauche au terme de la transition.

4. Modifier le cadre réglementaire

Les modifications au dispositif ACS, proposées dans cet avis, ne pourront devenir opérationnelles qu'après l'adoption d'un cadre légal *ad hoc*, qui spécifiera les nouvelles conditions d'octroi des subsides ACS.

¹¹ Voir à cet égard l'accord de gouvernement :

- Le budget nécessaire à cette mesure de promotion d'un emploi durable et de qualité proviendra notamment à la fois de la rationalisation des aides qui seront régionalisées et de la mise à plat des programmes d'emploi existants au sein de la Région (page 12) ;
- C'est pourquoi le budget consacré aux ACS sera dorénavant mis en synergie avec les moyens de la Garantie pour la Jeunesse et de l'activation des chômeurs (nouvellement transférés) (page 13).

5. Gérer la phase transitoire

En vue d'assurer les conditions de réussite d'une réorganisation de ce dispositif, il faudra gérer la période de transition en tenant compte des objectifs et des démarches, précisés dans les chantiers précédents. Il est impératif que les changements préconisés soient clairement communiqués, pour que les employeurs et travailleurs concernés soient informés de l'évolution et des changements dans le dispositif, pour qu'ils puissent prendre les mesures d'adaptation nécessaires. **Le Conseil** estime qu'une large concertation, à caractère régulier et durable, avec l'ensemble des parties prenantes - les opérateurs d'emploi et de formation ainsi que les partenaires sociaux - doit être garantie.

*
* *