

PLATE-FORME DE CONCERTATION DE L'ECONOMIE SOCIALE

Avant-projet d'ordonnance relative à l'économie sociale et à l'agrément des sociétés en tant qu'entreprise d'insertion et des associations en tant qu'initiative locale de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions

Avis

6 octobre 2010

La Plate-forme de concertation de l'économie sociale a été sollicitée par le Gouvernement pour donner son avis quant à l'avant-projet d'ordonnance sous rubrique.

Suite aux réunions qu'elle a tenues en groupe de travail les 03, 24 et 30 septembre 2010 et en Plate-forme les 15 septembre et 06 octobre 2010, après avoir entendu la présentation des représentants du Cabinet du Ministre et obtenu les explications de la Direction de la Politique de l'Emploi et de l'Economie plurielle de l'Administration de la Région de Bruxelles-Capitale qui ont répondu à une liste de questions qui lui avaient été préalablement posées, la Plate-forme est en mesure d'émettre l'avis suivant.

Elle déplore cependant le délai limité dans lequel cet avis doit être rendu, étant donné la densité et la complexité du texte de l'avant-projet d'ordonnance, approuvé en première lecture par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 08 juillet 2010 et envoyé aux membres de la Plate-forme le 20 juillet 2010.

1. Considérations générales

La **Plate-forme** apprécie positivement que plusieurs de ses réflexions¹ et des propositions des fédérations ou agences-conseils du secteur concernant la réforme de l'ordonnance du 18 mars 2004 discutées en Plate-forme aient été prises en compte pour la rédaction de l'avant-projet d'ordonnance en question.

En regard du nombre élevé d'articles pour lesquels le Gouvernement doit ou peut déterminer leur application et leur importance, notamment en termes de financement, la **Plate-forme** prend acte qu'elle sera consultée, et insiste pour l'être, sur l'(les) arrêté(s) d'exécution de l'ordonnance, notamment sur une grille reprenant les modalités

¹ Plate-forme de concertation de l'économie sociale « Pistes de réflexion relatives à une réforme de l'ordonnance du 18 mars 2004 relative à l'agrément et au financement des Initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) et des entreprises d'insertion (EI) », 19 juin 2009.

de financement des EI et ILDE; ainsi qu'à l'établissement et à la pondération des critères d'opportunité visés à l'article 12 de l'avant projet d'ordonnance.

La **Plate-forme**, dans sa grande majorité, considère comme des avancées les précisions amenées à un certain nombre de concepts qui contribuent à donner un cadre plus clair, plus précis, qui instaure davantage de sécurité juridique sur le long terme, notamment par rapport au droit européen, pour les opérateurs qui s'investissent dans le secteur.

Elle relève positivement l'introduction d'une définition de l'économie sociale dans le texte de l'avant-projet d'ordonnance (art 2.§1^{er}, 1°), incluant les quatre principes généraux, traditionnellement dévolus à l'économie sociale dans son ensemble.

L'objet de l'ordonnance et les définitions présentes dans le texte s'adressent ensuite aux seules ILDE et EI, à savoir l'économie sociale d'insertion qui mériterait toutefois d'être définie.

La **Plate-forme** y relève que trois objectifs sont désormais dévolus à l'économie sociale d'insertion: favoriser l'insertion durable, la transition professionnelle et offrir des postes de travail à long terme pour un public extrêmement fragilisé.

Elle déplore que ces objectifs soient repris au chapitre des financements et souhaite qu'ils soient présentés dans l'exposé des motifs et la définition générale de l'économie sociale d'insertion, à insérer dans les définitions.

A l'heure où le Gouvernement entend renforcer l'économie sociale comme outil important pour la création d'activités et d'emplois dans la Région et lui donner un nouveau souffle, la Plate-forme aurait souhaité qu'il soit précisé le champ de l'Economie sociale en Région de Bruxelles-Capitale, dans son ensemble.

La **Plate-forme**, dans sa grande majorité, relève également positivement les précisions apportées quant au public-cible, la fin du système de financement par paliers remplacé par le nombre des travailleurs public-cible, l'abandon des deux périodes d'agrément pour un système d'appels à projets annuel, (ce qui permet l'orientation des initiatives soit vers des secteurs porteurs d'emploi dans la Région, soit privilégiés dans les objectifs régionaux), la possibilité d'agrément des projets innovants, l'inclusion des travailleurs sous contrat article 60§7 dans le public-cible, la possibilité d'agrément des projets qui n'ont pas encore recruté leurs travailleurs, ... Enfin, la **Plate-forme** se félicite que l'ordonnance réponde aux exigences européennes en matière de concurrence.

La **Plate-forme** demande instamment qu'une enveloppe budgétaire spécifique soit créée pour financer de nouveaux projets, afin d'éviter de mettre financièrement en péril les projets existants.

Si la **Plate-forme** reconnaît qu'il est nécessaire de s'adresser aux publics les plus fragilisés, notamment parce que ce public est concerné par l'activation des demandeurs d'emploi enregistrés, la **Plate-forme** est cependant partagée sur le mode opératoire pour atteindre cet objectif (*voir point 2.6*).

Dans les considérations particulières ci-dessous, la **Plate-forme** examine certains thèmes de l'avant-projet d'ordonnance par rapport auxquels elle souhaite attirer l'attention du Gouvernement et/ou proposer des améliorations au texte.

Elle se doit de relever que la plupart des questions faisant l'objet de ses conditions particulières ont été examinées et discutées lors des groupes de travail. Elle prend acte des réponses obtenues de la part des représentants du Ministre ou de l'Administration ainsi que de leurs propositions en vue de clarifier, le cas échéant, le texte.

Certains membres de la Plate-forme estiment qu'un débat global a eu lieu, tandis que d'autres, parmi les organisations représentatives des employeurs du secteur de l'économie sociale, regrettent qu'un débat global n'ait pas eu lieu relativement aux implications de l'avant-projet d'ordonnance sur les opérateurs de terrain.

2 Considérations particulières

2.1. Définitions

La définition de l'économie sociale est trop détaillée dans l'interprétation qu'elle fait des principes de l'économie sociale : *finalité de services à la collectivité ou aux membres plutôt que de profit ; autonomie de gestion ; processus de décision démocratique, primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus.*

La **Plate-forme** estime qu'il y aurait lieu de se baser sur une définition plus générale, s'appliquant aussi bien aux sociétés qu'aux associations et dans laquelle les principes de l'économie sociale ne sont pas détaillés.

Elle est d'avis que d'éventuels critères opérationnels permettant de juger du respect des principes soient élaborés en plate-forme.

L'ajout du principe d'éco-efficacité dans la définition et dans les conditions de base en vue de l'agrément ne semble pas opportun à la Plate-forme. Il serait difficile de mesurer le degré d'atteinte de l'objectif visé. La **Plate-forme** est favorable de faire de l'éco-efficacité un des critères d'opportunité.

2.2. But de l'agrément, conditions de base en vue de l'agrément et activités liées à l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi

La **Plate-forme** relève les ambiguïtés entre but de l'agrément, le mandatement (objet de l'agrément), activité(s).

- L'agrément constitue un mandatement des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi à gérer un service d'intérêt général que constitue l'insertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi inoccupés (Art. 3.).
- L'agrément concerne exclusivement les activités liées à l'insertion socioprofessionnelle de demandeurs d'emploi qui sont des travailleurs du public cible de l'entreprise d'insertion ou de l'initiative locale de développement de l'emploi. (Art. 5. § 1er).

La **Plate-forme** prend bonne note qu'une nouvelle formulation de l'article 5, §1^{er} sera proposée : « insertion socio-professionnelle du travailleur du public cible en recourant à une activité productrice de biens et de services,... » en vue de renforcer la concordance

entre cet article, l'article 3 (mandatement) et les définitions des EI et des ILDE de l'art. 2. L'article 9 § 2 devrait également être adapté en conséquence.

Plusieurs organisations demandent la suppression de l'article 8, §1^{er}, 1°.

Pour une grande majorité de la Plate-forme, le suivi des travailleurs par ACTIRIS (du moins si cela se fait lors d'entretiens organisés pendant le temps de travail) doit être limité aux collaborateurs accompagnés au travail et doit être suspendu lorsque la personne est à l'emploi dans une ILDE ou une EI. En effet, ils sont travailleurs et non demandeurs d'emploi.

2.3. Des agréments comme ILDE ou comme EI et des conditions particulières

Certaines organisations considèrent qu'il ne faut pas donner des conditions particulières différentes aux EI et aux ILDE.

2.4. La portée et le nombre des agréments

La **Plate-forme** propose de remplacer à l'art. 6 les termes « *seul un agrément* » par « *un seul agrément* ». De plus, l'alinéa 2 de cet article pose problème. En effet, la Plate-forme souhaite qu'au sein d'une même asbl, plusieurs ILDE puissent être créées, moyennant toutefois certaines conditions, afin d'éviter un morcellement artificiel.

La **Plate-forme** demande la suppression des mots « qui correspond aux obligations légales en vigueur pour la personne morale concernée », de l'article 9, § 2, 5°.

Concernant la limitation de la part de l'occupation de travailleurs du public cible article 60 § 7 sur l'ensemble du personnel d'exécution à une moyenne annuelle (art. 11, § 2, 4°), la **Plate-forme** souligne qu'une telle limitation aurait des implications assez négatives pour une partie des projets actuellement agréés et financés. Elle en demande donc la suppression.

La **Plate-forme** n'est pas favorable -pour des raisons pratiques-, à la réalisation d'un plan « individualisé » (art. 11, § 2, 5°) « taillé à la mesure du travailleur du public cible », en surplus du plan d'action général imposé. La question de l'appréciation d'un tel plan est mise sur la table. Il est en effet difficile de faire des plans individualisés pour des personnes qu'on ne connaît pas forcément avant embauche. La Plate-forme plaide plutôt pour un plan par « poste de travail ».

La **Plate-forme** est d'avis qu'il faudrait exiger des porteurs de projet qu'ils décrivent dans le plan de formation par poste, entre autres, les débouchés envisagés sur le marché pour les travailleurs en insertion.

2.5. Des travailleurs du public cible

Certaines organisations estiment que des imprécisions subsistent quant aux définitions des travailleurs du public cible (art 2. § 1^{er}, 6° à 11°) et de l'éloignement du marché de l'emploi, alors même que le financement sera calculé sur ces définitions. Certains éléments auraient pu être intégrés de manière plus claire comme, à l'instar des autres dispositifs d'emploi (ACS, PTP, Activa...), la « période assimilée », la définition de l'inoccupation et la durée d'inoccupation, les personnes rentrantes.

Il leur est précisé qu'à l'exception des (ex-)détenus, des personnes bénéficiant d'un revenu d'intégration sociale et des collaborateurs accompagnés au travail, il faudra prouver une inoccupation de 12 ou - de 60 mois. Le Gouvernement est autorisé à assimiler à une période ininterrompue d'inscription auprès d'Actiris d'autres périodes d'inactivité ainsi que des périodes d'inoccupation (art. 5, § 3, 4°). Le but est notamment d'assimiler certaines périodes pour les personnes rentrantes, périodes de maladie, d'incarcération, de service militaire (les non-Belges ou double nationalité), les courtes périodes d'occupation, etc. Le Gouvernement peut adapter la définition du public-cible (art 5 § 3).

Par rapport aux étrangers disposant d'une autorisation de séjour inscrits au registre d'attente, il leur est encore précisé qu'ils peuvent être engagés en tant que demandeurs d'emploi extrêmement difficiles à placer, pour autant et dans la mesure où ils répondent aux conditions de l'art. 2, § 2 et 5, § 2., ainsi qu'à la réglementation sur le permis de travail.

Certaines organisations estiment que la catégorie « demandeur d'emploi extrêmement difficile à placer » doit se résumer à des conditions administratives telles que celles qui sont en vigueur dans le cadre de la mesure SINE, par exemple.

2.6. Des personnes extrêmement fragilisées sur le marché de l'emploi.

La **Plate-forme** est partagée sur l'opportunité d'ouvrir la possibilité aux structures existantes agréées dans le cadre de l'ordonnance d'occuper du personnel extrêmement fragilisé.

Il y a trois positions.

- L'« ancrage social » de ces personnes doit se faire dans le cadre de structures ad hoc (ateliers sociaux en Flandre) et faire l'objet d'une législation spécifique. La définition du demandeur d'emploi extrêmement difficile à placer (DEDP) est floue et sujette à interprétation. L'économie sociale d'insertion a un caractère à vocation économique et y adjoindre des demandeurs d'emploi extrêmement fragilisés et des collaborateurs accompagnés au travail est de nature à créer la confusion et à nuire à l'objectif premier : l'insertion professionnelle durable ou de transition.
- La définition du demandeur d'emploi extrêmement difficile à placer (DEDP) est floue, sujette à interprétations et elle risque d'entraîner des effets pervers. Ce public est, à l'heure actuelle, déjà accompagné dans le cadre des dispositifs d'insertion socio-professionnelle et d'économie sociale d'insertion. Ces dispositifs leur donnent actuellement leur chance, comme à tout autre demandeur d'emploi, en évitant une stigmatisation de départ. Par ailleurs le public « collaborateurs accompagnés au travail » relève des politiques de santé et non de politiques de mise à l'emploi. Il n'a donc pas à être suivi dans le cadre de l'économie sociale d'insertion, qui poursuit un but de mise à l'emploi durable tel que décrite à l'article 18. Le public des demandeurs d'emploi extrêmement fragilisés peut trouver sa place dans les ILDE et EI à condition qu'il ne soit pas défini comme tel « à priori ». Les demandeurs d'emploi « extrêmement difficiles à placer » devraient être assimilés

au statut SINE, qu'il est possible de reconduire après entretien de la personne à ACTIRIS.

- Il est intéressant d'ouvrir cette possibilité d'insertion socio-professionnelle d'un public extrêmement fragilisé aux structures ILDE et EI. L'intégration de ce type de public par une ILDE ou une EI, représente bien une opportunité d'insertion pour ce type de public. L'intégration de ces publics dans les ILDE et les EI, favorise la transition. Placer ces publics dans le secteur du bien-être plutôt que des politiques d'emplois réduirait les chances pour eux d'une transition vers le marché régulier du travail. Quoiqu'il en soit, une évaluation de cette mesure devrait être prévue pour en mesurer l'efficacité et l'impact aussi bien sur les publics-cible que sur les projets ILDE et EI agréées.

2.7. De l'appréciation de l'opportunité

La **Plate-forme** prend acte qu'elle sera concertée quant à l'établissement et à la pondération des critères d'opportunité visés à l'article 12 de l'avant projet d'ordonnance. Elle est partagée sur l'opportunité d'appliquer la liste des critères d'opportunité également dans le cadre du renouvellement d'un agrément.

2.8. La durée, le renouvellement et l'élargissement de l'agrément

La **Plate-forme** souhaite que l'ordonnance dans les limites du budget disponible prévoie un mécanisme pour permettre aux projets déjà agréés d'augmenter la taille de leurs équipes de travailleurs public-cible en bénéficiant de moyens pour l'encadrement et les frais de fonctionnement y afférents.

La **Plate-forme** demande en outre que l'extension d'activité/ la réorientation des activités de production se fasse selon une procédure simplifiée.

Certaines organisations souhaiteraient que la partie de l'article 14 relative aux agences-conseil se retrouve dans un texte séparé.

La **Plate-forme** est d'avis que ces agences-conseil, après fixation d'objectifs clairs, doivent être soumises à une évaluation.

La **Plate-forme** approuve par ailleurs le choix que les agences-conseil ne soient pas membres de la Commission consultative.

Une grande majorité de la **Plate-forme** estime qu'une évaluation (autre que sur base de critères administratifs) des projets qui souhaitent renouveler leur agrément est nécessaire et demande que le texte soit adapté dans cette direction.

Plusieurs organisations représentatives des employeurs du secteur de l'économie sociale souhaitent qu'un cadre soit instauré, dans une ordonnance, pour les fédérations, avec un ensemble de missions à accomplir et des financements pour ce faire.

2.9. Des subventions

La **Plate-forme** est partagée sur le principe que les subventions peuvent être calculées en tenant compte, pour partie, de la distance qui sépare le travailleur du public cible du

marché du travail (Art 18 § 1er) et l'objectif final de l'embauche vu l'impossibilité de fixer un tel objectif dès le début de la mise à l'emploi.

La **Plate-forme** considère que les frais de fonctionnement éligibles devraient être limités à trente pour cent maximum de ladite subvention (art 18 § 4). Pour certaines organisations, le principe de la dégressivité doit être défini dans l'ordonnance.

La **Plate-forme** demande la création d'une enveloppe budgétaire supplémentaire aussi bien pour les nouveaux projets dans le cadre de l'appel à projets que pour la norme de programmation pour les publics-cibles difficiles à placer et les collaborateurs assistés au travail. Par ailleurs, les critères de financement doivent permettre une prévisibilité budgétaire aussi bien pour les projets que le Gouvernement.

La **Plate-forme** prend acte qu'une proposition d'adaptation du texte sera proposée afin de modifier le terme « encadrement social » par « encadrement socio-professionnel » .

La **Plate-forme** est partagée sur la nécessité pour le Gouvernement de déterminer le nombre maximum de travailleurs du public cible, calculé en équivalent temps plein, qui peuvent être pris en compte pour la subvention (art 18 §4, 2°).

En ce qui concerne l'exclusion des fonctions de responsabilité (article 18 §7), la **Plate-forme** prend acte des raisons sous-jacentes (conformité avec le règlement européen) à cette décision mais souhaite souligner que cela pourrait avoir des conséquences négatives pour les projets agréés.

La **Plate-forme** souhaite que soit introduite la possibilité d'une indexation des subsides.

Certaines organisations insistent pour que, dans les arrêtés d'exécution, une date soit fixée pour la détermination des montants, en vue de garantir la stabilité et la continuité des projets.

2.10. De la Commission consultative en matière d'économie sociale

La **Plate-forme** est partagée sur la nécessité de créer une Commission consultative d'agrément.

Certaines organisations considèrent que les fédérations et partenaires sociaux ne devraient plus avoir à se prononcer sur les dossiers d'agrément. Cette tâche devrait incomber à l'Administration, sur la base de critères précis (prévus par arrêté) et aidée dans son analyse par Brusoc pour la viabilité économique des projets. Dans ce cas de figure, la Plate-forme servirait de lieu de recours en cas de contestation de l'avis d'agrément.

Pour d'autres organisations, il faut maintenir cette fonction d'avis sur les agréments, en raison de la plus-value que la discussion apporte en Commission quant à la qualité des projets, tant d'un point de vue économique que social et leur intégration dans le tissu socio-économique bruxellois existant.

Selon certains, il manque un lieu de recours en cas de contestation de l'avis d'agrément.

2.11. De la Plate-forme de concertation de l'économie sociale

Comme évoqué dans les considérations générales, la **Plate-forme** souhaitera pouvoir mener un débat sur le « champ » de l'Economie sociale dans son ensemble en son sein.

Autant pour la Plate-forme que pour la Commission consultative, la **Plate-forme** demande que le rôle des fédérations ainsi que leurs missions et les conditions de représentativité des fédérations fassent l'objet d'une discussion dans le cadre du présent avant-projet d'ordonnance ou d'un nouveau projet d'ordonnance.

Certaines organisations souhaitent voir augmenter la représentation des organisations d'employeurs représentatives du secteur de l'économie sociale au sein de la Plate-forme.

2.12. Dispositions transitoires

Etant donné les changements importants de la nouvelle ordonnance, la Plate-forme demande que la période transitoire pour se mettre en règle pour les ILDE et EI déjà agréés soit portée à douze mois au lieu des six actuellement prévus.

La **Plate-forme** sera particulièrement vigilante sur le suivi de l'ordonnance et de ses arrêtés.

Une organisation d'employeurs du secteur de l'économie sociale rend un avis négatif sur l'avant-projet d'ordonnance. Une autre ne peut souscrire à l'avant projet d'ordonnance.

* * * *
* * *
*