

PLATE-FORME DE CONCERTATION DE L'ECONOMIE SOCIALE

Avis concernant

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

26 septembre 2017

1. Préambule

À l'instar du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) et du Comité de gestion d'Actiris, la Plate-forme de concertation de l'économie sociale (ci-après « la Plate-forme ») a également été sollicitée par le Gouvernement pour donner son avis quant à l'avant-projet d'ordonnance sous rubrique.

2. Considérations générales

2.1. Concertation

La Plate-forme se félicite de la concertation approfondie et étroite qui s'est tenue entre ses membres et les Cabinets, déjà en amont de la rédaction de l'avant-projet d'ordonnance, avec la présentation en avril 2017 de la note d'orientation sur l'entrepreneuriat social, ainsi qu'au travers de groupes de travail en vue de la préparation des futurs arrêtés d'exécution. Elle regrette toutefois le rythme trop intensif de cette concertation ne laissant ainsi que peu de temps pour une réflexion approfondie.

La Plate-forme, constatant qu'un nombre important d'éléments doivent encore être définis dans les arrêtés, craint une interprétation extensive de l'ordonnance. C'est pourquoi elle demande que certains éléments soient déjà précisés dans l'ordonnance. Bien entendu, elle souhaite que la concertation sur les arrêtés d'exécution soit poursuivie.

La Plate-forme demande également que les résultats du « test de faisabilité des indicateurs » envisagé auprès d'un échantillon d'entreprises sociales existantes lui soient communiqués pour avis.

2.2. Champ d'application

La Plate-forme accueille positivement l'ouverture du champ de l'économie sociale en Région de Bruxelles-Capitale qui n'est ainsi plus seulement limité à la seule insertion, tout en préservant toutes les structures formant actuellement l'économie sociale d'insertion. Malgré tout, elle estime qu'une des priorités doit rester l'insertion de publics fragilisés tel qu'indiqué dans l'exposé des motifs de l'avant-projet d'ordonnance : « *il est souhaitable d'ouvrir de nouveaux horizons tout en préservant la*

mission spécifique et historique réalisée dans le volet dit « d'insertion » visant tant la transition (vers un emploi plus classique) que l'insertion (du chômage à l'emploi) ».

La Plate-forme est favorable au développement d'un nouveau modèle économique dans la Région de Bruxelles-Capitale et à la promotion de l'économie sociale non pas comme un secteur d'activités mais comme une manière d'entreprendre.

En outre, pour **la Plate-forme**, l'extension du champ de l'économie sociale est positive car elle encourage à une forme d'économie plus démocratique, participative, ouverte à une distribution des gains économiques à la communauté plutôt qu'à la rémunération du capital.

Cette manière d'entreprendre peut recouvrir tous les secteurs d'activités (Horeca, titres-services, construction, etc). De plus, il faut continuer de permettre à l'économie sociale d'insertion de se développer.

La Plate-forme soutient également le cadre plus précis de l'activité économique sociale déterminé dans l'avant-projet d'ordonnance: principes d'une entreprise sociale, moyennant le respect de trois grands principes de mise en œuvre d'un projet (la mise en œuvre d'un projet économique, la poursuite d'une finalité sociale et l'exercice d'une gouvernance démocratique).

Par ailleurs, **la Plate-forme** souhaite que l'extension du champ de l'économie sociale s'arrête là où elle commence à concurrencer déloyalement d'autres opérateurs (économie marchande, secteur public, voire secteur non-marchand).

La Plate-forme 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.

La Plate-forme 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.

C'est pourquoi **la Plate-forme** est favorable à la création du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social au sein du CESRBC et qui aura notamment pour mission d'organiser la concertation entre les entreprises sociales agréées, les acteurs publics et privés en lien avec l'entrepreneuriat social et les organisations représentatives des employeurs et des travailleurs.

Les organisations d'employeurs représentatives du secteur de l'économie sociale et les organisations représentatives des travailleurs considèrent que les entreprises d'économie sociale peuvent participer aux marchés publics mais il faut absolument éviter les effets pervers potentiels de cette participation (licenciements de travailleurs « ordinaires » pour engager des « publics cibles », en sachant que dans certains secteurs, comme le nettoyage, la frontière est poreuse). Dans le but d'éviter ces possibles effets pervers, elles renvoient aux travaux menés dans le cadre de la Stratégie 2025 concernant la lutte contre le dumping social dans les marchés publics et au cadre légal basé sur l'ordonnance du 8 mai 2014 relative à l'inclusion de clauses sociales dans les marchés publics.

2.3. Entreprises de droit privé versus entreprises de droit public

L'avant-projet d'ordonnance innove en proposant d'agréer des personnes morales de droit public, sur les mêmes principes et critères que les personnes morales de droit privé. **La Plate-forme** considère que la définition d'entreprise sociale qui vise tant les personnes morales de droit privé que de droit public pose problème, notamment par rapport à l'application de certains principes, critères et indicateurs.

Elle estime que les services publics ne peuvent en soi répondre de la même manière que les entreprises privées à certains principes comme celui de la mise en œuvre d'un projet économique et/ou entrepreneurial, l'exercice d'une gouvernance démocratique ou la rémunération du capital.

La Plate-forme estime que les critères pour entrer dans le champ de l'économie sociale ne doivent pas uniquement être des critères « mous ». 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.

Pour cela, les critères tels qu'une rémunération limitée du capital, une dynamique participative, un minimum d'emplois rémunérés de qualité doivent être contrôlables (il faut définir des indicateurs mesurables et donner les moyens de les vérifier) et soumis, lorsque cela est possible, à des seuils, afin que les critères importants ne soient pas uniquement « évolutifs » (« *l'entreprise s'engage à tendre vers...* »).

Les organisations représentatives des travailleurs et les organisations d'employeurs représentatives du secteur de l'économie sociale demandent que l'ordonnance précise le seuil minimum de travail de qualité et durable et qu'elle prévoie la limitation de la tension salariale de 1 à 4.

Les organisations représentatives des travailleurs et certaines organisations d'employeurs représentatives du secteur de l'économie sociale souhaitent que soient fixés dans l'ordonnance le seuil maximum de distribution des bénéficiaires à 6% (à l'instar des sociétés coopératives) et l'impossibilité de réaliser des plus-values sur les parts en capital au-delà de l'inflation.

Jusqu'à présent, l'agrément comme initiative locale de développement de l'emploi (ILDE) était octroyé pour un projet au sein d'une structure plus large, et non pas à l'ensemble de la structure. La nouvelle ordonnance modifie cela : l'agrément en économie sociale est octroyé pour l'ensemble d'une structure et pas uniquement pour un projet.

En conséquence, **la Plate-forme** demande que le nouveau cadre intègre tous les projets ILDE et entreprises d'insertion (EI), et toutes les structures qui hébergent actuellement des ILDE et des EI.

La Plate-forme propose à cet égard qu'il puisse y avoir deux agréments distincts pour les entreprises de droit privé (avec comme point de départ la définition EMES) et celles de droit public et parapublic qui pourraient faire exception à certaines règles de la définition EMES. Sont visés, les CPAS, ALE, Missions Locales, AIS, mutuelles, etc. Les deux types d'agrément donneraient droit aux aides à l'emploi.

Enfin, au vu de l'importance des aides à l'emploi pour le « secteur », il semble essentiel à **la Plate-forme** de traiter de concert l'ordonnance entrepreneuriat social et celle relative à la réforme des aides à l'emploi.

2.4. Travailleur du public cible

La Plate-forme estime qu'une définition claire du public cible de l'économie sociale d'insertion doit figurer dans l'ordonnance. Il s'agit du cœur de métier de l'économie sociale d'insertion et d'une priorité bruxelloise. **La Plate-forme** demande que la définition donnée dans la note d'orientation de mars 2017 soit reprise dans l'avant-projet d'ordonnance. De plus, elle demande que cette définition fasse le lien avec l'ordonnance relative aux aides à l'emploi et reprenne a minima les aides à l'emploi « économie sociale », les « Articles 60 §7 » et les « ex » PTP/SINE.

La Plate-forme, à l'exception d'une organisation d'employeurs représentative du secteur de l'économie sociale plaide pour que les aides à l'emploi dans le cadre de l'économie sociale soient octroyées en priorité aux structures mandatées en économie sociale d'insertion et pour que la Région de Bruxelles-Capitale investisse dans l'encadrement des travailleurs du public cible.

En effet, **la Plate-forme** constate, notamment dans le commentaire des articles de l'avant-projet d'ordonnance, qu'il est question de trois catégories de travailleurs du public cible, lesquelles ne correspondent pas avec la liste qui est reprise dans la note d'orientation de mars 2017.

2.5. Groupe cible et appartenance à une Commission paritaire

La Plate-forme estime que l'ordonnance doit faire la distinction entre les entreprises d'économie sociale d'insertion « mission principale » et « mission secondaire ». L'ordonnance doit explicitement mentionner deux catégories. Une première catégorie, les entreprises d'économie sociale d'insertion « mission principale », qui doivent comporter 60 % de travailleurs du public cible au sein du projet, et une seconde catégorie, les entreprises d'économie sociale d'insertion « mission secondaire », qui ne sont pas tenues à un minimum de public cible.

La Plate-forme estime que la question de la Commission paritaire (CP) telle qu'elle est réglée actuellement dans l'avant-projet d'ordonnance pose problème car il n'y a pas de certitude quant à l'appartenance de l'entreprise à une CP. Cette problématique a déjà fait l'objet de nombreuses discussions par le passé et il serait dommageable que la question ne soit pas réglée correctement dans la future ordonnance. Celle-ci avait été réglée en faisant appel aux concepts de « mission principale » et de « mission secondaire ». Les structures ayant comme *mission principale* l'insertion pouvaient se rallier à la CP 329, les autres ressortissant à la CP du secteur économique de leur activité. C'est pourquoi, **la Plate-forme** insiste sur l'intégration dans l'ordonnance de deux catégories d'entreprises sociales d'insertion.

La Plate-forme attire l'attention sur le fait que 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.

La Plate-forme estime que ce critère distingue valablement les entreprises qui relèvent de cette CP des autres entreprises d'économie sociale qui relèvent des commissions paritaires de leur secteur d'activité. Etant donné que l'ordonnance du 18 mars 2004 est appelée à être remplacée par un texte qui ne prévoit plus ce critère de distinction, **la Plate-forme** demande que ce critère soit intégré dans

l'avant-projet d'ordonnance ou dans un arrêté d'exécution. Si cette option n'est pas retenue, il y aura lieu de modifier l'arrêté royal en conséquence.

C'est pourquoi, afin d'assurer la stabilité du « secteur », **la Plate-forme** demande que l'ordonnance renvoie explicitement au protocole d'accord et que les organisations d'insertion mandatées bénéficient d'un agrément comme entreprise d'insertion sociale qui est l'unique possibilité pour ces entreprises d'adhérer à la CP 329. L'article 26 doit donc être reformulé en tenant compte de ces remarques.

2.6. Mandatement

Pour **la Plate-forme**, la question du mandatement n'est pas suffisamment étayée dans l'avant-projet d'ordonnance : la formulation proposée est trop complexe et n'est pas optimale pour la justification par rapport aux réglementations européennes.

En l'état actuel, on indique qu'un financement peut être octroyé dans le cadre de leur mandat pour gérer un « SIEG » (Service d'Intérêt Economique Général) alors que ce mandat n'est défini nulle part. Il importe d'indiquer que l'agrément est octroyé aux fins (et uniquement aux fins) d'octroi d'un financement ; il est important de bien faire référence à la décision de la Commission européenne et de bien définir le SIEG.

Concernant le mandatement pour les programmes d'insertion, **la Plate-forme** a une objection fondamentale contre une définition du public cible qui serait établie à partir de critères individuels et subjectifs, fixés au cas par cas par les agents d'Actiris dans des programmes spécifiques d'accompagnement des travailleurs. Il conviendrait de simplifier la formulation en lui préférant une formulation proche de celle que l'on retrouvait dans l'ordonnance de 2012 relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi en vue de l'octroi de subventions. À cet égard, **la Plate-forme** propose une reformulation dans les considérations particulières.

Pour **la Plate-forme**, il convient aussi de préciser un agrément spécifique pour l'entreprise sociale d'insertion. Le public cible étant très éloigné du marché de l'emploi, l'ordonnance doit prescrire aux entreprises sociales d'insertion un encadrement spécifique minimum d'un encadrant pour 4 travailleurs relevant du public cible.

Selon **la Plate-forme**, l'enjeu est de pouvoir concilier le développement de l'économie sociale comme activité économique réelle en tenant compte de la spécificité du secteur, à savoir que certaines entreprises, au vu du public employé et du type d'activités, ne peuvent être aussi productives que les autres.

La Plate-forme appuie une vision large des programmes d'insertion comprenant le renforcement des connaissances de base et l'accompagnement psycho-social. Par ailleurs, elle plaide pour une meilleure articulation des différents dispositifs : économie sociale d'insertion, insertion socio-professionnelle, validation des compétences, service *Link* d'Actiris, etc.

2.7. Les montants relatifs à l'accompagnement du public cible, les normes d'encadrement de la subvention

La Plate-forme relève à ce propos que l'article 13 §1 de l'ordonnance du 18 mars 2004 faisait mention de montants relatifs à la subvention. Or, l'avant-projet d'ordonnance ne mentionne pas de montants, laissant les organisations agréées en vertu de l'ordonnance actuelle (ILDE et EI) dans l'incertitude quant à l'impact financier de la réforme.

La Plate-forme demande une analyse budgétaire approfondie accompagnée de simulations, pendant la période transitoire ou au cours d'une période d'essai plus longue (1 année), quant aux différences en matière de subventionnement pour les organisations individuelles, par des comparaisons entre le nouveau et l'ancien système. Les résultats de l'échantillon test devront être contraignants et non pas uniquement indicatifs. Lors de cette analyse, l'impact financier de la réforme des mesures d'emploi devra également être examiné.

La Plate-forme sollicite la transparence au sujet des estimations de l'impact budgétaire total de ces réformes sur le budget avec un planning pluriannuel, y compris les mesures en matière d'emploi.

2.8. Conditions pour la compensation de service public

La Plate-forme considère que l'approbation des programmes d'insertion doit se faire sur base de critères objectifs et qualitatifs (développés en concertation avec le « secteur ») sous contrôle de Bruxelles Économie et Emploi (BEE). **La Plate-forme** insiste pour que BEE serve de « guichet unique » pour les entreprises sociales. L'ensemble des démarches doivent y être centralisées.

2.9. Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES)

La Plate-forme demande que la composition du nouveau Conseil consultatif sur l'entrepreneuriat social respecte les règles de représentativité du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale (CESRBC) afin d'être un réel lieu de concertation.

Ainsi, pour **la Plate-forme**, outre les représentants des employeurs du secteur de l'économie sociale, trois représentants des travailleurs et trois représentants des employeurs issus des organisations reconnues et représentées au CESRBC devraient être intégrés à la composition du Conseil consultatif.

Pour les organisations représentatives des travailleurs et des employeurs, la composition des bancs patronaux et syndicaux doit être, par essence, interprofessionnelle.

Par ailleurs, pour **la Plate-forme**, les experts ne devraient pas avoir de voix délibérative.

Enfin, **la Plate-forme** affiche sa préférence pour un Conseil consultatif classique, où le Gouvernement puisse venir présenter sa politique, sans toutefois y être représenté comme tel ou y exercer une présidence.

2.10. Liens avec d'autres législations

La Plate-forme constate que l'avant-projet d'ordonnance est peu relié aux autres ordonnances et projets d'ordonnance relatives aux aides à l'emploi et au soutien aux entreprises. Il serait nécessaire de mentionner leurs liens dans l'exposé des motifs. Les arrêtés d'exécution de ces ordonnances

devront également être présentés au Conseil vu leurs liens avec l'ordonnance relative à l'agrément et au soutien de l'entrepreneuriat social.

Par ailleurs, **la Plate-forme** demande de veiller à la bonne articulation de cette ordonnance avec la réforme en cours au niveau du Parlement fédéral du Code des sociétés et des associations (label entreprise sociale limité à la société coopérative).

2.11. Accompagnement

La Plate-forme voit positivement l'intégration des agences-conseils au sein de l'ordonnance et insiste sur l'importance de garder un accompagnement spécialisé pour les entreprises sociales d'insertion. Elle attire l'attention du Gouvernement sur le fait d'encourager la coopération entre ces personnes morales afin de couvrir l'ensemble des besoins d'accompagnement des entreprises.

La Plate-forme attire également l'attention sur les mesures de transition à prévoir pour les deux agences-conseils existantes.

3. Considérations particulières

3.1. Chapitre 2 – de l'entreprise sociale

- **Article 4, 2°**

La Plate-forme demande que « activité économiquement viable » soit mesurée sur la durée de l'agrément et prenne en compte les subsides.

3.2. Chapitre 3 – de l'agrément des entreprises sociales

- **Article 8 §1**

Pour **la Plate-forme**, l'octroi de l'agrément, dans un premier temps pour une durée d'un an, est trop court. Elle demande que cet agrément puisse être octroyé pour 2 ans et ensuite renouvelé pour 3 ans.

- **Article 8 §2**

La Plate-forme demande que les documents à transmettre lors de la demande d'octroi ou de renouvellement de l'agrément puissent se retrouver dans les arrêtés d'exécution plutôt que dans l'ordonnance.

3.3. Chapitre 4 - du mandat et du financement des entreprises sociales d'insertion

- **Article 10**

La Plate-forme se demande si ce qui est prévu est réalisable dans le cadre de la réglementation européenne relative au SIEG.

- **Article 10 §§1 et 2**

La Plate-forme, suite à la remarque émise dans les considérations générales propose la formulation suivante : « § 1^{er}. *Les entreprises sociales qui développent et mettent en œuvre des programmes d'insertion spécifiques visés à l'article 11, § 2, peuvent être agréées comme entreprises sociales d'insertion.*

L'agrément constitue un mandatement des entreprises sociales d'insertion à gérer le service d'intérêt économique général, au sens de la décision de la Commission du 20 décembre 2011 relative à l'application de l'article 106, point 2, du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides d'état sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d'intérêt économique général, publiée au Journal officiel de l'Union européenne L7 du 11 janvier 2012, qui consiste en l'accompagnement de demandeurs d'emploi inoccupés en vue de leur réinsertion sur le marché du travail.

L'agrément n'est accordé qu'en vue de l'octroi des subventions visées dans le présent chapitre.

§2. L'agrément concerne exclusivement l'accompagnement visant à la préparation, au développement, à la mise en œuvre et au suivi du programme d'insertion spécifique des demandeurs d'emploi qui sont des travailleurs du public cible de l'entreprise sociale d'insertion, et ce en recourant à une activité productrice de biens ou services ».

- **Article 10 §4**

La Plate-forme demande qu'il soit ajouté que le Gouvernement détermine, non seulement les conditions et la procédure du renouvellement du mandat, mais également les conditions et les procédures d'octroi du mandat.

- **Article 11 §2 1°**

La Plate-forme demande que les termes « qu'il occupe » soient supprimés car des formations peuvent être dispensées sans qu'elles soient directement liées à la fonction que le travailleur occupe. Elle insiste pour qu'il puisse être précisé dans le commentaire des articles qu'une vision ouverte de l'insertion est nécessaire et que les programmes d'insertion doivent pouvoir élargir le champ professionnel du public cible le plus possible en ne se cantonnant pas à l'emploi occupé.

La Plate-forme plaide pour que le taux d'encadrement prévu par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre des programmes de transition professionnelle : 1 encadrant pour 4 ETP travailleurs du public cible soit repris. Le mandatement en tant qu'entreprise sociale d'insertion doit donner droit à l'entièreté du financement de l'encadrement.

- **Article 13**

Certaines organisations d'employeurs représentatives du secteur de l'économie sociale constatent que, selon l'avant-projet d'ordonnance, la compensation de service public pourra couvrir des coûts de fonctionnement qui pourront s'élever à maximum 15% du montant octroyé à l'article 12 (compensation de service public destiné à couvrir le coût salarial pour le personnel d'accompagnement). Or dans l'ordonnance de 2012, ce montant s'élevait à 33%. Elles demandent de reprendre ce dernier pourcentage, d'autant que ce dernier financement doit couvrir également une partie des coûts salariaux de l'équipe de base, ou du « back office » (direction, nettoyage, ...).

3.4. Chapitre 5 – évaluations

- **Article 17 §2**

La Plate-forme estime positif qu'une auto-évaluation des entreprises sociales ait lieu et demande que le secteur développe lui-même cet outil d'auto-évaluation et non le Gouvernement, ce dernier fixant le modèle utilisé.

- **Article 18 §2**

La Plate-forme demande de remplacer « entreprises sociales mandatées » par « entreprises sociales d'insertion ».

3.5. Chapitre 6 - le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES)

- **Article 21 §1 1° et 2°.**

La Plate-forme considère que le Conseil consultatif doit formuler des avis relatifs aux programmes d'insertion, tant en ce qui concerne l'octroi de la demande que le renouvellement. Il doit également se prononcer sur l'octroi et le renouvellement du mandatement.

3.6. Chapitre 7 - les agences-conseils

La Plate-forme fait remarquer qu'en néerlandais « *consultancykantoren* » n'équivaut pas à « *agences-conseils* ».

- **Article 22**

Les agences-conseils ne jouent pas de rôle clair pour le soutien à la demande de mandatement ni durant la période de mandatement. **La Plate-forme** demande que ce rôle soit clairement spécifié dans l'ordonnance.

- **Article 22 §2**

La Plate-forme souligne qu'il faut remplacer « un siège d'exploitation » par « un siège social ou d'exploitation ».

- **Article 22 §3**

La Plate-forme estime qu'il faut ajouter en fin de phrase « *après avis du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social* ».

3.7. Chapitre 11 – dispositions transitoires

- **Article 28 §§ 2 et 3**

La Plate-forme demande qu'après le mot « l'entreprise » soient ajoutés les mots « ou l'initiative ».
