

CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENTREPRENEURIAT SOCIAL

AVIS D'INITIATIVE

Réforme du contrat d'insertion

Avis adopté par le CCES le

23 janvier 2024

Préambule

Le contrat d'insertion est un dispositif d'aide à l'emploi mis en place en Région bruxelloise par Actiris en 2016. Il s'agit d'un contrat subventionné de 12 mois, dans les secteurs public et non-marchand, qui cible les jeunes demandeurs d'emploi éloignés du marché du travail. Il doit permettre à ces derniers de s'insérer sur le marché du travail par l'acquisition d'une première expérience professionnelle de longue durée.

Le dispositif « contrat d'insertion » a fait l'objet de trois évaluations depuis sa mise en œuvre, dont la dernière, réalisée par l'IBSA et le Bureau fédéral du Plan et finalisée en juin 2021, consiste en une évaluation de l'impact du contrat d'insertion sur l'insertion professionnelle de ses bénéficiaires.

Conformément à ce que prévoit l'objectif 2.2 de la Stratégie Go4Brussels 2030 relatif à l'accès à une emploi stable et durable pour tous, notamment de *permettre l'inclusion des chercheurs d'emploi éloignés du marché du travail*, le Ministre de l'Emploi a commandé une évaluation d'une série de dispositifs repris dans l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale.

Fort des résultats de ces évaluations et de leurs recommandations, le Ministre de l'Emploi propose une réforme de ces aides à l'emploi en vue « *d'en simplifier le paysage, et d'en améliorer l'efficacité et les impacts en termes d'insertion des chercheurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail* ».

Une des mesures qui en découle est la suppression du dispositif ACS – Contrat d'insertion (Art.28 bis de l'ordonnance ACS du 28/11/2002).

Brupartners et Actiris ont été saisi d'une demande d'avis de la part du Gouvernement sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'instauration de diverses modifications en matière d'aides à l'emploi, ce qui n'est pas le cas du Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES), malgré les impacts importants de cette réforme sur le secteur de l'économie sociale mandatée en insertion et les compétences qui lui sont conférées via l'ordonnance du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales.

Avis

1. Considérations générales

Le **CCES** déplore le fait de ne pas avoir été consulté officiellement par le Gouvernement sur le projet d'arrêté relatif à l'instauration de diverses modifications en matière d'aides à l'emploi. Il s'agit pourtant de modifications réglementaires qui impactent considérablement les secteurs et les politiques qui relèvent des compétences du CCES.

Le **CCES** remet un avis négatif concernant la suppression du contrat d'insertion en l'absence de concertation préalable, de réflexion sur l'amélioration du dispositif actuel ou à défaut d'alternatives et/ou de dispositif de substitution au sein du texte proposé.

Vu l'enjeu essentiel pour les jeunes très éloignés du marché de l'emploi classique comme pour le secteur non-marchand, le **CCES** demande au Gouvernement de travailler dès à présent en concertation avec les partenaires sociaux et les employeurs du secteur sur le maintien et l'amélioration du contrat

ACS d'insertion et à défaut de travailler à la mise en œuvre d'alternatives à ce dispositif tout en maintenant le dispositif actuel durant la période transitoire.

1.1 Respect de la concertation

Le **CCES** constate que certains éléments de la réforme des mesures d'aide à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale, et plus spécifiquement la suppression des dispositifs ACS d'insertion, ont été pris sans concertation préalable avec les représentants des employeurs du secteur, malgré les impacts significatifs que cela engendre pour ces derniers. Cette décision a des répercussions négatives sur les jeunes les plus éloignés du marché du travail classique, sur le volume d'emploi dans le secteur non-marchand et sur l'offre de services destinée à répondre aux besoins sociétaux.

Par ailleurs, ce dossier, qui fait partie des priorités partagées de la Stratégie Go4Brussels 2030, n'a pas été soumis à Brupartners en juin 2023 tel qu'il est présenté aujourd'hui. En juin 2023, le Cabinet du Ministre de l'Emploi avait évoqué lors d'une réunion à Brupartners, concernant la réforme des aides à l'emploi, son souhait de fusionner les dispositifs contrat d'insertion et contrat premier emploi au sein d'un nouveau dispositif « Emploi Formatif Jeune ». Par ailleurs, il avait été mentionné que les ACS – Contrat d'insertion actifs dans les ASBL mandatées en ESMI seraient transformés en emploi ECOSOC. En revanche, il n'avait pas été évoqué de supprimer purement et simplement les postes « contrat d'insertion ». Par conséquent, le **CCES** déplore que cette abrogation ne se soit pas faite avec l'aval de Brupartners, ni en les informant.

Le **CCES** souligne également que le Gouvernement a déjà demandé à Actiris d'annoncer l'abrogation du dispositif aux ASBL employeuses de postes ACS d'insertion. Des courriers ont été envoyés début décembre 2023, soit après le passage du projet d'arrêté en première lecture au Gouvernement et avant les demandes d'avis aux organes de concertation sociale. Le **CCES** s'interroge également sur la base légale (ou l'absence de base légale) qui a permis de communiquer cette information aux ASBL et de stopper la mise en place de contrats d'insertion depuis le 15 décembre 2023.

Le **CCES** déplore enfin le fait que les résultats de l'étude d'évaluation rédigée par l'IBSA et le bureau fédéral du plan et leur interprétation par le Gouvernement n'aient pas été partagés avec les représentants du secteur. Cette étude, pour réellement évaluer les impacts et pas seulement la sortie dans l'emploi pérenne, aurait pu être co-construite avec les acteurs de l'économie sociale, les employeurs et les bénéficiaires et prendre en compte tous les effets générés par la mesure en termes d'insertion socio-professionnelle durable et de vie digne.

Au vu de ces graves constats et afin de rétablir la nécessaire concertation, le **CCES** demande au Gouvernement d'organiser rapidement une rencontre avec ses membres afin de maintenir et d'améliorer le dispositif existant ou, à défaut, d'explorer des alternatives permettant de maintenir l'offre de services dans les ASBL concernées et de soutenir l'insertion de jeunes travailleurs dans le secteur non-marchand par le biais d'autres dispositifs.

1.2 Cadastre et évaluation du dispositif

Le **CCES** souhaite disposer d'un cadastre du dispositif, c'est-à-dire du nombre de postes, octroyés et occupés, par ASBL et par secteur d'activités.

Le **CCES** demande également une évaluation, large et pertinente, du dispositif en incluant d'autres critères que la seule évaluation quantitative portant sur l'insertion directe vers le marché de l'emploi. Des critères d'évaluation qualitatifs supplémentaires sont indispensables pour analyser les différents

impacts positifs du dispositif et les spécificités du public-cible. De plus, il est pertinent d'examiner le processus mis en œuvre, les réalités sectorielles et d'évaluer l'impact social sur la diminution de l'offre de services répondant aux besoins sociétaux de la population.

1.3 Rapport d'évaluation de l'IBSA et du Bureau fédéral du Plan

Le Gouvernement mentionne que sa décision est conforme aux recommandations de l'évaluation réalisée par l'IBSA et le Bureau fédéral du plan. Le **CCES** constate tout d'abord que cette évaluation ne recommande à aucun moment d'abroger le contrat d'insertion.

Si l'étude mentionne effectivement un impact moyen négatif sur l'insertion à l'emploi, le **CCES** relève qu'elle met également en lumière des aspects positifs comme l'impact sur les femmes habitant dans le croissant pauvre de Bruxelles. En effet, selon les évaluateurs, ce dispositif augmenterait considérablement les chances d'insertion professionnelle pour les femmes vivant dans un quartier du croissant pauvre et/ou de nationalité non européenne.

De plus, le **CCES** observe que les recommandations de l'évaluation pour améliorer le dispositif vont dans le sens d'intégrer au dispositif une dimension « formation professionnalisante » et un accompagnement à la recherche d'emploi, et non à une suppression du dispositif. Le **CCES** regrette que le Gouvernement ne suive pas cette recommandation alors que les ASBL s'organisaient pour mettre cela en place sur le terrain.

La méthode d'évaluation, quantitative et centrée sur l'insertion au marché de l'emploi classique, ne correspond pas aux réalités de terrain ni aux spécificités du public-cible. Le **CCES** rappelle que les individus bénéficiant de ce dispositif sont très fortement éloignés du monde professionnel. Il s'agit d'un dispositif venant en amont des mesures de type Activa (comme le démontre la dispense de durée d'inoccupation pour les personnes issues des dispositifs « contrat d'insertion, article 60 ou ECOSOC souhaitant bénéficier d'une carte Activa, comme stipulé à l'article 5, §1 5° de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale relatif aux mesures d'activation des demandeurs d'emploi), et le programme agit plutôt comme moteur de leur réinsertion sociale leur permettant d'acquérir une première expérience professionnelle que comme une voie directe vers l'emploi classique, en raison de la nature particulière de ce public cible. Le dispositif ACS contrat d'insertion permet aux publics cibles de gravir la première marche de leur passage vers l'emploi classique. Or, ce dispositif a été évalué sur base de l'atteinte ou non de la 4ème marche, soit un objectif beaucoup trop ambitieux et non pertinent pour ce public cible. En corollaire, le **CCES** souligne que la nature du dispositif Activa correspond à la 3ème marche et elle ne permet pas de cibler les personnes les plus éloignées du marché de l'emploi classique.

Le **CCES** souligne que l'étude met en lumière des éléments qualitatifs non pris en compte dans leur évaluation quantitative, tels que les effets positifs intrinsèques à la participation au contrat d'insertion pour le public-cible. Des aspects comme l'amélioration du bien-être mental, la confiance en soi, la clarification du projet professionnel, le passage vers une formation et la valeur positive (réalisation de missions répondant à des besoins sociétaux de la population) de l'emploi à travers le contrat d'insertion ne sont pas reflétés dans les résultats quantitatifs.

Le **CCES** relève également les possibles biais méthodologiques mentionnés au sein même de l'évaluation réalisée par l'IBSA et le Bureau fédéral du Plan. Ceux-ci imposent de nuancer fortement le constat d'un impact moyen négatif :

- Ceux-ci soulignent l'importance cruciale du matching dynamique dans la sélection des jeunes bénéficiaires du contrat d'insertion. Il met en évidence la nécessité d'une similitude entre le groupe de bénéficiaires et le groupe de contrôle avant la participation au contrat d'insertion pour garantir une estimation précise de l'impact du dispositif.
- Les points sensibles tels que le biais de sélection et les comportements des jeunes éligibles sont abordés. Le risque que le contrat d'insertion attire des chercheurs d'emploi avec des perspectives différentes est souligné, avec une variabilité potentielle dans la motivation des jeunes à participer.
- L'évaluation du contrat d'insertion par view.brussels révèle une pré-sélection effectuée par Actiris, où les offres d'emploi au contrat d'insertion ne sont pas publiées, mais directement proposées à des candidats préalablement identifiés. Cette procédure de sélection peut introduire des biais et impacter les estimations des résultats du contrat d'insertion.

Cette évaluation ne tient également pas compte du contexte particulier caractérisé par la crise COVID-19 qui a fortement impacté la réalité et la disponibilité des jeunes les plus éloignés du marché de l'emploi.

1.4 Nécessité de maintenir un dispositif de type ACS d'insertion

Le **CCES** rappelle qu'au-delà de leurs objectifs de rentabilité nécessitant un niveau de productivité élevé, et donc d'engager des personnes capables d'y répondre et disposant de compétences de base, le secteur non-marchand a également une finalité sociétale qui permet notamment d'accompagner et de resocialiser des jeunes très éloignés du marché de l'emploi en leur permettant d'acquérir une première expérience professionnelle. Cette étape est une première marche vers une insertion professionnelle. Elle constitue un préalable indispensable à une insertion directe sur le marché de l'emploi classique des jeunes très fragilisés, et les entreprises non-marchandes sont les plus à même de la réaliser.

Les contrats d'insertion sont un des trois dispositifs accessibles aux entreprises sociales d'insertion. Celui-ci ouvre l'accès au financement de l'encadrement du public-cible pour ces structures. L'impact de l'abrogation du contrat d'insertion sur le secteur de l'économie sociale d'insertion est à cet égard d'autant plus important. Par ailleurs, le fait que la suppression d'une mesure d'aide à l'emploi ait un impact majeur sur le financement des entreprises sociales d'insertion démontre l'absence de financement structurel pour ce secteur.

Par conséquent, le **CCES** demande au Gouvernement de travailler dès à présent en concertation avec les partenaires sociaux et les employeurs du secteur sur le maintien et l'amélioration du contrat ACS d'insertion et, à défaut, de travailler à la mise en œuvre d'alternatives à ce dispositif tout en maintenant le dispositif actuel durant la période transitoire.

1.5 Amélioration possible du dispositif

Le dispositif démontre de multiples impacts positifs pour le public-cible, les ASBL, les bénéficiaires des services ainsi qu'une collaboration positive avec Actiris. Afin de renforcer l'impact du dispositif sur les publics-cibles, le **CCES** juge toutefois nécessaire de l'améliorer.

Sur le terrain, les employeurs constatent qu'Actiris semble rencontrer des difficultés à répondre positivement à leur demande d'engager des personnes issues du public-cible. Cette difficulté d'adressage et ce manque de disponibilité de main-d'œuvre entraînent une forme de sous-utilisation.

A ce titre, le **CCES** considère que les critères pour définir le public cible sont trop restrictifs. Si le nombre de jeunes chercheurs d'emploi est élevé sur le territoire régional, peu d'entre eux sont inscrits chez Actiris depuis 18 mois, sans compter le fait que cette inscription doit être régulièrement renouvelée, ce qui n'est souvent pas le cas. Il faut également prendre en compte les jeunes chercheurs d'emploi de longue durée qui échappent aux radars institutionnels et ne sont dès lors pas inscrits chez Actiris. Il est essentiel d'atteindre ces publics jeunes et de les orienter vers le marché du travail en leur permettant notamment de participer à un projet d'insertion.

Pour rendre le dispositif plus attractif, le **CCES** propose de réduire la durée d'inscription requise chez Actiris, qui est de 18 mois¹ et de modifier le critère lié à l'âge en le faisant passer de 25 à 30 ans. Ces modifications devraient permettre à Actiris de trouver plus facilement des candidats pour répondre aux demandes des employeurs et de permettre à davantage de jeunes demandeurs d'emploi inoccupés très fortement éloignés du marché de l'emploi d'acquérir une première expérience professionnelle dans un cadre adéquat.

Conformément aux recommandations de l'évaluation réalisée par l'IBSA et le Bureau fédéral du Plan, le **CCES** suggère qu'une des conditions d'octroi des postes concerne à l'avenir l'intégration d'une dimension formation qualifiante et/ou de cibler prioritairement des femmes vivant dans un quartier du croissant pauvre et/ou de nationalité non européenne sur base du principe d'action positive. La prolongation de la période de contrat pourrait permettre d'intégrer efficacement la dimension formation qualifiante suggérée dans l'évaluation et ainsi faciliter le passage vers le marché de l'emploi classique.

Selon le **CCES**, les jeunes chercheurs d'emploi peu qualifiés, qui sont précisément un des publics-cibles du secteur de l'économie sociale d'insertion, pourraient davantage être ciblés, ce qui permettrait selon lui de diminuer l'effet d'enfermement évoqué par l'IBSA et le Bureau fédéral du Plan, et par là le risque pour ces jeunes de manquer une opportunité d'emploi régulier. Le **CCES** partage également l'avis du Conseil supérieur de l'emploi selon lequel l'objectif de 80% de taux d'emploi à l'horizon 2030 nécessite de concentrer les efforts sur les chercheurs d'emploi peu qualifiés. Le **CCES** estime enfin que des mesures en faveur de l'emploi des jeunes chercheurs d'emploi, et a fortiori de ceux disposant de faibles qualifications, peuvent se traduire par une diminution des dépenses en matière de santé et de criminalité juvénile, ce que plusieurs études tendent à démontrer.

L'amélioration du dispositif actuel, tout en maintenant le volume de postes octroyés en date du 1^{er} décembre 2023, est selon le **CCES** la meilleure solution pour lutter contre l'exclusion et le chômage des jeunes en situation de précarité, tout en renforçant l'offre de services répondant aux besoins sociétaux de la population.

1.6 Construire une alternative concertée

A défaut de pouvoir améliorer le dispositif actuel, le **CCES** préconise de trouver une solution intersectorielle pour l'ensemble des ASBL touchées par la suppression de ces postes. Cette approche nécessite l'octroi d'un budget et la mise en place rapide d'une solution alternative, spécifiquement orienté vers les contrats jeunes dans le secteur non-marchand afin d'offrir une première expérience professionnelle aux jeunes les plus éloignés du marché de l'emploi ou qui entrent dans la définition des NEETS, et de permettre de maintenir le volume d'offre de services répondant aux besoins sociétaux de la population. Pour le **CCES**, il est important de prévoir un dispositif réservé à ces publics

¹ Pertinent car il a été démontré que les jeunes NEETs s'inscrivent tardivement chez Actiris.

jeunes afin d'éviter que ceux-ci ne soient mis en concurrence avec d'autres catégories de chercheurs d'emploi (plus âgés ou qui disposent d'une plus grande expérience professionnelle). Lors de la mise en œuvre de ce nouveau dispositif, le **CCES** demande de donner la priorité aux opérateurs ayant perdu leurs postes ACS d'insertion. Cette proposition prend en compte la fragilité financière croissante des entreprises à profit social, accentuée par des facteurs tels que l'inflation, l'indexation des salaires et les retards dans l'indexation des subsides facultatifs. En effet, la suppression du dispositif « ACS – Contrats d'insertion » aggrave la situation précaire des ASBL bruxelloises.

Le **CCES** constate que l'enjeu est particulièrement important pour les structures dont ce dispositif intègre le public cible au même titre que les dispositifs ECOSOC et article 60. En plus de la perte d'une opportunité pour les publics-cibles, il existe également un impact financier indirecte pour les structures d'économie sociale mandatées en insertion via la diminution de l'encadrement, et donc des subventions structurelles et la diminution des recettes « de production » ou « de services » (s'il y a moins de personnel, il y aura moins de contrats). Le **CCES** rappelle également que les représentants du Gouvernement se sont engagés à trouver des solutions pour les postes ACS d'insertion octroyés au sein du secteur de l'économie sociale mandatées en insertion. Par ailleurs, Il souhaite être associé à la réflexion en vue de transformer ces postes « contrat d'insertion » au sein des structures d'économie sociale mandatées en insertion en postes « ECOSOC ». Cette transformation doit s'opérer en concertation avec le secteur et prévoir une enveloppe budgétaire supplémentaire afin de ne pas impacter négativement le dispositif « ECOSOC » existant. Le **CCES** estime notamment que les moyens dégagés par la suppression des postes ACS d'insertion devraient être réalloués vers des postes « ECOSOC ».

1.7 Manque de cohérence

Il existe un certain flou dans les informations transmises vers les employeurs. L'avant-projet d'arrêté indique que les postes octroyés à partir du 1^{er} janvier 2024 ne le seront que jusqu'à la date d'entrée en vigueur du présent arrêté (30 juin 2024). Cette information est en contradiction avec les informations mentionnées dans le courrier d'Actiris adressé aux ASBL et dans le courrier du Ministre de l'Emploi adressé à Bruxeo qui indiquent notamment que les derniers contrats d'insertion ont débuté le 15 décembre 2023. Le **CCES** demande que ce flou soit levé le plus rapidement possible sur ce point.

*
* *