

CONSEIL CONSULTATIF DE L'ENTREPRENEURIAT SOCIAL

AVIS D'INITIATIVE

**Propositions d'améliorations de l'arrêté du
Gouvernement de la Région de Bruxelles-
Capitale du 16 mai 2019 relatif au mandat et
compensation des entreprises sociales
d'insertion**

13 juin 2023

Préambule

Le Conseil consultatif de l'entrepreneuriat social (CCES) souhaite émettre un avis d'initiative sur des modifications à apporter, encore au cours de cette législature, à l'arrêté du 16 mai 2019 relatif au mandatement en insertion. C'est pourquoi, les modifications proposées sont d'un niveau technique mais ne remettent pas en question la philosophie globale du dispositif.

Le CCES se réserve la liberté de remettre ultérieurement un avis plus fouillé portant sur les Ordonnances du 23 juin 2017 relatives aux aides à l'emploi en Région de Bruxelles-Capitale et du 23 juillet 2018 relative à l'agrément et au soutien des entreprises sociales.

L'arrêté du 16 mai 2019 fixe le cadre du mandatement en insertion. Il s'agit de la mise en œuvre d'un programme d'insertion à l'emploi pour un public cible éloigné du marché du travail. La mise en place de ce programme d'insertion constitue le service d'intérêt économique général (SIEG). Celui-ci donne droit à une compensation, laquelle couvre une partie de l'encadrement du public cible mais pas le public cible en tant que tel.

Pour être mandatées en insertion, les structures doivent d'abord être agréées en tant qu'entreprise sociale, soit comme initiative publique d'économie sociale (IPES) en dans le cas d'une structure publique, soit comme une entreprise sociale et démocratique (ESD) s'il s'agit d'une structure privée, conformément aux prescrits de l'Ordonnance du 23 juillet 2018. Une fois agréées, elles peuvent répondre à l'appel à candidature lancé chaque année par le Ministre de l'Emploi afin d'être mandatées en insertion.

Pour ce qui concerne le public cible, l'ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale précise en son chapitre 2 les dispositifs d'insertion à l'emploi auxquels les entreprises sociales d'insertion peuvent recourir et qui leur ouvrent le droit à un financement de leurs encadrements :

1. Les Articles 60, en ce compris les articles 60 dits « économie sociale »
2. Le dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale (DEIES, ou ECOSOC de transition et/ou d'insertion)¹
3. Les ACS d'insertion

Si une personne répond aux conditions de ces statuts sans pour autant en bénéficier, son encadrement ne sera pas financé via cet arrêté.

Le programme d'insertion fait l'objet d'un avis de la part d'Actiris, qui octroie également les aides à l'emploi ECOSOC, et de la part du CCES. Le Ministre de l'Emploi prend ensuite une décision concernant l'octroi ou non du mandat.

Le programme d'insertion s'étale sur cinq années et détaille l'encadrement qui sera dispensé aux travailleurs du public-cible ainsi que leurs profils de fonction. L'Ordonnance du 23 juillet 2018 précise en son article 15 que le travailleur du public-cible doit bénéficier d'un accompagnement spécifique professionnel et social.

¹ Ce dispositif donne droit, soit à une prime de transition de 33.000 euros sur maximum deux ans, soit à une prime d'insertion qui s'élève à 10.000 euros sur maximum cinq ans.

En fonction du nombre de travailleurs du public cible repris dans le programme d'insertion, un financement maximum est planifié pour chaque entreprise sociale mandatée en insertion pour les cinq années du mandat en insertion. Cependant, chaque année, celles-ci doivent fournir la preuve de l'occupation effective du public cible avant le 15 février de l'année en cours. C'est sur base de cette information qu'est calculée leur compensation annuelle, qui ne peut être supérieure à celle prévue dans le programme d'insertion.

Lors de l'année N + 1, la présence effective du public cible est vérifiée. Si celle-ci est inférieure à celle rentrée avant le 15 février de l'année N, la compensation est revue à la baisse en proportion.

Concernant l'orientation du public cible vers les entreprises sociales mandatées en insertion, ces dernières ne sont pas à la manœuvre et dépendent des pouvoirs publics en charge de ces aides à l'emploi. C'est particulièrement le cas pour le public cible sous statut Article 60, y compris les articles 60 majoré « économie sociale ».

Avis

1. Considérations générales

Après quatre années de mise en œuvre, le **CCES** relève de nombreuses difficultés liées à l'application de l'arrêté du 16 mai 2019 relatif au mandatement et à la compensation des entreprises sociales d'insertion. Le **CCES** constate le besoin d'améliorer rapidement le système instauré par cet arrêté, et propose dans la cadre du présent avis d'initiative une série de modifications pratiques qui peuvent rapidement être mises en œuvre dans le cadre de la présente législature.

2. Considérations particulières

2.1 Article 1. 6° - Définition de l'encadrant

L'arrêté du 16 mai 2019 définit l'encadrement uniquement sur base des fonctions qui sont en contact direct avec le public cible. Cependant, la mise en œuvre du projet de mandatement en insertion nécessite un suivi administratif et financier spécifique (comptabilité, communication, etc.) qui aujourd'hui est effectivement mené sur le terrain, mais sans être reconnu ni financé. C'est pourquoi, le **CCES** préconise la reconnaissance de ce travail indispensable en ajoutant, en fin de définition de l'encadrant, « *l'encadrement du projet mandaté en insertion* ».

Par ailleurs le **CCES** demande de préciser dans le même article ce qui est déjà d'application sur le terrain, à savoir que « *l'encadrant ne peut être en même temps travailleur du public cible* ».

2.2 Article 2. § 1 - Appel à candidature

L'appel à candidature pour le mandatement en insertion devrait se faire une seule fois par an, avant le 1^{er} mai et non avant le 1^{er} juin de l'année en cours. Cela répond mieux aux exigences des procédures d'avis et de révisions de mandat.

Le **CCES** demande que les besoins en termes budgétaires pour l'année suivante soient anticipés, tant pour le mandatement que pour les aides à l'emploi. Il demande également d'accorder une priorité aux renouvellements de mandat et, dans un second temps, au financement du développement de projets

(structures déjà mandatées en insertion qui déposent un nouveau projet ESMI ou qui augmentent son public-cible) et de nouveaux projets mandatés en insertion portés par des structures non-mandatées. **Le CCES** demande enfin que les budgets dédiés au financement des entreprises sociales existantes soient distincts de ceux prévus pour le financement des nouveaux projets. Il est donc nécessaire de prévoir des enveloppes supplémentaires et spécifiques pour les nouveaux projets, aussi bien pour le mandatement que pour les aides à l'emploi (voir point 2.5).

2.3 Article 2. §3 - Conditions et procédure d'octroi et de renouvellement du mandat et demande de postes ECOSOC

Le CCES préconise plus de souplesse pour modifier le programme d'insertion pendant les cinq années que dure le mandat en insertion. Cette souplesse doit permettre aux projets d'insertion de s'adapter aux évolutions professionnelles et aux besoins du public cible. Aujourd'hui, seul un mécanisme de révision du mandat est prévu. Cependant, celui-ci s'avère insuffisant pour répondre à ces évolutions et besoins et est peu mobilisé par les structures. Bien entendu, les modifications doivent respecter la qualité du programme d'insertion.

Le CCES propose de mettre en place des procédures adaptées selon les cas :

1. En cas de non-augmentation de postes du public cible, et donc sans impact budgétaire :
 - a. Prévoir une procédure d'information pour des modifications de fonctions du public-cible déjà reprises dans le programme d'insertion ;
 - b. Prévoir une procédure de modification simplifiée pour des modifications de fonctions non reprises dans le programme d'insertion mais qui sont, soit pour des fonctions dans le même secteur d'activité ou des nouvelles exigences du secteur d'activité, soit des fonctions support.
2. En cas d'augmentation de postes du public cible, et donc d'impact budgétaire :
 - c. Mettre en place une procédure de modification simplifiée pour les fonctions déjà reprise dans le programme d'insertion

Aujourd'hui, il n'existe aucune procédure pour demander des aides à l'emploi en ECOSOC en dehors de la demande de mandat en insertion. Ainsi, durant les cinq années que dure le mandat, les entreprises sociales mandatées en insertion ne peuvent pas demander des postes ECOSOC, ce qui empêche le secteur d'évoluer. C'est pourquoi, **le CCES** souhaite également que soit mise en place une procédure simple de demande de postes ECOSOC dans l'arrêté du 16 mai 2019 relatif au dispositif d'emploi d'insertion en économie sociale.

Enfin, concernant la répartition du temps de travail des encadrants, **le CCES** insiste sur le maintien d'une répartition globale.

2.4 Article 2. § 4-6 - Conditions à remplir lors de l'introduction de la demande de mandat

Le CCES estime important de maintenir l'obligation pour l'entreprise sociale d'insertion d'avoir un ETP du public cible lors de la demande de mandat en insertion. A ce moment, seul le statut des Articles 60² est éligible. Dès lors, les projets ayant un accès plus direct aux Articles 60 sont mieux placés pour

² Les aides à l'emploi ECOSOC ne peuvent être octroyées qu'après que le mandatement du projet en insertion et les ACS d'insertion sont octroyés via des appels à projet spécifiques.

introduire de nouveaux projets. Au plus des ETP du public cible sont exigés lors de la demande de mandat, au plus les structures ayant un accès « facile » aux Articles 60 seront favorisées.

Le CCES préconise d'accorder un délai de six mois aux projets nouvellement mandatés en insertion pour leur permettre de remplir les différentes exigences. Actuellement, pour introduire une demande de mandat en insertion, les structures doivent avoir au minimum un ETP du public cible et un demi-ETP encadrant. Au moment où le Ministre prend la décision d'accorder un mandat ou non, les structures doivent démontrer l'occupation effective de 4 ETP du public cible. Ce processus engendre plusieurs problèmes.

Premièrement les structures doivent engager, à leur charge, du personnel encadrant avant la décision du Ministre. Cette dépense se fait sans assurance qu'elles bénéficieront du mandatement par la suite, puisque la décision du Ministre n'a pas encore été prise. Cette prise de risque peut dépasser une « gestion en bon père de famille » et freiner l'évolution du secteur. L'octroi d'un délai permet d'éviter cette prise de risque tout en assurant une bonne utilisation des budgets dégagés pour les nouveaux projets.

Deuxièmement, les structures doivent disposer de travailleurs du public cible sous statut Article 60 avant le début du mandat en insertion. Cela engendre les mêmes disparités que celles évoquées plus haut.

2.5 Article 3. - Traitement de la demande de mandat

Le CCES demande de prévoir, dans l'arrêté relatif au mandat et à la compensation des entreprises sociales d'insertion, la possibilité d'auditionner l'entreprise sociale d'insertion d'initiative durant la procédure de demande ou de modification du mandat.

Le CCES propose d'introduire une sécurisation des budgets des entreprises sociales mandatées en insertion dans l'article 3 § 5. En effet, durant de nombreuses années, l'augmentation du budget global était insuffisante pour accueillir des nouveaux projets. Ainsi, pour agréer des nouveaux projets, chaque projet se voyait octroyer moins de financements que l'année précédente. Si le secteur grandissait, c'était via des structures de plus en plus fragiles financièrement. L'arrêté n'exclut malheureusement pas une évolution dans ce sens.

C'est pourquoi, **le CCES** réitère sa demande exprimée au point 2.2.

2.6 Articles 6 à 9 - Mécanisme de révision du mandat

Le mécanisme de révision permet à l'entreprise sociale mandatée en insertion d'adapter son projet en fonction du public cible accueilli.

Pour ce faire, la structure doit fournir la preuve d'une modification du public cible pendant 12 mois. Ce mécanisme lui impose un financement de l'encadrement entièrement à sa charge pendant 2 ou 3 années avant d'éventuellement obtenir une modification de son mandat en insertion. De plus pour obtenir une révision du mandat, il faut que le nombre de travailleurs du public-cible varie d'au minimum 25%. En deçà de 25%, aucune modification de l'encadrement n'est admise.

Le CCES insiste pour qu'il soit créé un autre mécanisme de modification du programme d'insertion qui n'engendre pas une charge financière aussi importante pour les entreprises sociales mandatées en insertion et qui puisse s'appliquer à un seuil inférieur aux 25% actuellement requis. Il est également

nécessaire d'intégrer une procédure simplifiée de demande de public cible sous statut ECOSOC via l'Ordonnance du 23 juin 2017 relative aux aides à l'emploi accessibles en Région de Bruxelles-Capitale (voir ci-dessus).

De plus, le **CCES** propose de retirer l'Article 7 puisque le financement de l'économie sociale mandatée en insertion est revu à la baisse lorsque le nombre d'ETP du public cible du programme d'insertion n'est pas atteint.

2.7 Article 11. - Mécanisme de compensation

Le **CCES** demande que les frais forfaitaires puissent atteindre jusqu'à 40% du montant de la compensation.

2.8 Article 12. § 2 – Liquidation de la compensation

Le **CCES** souhaite préciser dans l'arrêté le moment des versements des deux tranches. La première tranche, qui équivaut à 80% du financement de l'année en cours (année N), devrait être versée avant la fin du premier quadrimestre de l'année en cours (année N). La seconde tranche, qui équivaut au solde, devrait être versée avant la fin du premier semestre de l'année suivante (année N+1).

Le **CCES** préconise également de reporter la date de rentrée des pièces justificatives visées à l'article 12 §2 2°. Actuellement, celle-ci est fixée au 15 février de l'année N + 1. Cependant, nombre de factures n'ont pas encore été reçues, dont les factures de régularisation de l'énergie. Il en va de même pour les décomptes individuels. Cela engendre une complexification administrative et un travail supplémentaire puisque les dossiers doivent être corrigés ultérieurement. C'est pourquoi, le **CCES** propose que la date de rentrée des pièces justificatives soit fixée au 31 mars de l'année suivante.

Il y a un lien entre le report de la date des pièces justificatives et la date du versement du solde. Le **CCES** comprend la difficulté de l'Administration (BEE) d'assurer ce travail dans ces délais. Le **CCES** donne la priorité au report de la date d'entrée des pièces justificative au 31 mars de l'année suivante et défend un renforcement de l'Administration.

2.9 Article 12. § 3 et Article 13. § 2 – Liquidation de la compensation et surcompensation

Actuellement les entreprises sociales mandatées en insertion sont sanctionnées lorsqu'elles ne se sont pas vu orienter le nombre de public cible pour lequel elles sont mandatées. Le montant de la compensation se fixe en deux étapes (budget et montant effectif) :

1. Le budget « mandatement » de l'année N est calculé en fonction du public cible en place avant le 15 février de l'année N. Ce montant ne peut dépasser celui du programme d'insertion.
2. Le montant effectif « mandatement » de l'année N est finalement déterminé en année N + 1 en fonction du public cible en place en année N selon des moyennes trimestrielles. Ce montant ne peut dépasser celui du budget.

Cette méthode pose deux problèmes majeurs.

Premièrement, les entreprises sociales mandatées en insertion ne sont pas à la manœuvre de l'orientation des travailleurs du public cible, qui est dans les mains des organismes publics en charge des aides à l'emploi éligibles : Actiris et les CPAS. Si les CPAS n'envoient pas de public cible sous statut

Article 60§7, ils ne sont pas sanctionnés, contrairement aux entreprises sociales mandatées en insertion qui voient leur subside diminuer.

Deuxièmement, si le subside « mandatement » est calculé sur base du public cible, celui-ci ne sert pas au financement du public cible. Ce financement peut être utilisé exclusivement pour l'encadrement du public cible. Ainsi, le subside pour le mandatement sert à rémunérer les encadrants et pas le public cible. L'encadrant est présent même si la totalité du public cible n'est pas envoyé à l'entreprises sociale mandatée en insertion. La dépense a donc eu lieu et est alors prise en charge par celle-ci.

Ces deux éléments mettent en grand péril financier les entreprises sociales mandatées en insertion. Aussi, **le CCES** insiste pour que des solutions structurelles soient dégagées pour que les travailleurs du public-cible soient effectivement mis à disposition des entreprises sociales d'insertion. En l'absence d'une telle solution, **le CCES** propose deux pistes pour le calcul effectif du montant de la compensation³.

Premièrement, dans la mesure où un manque de travailleurs du public-cible est constaté de manière globale dans les ESMI, **le CCES** demande qu'un régime d'exception soit instauré, à l'image de ce qui a été prévu dans le cadre de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale dérogeant à l'article 12, § 3, de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 mai 2019 relatif au mandat et compensation des entreprises sociales d'insertion.

Deuxièmement, en cas de difficultés spécifiques au sein d'une ESMI, **le CCES** propose qu'une souplesse puisse être acceptée durant une période limitée. Concrètement, le montant effectif serait diminué seulement à partir d'une diminution de 30% du total de public cible qui a servi à calculer le budget. La diminution se ferait au prorata, à partir de moins 30% de public cible. Ce mécanisme ne serait accepté que pour un maximum de 4 semestres durant la durée de leur mandat. Cette souplesse doit également être d'application pour les structures qui ont occupé moins de 4 ETP du public cible.

Enfin, **le CCES** estime que la comptabilisation du public cible pour calculer le budget de la structure doit correspondre à celle utilisée pour la présence du public cible au sein de cette structure.

La moyenne pourrait être calculée en moyenne semestrielle et non plus trimestrielle. Cette modification doit être une priorité d'ici à la fin de la législature.

2.10 Nouvel article : Procédure en cas de fusion, de transformation ou de scission

Le CCES demande de prévoir dans l'arrêté relatif au mandat et la compensation des entreprises sociales d'insertion une procédure en cas de fusion, de transformation ou de scission, similaire à celle qui est prévue à l'article 6 de l'arrêté du 20 décembre 2018 relatif à l'agrément des entreprises sociales.

*
* *

³ Le CCES propose de maintenir le calcul du budget comme tel.