



AVIS EMIS PAR  
LE CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL  
DE LA RÉGION DE BRUXELLES-CAPITALE  
AU COURS DE SA SÉANCE DU 4 OCTOBRE 2010

concernant

**l'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**

---

# 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 du Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale.  
4 octobre 2010**

---

## Saisine

Le Conseil économique et social a reçu, en date du 25 août 2010, du Ministre de l'Economie et de l'Emploi, une demande d'avis concernant l'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, adopté en première lecture par le Gouvernement le 19 juillet 2010.

Suite aux réunions de la Commission Economie-Emploi-Fiscalité-Finances s'étant tenues les 3 et 14 septembre 2010, ayant entendu la présentation et les explications de l'avant-projet par les représentants du Ministre, d'une part, et les précisions et explications apportées par la Direction de l'Emploi et de l'Economie plurielle de l'Administration de la Région de Bruxelles-Capitale, d'autre part, le Conseil formule l'avis suivant.

## Avis

### Considérations générales

**Le Conseil** se réjouit que l'avant-projet d'ordonnance qui lui est soumis pour avis constitue une réforme en profondeur de l'ordonnance du 18 mars 2004 afin d'établir une plus grande sécurité juridique grâce à un cadre plus précis. Il relève que la Région bruxelloise disposera désormais également d'une définition de l'économie sociale, tout en soulignant son caractère assez général. Il tient cependant à souligner que le champ d'application de l'avant-projet d'ordonnance se limite à l'économie sociale d'insertion, et que son appréciation des dispositifs prévoyant le fonctionnement et le subventionnement doit se comprendre dans ce seul cadre spécifique et compte tenu du processus d'évaluation, tel que défini dans le projet (voir infra).

A propos du choix politique d'ajouter un troisième objectif, après l'insertion durable et la transition professionnelle, **le Conseil** est partagé. Ce troisième objectif est formulé comme suit dans l'exposé des motifs (page 4) « *offrir des postes de travail à long terme pour un public extrêmement fragilisé. Au contraire de la transition, c'est l'ancrage dans la structure qui est ici recherché* ».

**Le Conseil, à l'exception de l'organisation représentative du secteur non-marchand** dont l'avis est partagé, souligne le double caractère économique et social de l'économie sociale d'insertion et estime qu'y adjoindre des demandeurs d'emploi extrêmement fragilisés est de nature à créer la confusion et à nuire à l'objectif premier : l'insertion professionnelle.

Sans mettre en cause l'opportunité de se préoccuper de l'« ancrage » social de ce type de public de demandeurs d'emploi extrêmement difficiles à placer (art 5 § 2, 8°), il souligne la nécessité d'obtenir les garanties suffisantes quant à la manière dont cette catégorie du group-cible sera définie, et régulièrement évaluée.

Il préconise de rencontrer les besoins du public, qui relèvent davantage du « bien-être » social que de la mise à l'emploi, par le biais d'une législation spécifique. Ainsi, la notion de « convention de travail assisté » introduite par l'avant-projet d'ordonnance pose question au regard de sa conformité au droit du travail.

En conséquence, il demande que tout ce qui concerne la mission d'ancrage durable confiée aux initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) et les entreprises d'insertion (EI) et le dispositif qui s'y rattache soit retiré de l'avant-projet d'ordonnance.

**Le Conseil** a dû constater qu'au sein de l'organisation représentative du secteur non-marchand, certains étaient divisés. La majorité partage le choix du Conseil. Une minorité du secteur non-marchand est partisane de l'option prise par le projet d'ordonnance d'ajouter aux côtés de la transition professionnelle et de l'insertion durable, un troisième objectif. Elle considère cet ajout comme une opportunité et une solution qui s'offre pour ces publics extrêmement difficiles à placer. Placer ces groupes cibles, dans le domaine du bien-être plutôt que dans celui de l'emploi pourrait réduire leurs chances d'insertion sur le marché du travail.

Vu l'importance des articles pour lesquels des arrêtés d'exécution sont prévus, notamment les secteurs à privilégier, les critères d'opportunités à appliquer pour l'octroi des agréments, les conditions de financement, les principaux facteurs d'évaluation et les rôles respectifs de la Commission d'agrément et de la Plate-forme de concertation de l'Economie sociale, **le Conseil** insiste tout particulièrement sur la nécessité de consulter les partenaires sociaux.

**Le Conseil** souligne également la nécessité d'associer les partenaires sociaux à la conception de l'appel à projet et prend acte du fait que ces nouveaux projets s'ajoutent aux projets existants.

## **Considérations particulières**

### *Définitions*

**Le Conseil** estime que certains principes qui définissent l'économie sociale et qui constituent des conditions de base en vue de l'agrément sont trop détaillés (comme celui de l'autonomie de gestion ou celui sur le processus de décision démocratique), tandis que d'autres, (comme celui de la primauté des personnes et du travail dans la répartition des revenus) ne le sont pas.

Il plaide donc pour que l'art. 2 soit plus concis quant à l'énoncé des principes de l'économie sociale pour éviter des problèmes dans le cadre de l'agrément.

Par ailleurs, **le Conseil** estime inutile l'introduction du principe d'éco-efficacité comme condition de base en vue de l'agrément (art. 4).

Cependant, **le Conseil, à l'exception de l'organisation représentative du secteur non-marchand**, estime utile de l'envisager comme un critère d'opportunité et insiste sur la nécessité de clarifier le principe d'éco-efficacité, car aucun contrôle objectif n'est possible au vu de la formulation actuelle.

### *Mandatement*

**Le Conseil** prend acte des efforts menés par le Gouvernement pour la mise en conformité de l'ordonnance avec les dispositions européennes et l'encourage à continuer à mettre tout en œuvre pour poursuivre les objectifs de l'ordonnance afin d'éviter que le dispositif prévu par celle-ci puisse faire l'objet de contestation sur base de ces dispositions.

**Les organisations représentatives des travailleurs et l'organisation représentative du secteur non-marchand** rappellent que l'ordonnance (art. 3) organise le mandatement dans le cadre de « l'insertion sur le marché du travail des demandeurs d'emploi inoccupés ». A ce titre, il s'agit selon eux d'un Service d'intérêt général (SIG) qui ne peut être assimilé à un Service d'intérêt économique général (SIEG).

**L'organisation représentative des employeurs** constate que les documents explicatifs de la Commission européenne précisent clairement le caractère limité des types d'activités qu'elle considère comme services d'intérêt général : à savoir les services répondant à des besoins quotidiens essentiels tels que l'énergie, les télécommunications, les transports, la radio et la télévision, les services postaux, les écoles, les services sociaux et de santé, etc.

« Toute activité consistant à l'offre des biens et/ou de services sur un marché donné est une activité économique. Dans ce contexte, le fait que l'activité concernée peut être qualifiée comme « sociale » n'est pas en soi suffisant ».

En outre, le fait que les activités d'économie sociale sont aussi soumises à la TVA démontre clairement leur caractère « marché ».

Le mandatement doit donc être donné dans le cadre des SIEG et pas dans le cadre des SIG.

**L'organisation représentative des employeurs** fait remarquer que le résultat restera le même : un subventionnement reste parfaitement possible, à condition d'exclure le sursubventionnement.

### *Concurrence*

Le **Conseil** déplore le manque de critères distinctifs entre les EI et les ILDE, dans l'ordonnance, hormis le statut de Société à finalité sociale ou d'asbl ; ce qui peut avoir des conséquences dans le choix des Commissions paritaires.

A ce sujet, le Conseil rejoint la préoccupation du Gouvernement en ce qu'il charge le Ministre de l'Emploi de solliciter l'avis du Conseil National du Travail, par le biais du Gouvernement fédéral en vue d'étudier des solutions à la problématique récurrente du choix des Commissions paritaires compétentes pour le secteur de l'économie sociale.

**Le Conseil** constate que les principes visant à l'interdiction du sursubventionnement sont prévus par le texte, à l'exception du niveau fédéral qui a été omis.

**Le Conseil** souhaite qu'une attention spécifique soit consacrée aux EI et ILDE qui développent des services de proximité soumis à la réglementation des Titres-services, en recourant aux programmes d'activation (Activa et SINE).

**Les organisations représentatives des travailleurs** recommandent un traitement particulier, qui conditionne l'octroi du subventionnement régional à des conditions de travail plus favorables aux prestataires que les conditions minimales prescrites par la Loi fédérale sur les Titres-services. Il importe de s'assurer que les marges budgétaires générées par le cumul des subsides soient affectés, pour l'essentiel aux prestataires des Titres-services, conformément au principe de l'économie sociale, énoncé à l'article 2 de l'avant-projet d'ordonnance.

Ces conditions devraient faire l'objet d'une concertation plus approfondie à l'occasion des arrêtés d'exécution.

### *Simplification administrative*

**Le Conseil** constate que l'art 13 relatif à la constitution du dossier d'agrément ne répond pas aux exigences de simplification administrative. Des éléments demandés au §1er 1° à 3° sont déjà publics et accessibles directement à l'Administration. Ils doivent être soustraits du dossier de demande.

**L'organisation représentative des employeurs** demande que le plan financier, visé à l'art 13, 8° réponde aux exigences standards prévues par le Droit des sociétés. Ceci est justifié par le recours au financement public qui requiert l'exigence d'une responsabilité réelle des fondateurs et actionnaires et /ou des membres constituants de l'asbl.

**Le Conseil, à l'exception de l'organisation représentative des employeurs** ne partage pas cette analyse et estime suffisantes les dispositions existantes relatives à la responsabilité et au plan financier, étant donné que le texte de l'ordonnance confié à la SRIB (BRUSOC) le soin de vérifier la viabilité du plan financier présenté.

### *Evaluation*

La mission des acteurs de l'économie sociale d'insertion est de créer des emplois qui permettent à des travailleurs issus d'un public défini comme « cible » d'améliorer leur capacité à s'insérer durablement dans le marché de l'emploi. **Le Conseil** insiste pour qu'une évaluation des projets en matière de résultats d'insertion (compris comme une amélioration de la capacité à s'insérer des travailleurs issus du public-cible) soit effectuée périodiquement.

L'évaluation doit permettre la confirmation, la réorientation des activités d'insertion socioprofessionnelle ou l'arrêt des projets agréés.

### *Création d'une Commission consultative d'agrément distincte de la Plate-forme de concertation de l'Economie sociale*

**Le Conseil** est favorable au projet de soustraire les avis sur les agréments des missions de la Plate-forme. Il est partagé sur la nécessité de créer une Commission consultative d'agrément.

**Le Conseil, à l'exception de l'organisation représentative du secteur non-marchand**, estime qu'il faut maintenir cette fonction d'avis des interlocuteurs sociaux sur les agréments, vu le lien existant entre ces questions et les politiques d'emploi de la Région et la plus-value qu'ils apportent 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.

Dans cette hypothèse, il se réjouit que cette instance soit créée au sein du Conseil économique et social.

Il fait toutefois remarquer que, dès lors, la Présidence devra en être assurée par un membre du Conseil.

Pour **l'organisation représentative du secteur non-marchand** les interlocuteurs sociaux ne devraient plus devoir 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.

### *Plate-forme de concertation de l'Economie sociale*

**Le Conseil** accueille favorablement l'élargissement des missions qui lui sont confiées, ainsi que sa création au sein du Conseil.

Il fait à nouveau remarquer que, dès lors, la Présidence devra en être assurée par un membre du Conseil.

\*  
\* \*