

AVIS N° 1.731

Réunion du mardi 16 mars 2010

Commissions paritaires compétentes pour le secteur de l'économie sociale

x x x

2.320-1

A V I S N° 1.731

Objet : Commissions paritaires compétentes pour le secteur de l'économie sociale

Par lettre du 14 mars 2008, monsieur J. Piette, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur les problèmes qui se posent pour déterminer la commission paritaire compétente pour les entreprises d'insertion et autres entreprises d'économie sociale.

L'examen de cette question a été confié à la Commission des relations collectives du travail.

Au cours des discussions sur la demande d'avis du 14 mars 2008, un nouvel élément a été évoqué, à savoir la demande de modifier le champ de compétence de la commission paritaire n° 327 (les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux) en vue de l'étendre à certaines Initiatives de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale (ci-après IDESS). Un avis de modification du champ de compétence de la commission paritaire n° 327 a été publié à cette fin au Moniteur belge le 25 septembre 2008.

La Commission des relations collectives du travail a décidé d'intégrer ce point dans ses discussions.

Sur rapport de cette commission, le Conseil a émis, le 16 mars 2010, l'avis suivant.

x

x

x

AVIS DU CONSEIL NATIONAL DU TRAVAIL

I. OBJET ET PORTÉE DES QUESTIONS TRAITÉES

A. La demande d'avis du 14 mars 2008

Par lettre du 14 mars 2008, monsieur J. Piette, ministre de l'Emploi, a consulté le Conseil national du Travail sur les problèmes qui se posent pour déterminer la commission paritaire compétente pour les entreprises d'insertion et autres entreprises d'économie sociale.

Dans sa demande d'avis, le ministre signale que, dans son avis n° 1.199 du 4 novembre 1997 (sur la rémunération des demandeurs d'emploi particulièrement difficiles à placer occupés dans des entreprises d'insertion ou des sociétés à finalité sociale), le Conseil national du Travail a indiqué que les employeurs qui prévoient uniquement une formation doivent relever d'une commission paritaire sur la base de leur activité économique, et non sur la base de la finalité de l'ASBL.

Il indique qu'en application de cet avis, la Direction générale Relations collectives de travail a toujours recommandé la commission paritaire de l'activité économique visée par la formation ou l'accompagnement.

Il souligne que les employeurs concernés contestent ces avis et invoquent le fait que l'objectif de leur association (formation et expérience professionnelle pour les chômeurs difficiles à placer) doit être le critère déterminant pour la commission paritaire compétente.

Suite à ces développements, le ministre invite le Conseil à redéfinir sa position quant à la commission paritaire compétente pour le secteur de l'économie sociale.

Le ministre insiste pour qu'un avis soit émis dans les meilleurs délais.

B. Avis publié au Moniteur belge concernant l'extension de la compétence de la commission paritaire n° 327 à certaines IDESS

Au cours de sa réunion du 19 novembre 2008, la commission qui se penchait sur cette demande d'avis a décidé de se prononcer en outre sur la problématique des IDESS.

Un avis dans lequel la ministre de l'Emploi, madame Milquet, informe les organisations intéressées qu'elle envisage de proposer au Roi de modifier le champ de compétence de la commission paritaire n° 327 (les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux) a été publié au Moniteur belge le 25 septembre 2008.

L'objectif est de rendre la commission paritaire n° 327 également compétente pour les travailleurs en général occupés dans le cadre d'une IDESS (Initiative de développement de l'emploi dans le secteur des services de proximité à finalité sociale) agréée et/ou subsidiée par la Région wallonne, à l'exception des travailleurs occupés par des employeurs relevant de la commission paritaire n° 318 (les services des aides familiales et des aides seniors) ou de la commission paritaire n° 329 (le secteur socio-culturel).

II. POSITION DU CONSEIL

Le Conseil national du Travail a examiné avec attention ces deux questions.

A. L'examen du Conseil

En ce qui concerne la demande d'avis du ministre, le Conseil a décidé de demander un certain nombre d'éclaircissements à la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS.

En outre, un certain nombre de représentants d'organisations actives dans le secteur de l'économie sociale, plus précisément VOSEC et ConcertES, ont été associés aux travaux.

Sur la base des informations obtenues, le Conseil souhaite souligner les points suivants :

- Les initiatives en matière d'économie sociale sont très diverses. Il s'agit d'un ensemble d'initiatives qui ont pour objectif principal la réinsertion des demandeurs d'emploi difficiles à placer par le biais d'une activité économique. Il s'agit d'une offre d'emploi, éventuellement combinée avec une formation et un accompagnement (source : SPF ETCS).
- Le secteur de l'économie sociale n'a fait que croître depuis que l'avis n° 1.199 a été émis et le problème qui était déjà connu à l'époque subsiste. Pour un certain nombre de groupes, une solution a été trouvée en instituant des commissions paritaires spécifiques, comme la commission paritaire pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux (CP n° 327).
- Il n'y a pas de problème pour les entreprises de travail adapté et les ateliers sociaux (CP n° 327), les agences immobilières sociales (CP n° 319), les sociétés de logement social agréées (CP n° 339), les services des centres publics d'action sociale qui organisent des initiatives en matière d'économie sociale (qui ne relèvent pas de la loi sur les CCT) et les agences locales pour l'emploi (les travailleurs engagés dans le cadre d'un contrat de travail ALE sont exclus de la loi sur les CCT).
- Il n'est pas possible de trouver une solution spécifique pour les sociétés à finalité sociale (les SFS) dans leur ensemble, étant donné qu'il s'agit d'un groupe très vaste de sociétés qui n'occupent pas nécessairement des personnes correspondant au groupe-cible de l'économie sociale.

La Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS a signalé qu'il existe des problèmes pour deux types d'initiatives en matière d'économie sociale.

1. Dans un certain nombre de dossiers concrets, le SPF ETCS rencontre des problèmes avec les entreprises d'insertion (AR du 3 mai 1999 ; AM du 4 mai 2007). Cette matière relève également de la compétence des Régions, qui ont promulgué, chacune à son niveau, des réglementations semblables qui recouvrent partiellement la réglementation fédérale :

- en Flandre, il y a les "invoegbedrijven" (arrêté du 15 juillet 2005, AM du 19 janvier 2006) ;
- en Région wallonne, il y a les entreprises d'insertion (décret du 18 décembre 2003 ; arrêté du 27 mai 2004) ;
- en Région de Bruxelles-Capitale, il y a les entreprises d'insertion (ordonnance du 18 mars 2004 ; arrêté du 22 décembre 2004).

2. Il semble y avoir un problème similaire pour l'économie de services locaux :

- en Flandre, il y a la "lokale diensteneconomie" (LDE) (décret du 22 décembre 2006 ; arrêté du 5 octobre 2007) ;
- en Région wallonne, il y a les IDESS (décret du 14 décembre 2006, arrêté du 21 juin 2007) ;
- en Région de Bruxelles-Capitale, il y a les Initiatives locales de développement de l'emploi (ILDE) / "Plaatselijke initiatieven voor de ontwikkeling van de werkgelegenheid" (PIOW) (ordonnance du 18 mars 2004 ; arrêté du 18 mars 2004).

Pour les ASBL qui développent des initiatives d'insertion et ont engagé à cette fin du personnel d'encadrement, la Direction générale Relations collectives de travail applique pour le moment la règle générale suivante : la commission paritaire n° 329 (secteur socio-culturel) est compétente pour le personnel d'encadrement et la commission paritaire de l'activité spécifique l'est pour les travailleurs de groupe-cible.

La Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS a en outre fait savoir qu'elle est au courant de la jurisprudence dans laquelle ses avis sont contestés¹.

¹ La Direction n'est pas directement partie prenante dans les procès (contrairement à l'ONSS ou aux Fonds de sécurité d'existence). Cela ne signifie donc pas qu'il n'y a pas d'autres affaires. De plus, des réclamations ont été introduites contre les avis de la Direction dans plusieurs autres dossiers.

Ainsi, il a été indiqué à un employeur agréé comme entreprise d'insertion par les autorités fédérales et comme "invoegbedrijf" par les autorités flamandes qu'il exerçait en fait deux activités : une activité économique et une activité de service (la mise au travail et le maintien au travail de personnes non qualifiées et de chômeurs). Vu le contexte dual dans lequel il opère, on a jugé impossible de considérer une des activités comme activité principale et d'y subordonner par conséquent l'autre activité.

L'activité économique ne pouvait donc plus être prise comme activité principale et, étant donné qu'il n'y a aucune commission paritaire pouvant accueillir les deux activités, on a considéré que la commission paritaire auxiliaire n° 100 était compétente.

B. Position

Sur la base des informations qu'il a rassemblées au cours de son examen préalable, le Conseil a décidé de se prononcer dans le présent avis sur trois questions ponctuelles.

a. La commission paritaire compétente pour les entreprises d'insertion

- Le Conseil a pris connaissance du fait que la Direction générale Relations collectives de travail du SPF ETCS est confrontée à des employeurs qui n'acceptent plus son avis concernant la commission paritaire compétente, qui est basé sur l'avis n° 1.199 du Conseil du 4 novembre 1997.

En ce qui concerne les entreprises d'insertion qui ont obtenu un agrément en tant que telles conformément à la réglementation régionale en la matière (voir ci-avant), le Conseil est d'avis qu'il faut tenir compte du fait qu'il s'agit d'entreprises qui obtiennent cet agrément pour "l'insertion socioprofessionnelle de chômeurs (particulièrement) difficiles à placer, par le biais d'une activité de production de biens ou de services" et qu'elles peuvent bénéficier à cet effet d'une allocation de réinsertion, qui est dégressive et limitée dans le temps. L'objectif est qu'à l'issue de cette période, les travailleurs de groupe cible continuent à travailler dans l'entreprise en tant que travailleurs "ordinaires".

Il est donc normal que les conditions de travail du secteur s'appliquent à ces travailleurs et que la commission paritaire compétente soit par conséquent celle de l'activité économique des entreprises.

Pour ces entreprises, le Conseil souhaite par conséquent confirmer ce qu'il a déjà indiqué dans son avis n° 1.199 : "Il observe que la ministre prend le point de départ suivant : les entreprises d'insertion relèvent de différentes commissions paritaires [...] en fonction de l'activité exercée. Le Conseil marque son accord sur ce point de départ [...]" (page 4 de l'avis).

Le Conseil juge néanmoins que, vu les contestations concernant la commission paritaire compétente pour les entreprises d'insertion, il serait indiqué que le champ de compétence des commissions paritaires soit explicitement étendu aux entreprises d'insertion qui ont été agréées en tant que telles en vertu de la réglementation régionale.

Cela signifie que le fait qu'il s'agit d'une entreprise d'insertion ne change rien aux règles qui s'appliquent déjà maintenant à la détermination de la commission paritaire.

Pour la position sur les autres organisations qui font de l'insertion socioprofessionnelle, voir le point c. du présent avis.

- Le Conseil souhaite attirer l'attention sur le fait que, dans l'avis n° 1.199 concernant les entreprises d'insertion, il a également indiqué qu'"en principe doivent s'appliquer à ce groupe de demandeurs d'emploi les mêmes règles que celles appliquées aux travailleurs ayant une pleine productivité, sauf lorsqu'il s'agit de compenser la différence de rendement par rapport à ces autres travailleurs" (page 5 de l'avis).

Pour cette raison, dans cet avis, le Conseil a adressé aux secteurs une recommandation dans laquelle il leur demande de "dresser sans tarder un inventaire de toutes les mesures d'application dans leur secteur visant à compenser la perte de rendement due à l'occupation des demandeurs d'emploi susvisés (subventions, réduction des cotisations patronales...) et d'examiner sur cette base les mesures supplémentaires qui devraient être éventuellement prises, plus particulièrement en ce qui concerne la détermination de la rémunération" (page 5 de l'avis).

Le Conseil a constaté que tous les secteurs n'ont pas accordé la même importance à cette recommandation et il demande aux secteurs de dresser un inventaire des mesures existantes et d'examiner quelles mesures supplémentaires peuvent être prises en faveur des travailleurs de groupe-cible des entreprises d'insertion actives dans leur secteur, afin de compenser leur perte de rendement.

b. La commission paritaire compétente pour les IDESS ayant la forme d'une société à finalité sociale (SFS)

Le Conseil a pris connaissance de l'avis précité qui a été publié au Moniteur belge le 25 septembre 2008. Dans cet avis, la ministre informe les organisations de la CP n° 327 (entreprises de travail adapté et ateliers sociaux) qu'elle envisage de proposer au Roi d'étendre le champ de compétence de cette CP aux travailleurs en général occupés dans le cadre des IDESS, à l'exception des travailleurs occupés par des employeurs relevant de la CP pour les services des aides familiales et des aides seniors (CP n° 318) et de la CP pour le secteur socio-culturel (CP n° 329).

Selon les informations obtenues par le Conseil, cet avis fait suite à la demande des IDESS ayant la forme d'une société à finalité sociale² d'être reprises dans la commission paritaire n° 327.

Il a également appris que le problème qui se pose en ce qui concerne certaines IDESS ayant la forme d'une SFS est qu'elles exercent plusieurs activités avec des travailleurs polyvalents, sans que l'on puisse définir l'activité principale, si bien qu'il est difficile de recommander, comme commission paritaire compétente, une autre commission que les commissions paritaires auxiliaires.

La demande adressée par la ministre aux organisations est donc de faire ne faire relever de la CP n° 327 que les travailleurs des IDESS ayant la forme d'une SFS, moyennant la création d'une nouvelle sous-commission paritaire (n° 327.04).

² Les IDESS peuvent adopter une structure d'ASBL ou une structure de société (une société à finalité sociale).

Dans ce cadre, il convient encore de souligner que, s'il y a également, au sein de l'IDESS, une activité de titres-services qui est exercée au sein d'une section sui generis, la description des compétences de la commission paritaire n° 322.01 (titres-services) fait que cette dernière n'est pas compétente dans ce cadre si une commission paritaire qui fonctionne est compétente pour l'IDESS.

Si la commission paritaire n° 327 devait donc devenir la commission paritaire compétente pour les IDESS ayant la forme d'une SFS, les activités de titres-services de ces IDESS relèveraient également de cette commission paritaire.

Le Conseil prend acte de l'intention de la ministre de proposer au Roi de modifier le champ de compétence de la commission paritaire n° 327 afin d'en faire relever les IDESS ayant la forme d'une SFS. Il juge que ce choix ne peut cependant pas constituer un précédent et ne peut porter préjudice aux principes généraux qui s'appliquent à la détermination de la commission paritaire compétente. Plus précisément, il est d'avis que la polyvalence des travailleurs n'est pas un principe qui peut être pris en considération dans ce cadre.

c. La commission paritaire compétente pour les autres organisations qui font de l'insertion socioprofessionnelle

Le Conseil a pris connaissance du fait qu'il existe, à côté des entreprises d'insertion agréées et des IDESS ayant la forme d'une SFS, toute une série d'autres organisations qui font de l'insertion socioprofessionnelle.

Il s'agit, par exemple, des autres initiatives de l'économie de services locaux : la LDE ("*Lokale Diensteneconomie*", Région flamande), les ILDE/PIOW (*Initiatives locales de développement de l'emploi*, Région de Bruxelles-Capitale) et les IDESS ayant la forme d'une ASBL (Région wallonne).

Il souhaite toutefois remarquer que les programmes de transition professionnelle³, des programmes en faveur de l'emploi pour lesquels des employeurs du secteur public au sens large (y compris des ASBL et d'autres sociétés non commerciales) peuvent obtenir un agrément, ne relèvent pas, à proprement parler, de la problématique traitée dans le présent avis.

En effet, tous les employeurs qui obtiennent un agrément pour mettre sur pied un tel programme de transition professionnelle ne sont pas nécessairement des entreprises de l'économie sociale.

De plus, contrairement aux entreprises d'insertion et à l'économie de services locaux, l'agrément ne se rapporte pas à l'employeur. Il est donné pour la mise sur pied d'un programme de ce type auprès de l'employeur, mais il est lié aux travailleurs qui en font partie. Étant donné qu'une commission paritaire est attribuée à l'employeur sur la base de son activité économique et non aux travailleurs qu'il occupe, un agrément pour mettre sur pied un programme de transition professionnelle ne peut pas être, en tant que tel, un élément dans la détermination de la commission paritaire compétente.

Les membres représentant les organisations de travailleurs et les membres représentant les organisations d'employeurs (à l'exception de l'Union des entreprises à profit social - UNISOC) sont d'avis que, pour ces organisations qui font de l'insertion socioprofessionnelle, la commission paritaire compétente est celle de l'activité économique qu'elles exercent.

Lorsque l'Union des entreprises à profit social (UNISOC) vise les autres organisations qui font de l'insertion socioprofessionnelle (autres que celles reprises dans les point a et b), elle cible plus particulièrement - outre les organisations ressortissant déjà à la commission paritaire 329 et se consacrant à l'insertion socioprofessionnelle ou à la formation professionnelle - les organisations évoluant dans le cadre des services de proximité d'insertion constituées en ASBL et agréées en tant que ILDE à Bruxelles, ou tant que LDE en Flandre ou en tant que IDESS en Wallonie.

³ Accord de coopération du 4 mars 1997 entre l'État fédéral et les Régions concernant les programmes de transition professionnelle ; arrêté du 10 juillet 2008 du gouvernement flamand relatif à l'expérience du travail ; décret de la Région wallonne du 18 juillet 1997 créant un programme de transition professionnelle ; arrêté du gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 janvier 1998 d'exécution de l'ordonnance du 27 novembre 1997 portant approbation de l'accord de coopération du 4 mars 1997 entre l'État fédéral et les Régions concernant les programmes de transition professionnelle.

L'UNISOC fait remarquer que les organisations dont il est question ci-dessus ne poursuivent aucun but de lucre et ont pour objectif et pour activité l'insertion professionnelle de travailleurs issus d'un public-cible bien identifié, en les formant et en leur offrant une expérience professionnelle valorisable sur le marché de l'emploi. Pour remplir leur mission d'insertion socioprofessionnelle, elles organisent des services variés, tels que des petits dépannages, des services de traiteur ou des restaurants sociaux, des services d'aide aux personnes, des ateliers de repassage, ou encore des services de rénovation de logements dans des quartiers défavorisés, principalement en ville.

Partant du principe communément admis selon lequel l'activité qui détermine la commission paritaire compétente est l'activité qui justifie l'existence de l'entreprise et qui ne peut être remplacée sans que soit modifiée la nature même de l'entreprise⁴, l'UNISOC est d'avis que la commission paritaire compétente pour les organisations évoluant dans le cadre des services de proximité d'insertion devrait être la commission paritaire 329 pour le secteur socio-culturel, à l'instar des organisations actives dans l'insertion socioprofessionnelle et dans la formation professionnelle et sans préjudice de l'application du principe « l'accessoire suit le principal ».

Ainsi, si l'insertion est l'activité principale, la commission paritaire de référence est la commission paritaire 329 notamment compétente pour la formation, le perfectionnement et le recyclage professionnel, de même que pour le développement de projets, de structures ou de réseaux qui contribuent à la participation et à l'intégration à la vie culturelle, politique, économique et sociale. D'autre part, si l'insertion socioprofessionnelle est l'activité accessoire, la commission paritaire compétente est la commission paritaire de l'activité principale. A titre d'exemple. Un service d'aide aux familles et aux personnes âgées qui, en sus de son activité principale, intègre par un dispositif d'insertion des travailleurs dans des activités d'aide à domicile, ressortit de la commission paritaire 318. Un service d'accueil d'enfants qui intègre accessoirement des travailleurs par un dispositif d'insertion a comme activité principale l'accueil d'enfants et relève donc de la commission paritaire 332.

Les activités que les organisations évoluant dans le cadre des services de proximité d'insertion et celles consacrées à l'insertion socioprofessionnelle et à la formation professionnelle développent, peuvent donner l'impression de ressortir aux secteurs correspondant à l'activité des travailleurs en insertion, mais qu'on ne s'y trompe pas : leur activité est bien l'insertion socioprofessionnelle d'un public fragilisé sur le marché de l'emploi avec tout l'accompagnement spécifique des travailleurs précarisés que cela implique.

⁴ Par exemple, une activité de transport exercée dans une entreprise de commerce de matériaux de construction n'est pas considérée comme l'activité réelle de l'employeur mais comme une activité qui concourt à la réalisation de l'activité qui justifie l'existence de l'entreprise. (Source : [site web SPF Emploi, Travail et Concertation Sociale](#))

Dès lors, ignorer la nature réelle de l'activité de ces organisations pourrait conduire à les rattacher à des commissions paritaires reflétant leur activité apparente (au regard de l'occupation des travailleurs en insertion).

Par ailleurs les « niches commerciales » qu'elles visent, ne sont, dans la majorité des cas, pas rentables. Ces organisations viennent en effet répondre à des besoins qui ne sont pas rencontrés par d'autres et s'adressent en priorité à des usagers dits peu solvables. En revanche, elles tentent d'offrir à leurs travailleurs en insertion un milieu de travail et un ensemble de tâches à accomplir qui ressemblent le plus possible à ceux qu'ils auraient dans une entreprise de l'économie classique, la pression sur la productivité en moins.

Compte tenu de ce qui précède et afin d'éviter des malentendus futurs en la matière, l'UNISOC demande d'adapter le champ de compétence de la commission paritaire 329 comme suit:

"Article 1

Compétente pour les travailleurs en général et leurs employeurs, à savoir les organisations qui ne poursuivent pas de but lucratif et qui exercent une ou plusieurs des activités suivantes :

...

9. *Les organisations de formation professionnelle, de formation complémentaire ainsi que les ASBL d'insertion sociale, agréées en vertu de la législation concernant les initiatives locales de développement de l'emploi, ou de la législation concernant l'économie de services locaux, ou de la législation concernant les initiatives de développement de l'emploi dans les services de proximité à finalité sociale, à l'exception des services et initiatives qui sont constituées en sections sui generis d'organisations qui, en vertu de leur activité principale, se rattachent à une autre commission paritaire »*

Article 2

La Commission paritaire pour le secteur socio-culturel n'est pas compétente pour :

1. *les travailleurs occupés par les employeurs mentionnés à l'article 1er à des activités relevant de la compétence de la Commission paritaire de l'industrie hôtelière ou de la Commission paritaire du spectacle;*
2. *les centres de formation des classes moyennes;*
3. *les partis politiques;*
4. *les sportifs rémunérés;*
5. ~~*les employeurs qui, sur la base de l'activité exercée, ressortissent à une autre commission paritaire spécifiquement compétente pour celle-ci. »*~~

L'UNISOC précise que cette proposition ne vise aucunement à remettre en cause le ressort de commission paritaire des organisations de formation professionnelle, de formation complémentaire et de recyclage et que leur commission paritaire compétente est la commission paritaire 329.

L'UNISOC insiste sur l'urgence de régler la question de la commission paritaire adéquate pour les organisations évoluant dans le cadre des services de proximité d'insertion. Elles ont en effet un besoin urgent de sécurité juridique.
