

Bruxelles : une harmonisation

La sixième réforme de l'État a régionalisé les politiques d'aide à l'emploi. La mise à l'emploi prévue à l'article 60§7 de la loi organique des CPAS a été englobée dans ce paquet. Une occasion que Bruxelles a saisie pour harmoniser favorablement les pratiques souvent très différentes d'un CPAS à l'autre.

Yves Martens (CSCE)

Depuis sa création, en 1996, le Collectif solidarité contre l'exclusion revendique le respect des personnes mises à l'emploi par les CPAS en article 60, avec comme revendications principales l'application sans discrimination des barèmes liés à la fonction exercée, de bonnes conditions de travail, un accompagnement de qualité et un soutien à la formation en vue d'une insertion durable dans le marché du travail. La réforme récemment instaurée par le gouvernement bruxellois va largement dans ce sens et constitue une avancée fondamentale. (1)

En 1976, la loi organique des CPAS prévoit en son article 60§7, la possibilité pour les CPAS de mettre à l'emploi les personnes à qui il manquerait des jours de travail pour accéder au chômage : « *Lorsqu'une personne doit justifier d'une période de travail pour*

à utiliser ce dispositif pour leurs bénéficiaires, modifiant donc son but initial. Ainsi, par la loi du 22 décembre 1995, un incitant financier a été introduit, par le biais d'exonérations de cotisations patronales, pour les CPAS qui recourent aux articles 60. La loi de 2002 accentua encore les aides financières du fédéral pour les CPAS en cas de mise au travail via ce dispositif à travers un remboursement fédéral majoré.

Du personnel souvent « détaché »

La « mise au travail » par le biais de l'article 60§7 se fait pour le nombre de jours de travail requis pour obtenir le bénéfice complet des allocations de chômage, ce qui explique que ce système fonctionne par le biais de contrats de travail à durée déterminée. (2) La personne engagée peut travailler au sein du CPAS ou, en dérogation à la loi du 24 juillet 1987 sur « *le travail temporaire, le travail intérimaire et la mise de travailleurs à la disposition d'utilisateurs* », être mise à disposition d'un utilisateur extérieur, comme des services publics (souvent la commune), des asbl, des entreprises d'économie sociale et même des entreprises purement privées. Le CPAS reste l'employeur, ce qui dans la pratique rend parfois aléatoire un véritable suivi de la personne détachée dans un autre lieu de travail.

Des « sous-travailleurs »

Ces emplois constituent une opportunité (souvent sollicitée) pour les allocataires d'obtenir ou retrouver leur droit au chômage et de reprendre pied sur le marché du travail. Cependant, même s'ils travaillent au sein du CPAS, le sort de ces travailleurs est parfois tout sauf enviable. En premier lieu pour ce qui est du salaire.

Trop de CPAS ne leur accordent que le revenu minimum mensuel moyen garanti (RMMMG), ce qui est d'autant plus scandaleux que cette limite inférieure absolue pour la rémunération est prévue pour le secteur privé en l'absence de barèmes fixés par des conventions collectives de travail (CCT) conclues au sein des commissions paritaires (CP) du secteur. En aucun cas le RMMMG ne devrait donc être utilisé par un CPAS ! C'est pourquoi notre collectif a toujours défendu l'idée que les travailleurs dits article 60 devaient avoir la même rémunération que celle d'un travailleur qui aurait occupé la même fonction sans être engagé dans le cadre de ce dispositif (application pleine et entière du barème en vigueur pour un travailleur contractuel dans l'entreprise ou le service public). De même, les avantages (chèques repas, congés, etc.) ou indemnités (frais de déplacement, abonnement STIB, etc.) doivent également être identiques aux autres travailleurs exerçant la même fonction dans l'organisation.

La question des conditions de travail est aussi importante. Les témoignages ne manquent pas de cas où les locaux ou l'équipement mis à disposition sont moindres ou moins qualitatifs pour ces « sous-travailleurs », quand on ne les confine pas carrément à des tâches subalternes voire dégradantes.

Des harmonisations régionales... ou pas

Dans le cadre de la sixième réforme de l'État, ce dispositif, pourtant censé être un emploi d'intégration, en particulier depuis la loi de 2002, a donc été englobé dans les « aides à l'emploi » et dès lors régionalisé comme l'ensemble de celles-ci. La région

La réforme du gouvernement bruxellois constitue une avancée fondamentale

obtenir le bénéfice complet de certaines allocations sociales, le centre public d'aide sociale prend toutes dispositions de nature à lui procurer un emploi. Le cas échéant, il fournit cette forme d'aide sociale en agissant lui-même comme employeur pour la période visée. » Cette disposition a été adoptée juste après que le nombre de jours prestés pour bénéficier du chômage a été considérablement augmenté. Pour doper la mise à l'emploi des usagers des CPAS, le pouvoir fédéral a mis en place au fil du temps diverses mesures encourageant les CPAS

par le haut de l'article 60



Actiris (et son directeur général Grégor Chapelle) est impliqué dans le processus que chapeaute le ministre de l'emploi Bernard Clerfayt.

bruxelloise s'est très vite montrée soucieuse d'œuvrer à une harmonisation de sa mise en œuvre, tant il est vrai que ses dix-neuf CPAS fonctionnent parfois très différemment. On peut trouver paradoxal qu'une telle harmonisation n'ait pas été possible au temps où tous les CPAS du pays devaient respecter une même réglementation fédérale mais c'est un fait qu'il est parfois plus facile de trouver une entente à un niveau régional que fédéral. Il va de soi aussi que les différences de marché de l'emploi sont moins fortes entre les communes bruxelloises que la disparité que l'on peut rencontrer en Flandre et en Wallonie, notamment entre villes et campagnes. Étonnamment, à ce stade, il n'y a eu en Wallonie aucune réforme des outils législatifs existants. Les règles valables avant la réforme de l'État continuent donc à y être d'application. Aucun

des anciens textes « fédéraux » n'a connu de modification à ce jour. Seul le Code wallon de l'action sociale et de la santé (CWASS) a été modifié récemment par un arrêté de 2019 rendant obligatoire l'inscription comme demandeur d'emploi pour bénéficier du subsidie complémentaire en cas de mise à l'emploi via l'article 60, § 7. (3)

En revanche, à Bruxelles, le travail a été réalisé par le gouvernement précédent, dont le ministre de l'Emploi était Didier Gosuin (DéFI). Une ordonnance a ainsi été édictée le 28 mars 2019 et un arrêté d'exécution a été pris le 23 mai 2019, avec entrée en vigueur au 1er janvier 2020, même si un phasage a été concerté avec les CPAS pour une application progressive de certains de ses articles. Le ministre en charge est à présent Bernard Clerfayt, également du parti DéFI. Notons que les nouvelles règles ne concernent que les nouveaux contrats conclus à partir de janvier 2020. Les contrats en cours ne sont pas modifiés. (4)

Mieux encadrés administrativement...

Ces emplois seront dorénavant baptisés « emplois d'insertion » au lieu de « articles 60 ». Il va de soi que ce n'est pas ce changement sémantique à lui seul qui permettra une meilleure considération de ces travailleurs. Il ne faut cependant pas négliger que l'appellation « article 60 » était souvent



LE FORMULAIRE DE DEMANDE

L'article 2 de l'arrêté du 23/05/2019 prévoit les modalités relatives aux « utilisateurs » de travailleurs en contrat d'insertion. Cette disposition comprend des renseignements administratifs importants, des données concrètes essentielles et des éléments qualitatifs. En effet, l'article 2 précise que :

l'utilisateur externe qui souhaite avoir recours à un emploi d'insertion doit introduire une demande de collaboration auprès d'un centre (NDLR = un CPAS). Outre les informations administratives de l'utilisateur externe, la demande de collaboration est accompagnée d'un formulaire reprenant notamment

les informations suivantes :

- description du poste avec évaluation des risques en matière de bien-être au travail;
- lieu d'affectation;
- horaire de travail proposé;
- jours de fermeture annuels;
- projet d'insertion professionnelle proposé.

⇒ connotée négativement. Mais l'ambition de la Région bruxelloise va bien au-delà. Tout en mettant en place un cadre régional reconnaissant les missions d'insertion socioprofessionnelle des CPAS, la Région veut harmoniser les pratiques, y compris administrativement. Les modèles de formulaires (lire l'encadré p. 85) sont élaborés via un groupe de travail des dix-neuf CPAS. Actiris, via son Comité de gestion, donnera un avis sur

particulièrement son aspect formation. Chaque CPAS doit disposer au minimum d'un accompagnateur dédié par cinquante travailleurs en contrat d'insertion. Le CPAS doit réaliser au moins un suivi trimestriel de l'accompagnement (lire l'encadré ci-dessous) des travailleurs détachés auprès des « utilisateurs externes », c'est-à-dire les organisations auprès desquelles les travailleurs seront mis à disposition. Ces travailleurs doivent

être correctement informés de leurs droits sociaux, en tenant compte de la spécificité du public cible, souvent précaire et démuné face à un marché de l'emploi qu'il connaît peu voire pas et en général face aux démarches administratives.

L'aspect formation fait l'objet d'une attention particulière, concrétisée par des moyens et des objectifs précis. Un plan d'acquisition des compétences sera mis en place. Le temps consacré à la formation devra obligatoirement être de 1/5^{ème} temps minimum (soit par semaine, soit regroupé en périodes de formation plus intensives). Les travailleurs devront avoir accès à une large palette de formations, pas nécessairement liées directement à l'accomplissement des tâches actuelles. L'objectif principal

est de leur permettre de s'insérer durablement dans l'emploi, au-delà de la période de mise au travail par le CPAS, afin d'éviter autant que possible que l'aboutissement du contrat d'insertion ne soit que l'accès au chômage. La validation de compétences existantes sera aussi possible. Le tout fera également l'objet d'un suivi, d'un support et d'un contrôle par Actiris. La Région octroiera une subvention spécifique supplémentaire pour frais de formation de 3.000 euros par travailleur et par an.

Des salaires et des avantages identiques aux autres travailleurs exerçant la même fonction

les différents modèles. La Région de Bruxelles soutiendra financièrement les CPAS pour leurs frais de fonctionnement à raison de 350 euros par an et par contrat d'insertion, avec pour objectif d'atteindre la mise à l'emploi de 10 % de l'ensemble des bénéficiaires (Revenu d'intégration sociale + aide équivalente au revenu d'intégration). Actiris sera l'opérateur régional pour le paiement de cette prime de 350 euros.

... et qualitativement

Mais la Région veut aussi renforcer le volet qualitatif du dispositif,

A travail égal, salaire enfin égal ?

L'article 8§4 de l'arrêté du 23/05/2019 stipule que « la rémunération appliquée ne peut être inférieure à la rémunération minimum applicable en exécution de la circulaire du 28 avril 1994 relative à la charte sociale applicable aux pouvoirs locaux ». C'est un progrès important puisque certains CPAS, comme expliqué ci-dessus, se contentaient d'octroyer le RMMM, soit vraiment le minimum légal absolu dans le privé (1.593,81 € bruts par mois) ! Le barème minimum devenant celui des pouvoirs locaux, il ne pourra être inférieur au niveau E (1.903,45 € bruts par mois). En outre, comme celui-ci a été supprimé dans beaucoup de communes, qui paient au minimum au niveau D (2.007,18 € bruts par mois), il faudra être attentif à ce que ce soit au moins ce barème-là qui soit appliqué et que les travailleurs en contrat d'insertion ne se retrouvent pas à être les seuls à qui le niveau E serait encore appliqué.

Le but de la Région est bien de mettre en place une référence salariale barémique en fonction des tâches et de la fiche de poste. Ce point a fait l'objet de discussions animées entre la Région et les CPAS, ceux-ci étant souvent réticents à appliquer aux contrats d'insertion les mêmes barèmes qui seraient d'usage pour des contrats « normaux », mettant en avant le fait qu'il s'agit d'une main-d'œuvre souvent très éloignée de l'emploi. La Région a donc cédé sur ce point en se contentant de fixer le seuil minimum de salaire (qui, on l'a vu, représente néanmoins déjà un progrès important). Mais l'objectif de la Région reste que le barème soit conforme aux véritables tâches effectuées. Ce sera donc un point d'attention important pour l'évaluation du dispositif. A



UN VRAI SUIVI DES TRAVAILLEURS

L'article 6.§1. détaille ce que l'accompagnement doit comprendre obligatoirement :

1^o un accompagnement professionnel de l'ayant droit visant à la formation à l'emploi qu'il occupe ou le développement de son autonomie dans une perspective de transition vers un emploi durable et de qualité;

2^o un accompagnement social de l'ayant droit visant à l'amélioration de son adaptation à l'environnement de travail tant dans les procédures sociale et

administrative qu'en facilitant la communication dans l'entreprise avec les différents intervenants;

3^o le cas échéant, la proposition par le centre ou l'utilisateur externe d'une inscription auprès d'un centre de validation des compétences acquises en lien avec les tâches réalisées et ce au plus tard trois mois avant la fin présumée de l'emploi.

L'article 6.§2. ajoute que lorsque l'emploi d'insertion est exécuté auprès d'un utilisateur

externe, l'accompagnement est mis en œuvre par des personnes référentes identifiées dans une annexe à la convention et qui peuvent être des membres du personnel du CPAS et/ou de l'utilisateur externe. A défaut d'être la fonction principale de la personne référente, la fonction d'accompagnant doit faire l'objet d'une annexe au contrat de travail fixant les responsabilités afférentes à cette mission. L'annexe est jointe au contrat de travail avant l'exercice de la mission d'accompagnement.

Donner les outils pour s'insérer durablement dans l'emploi

noter que les CPAS ont aussi obtenu un délai avant de devoir appliquer ce salaire minimum, l'entrée en vigueur n'étant fixée qu'au 01/01/2022, obtenant ainsi une période transitoire de deux ans durant laquelle il serait judicieux d'augmenter progressivement les barèmes afin de combler par paliers une différence qui peut être de plus de 20 % et représenter un surcoût brut de près de cinq cents euros par mois ! (Voir le tableau.) La question de la prise en compte d'une ancienneté éventuelle reste d'actualité (le tableau donne des chiffres sans prise en compte d'aucune ancienneté).

Plus de « cadeaux » au privé

Une exonération partielle ou totale du coût de la mise à disposition n'est plus autorisée pour le secteur privé commercial. Elle reste possible, avec une volonté d'objectivation des critères, pour les services publics (dont l'administration communale), les asbl ayant un objet social d'intérêt général (exemples cités : culture, social, santé, formation, enseignement, sport), les asbl dites Chapitre XII et les entreprises sociales agréées « entreprise sociale & démocratique ». La prime majorée en économie sociale demeure d'application pour les entreprises sociales d'insertion mandataires.

Des emplois en plus

L'article 3 de l'arrêté du 23/05/2019 vise quant à lui à éviter une dérive, courante actuellement, qui consiste à remplacer un emploi « au cadre », donc un emploi existant, par une personne en contrat « article 60 ». L'arrêté prévoit dès lors que l'utilisateur externe doit, au moment de la demande de collaboration, démontrer qu'il ne remplace pas d'emplois existants par

des emplois d'insertion et s'engager à maintenir le volume d'emploi à sa charge tel qu'existant avant la mise à disposition. L'emploi d'insertion doit représenter de l'emploi supplémentaire pour l'utilisateur externe, qui fournit au centre une déclaration sur l'honneur reprenant le volume d'emploi à sa charge au moment de la demande de collaboration ou au moment de la demande de reconduction de la collaboration.

	Coût annuel total	Salaire brut mensuel
RMMM	23.783,51 €	1.593,81 €
E1 (ancienneté 0)	27.921,14 €	1.903,45 €
D1 (ancienneté 0)	29.307,47 €	2.007,18 €

Le niveau de salaire est important durant le contrat mais aussi à la fin de celui-ci. En effet, un RMMM implique ensuite une allocation de chômage inférieure au seuil de pauvreté alors que le barème niveau D permet d'y échapper.

Suivi et évaluation

Pour évaluer tous ces changements et leur efficacité, un comité de suivi sera mis en place avec des délégués d'Actiris, de la branche CPAS de Brulocalis (l'Union de la ville et des communes), du ministre de l'Emploi et du ministre des Pouvoirs locaux. Ce comité aura pour missions d'analyser les rapports annuels, de donner des avis sur les questions qui se poseront inévitablement et de mener une réflexion sur le suivi et l'évolution. Des évaluations se feront également sur base statistique, via l'IBSA (Institut bruxellois de statistique et d'analyse).

Des promesses à tenir

Les intentions de la Région bruxelloise sont excellentes et devraient sensiblement améliorer la situation des personnes mises au travail par les CPAS. Il restera à voir évidemment si seront efficaces les solutions mises en place pour mieux accompagner les travailleurs et leur permettre de décrocher un emploi durable après leur contrat d'insertion. L'harmonisation des barèmes réduit le risque de dumping social par rapport à la situation actuelle, même si, à défaut

de barème correspondant véritablement à la fonction exercée, le risque de mise en concurrence entre travailleurs demeure. Mais, au moins, la concurrence entre CPAS devrait être rangée au rang des mauvais souvenirs.

Une série de problèmes liés à la politique d'insertion socioprofessionnelle ne se régleront pas avec ce nouveau dispositif, même si on peut

espérer que l'accompagnement et les meilleurs barèmes y répondront en partie. On songe au cas des personnes surendettées pour qui salaire rime souvent avec saisies, aux problèmes de garde d'enfants, particulièrement pour les femmes, à la perte d'avantages sociaux comme la carte santé, l'abonnement STIB, le tarif social en

gaz et électricité. Il faudra aussi être particulièrement attentif aux « gros » utilisateurs de contrats articles 60 chez qui le dispositif ne sera sans doute pas simple à implanter.

Mais on peut en tout cas se réjouir que la Région bruxelloise se soit emparée de cette compétence avec ambition et volonté. Nous serons attentifs à la traduction dans les faits de toutes ces bonnes intentions... □

(1) Outre de nombreux articles disponibles sur notre site www.ensemble.be à la rubrique « CPAS et Aide sociale », nous avons consacré au sujet plusieurs mémoires et études (2006, 2011, 2012, 2013, 2018) également disponibles en ligne.

(2) Un an pour une personne de moins de trente-six ans, un an et demi entre trente-six et quarante-neuf ans, deux ans à partir de cinquante ans.

(3) Un point détaillé sur la situation existante en Wallonie a été réalisé à l'automne 2019 par la fédération des CPAS wallons. A lire sur http://www.uvcw.be/no_index/files/1697-bao-isp--note-article-60.pdf

(4) Un débat sur le sujet a été organisé le 16 décembre 2019 à l'IESSD par le Collectif solidarité contre l'exclusion, la Ligue des droits Humains, R-culture-L et Ecole en colère. Le panel était composé de Caroline Daux, du cabinet du ministre de l'emploi Bernard Clerfayt (Défil), Françoise De Smedt, députée régionale PTB et Farida Tahar, députée régionale Ecolo. Merci à Geneviève Louyest qui nous a transmis les notes qu'elle a prises pendant le débat.

Des emplois surnuméraires qui ne remplacent pas des emplois existants