



## RÉFORME DE L'ORDONNANCE BRUXELLOISE : SE DONNER LES MOYENS DE SES AMBITIONS ?

1



**Barbara Garbarczyk et  
Marie-Caroline Collard**  
Chargée de projets  
Pôle Études & Animations  
et directrice de SAW-B

### Analyse 2017

**Mots-clés :** ordonnance bruxelloise –  
cadre légal – EMES – reconnaissance de  
l'économie sociale

L'année 2017 annonce des changements de taille pour l'économie sociale bruxelloise. Le ministre Gosuin, en charge de l'économie et de l'emploi, a mis un coup d'accélérateur pour remplacer l'ordonnance de 2004 (et celle de 2012 qui bien que votée n'a jamais été appliquée<sup>1</sup>). Ce chantier a du bon : il vise notamment à affiner et à reconnaître les spécificités des entreprises sociales, à élargir le champ de l'économie sociale bruxelloise et à lui donner plus de visibilité.

À l'heure d'écrire ces lignes, il s'agit encore d'un processus en cours, auquel SAW-B a d'ailleurs été en partie associée. Bien qu'elle en donnera un aperçu, cette analyse ne cherche pas vraiment à retracer toutes les étapes détaillées du processus, ni discuter de tous les articles de l'ordonnance en profondeur<sup>2</sup>. Il s'agit plutôt d'une invitation à prendre de la hauteur par rapport au contenu de la proposition et au processus, et de partager quelques observations nées de l'implication dans cette démarche et de la réflexion qu'elle a suscitée.

Après une brève réflexion sur l'utilité d'un cadre légal adéquat, nous rappellerons les principes en vigueur dans l'ordonnance de 2012. Ensuite, nous amènerons quelques remarques, d'abord sur le processus en cours pour cette réforme, puis sur le fond de ces évolutions.

## LES ENJEUX D'UN CADRE LÉGAL POUR L'ÉCONOMIE SOCIALE

L'économie sociale existait bien avant qu'on la nomme ainsi : elle se définit avant tout comme une dynamique, une volonté d'entreprendre autrement par rapport aux normes économiques d'une époque donnée. C'est pour cette raison que nous évitons de parler de « secteur » de l'économie sociale mais plutôt de manière d'entreprendre différente, possible, en principe, dans tous les secteurs. Ce sont surtout les pratiques, les essais et erreurs qui ont contribué à forger une identité commune à cet ensemble d'expériences diverses.

Bien-sûr, quand un mouvement prend de l'ampleur, il cherche d'une part à se définir lui-même : qu'est-ce qui nous unit malgré nos différences ? Quel est notre socle commun ? D'autre part, « on » cherche aussi à le définir. Par « on », nous entendons tous les acteurs qui lui sont externes mais qui en parlent : les universitaires, les médias, les pouvoirs publics... Ils participent tous à la reconnaissance et à l'institutionnalisation des pratiques jusque-là informelles.

<sup>1</sup> Une ordonnance a bien été votée par le parlement en 2012 mais elle n'est pas appliquée faute d'arrêté, c'est donc celle de 2004 qui fait encore référence.

<sup>2</sup> Que les lecteurs intéressés par les détails n'hésitent pas à revenir vers nous !

Dans cette dynamique de reconnaissance, les pouvoirs publics occupent évidemment une place de choix. En effet, la manière dont ils nomment et délimitent telle ou telle initiative détermine quels seront ses obligations et ses droits pour obtenir un soutien. Autrement dit, la reconnaissance par les pouvoirs publics permet aux entreprises sociales d'accéder à certaines aides, comme par exemple un soutien financier pour payer les postes d'accompagnateurs et de formateurs dans le cas d'initiatives d'insertion socioprofessionnelle.

Malgré le caractère impersonnel qu'on lui attribue souvent, un cadre légal n'est jamais neutre : il est le fruit de choix politiques de soutenir (ou non) telle ou telle pratique. Choix bien entendu eux-mêmes influencés par un contexte : aujourd'hui, l'entrepreneuriat et la recherche de sens au travail ont le vent en poupe<sup>3</sup>. Un cadre légal peut donc réellement favoriser (ou non) l'émergence et le développement des pratiques que propose l'économie sociale.

## QU'EN ÉTAIT-IL JUSQU'À PRÉSENT ?

Réformer l'ordonnance bruxelloise sur l'économie sociale était un projet périlleux. En tout cas et sans rentrer dans les détails<sup>4</sup>, il convient de dire que ces dernières années, quelques tentatives ont échoué.

En 2004, une ordonnance a acté la naissance et le soutien régional aux ILDE (initiatives locales de développement de l'emploi) et des EI (entreprises d'insertion). Ce texte venait, bien à point, offrir un cadre et un financement à de nombreuses activités d'insertion par l'économie pilotée tantôt par des associations, des acteurs publics (communes, CPAS...) ou sociétés commerciales (à finalité sociale ou coopératives). Cependant, ce texte a vite été jugé imprécis et laissant trop de place à l'interprétation. De surcroît, alors qu'il visait un financement solide de ces activités, le budget requis n'a pas été atteint et a supposé des arbitrages difficiles à réaliser faute de critères précis. Ainsi, en 2012, le ministre Benoît Cerexhe souhaite revoir cette ordonnance<sup>5</sup>. Bien que votée, notons que cette nouvelle ordonnance n'a jamais été mise en vigueur, faute d'arrêtés applicables. Ainsi, c'est toujours le texte de 2004 qui fait référence.

L'ordonnance de 2012, elle, définissait l'économie sociale comme l'actuel décret wallon (datant de 2008). Les acteurs représentatifs de l'économie sociale à finalité d'insertion, le cabinet du ministre et l'administration ne sont

<sup>3</sup> En témoignent les succès des films comme « En quête de sens » ou « Demain ».

<sup>4</sup> Pour une histoire plus complète, voir notamment Julien Winkel, « Enfin une ordonnance pour l'économie sociale bruxelloise ? », Alter Échos n°445, mai 2017.

<sup>5</sup> Voir notre analyse « L'économie sociale bruxelloise : un nouveau souffle ? », SAW-B, 2012.

pas parvenus à déterminer des critères et indicateurs communs pour évaluer les principes qui constituaient la définition de l'économie sociale. Et l'application n'est pas venue.

**Article 3 de l'ordonnance relative à l'économie sociale et à l'agrément des entreprises d'insertion et des initiatives locales de développement de l'emploi (2012)**

« Par économie sociale, on entend les activités économiques exercées par des sociétés, notamment coopératives ou à finalité sociale, des associations, des mutuelles ou des fondations, visant l'intérêt de la collectivité, le renforcement de la cohésion sociale ou le développement durable et qui s'efforcent de respecter les modes opérationnels suivants :

- 1° finalité de service à la collectivité ou aux membres, plutôt que finalité de profit ;
- 2° autonomie de gestion ;
- 3° processus de décision démocratique ;
- 4° primauté des personnes et du travail sur le capital dans la répartition des revenus. »

C'est pourquoi la réforme actuelle vient à la fois mettre à jour la vision de l'économie sociale pour l'élargir au-delà des acteurs de l'insertion et redonner des orientations plus claires et – nous l'espérons – applicables au contexte bruxellois.

## LE PROCESSUS : UNE CONCERTATION AMBITIEUSE AU RYTHME (TROP?) SOUTENU

Sur la forme et les modalités de construction, il importe de noter que le projet de loi s'est élaboré dans le dialogue. À différentes étapes, le cabinet Gosuin a pris soin d'entendre les acteurs de l'économie sociale, notamment ConcertES<sup>6</sup>, la Fébisp<sup>7</sup>, la FeBIO<sup>8</sup> et SAW-B. Toutes soulignent l'aspect positif de cette approche de concertation.

Sur le processus, le problème majeur porte sur le calendrier. On comprend l'envie du ministre de ne pas trainer, notamment au vu des difficultés de ses prédécesseurs à réformer cette ordonnance et tout simplement compte tenu de la durée nécessaire pour faire aboutir un processus législatif. De plus, pour aboutir avant la fin de la législature, un texte de loi doit se travailler dès le début du mandat. Néanmoins, tous les acteurs ont souligné la rapidité avec laquelle le cabinet souhaitait enchaîner les différentes étapes. Or, la précipitation n'est pas de mise si on veut s'assurer d'un résultat durable : un texte de loi n'a pas vocation à changer tous les deux ans. Voici, en résumé, les différentes étapes clés de la réforme.



<sup>6</sup> La plateforme de concertation francophone qui réunit l'ensemble des fédérations de l'économie sociale.

<sup>7</sup> La Fédération bruxelloise des organismes d'insertion professionnelle et d'économie sociale d'insertion.

<sup>8</sup> « Federatie van Brusselse Initiatieven ter Ontwikkeling van de Werkgelegenheid », la fédération néerlandophone d'entreprises sociales d'insertion bruxelloises.

## LE FOND : UNE BONNE DIRECTION MAIS DES INTERROGATIONS

### Passer de quatre principes à neuf indicateurs

Le gros changement qu'apporte cette réforme concerne la définition d'une entreprise sociale. On passe des quatre principes évoqués ci-dessus (également utilisés dans le décret de la région wallonne de 2008) aux neuf indicateurs EMES. Qu'est-ce qu'EMES (pour émergence des entreprises sociales) ? Il s'agit d'un groupe d'universitaires dont la mission est de proposer une définition européenne d'une entreprise sociale. À côté d'une formulation à partir de principes qui décrivent plutôt l'économie sociale à partir de ses principes éthiques dans une approche plus sociopolitique, l'idéaltype de l'entreprise sociale propose une conception, une vision plus entrepreneuriale de cette réalité. En effet, depuis quelques années, le terme *social entreprise* issu de la culture anglo-saxonne est en vogue, mais sans revêtir vraiment la même signification chez nous. Pour faire simple, le terme anglais *social entreprise* correspond à tout projet à but social, indépendamment de son mode de financement ou de fonctionnement. Or, en Europe (et indépendamment de toutes les particularités entre pays), le terme « entreprise sociale » accorde une place importante à la question du gouvernement de l'entreprise ou de l'autonomie de gestion, ce qui n'est pas forcément le cas de la version anglo-saxonne, parfois plus proche du *social business*<sup>9</sup>. Par exemple en Europe, on tient à ce qu'au sein d'une entreprise sociale, le pouvoir de décision ne soit pas basé sur la détention de capital (principe pouvant aller – et c'est très souvent le cas – jusqu'au principe « une personne - une voix »).

EMES cherche donc à définir une entreprise sociale via trois séries d'indicateurs : économiques, sociaux et de gouvernance. Voici comment la nouvelle ordonnance prévoit de définir une entreprise sociale.

« Peuvent être agréées en tant qu'entreprise sociale, les personnes morale de droit privé qui répondent positivement et cumulativement aux principes suivants » :

---

<sup>9</sup> Voir notre analyse « Économie sociale, entreprise sociale, entrepreneuriat social : les enjeux d'une évolution », SAW-B, 2014.



|                                                                                       |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| La mise en oeuvre d'un projet économique se caractérise par :                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Une activité continue de biens et/ou de services ;</li> <li>• Un niveau significatif de prise de risque économique ;</li> <li>• Un niveau minimum de travail rémunéré de qualité et durable.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                        |
| L'entreprise qui poursuit une finalité sociale se caractérise par :                   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• L'inscription dans ses statuts constitutifs d'un objectif explicite d'activités et/ou de services visant l'intérêt soit de la collectivité soit d'un groupe spécifique de personnes ;</li> <li>• La priorité aux objectifs à finalité sociale en limitant d'une part la distribution de bénéfices et d'autre part en poursuivant des modes de production et de consommation durables ;</li> <li>• La démonstration d'une tension salariale modérée.</li> </ul> |
| L'exercice d'une gouvernance démocratique implique que l'entreprise mette en oeuvre : | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un degré élevé d'autonomie de gestion tant dans la stratégie que dans la gestion quotidienne ;</li> <li>• Un pouvoir de décision démocratique non-basé sur la seule détention de capital ;</li> <li>• Une dynamique transparente et participative incluant les principales parties-prenantes concernées.</li> </ul>                                                                                                                                            |

À noter toutefois que si le cabinet s'inspire largement d'EMES, il en adapte quelques éléments. En effet, la notion d'emploi de qualité et durable, la tension salariale modérée ou encore la notion de modes de production et de consommation durables ne figurent pas en tant que tels dans les critères EMES.

On voit que les quatre principes présents dans l'ordonnance de 2012 se retrouvent aussi dans cette approche. Ce qui change, c'est surtout une dimension plus entrepreneuriale (avec la notion de prise de risque économique). La notion de démocratie, bien que déjà débattue en 2012 et dans l'ADN de l'économie sociale, est ici davantage mise en avant. En effet, l'approche EMES évoque une « dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité » (donc au-delà du principe « une personne – une voix » à l'assemblée générale). Le cabinet insiste d'ailleurs sur l'appellation « entreprises sociales et démocratiques ».

Pour bien comprendre l'approche EMES, attardons-nous un instant sur la notion d'indicateurs. Le groupe d'universitaires à l'origine du concept le présente comme un idéal-type. En d'autres termes, il ne s'agit pas d'obtenir un 10/10 dans

la réalisation de chaque critère pour pouvoir être considéré comme une entreprise sociale. Ces indicateurs sont un horizon qu'on cherche à atteindre, une boussole avec des échelles de progression souhaitables et possibles. Bien entendu, leur transposition dans un cadre légal (ce qui, soulignons-le, n'était pas leur vocation à l'origine) doit passer par la définition d'indicateurs plus précis. Cela forme un gros enjeu. Nous y reviendrons.

Ce passage de la définition basée sur quatre principes éthiques à EMES marque sans doute l'expression d'une vision plus entrepreneuriale mais aussi une vision politique du développement possible d'une autre économie dans le chef du ministre. Elle permet d'élargir (sans diluer) le champ de l'économie sociale, et d'inviter des acteurs à s'en rapprocher plutôt que de cadenasser l'existant.

### Des points positifs

Cette nouvelle approche présente l'avantage de décroisonner la vision de l'économie sociale et de ne pas la limiter aux initiatives d'insertion socioprofessionnelle. Avec l'espoir de plus de concertation entre acteurs économiques différents et d'une discussion, de débat à partir des valeurs de l'économie sociale, notamment au travers d'une représentation des entreprises sociales au sein du Conseil économique et social (CES) de la Région Bruxelles-Capitale. Cette instance vise à insuffler une vision stratégique, une inspiration pour les politiques publiques. Un conseil de l'économie sociale, à créer via l'ordonnance au sein du CES, offrira cet espace de débat, d'avis et de propositions d'orientation des politiques en matière d'économie sociale.

L'approche EMES, évoquée plus haut, nous semble également pertinente. Reste à savoir comment transformer des indicateurs en critères précis. C'est l'objet d'un travail en cours avec un groupe de trois experts et en concertation avec les acteurs de l'économie sociale. Ce qu'on peut déjà dévoiler, c'est la piste de concevoir des critères contraignants et des critères progressifs. Certains critères ne seraient donc pas discutables (c'est oui ou non), ce qui évite le risque de dilution des valeurs de l'économie sociale (et faire du *socialwashing*). C'est par exemple le cas de la limitation de la distribution des bénéfices (avec pour les sociétés, l'application de la règle du Conseil National de la Coopération, c'est-à-dire maximum 6% de dividendes). Cependant, d'autres critères seraient plus progressifs : on laisse alors entrevoir la possibilité de tendre vers ce critère, en laissant une marge de progression possible. D'autant que certains critères sont par essence évolutifs et de plus pas simples à évaluer. Ainsi, juger une « dynamique participative impliquant différentes parties concernées par l'activité » nécessite une analyse plus fine que la vérification de la limitation des dividendes.

Cette approche donne d'une part la possibilité à des entreprises aux valeurs proches de se rapprocher progressivement de l'économie sociale, plutôt que de défendre une approche jugée parfois trop « puriste ». D'autre part, elle invite les entreprises sociales déjà reconnues à réinterroger régulièrement leurs pratiques et même à les approfondir voire les améliorer : par exemple, au-delà d'une



démocratie interne centrée sur le principe « une personne – une voix », où sont les autres lieux de discussion et de débat dans l'entreprise ? Loin d'être statique, l'approche EMES rend probablement mieux compte de la réalité d'une entreprise sociale, de ses évolutions, de ses dynamiques. Reste à voir comment ces indicateurs seront effectivement définis : il s'agit d'un enjeu primordial pour ne pas dénaturer l'approche EMES.

Au rayon des bonnes nouvelles, soulignons aussi un mécanisme qui permet aux acteurs de l'économie sociale d'accéder aux aides aux entreprises dites classiques (investissements, formation ou consultance), mais avec une majoration de 10%. Enfin, les « appels à projets innovants » à destination d'entreprises sociales, déjà initiés en 2016 et 2017, seront assurés dans le temps.

En ce qui concerne l'insertion socioprofessionnelle, il est prévu de requalifier les actuelles ILDE et EI en entreprises sociales d'insertion (ESI), avec maintien et stabilisation dans le temps des budgets qui leur sont alloués. De passer par un mandatement, donc une reconnaissance des services d'intérêt général qu'elles réalisent au travers de l'accompagnement de travailleurs en insertion. Pour le financement des aides à l'emploi, celui-ci sera maintenu, avec une fusion des actuels SINE-PTP.



Dans la volonté d'ouvrir le champ de l'économie sociale et de reconnaître une dynamique de rapprochement qui existe déjà dans la région, la réforme prévoit la création d'entreprises sociales parapubliques. Rien d'étonnant car en effet, un nombre conséquent d'initiatives d'économie sociale d'insertion actuelles se sont créées dans le giron d'un CPAS, d'une mission locale, d'une agence pour le développement de l'emploi (ALE) ou d'une commune.

Il y aurait donc trois types d'entreprises sociales :

- ✓ Les entreprises sociales démocratiques
- ✓ Les entreprises sociales d'insertion
- ✓ Les entreprises sociales parapubliques

## Des questionnements

Malgré ces avancées, quelques interrogations par rapport à cette réforme de l'ordonnance bruxelloise subsistent. La première porte sur la volonté d'y inscrire un processus d'autoévaluation des entreprises sociales. Si une démarche d'autoévaluation est a priori intéressante (pour lever le nez du guidon, prendre de la distance, se regarder évoluer et éventuellement trouver des pistes de progression), elle doit pouvoir se faire de la manière qui paraît la plus pertinente à l'entreprise sociale elle-même (sinon, pourquoi parler d'« autoévaluation » ?). Or, le projet évoque un formulaire type, un accompagnement externe... Cela rappelle donc plutôt une démarche de contrôle (qui est, par ailleurs et en contrepartie de financements publics, tout à fait légitime). Les démarches de contrôle et d'autoévaluation sont donc deux approches distinctes. Pour que l'autoévaluation garde sa pertinence et sa visée transformatrice (et ne soit pas associée à de l'autocontrôle), il nous semble donc important de clarifier ce point. Nous revendiquons une liberté quant à la manière de procéder à une autoévaluation tant sur le choix des méthodes que sur les questions qui y sont abordées. Si les agences conseil peuvent accompagner certains processus d'autoévaluation, il faudrait également veiller à ce qu'elles ne soient pas assimilées à des contrôleuses. Sinon, les entreprises sociales risquent d'assimiler les agences-conseils à des organismes de contrôle : cette dynamique ne serait pas bénéfique pour un accompagnement serein et en toute confiance / confiance.

Toujours en ce qui concerne l'accompagnement, au sein de la future Agence pour l'accompagnement de l'entreprise (fusion d'Impulse, Atrium et Brussels Invest & Export), on prévoit un guichet économie sociale. C'est une bonne nouvelle, mais vu l'ampleur de la structure fusionnée, on peut légitimement craindre que l'économie sociale ne soit quelque peu « diluée » dans la mégamachine<sup>10</sup>. Les personnes en charge de ce guichet parviendront-elles à défendre les valeurs de l'économie sociale au sein d'une structure plutôt tournée vers l'économie dite classique ? On prévoit par ailleurs la reconnaissance des agences-conseils. Mais les modalités de cette reconnaissance sont encore floues : des chèques accompagnement permettant de financer une partie ou la totalité d'une prestation ? Des subsides structurels pour les agences conseils ? Des appels à projets ?

Autre zone d'ombre : la communication. La volonté du Ministre est de donner davantage de visibilité aux acteurs de l'économie sociale, ce dont nous ne pouvons que nous réjouir. Néanmoins, cet objectif appelle à des moyens qui ne sont jusqu'à présent pas explicités. Qui se chargera de mettre en œuvre cette communication ? S'il s'agit de l'administration, en aura-t-elle les moyens (humains et financiers) ? Est-ce son rôle ou cette mission ne mériterait-elle pas de faire l'objet d'une co-construction avec les acteurs ?

---

<sup>10</sup> Notamment au vu de l'expérience des acteurs de l'économie sociale en Wallonie avec l'Agence pour l'Entreprise et l'Innovation.

Enfin, une autre inconnue concerne l'autonomie de gestion des entreprises sociales parapubliques : pourra-t-on appliquer les mêmes critères que pour les autres entreprises sociales ? Pour les entreprises sociales, la réforme prévoit que l'autonomie de gestion limite à 25% les représentants d'institutions publiques et d'entreprises non agréées ES dans les instances (AG et CA). Mais comment déterminer l'autonomie de gestion d'une structure parapublique ? Cela a-t-il un sens de créer une autonomie de gestion distincte en fonction des entreprises ? De même, si on crée des entreprises sociales parapubliques, auront-elles accès aux mêmes financements que les entreprises sociales d'insertion ? Si oui, l'enveloppe allouée ne risque-t-elle pas d'être diluée car trop de prétendants pour une même taille de gâteau ?

## AU-DELÀ DE LA VISION, QUELLES PERSPECTIVES RÉELLES ?

Que retenir finalement de cette réforme ? Bien que la démarche du Ministre présente bien des atouts et mérite notre soutien, à l'issue de notre réflexion, la question de la proportionnalité reste posée. Ce que nous craignons, c'est que des acteurs de l'économie sociale, qui en partagent les pratiques et les valeurs ne s'aventurent pas vers une reconnaissance officielle, faute d'incitants à la hauteur des contraintes qui leur seront appliquées. Une question revient donc : a-t-on atteint un juste équilibre ? Puissent les groupes de travail et la co-construction des modalités d'évaluation des indicateurs nécessaires à l'agrément (en plein chantier pour le moment) y apporter une réponse positive.

**Pour citer cette analyse :** Barbara GARBARCZYK et Marie-Caroline COLLARD, « Réforme de l'ordonnance bruxelloise : se donner les moyens de ses ambitions ? », Analyse, SAW-B [en ligne : [www.saw-b.be](http://www.saw-b.be)], 2017.

## LES ANALYSES DE SAW-B

*Les analyses de SAW-B sont des outils de réflexion et de débat. Elles posent un regard critique sur les pratiques et objectifs des entreprises sociales mais aussi sur notre société, nos modes de consommation, de production. Leur visée est de comprendre les réalités, décoder les enjeux et, collectivement, construire les réponses aux difficultés rencontrées par les alternatives économiques.*

*Ces textes sont le résultat des interpellations des acteurs de terrain et de nos recherches. Vous pouvez y contribuer : faites-nous part de vos questions, commentaires et propositions en amont ou en aval de ces textes. Si vous le souhaitez, nous sommes à votre disposition pour aborder, au sein de votre entreprise sociale ou de votre collectif citoyen, les thèmes traités dans ces analyses. Contactez-nous : [info@saw-b.be](mailto:info@saw-b.be)*



SAW-B, Solidarité des Alternatives Wallonnes et Bruxelloises, est une fédération d'entreprises d'économie sociale qui regroupe plus de 120 membres. Nous cherchons à faire mouvement pour l'alternative économique et sociale.

Nos actions : défendre et représenter l'économie sociale ; soutenir et accompagner des porteurs de projets d'économie sociale ; susciter une réflexion critique à propos des alternatives économiques, avec les travailleurs des entreprises d'économie sociale et avec les citoyens investis dans des initiatives solidaires.

SAW-B est reconnue comme agence-conseil par la Wallonie et comme acteur d'éducation permanente par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Toutes nos analyses sont sur [www.saw-b.be](http://www.saw-b.be).