



Note d'éducation permanente
de l'ASBL Fondation Travail-Université (FTU)
N° 2015 – 10, avril 2015
www.ftu.be/ep

ACS Bruxellois : avis de turbulences

Première partie : poser le cadre

Avec la nouvelle législature¹, le dispositif ACS en Région de Bruxelles-Capitale se retrouve au cœur de l'actualité non marchande. Déclarations officielles, initiatives d'ores et déjà prises, annonce d'une réforme, expressions d'inquiétudes... La présente contribution vise à être la plus « froide » possible, c'est-à-dire, après une contextualisation du dossier, ne s'appuyer que sur les faits avérés, pour s'autoriser des commentaires. Pour être tout à fait clair sur ce qui relève des commentaires, ceux-ci seront repris en italiques. La présente documentation se décompose en deux analyses. La première pose le cadre historique (et les débats qu'il a pu engendrer, lorsqu'ils restent d'actualité). La seconde plongera dans l'actualité la plus chaude, en vue d'éclairer les associations et leurs partenaires.

PROGRAMMES DE RÉSORPTION DU CHÔMAGE (PRC)

Au fil du temps, une série de dispositifs ont été créés, modifiés, supprimés, qui, tous se fixaient comme objectif de remettre au travail des demandeurs d'emploi. On les désigne du terme générique « programmes de résorption du chômage » (PRC). On se concentre ici sur l'un d'entre eux en particulier : celui des Agents Contractuels Subventionnés (ACS) en Région de Bruxelles-Capitale. Ce n'est en effet pas le lieu de refaire un historique complet des PRC en Belgique. On se doit cependant d'évoquer deux autres dispositifs qui préexistaient aux ACS, précisément parce qu'en Région bruxelloise ils finiront par y être « absorbés ».

- ❖ Le Troisième Circuit du Travail (TCT) était un système dans lequel la personne mise au travail avait son contrat avec l'Office public de l'emploi, indépendamment de l'entreprise concrète au profit de laquelle elle était mise à disposition. Il en résultait la coexistence de 2 lignes statutaires dans

¹ Elections législatives fédérale et régionales de juin 2014.

l'entreprise : celle des personnes sous payroll de l'entreprise elle-même (qui suivait les dispositions statutaires sectorielles) et celle des personnes sous payroll de l'Office public de l'emploi (suivant des dispositions spécifiques).

- ❖ Le Fonds Budgétaire Interdépartemental pour l'Emploi (pour lequel on utilisait indistinctement les acronymes FBI et FBIE) consistait originellement en une aide « nationale » envers des secteurs communautarisés bénéficiant de décrets pour les organiser. La caractéristique desdits décrets étant l'impossibilité pour la Communauté de financer l'ensemble des emplois statutaires prévus, le FBI créait un budget spécifique pour aider à ce financement. Aujourd'hui, on dirait : un budget fédéral, ensuite transféré aux Régions, pour aider les Communautés.

Le dispositif des Agents Contractuels Subventionnés (ACS) a quant à lui été créé en 1987, au niveau de toute la Belgique, pour permettre aux pouvoirs locaux de créer des emplois pour l'exécution de tâches relevant du non marchand et répondant à des besoins collectifs qui autrement ne peuvent être rencontrés². *Dès leurs origines, les PRC ont été traversés par une tension fondamentale, entre deux objectifs légitimes mais partiellement contradictoires : la mise au travail (prioritairement de demandeurs d'emploi difficile à placer – avec souvent l'idée d'organiser la rotation sur les postes, en sorte de multiplier le nombre de chômeurs ayant l'occasion d'avoir une réelle expérience d'emploi) et la réponse à des besoins sociaux avérés (qui nécessitent habituellement un personnel stable et qualifié dans des structures dont la reconnaissance garantit la pérennité).*

Tout à la fin de 1988, la mesure a été rendue accessible à d'autres pouvoirs publics (régionaux et communautaires), aux ASBL et à l'enseignement, via une loi-programme³ d'où leur dénomination « ACS loi-programme », qui les distingue de la 1^{ère} vague désormais dite des « ACS pouvoirs locaux ».

RÉGIONALISATION

La gestion des PRC a été régionalisée en 1989 : le système prévoyait que, pour tout chômeur complet indemnisé remis au travail par le pouvoir régional, l'Etat versait à la Région un montant équivalent à celui de l'indemnité de chômage dont il faisait l'économie : en d'autres termes, mettre un chômeur au travail créait un « droit de tirage » pour la Région.

La jeune Région bruxelloise a d'abord géré la coexistence de ses parts d'ACS, TCT et FBI. Elle a ensuite réorganisé le système en fondant les TCT et FBI dans le dispositif des « ACS loi-programme »⁴. *Notons qu'il subsiste de-ci de-là l'un ou l'autre poste labellisé "TCT", donc qui n'a pu être converti en ACS, pour la raison technique qu'il a été impossible de trancher quant à savoir laquelle des 3 Régions est compétente pour décider ! Dans ces cas, la politique appliquée se limite à gérer l'extinction naturelle du poste en même temps que le travailleur qui l'occupe le quitte.*

² Arrêté royal 474 du 28 octobre 1986 modifiant l'Arrêté royal du 24 mars 1982 créant un programme de promotion de l'emploi dans le secteur non marchand.

³ Loi programme du 30 décembre 1988 portant création d'un régime de contractuels subventionnés auprès de certains pouvoirs publics.

⁴ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale le 28 novembre 2002 relatif au régime des contractuels subventionnés, modifié par l'arrêté du 30 juin 2005.

Il y a donc bien deux régimes qui coexistent, avec des réglementations différentes :

- ❖ Au 31 décembre 2010, les ACS pouvoirs locaux étaient au nombre de 2.377 répartis sur 2.143 ETP entre 39 pouvoirs publics locaux, y compris les CPAS et les zones de police⁵ (+/- le quart des emplois) ;
- ❖ A la même date, les ACS loi-programme étaient quant à eux 7.299 travailleurs répartis sur 5.952 ETP et 1.279 employeurs⁶ (+/- les trois quarts des emplois). Notons que, au rang des structures publiques régionales bénéficiaires, on enregistre Actiris, l'organisme gestionnaire et chargé du contrôle du dispositif. *On peut s'interroger sur cette situation qui, in fine, donne la position de juge à l'une des parties.*

Total 2010 : 8.095 ETP. Leur nombre a substantiellement augmenté depuis lors : Actiris en a annoncé 9.074 ETP au 17 septembre 2014⁷. Les employeurs sont quant à eux passés au nombre de 1.312⁸.

Tout cela représente un gros budget, de l'ordre de 198,7 millions⁹, soit 80% du budget régional de l'emploi. *C'est une frustration systématique pour chaque titulaire du département : l'importance du budget versus la très faible « maniabilité » de celui-ci : l'essentiel est engagé à durée indéterminée et offre très peu de marges de manœuvre.*

De manière générale, la transformation des TCT en ACS a représenté un progrès tant pour les travailleurs que pour les employeurs : les ACS sont dans le même régime que les autres travailleurs (ils relèvent de la même commission paritaire) ; leur couverture de sécurité sociale est complète (ce n'est en rien un « sous-statut » ; simplement, c'est un emploi subsidié) ; il n'y a plus, dans l'entreprise, cette dissociation malsaine entre « eux » et « nous ».

Pour bénéficier de postes ACS, il y a une procédure à suivre et des conditions à respecter. Le lecteur intéressé trouvera les informations utiles sur : <http://www.actiris.be>. *Attention cependant : l'enveloppe budgétaire étant complètement utilisée, les nouveaux emplois se distribuent au compte-gouttes (aucun nouvel emploi n'a été distribué depuis le début de la législation).*

Les travailleurs doivent eux-mêmes respecter certaines règles. L'une d'entre elles, par son absurdité bureaucratique, fleure bon l'inspiration d'Allemagne de l'Est d'avant la chute du Mur de Berlin : sous l'argument que la prestation du travailleur doit obligatoirement avoir lieu à Bruxelles, ce qui, en soi, est déjà contestable (l'important n'est-il pas qu'un chômeur bruxellois soit mis au travail ?), toute sortie du territoire nécessite une demande préalable de permission, et une autorisation accordée. Ainsi, le travailleur ACS qui se déplace par exemple à Namur pour une réunion d'une demi-journée est-il réputé demander une autorisation !

⁵ IDEA Consult, « Evaluation du dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés (ACS) en Région de Bruxelles-Capitale. Rapport final. », juin 2012. Travail commandité par Benoît Cerexhe, Ministre de l'Emploi au gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶ IDEA Consult, déjà cité.

⁷ Chiffre Actiris, repris dans : Conseil économique et social de la Région de Bruxelles-Capitale, « Avis d'initiative. Dispositif relatif aux agents contractuels subventionnés (ACS) en Région de Bruxelles-Capitale », 19 mars 2015.

⁸ Ce dernier chiffre est daté de 2013 ! Source : Julien Winkel, « ACS : un virage en douceur ? », in Alter-Echos n°398, 5 mars 2015.

⁹ Actiris, budget 2015.

Pour ce qui est du régime des ACS loi-programme¹⁰, on sait que les personnes employées sont majoritairement des femmes (63,5%) ; l'âge moyen est de 41,9 ans ; l'ancienneté moyenne dans l'emploi de 5,3 ans (mais 30% de travailleurs ont une ancienneté supérieure à 7 ans) ; 30% aussi étaient demandeurs d'emploi depuis plus de 2 ans lors de leur engagement ; le niveau de qualification est élevé (4/10 ont un diplôme de l'enseignement supérieur). Enfin 87,6% habitent la région bruxelloise¹¹. *Le lieu d'habitation est en effet une condition à l'embauche dans un emploi ACS bruxellois. Il n'est pas pour autant interdit d'ensuite déménager.*

Avec les moyens budgétaires ayant accompagné la régionalisation des PRC, d'abord augmentés des « droits de tirage » décrits ci-dessus, avant que ceux-ci soient à leur tour régionalisés, la Région est en mesure de verser une subvention à chaque employeur d'un poste ACS, sous la forme d'une prime mensuelle couvrant tout ou partie du coût salarial de la personne visée. Le système des primes est compliqué : il en existe 8 différentes ! *Du point de vue des employeurs, tous les postes ACS ne sont pas accompagnés du même financement.* Si on se limite à la situation des ASBL¹² :

- ❖ les travailleurs ex-TCT donnent droit à une prime correspondant à la hauteur de la subvention accordée sous le régime des TCT. En 2010, cela concernait encore 17% des ACS loi-programme¹³ ;
- ❖ lorsque le travailleur ex-TCT est remplacé par une nouvelle personne, on passe à la « prime majorée », qui est calculée par rapport à la référence « barèmes de la fonction publique bruxelloise ». La prime correspond à 95% du salaire de référence. Dans certains cas, elle peut, par dérogation, être de 100%. En 2010, cela concernait 45% des ACS loi-programme¹⁴ ;
- ❖ les prime ISP (insertion socio-professionnelle) et formation : c'est la même chose que les primes majorées, mais sans prise en compte de l'ancienneté ;
- ❖ les primes pour les postes ex-FBI consistent en un forfait de 15.150 €/an. *C'est objectivement moins intéressant que les autres situations.* 4,4% des ACS loi-programme en 2010¹⁵. *Noter : la gestion journalière de ces postes ex-FBI est de la compétence de la Communauté, française ou flamande¹⁶ ; ils sont sortis de la compétence de la Région.*

Les employeurs de postes ACS bénéficient en outre d'une très substantielle exonération de cotisations sociales patronales : les pensions de retraite et pensions de survie ; l'assurance maladie et invalidité ; le chômage ; les allocations familiales ; les maladies professionnelles ; les accidents du travail ; les cotisations pour la modération salariale.

¹⁰ La suite de l'exposé ne vise que cette catégorie d'ACS, qui intéresse principalement les ASBL, et qui est aussi celle présentement mise en débat. Noter cependant qu'il existe également des ASBL (para-communales) qui bénéficient d'ACS pouvoirs locaux.

¹¹ IDEA Consult, déjà cité.

¹² Il existe aussi : une prime de base forfaitaire de 5.035 €/ETP/an ; une prime ACS pour l'enseignement ; une prime pour les ACS sportifs de haut niveau ; une prime pour les ACS engagés à Bruxelles-Propreté.

¹³ IDEA Consult, déjà cité.

¹⁴ IDEA Consult, déjà cité.

¹⁵ IDEA Consult, déjà cité.

¹⁶ Depuis le 1er janvier 2004 pour la Communauté française et le 1er juillet 2004 pour la Communauté flamande.

Suite à la 6^{ème} réforme de l'Etat, ce volet du financement vient à son tour d'être régionalisé. *Ce n'est pas anodin : les Régions trouvent là un adjuvant à leurs désirs de réforme : elles ne peuvent plus renvoyer une partie de la « facture » au fédéral qui, quant à lui n'avait aucun choix de payer ou pas.*

Texte également publié dans : « ASBL Actualités », mai 2015. Coédition Edipro (Liège) – Syneco.

Pierre GEORIS

Protection de la propriété intellectuelle : la FTU utilise le système de licences et de partage des connaissances Creative Commons
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.0/be/deed.fr>



Les notes d'éducation permanente sont mises à disposition selon les termes de la [licence Creative Commons Attribution - Pas d'Utilisation Commerciale - Partage à l'Identique 3.0 non transposé](#).

Les autorisations au-delà du champ de cette licence peuvent être obtenues à gvalenduc@ftu-namur.org.

**FTU – Association pour une
Fondation Travail-Université**

Rue de l'Arsenal, 5 – 5000 Namur
 +32-81-725122
 Chaussée de Haecht, 579 – 1030 Bruxelles
 +32-2-2463851

Site éducation permanente : www.ftu.be/ep
 Site recherche : www.ftu-namur.org

Éditeur responsable : Pierre Georis



Avec le soutien de la Communauté française / Fédération Wallonie Bruxelles