



**Avis A.1167**

**SUR L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ MODIFIANT LE DÉCRET DU 19 DÉCEMBRE 2012  
RELATIF À L'AGRÉMENT ET À L'OCTROI DE SUBVENTIONS AUX ENTREPRISES  
D'INSERTION ET L'ARRÊTÉ DU 31 JANVIER 2013 PORTANT EXÉCUTION DE CE DÉCRET**

**Adopté par le Bureau du CESW le 27 janvier 2014**

## **1. INTRODUCTION**

---

Le 5 décembre 2013, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet d'arrêté modifiant le décret du 19 décembre 2012 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion et l'arrêté du 31 janvier 2013 portant exécution du décret du 19 décembre 2013 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion.

Le 17 décembre 2013, le Ministre J.C. MARCOURT a sollicité l'avis du Conseil sur cet avant-projet. Les avis du Conseil wallon de l'économie sociale et du Conseil supérieur des villes, communes et provinces sont également sollicités.

## **2. EXPOSÉ DU DOSSIER**

---

### **2.1. LES ENTREPRISES D'INSERTION**

Régies par le décret du 19 décembre 2012, les entreprises d'insertion (EI) sont des sociétés commerciales à finalité sociale s'inscrivant dans le respect des principes de l'économie sociale définis par le décret du 20 novembre 2008 et ayant pour activité la production de biens ou de services, tout en poursuivant, en tant que service d'intérêt économique général (SIEG), un but social d'insertion durable et de qualité de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés.

Ces entreprises doivent compter, dans les 4 ans qui suivent leur agrément, 50 % de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés (situation considérée avant le premier engagement dans une EI). Elles bénéficient de subventions pour ces travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés (max. 18.000 ou 36.000 € sur 4 ans, selon le type d'entreprises et la commission paritaire), de subventions pour l'accompagnement social dans le cadre d'un mandat de gestion d'un SIEG (max. 100.000 € en fonction du nombre de travailleurs défavorisés ou gravement défavorisés au moment de leur engagement et du nombre d'ETP accompagnateur social) et d'une subvention pour l'affiliation à un secrétariat social (max. 1.500 €).

Fin 2012<sup>1</sup>, on comptait 160 entreprises d'insertion agréées sur base de l'ancien décret (dont 10 nouvellement agréées en 2012), qui employaient 4.659 demandeurs d'emploi difficiles à placer parmi lesquels 2.594 étaient subventionnés (dont 831 engagés en 2012) et 149 accompagnateurs sociaux subventionnés. Parmi ces entreprises, 101 étaient actives dans le secteur des titres-services.

En 2013, l'ensemble de ces entreprises d'insertion agréées sur base du décret du 18 décembre 2003 ont été tenues d'introduire une nouvelle demande d'agrément dans le cadre du décret du 19 décembre 2012, entré en vigueur au 31 janvier 2013. L'agrément est octroyé pour une période de 2 ans, renouvelable pour 4 ans, puis par tacite reconduction pour des périodes successives de 4 années.

---

<sup>1</sup> Données issues du Rapport d'évaluation globale sur l'exécution du décret du 20 novembre 2008 relatif à l'économie sociale – année 2012, adopté par le Conseil wallon de l'économie sociale le 30 août 2013.

## 2.2. CONTENU DE L'AVANT-PROJET D'ARRÊTÉ

L'avant-projet d'arrêté soumis à consultation introduit les modifications suivantes dans les dispositions décrétales et réglementaires relatives aux entreprises d'insertion :

- assimilation des agences de développement local sous forme d'ASBL à des pouvoirs locaux afin de leur permettre de détenir une entreprise d'insertion,
- possibilité pour une personne habilitée à engager juridiquement l'entreprise, autre que le chef d'entreprise, d'introduire une demande d'agrément,
- possibilité pour le Ministre sur proposition de la Commission de dispenser l'entreprise de fournir certains éléments du dossier de demande,
- possibilité d'examiner des dossiers incomplets en Commission, à condition que l'entreprise d'insertion fournisse les arguments dûment motivés expliquant pourquoi il lui est impossible d'envoyer les documents requis,
- possibilité d'octroyer un délai supplémentaire à la Commission pour sa remise d'avis,
- assimilation de certains travailleurs à des travailleurs défavorisés pour le calcul du quota auquel les entreprises d'insertion sont soumises.

Cet avant-projet d'arrêté prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif au 31 janvier 2013.

## 3. Avis

---

### 3.1. La conformité de l'avant-projet d'arrêté aux règles de droit

Le Conseil invite le Gouvernement wallon à examiner la conformité juridique de l'avant-projet d'arrêté au regard des deux points suivants.

#### Dépassement des habilitations décrétales

Le Conseil estime que l'avant-projet d'arrêté outrepassa la marge de manœuvre laissée par le Décret. Il relève que l'Inspection des Finances est du même avis.

Concernant en particulier l'assimilation des agences de développement local à des pouvoirs locaux, le Conseil note que le décret du 19 décembre 2012 habilite effectivement le Gouvernement à modifier l'énumération des pouvoirs locaux de l'art.1<sup>er</sup> alinéa 1<sup>er</sup> point 9° du décret, mais cela « *compte tenu des modifications législatives en matière de pouvoirs subordonnés* ». La modification introduite par l'avant-projet d'arrêté ne s'appuyant pas sur de telles modifications, elle sort du champ de l'habilitation offerte par le décret.

#### Caractère rétroactif de l'avant-projet d'arrêté

Le Conseil constate que l'avant-projet d'arrêté prévoit une entrée en vigueur avec effet rétroactif au 31 janvier 2013. Cette disposition lui paraît très critiquable.

Le CESW rappelle le principe fondamental de la non-rétroactivité des lois. Il souligne que la rétroactivité des normes est de nature à créer de l'insécurité juridique et ne peut se justifier que dans des circonstances exceptionnelles. Il estime que cela n'est pas le cas en l'espèce et ne soutient pas cette disposition.

### 3.2. L'assimilation de certains travailleurs à des travailleurs défavorisés

Le Conseil relève qu'une modification proposée dans l'avant-projet d'arrêté permet aux entreprises d'insertion de valoriser comme « travailleurs défavorisés » pour le calcul du quota auquel elles sont soumises, les travailleurs ne disposant pas du CESS et qui étaient occupés dans les liens d'un contrat de travail au sein de l'entreprise le jour de son agrément ou qui intègrent l'entreprise d'insertion agréée dans les 6 mois qui suivent la fin des activités et des contrats de travail y afférents d'une ALE, d'une ASBL d'insertion socioprofessionnelle agréée ou d'un service ou organisme créé à l'initiative d'une ALE, d'une ASBL d'insertion socioprofessionnelle agréée, d'un CPAS ou d'une association de CPAS.

Le CESW, à l'exception de l'UNIPSO, est défavorable à cet élargissement du public des « travailleurs défavorisés ». Cela va à l'encontre d'un ciblage sur les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail et est en contradiction avec le rôle de tremplin vers l'emploi ordinaire assigné initialement au dispositif, ces travailleurs assimilés étant parfois occupés depuis des années dans les organismes visés.

L'UNIPSO ne partage pas ce point de vue et est favorable à la modification proposée. Cette organisation estime en effet que l'ouverture à de nouvelles assimilations est suffisamment cadrée.

Le Conseil tient à rappeler ses positions antérieures, exprimées notamment dans l'Avis A.1070 sur l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux entreprises d'insertion, adopté par le Bureau du CESW le 21 mai 2012 :

#### Concernant le rôle de tremplin du dispositif

*« Le CESW rappelle qu'initialement, le dispositif des entreprises d'insertion visait notamment l'insertion des demandeurs d'emploi difficiles à placer sur le marché du travail traditionnel, par le biais de l'acquisition d'une formation adéquate et d'une expérience professionnelle valorisable, et non leur maintien au sein d'une entreprise d'insertion. (...)*

*Le Conseil attire l'attention sur le maintien et le renforcement de ce rôle de tremplin, qui, à ses yeux, doit constituer la finalité première du dispositif. (...)*

*Les travailleurs défavorisés engagés dans une entreprise d'insertion sont pris en considération pour la détermination du pourcentage du public-cible devant être employé au sein de l'entreprise, durant toute leur période d'engagement dans l'entreprise d'insertion.*

*(...) dans la logique du rôle de tremplin devant être joué par l'entreprise d'insertion, le CESW considère qu'en cas de maintien du travailleur dans l'entreprise, celui-ci ne devrait plus être considéré comme travailleur défavorisé après la période de subventionnement de quatre années et ne devrait donc plus être pris en considération pour la détermination du pourcentage du public-cible qui doit être employé dans l'entreprise d'insertion. »*

#### Concernant le public cible

*« Le Conseil note en outre que la définition du public-cible proposée (...) reste fort large. Une analyse rapide conduit à penser que plus de 100.000 demandeurs d'emploi wallons correspondent à ces critères. Le CESW attire l'attention du Gouvernement wallon sur la nécessité de centrer effectivement le dispositif sur les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail. »*

### **3.3. La détention d'une entreprise d'insertion par une ASBL agence de développement local**

Le Conseil relève qu'une modification introduite par l'avant-projet d'arrêté assimile les agences de développement local (ADL) sous forme d'ASBL à des pouvoirs locaux pour leur permettre de participer au capital social ou détenir une entreprise d'insertion. Au-delà de la question de forme soulevée au point 3.1., le Conseil s'interroge sur le bien-fondé de cette modification.

Tout d'abord, le CESW se demande s'il est pertinent de permettre aux agences de développement local de participer au capital de sociétés commerciales, fussent-elles à finalité sociale. Il s'interroge aussi, en termes de contrôle, sur les contraintes auxquelles les ADL sous forme d'ASBL sont soumises, en comparaison aux ADL sous forme de régie communale.

Le CESW se demande également, à la lecture de l'article 3 du décret du 25 mars 2004 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux agences de développement local, si la participation au capital social d'une entreprise d'insertion relève bien des missions des ADL. Dans le cas contraire, il s'interroge sur l'impact que cela pourrait engendrer sur le respect par l'agence concernée des conditions d'agrément en tant qu'ADL.

En outre, le Conseil note que, selon la note au Gouvernement wallon, l'utilisation des subventions perçues dans le cadre de l'agrément comme ADL pour la prise de participation dans le capital d'entreprises d'insertion sera exclue. Il s'interroge sur la façon dont cette exclusion sera répercutée dans les dispositions régissant les ADL et les contrôles effectués à ce niveau.

Enfin, plusieurs membres de la Commission consultative et d'agrément des entreprises d'économie sociale ont indiqué qu'un seul cas d'entreprise, pour lequel une autre solution a pu être mise en place, serait visé par cette modification réglementaire. Le Conseil pose donc la question de la nécessité de maintenir cette modification de l'arrêté.

### **3.4. L'introduction de la demande d'agrément par une personne habilitée**

La modification introduite par l'avant-projet d'arrêté permet qu'une personne habilitée à engager juridiquement l'entreprise (autre que le chef d'entreprise) puisse introduire un dossier de demande, à condition qu'une procédure d'engagement ou de remplacement du chef d'entreprise soit en cours et que l'entreprise s'engage à conclure un contrat de travail avec le futur chef d'entreprise dans les 3 mois de la notification de l'agrément.

Le Conseil soutient cette modification. Il s'interroge cependant sur le délai de 3 mois fixé pour la conclusion d'un contrat de travail, le recrutement d'un chef d'entreprise pouvant dans certains cas nécessiter davantage de temps.

### **3.5. Le dossier de demande d'agrément**

Le Conseil relève que l'avant-projet d'arrêté permet au Ministre sur proposition de la Commission d'accorder à une entreprise une dérogation à l'obligation de fournir un ou plusieurs éléments du dossier de demande d'agrément. L'avant-projet permet également à la Commission d'instruire un dossier incomplet, à condition que l'entreprise d'insertion lui fournisse les arguments dûment motivés expliquant pourquoi il lui est impossible d'envoyer les documents.

Le Conseil est opposé à ces modifications et considère qu'elles constituent un précédent inopportun. Il estime que les éléments du dossier d'agrément énumérés par le décret doivent permettre d'apprécier le respect des conditions d'agrément. Si certains éléments requis sont à l'usage apparus inutiles, il convient de les supprimer du dossier de demande pour l'ensemble des entreprises, dans un souci d'égalité de traitement. De même, si certains éléments requis ne peuvent pas être fournis dans les délais impartis pour des raisons indépendantes de la volonté des parties, il convient d'allonger ces délais ou de permettre la rentrée de certains documents ultérieurement, pour l'ensemble des entreprises.

---