



AVIS A.1222

**SUR L'AVANT-PROJET DE DÉCRET RELATIF À L'AGRÉMENT
DES INITIATIVES D'ÉCONOMIE SOCIALE ET À L'AGRÉMENT ET
AUX SUBVENTIONNEMENTS DES ENTREPRISES D'INSERTION**

ADOPTÉ PAR LE BUREAU LE 29 JUIN 2015

1. INTRODUCTION

Le 7 mai 2015, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'agrément des initiatives d'économie sociale et à l'agrément et aux subventionnements des entreprises d'insertion.

Le 22 mai 2015, le Ministre de l'Economie, J.C. MARCOURT, a sollicité l'avis du CESW sur ce texte. Les avis du Conseil wallon de l'Economie sociale, du FOREM, de l'AWIPH et de la Fédération des CPAS sont également sollicités.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

L'avant-projet de décret soumis pour avis est structuré en deux parties, l'une consacrée aux initiatives d'économie sociale, l'autre aux entreprises d'insertion.

2.1. LES INITIATIVES D'ÉCONOMIE SOCIALE

L'avant-projet de décret intègre dans le droit wallon les dispositions relatives à la reconnaissance des « entreprises d'insertion fédérales » (EIF), désormais appelées « Initiatives d'économie sociale » (en abrégé IES), dont la compétence est transférée à la Région dans le cadre de la Sixième réforme de l'Etat.

Pour rappel, les entreprises d'insertion fédérales¹ sont des entreprises ou associations ayant « *comme finalité sociale l'insertion socioprofessionnelle de chômeurs particulièrement difficiles à placer, par le biais d'une activité de production de biens ou de services* » (AR 03.05.99 art.1 §1^{er} 2°). Elles ont comme obligations d'occuper au moins au moins 50% de travailleurs appartenant au groupe cible à partir de la quatrième année (AR 03.05.99 art.1 §2 al.1), soit au sein de l'entreprise dans son ensemble soit au sein d'un projet spécifique (AM 04.05.07 art.3) et d'avoir un « *personnel d'encadrement, étant du personnel apte à conduire et développer des programmes d'accompagnement et de formation sociale* » devant atteindre au moins 10% du personnel composé de travailleurs appartenant au groupe cible (AR 03.05.99 art.1 §2 al.2).

¹ Le nombre d'entreprises d'insertion fédérales (EIF) agréées actuellement n'a pas pu être déterminé précisément. Selon le tableau diffusé par le SPP Intégration sociale, la Wallonie (en ce compris la Communauté germanophone) compterait, 153 EIF agréées, alors que le tableau diffusé par la Direction de l'économie sociale (SPW) liste 171 EIF, dont 95 EIF qui présentent une date de fin d'agrément égale ou postérieure à 2015 et 34 n'ont pas de date d'agrément précisée.

Actuellement, la reconnaissance comme entreprise d'insertion fédérale ouvre le droit à :

- la mesure « Economie d'insertion sociale » (SINE), c'est-à-dire une réduction de cotisations sociales groupe-cible (1.000 €/trimestre) et une mesure d'activation des allocations de chômage (allocation de réinsertion de 500 €/mois), pour les travailleurs répondant aux critères du groupe-cible ;
- la possibilité de bénéficier d'une mise à disposition de travailleurs par un CPAS, sous le régime art.60§7 (subvention majorée) ;
- le taux de TVA réduit à 6%, sous certaines conditions ;
- la possibilité de mise en réserve immunisée d'une partie des bénéfices ;
- l'accès à des marchés publics avec clause de réservation de marché.

Selon l'avant-projet de décret soumis pour avis, les initiatives d'économie sociale wallonnes sont des sociétés, ASBL, initiatives d'un CPAS ou d'un groupement de CPAS qui ont « *comme but la mise en place d'un projet à finalité sociale, par le biais d'une activité de production de biens ou de services* » (APD art.1^{er} 4^o). Il semble qu'aucune obligation en termes d'occupation de travailleurs ne soit maintenue. En outre, l'obligation en matière d'encadrement est assouplie, le respect d'un taux d'encadrement étant supprimé.

2.2. LES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE SOCIALE

L'avant-projet de décret reprend, en y introduisant certaines modifications, les dispositions relatives à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'insertion wallonnes (EI).

Fin 2012, la Wallonie comptait 160 EI agréées, dont 101 agréées dans le cadre du dispositif titres-services. Ces entreprises employaient 4.659 « demandeurs d'emploi difficiles à placer » et 149 accompagnateurs sociaux. Selon la Note au Gouvernement wallon, on compte actuellement 113 EI. Cette baisse du nombre d'entreprises y est expliquée par des fusions d'EI, par la suppression de cas litigieux (retrait d'agrément) et par une inflation des charges administratives freinant les nouveaux projets, ces éléments étant liés à la mise en œuvre de la nouvelle réglementation.

L'avant-projet de décret apporte notamment des modifications aux aspects suivants du décret du 19 décembre 2012 :

- définitions des publics visés,
- obligation en matière d'occupation des travailleurs (ajout d'une troisième catégorie),
- modification des conditions d'agrément et du contenu du dossier de demande,
- durée de l'agrément,
- montant des subventions pour les travailleurs gravement défavorisés,
- modalités de versement des subventions.

3. AVIS

1. PREAMBULE

Le Conseil estime que **l'adoption de l'avant-projet de décret est prématurée**. Il demande au Gouvernement wallon de reporter l'adoption de ce texte, ne percevant pas de caractère d'urgence dans ce dossier particulier.

Sur le plan des principes, le CESW considère en effet qu'il est indispensable d'intégrer l'analyse de cet avant-projet dans le cadre des réflexions sur la réforme des aides à l'emploi afin de garantir une approche globale des mesures d'aide à l'emploi (en ce compris les dispositifs permettant d'y accéder) et d'articuler au mieux la reconfiguration de ces aides avec les dispositifs économiques existants.

Le Conseil a pris acte de la décision du Gouvernement wallon exprimée le 4 juin 2015 dans la Note relative à la réorganisation des aides à l'emploi, à savoir « *qu'il n'y a pas lieu d'intégrer dans le périmètre des aides à l'emploi (...) le subventionnement des entreprises d'insertion* ». Il la regrette et ne partage pas le raisonnement développé.

Si le CESW peut comprendre cette position quant à la subvention de la mission d'accompagnement social en tant que SIEG, il n'en va pas de même pour les autres aspects du dossier, qu'il s'agisse de dispositions relatives au subventionnement des travailleurs des entreprises d'insertion ou des conditions d'agrément des initiatives d'économie sociale.

En effet, au-delà des principes, le Conseil fait part des arguments suivants sur le plan de la mise en œuvre concrète et opérationnelle de l'avant-projet de décret.

1.1. L'agrément comme IES, une porte d'entrée vers plusieurs aides à l'emploi

A l'examen de l'avant-projet de décret, le CESW constate qu'en intégrant dans le droit wallon les dispositions relatives à la reconnaissance des anciennes entreprises d'insertion fédérales, désormais appelées « Initiatives d'économie sociale », le Gouvernement wallon règlemente une matière en lien étroit avec diverses aides à l'emploi dont la compétence est également transférée à la Région.

Ainsi, le Conseil note que l'agrément comme IES constitue par exemple une des portes d'entrée pour bénéficier des actuelles réductions de cotisations sociales et activations des allocations de chômage du dispositif SINE (économie d'insertion sociale) ou encore de mises à disposition de travailleurs par les CPAS dans le cadre de l'article 60 § 7.

Il souligne que les dispositions concernant l'agrément des IES ont donc un impact sur les conditions d'accès et les catégories d'employeurs bénéficiaires de ces aides à l'emploi. Pour le CESW, la transcription au niveau wallon et la modification de ces seules dispositions relèvent d'une approche tout à fait parcellaire des aides à l'emploi, préjudiciable à une perception complète et cohérente de la problématique.

1.2. L'impact des conditions d'agrément des IES sur l'octroi d'aides à l'emploi

Parallèlement, le Conseil relève un assouplissement important des conditions d'agrément des IES par rapport aux anciennes entreprises d'insertion fédérales (auquel il est d'ailleurs opposé, cf. point 2.1.). La suppression des obligations relatives à la finalité sociale d'insertion socioprofessionnelle de chômeurs particulièrement difficiles à placer, au quota de travailleurs appartenant au groupe cible (au moins 50% à partir de la quatrième année) et au personnel d'encadrement (au moins 10% du personnel composé de travailleurs appartenant au groupe cible) rendrait le statut d'Initiative d'économie sociale plus accessible que ne l'était celui d'entreprise d'insertion fédérale.

Le CESW attire l'attention du Gouvernement wallon sur l'impact en termes de nombre de bénéficiaires potentiels des aides à l'emploi précitées et sur le surcoût budgétaire d'un recours accru à ces aides.

1.3. Le risque de subventionnement excédentaire lié au cumul d'aides dans les EI

Dans ses positions antérieures, le CESW relevait déjà que, dans certaines situations, le montant total des subventions accordées à une entreprise d'insertion wallonne pouvait dépasser le coût salarial du ou des travailleurs engagés. Il invitait le Gouvernement wallon à prévoir que, dans aucun cas de figure, le cumul des différentes aides ne dépasse ce coût.

Le Conseil a examiné le récent rapport de la Cour des Comptes consacré notamment aux entreprises d'insertion². Ce rapport indique que, grâce aux aides publiques combinées, certaines entreprises d'insertion, en particulier celles actives dans le secteur des titres-services, ont réalisé des marges bénéficiaires importantes sur le coût salarial brut. Quelle que soit d'ailleurs l'approche méthodologique (approche du coût salarial brut ou approche du coût de revient³), la Cour des comptes dénonce un subventionnement excédentaire au bénéfice d'un certain nombre d'EI.

Le CESW estime qu'une analyse approfondie de ce rapport de la Cour des comptes est nécessaire et qu'un examen complémentaire de la problématique du cumul des aides publiques dans les entreprises d'insertion doit avoir lieu. Dans le contexte budgétaire actuel et compte tenu du fait que la grande majorité des aides concernées sont désormais de compétence régionale, le CESW invite à ouvrir le débat sur l'interdiction et/ou la limitation de cumul de certaines aides.

² « Région wallonne. Deux dispositifs de soutien à l'économie sociale. » Cour des comptes, octobre 2014.

³ L'approche du prix de revient du travailleur subventionné prend en compte, outre le coût salarial brut du travailleur, les autres charges supportées par les employeurs pour l'occupation de ces travailleurs (personnel d'encadrement, personnel administratif et dirigeant, médecine du travail, assurances légales, vêtements de travail, etc.).

2. CONSIDERATIONS GENERALES

2.1. L'assouplissement des conditions d'agrément des IES

Comme mentionné au point 1.2., le Conseil relève un assouplissement important des conditions d'agrément des IES par rapport aux anciennes entreprises d'insertion fédérales. Ainsi, il n'est plus fait référence aux obligations relatives à la finalité sociale d'insertion socioprofessionnelle de chômeurs particulièrement difficiles à placer (mais seulement à une « *finalité sociale* ») ni au quota de travailleurs appartenant au groupe cible (au moins 50% à partir de la quatrième année). En outre, l'obligation en matière de personnel d'encadrement (au moins 10% du personnel composé de travailleurs appartenant au groupe cible) est remplacée par la mention d'un encadrement « *approprié* ».

Le CESW est opposé à ces modifications introduites dans les critères de reconnaissance des initiatives d'économie sociale. Il ne perçoit pas les objectifs poursuivis par un tel assouplissement. Pour lui, la finalité sociale d'insertion socioprofessionnelle de chômeurs et, dans cette perspective, le rôle du personnel d'encadrement sont des éléments essentiels, largement justifiés par la situation du marché de l'emploi wallon.

A tout le moins, le Conseil estime qu'un préalable est d'évaluer l'impact concret de ces modifications en termes de nombre et types d'opérateurs susceptibles d'être agréés.

2.2. Le rôle de tremplin des entreprises d'insertion

Le Conseil tient à réaffirmer ses positions concernant le maintien du 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. »⁴

Pour le Conseil, la prédominance d'une logique de maintien des travailleurs dans le système de l'économie sociale plutôt que d'insertion sur le marché classique du travail risque de mener à terme à un engorgement du secteur.

Comme il l'a déjà relevé précédemment, le Conseil souligne que la dynamique de tremplin est découragée par le fait qu'au-delà de la période de subventionnement (et de la période de maintien obligatoire d'une augmentation du volume global de l'emploi), les travailleurs (gravement) défavorisés restent comptabilisés comme tels pour la détermination du pourcentage du public-cible qui doit être employé dans l'entreprise d'insertion. Par ailleurs, il apparaît peu propice à la mobilité et potentiellement stigmatisant que des travailleurs restent considérés comme « défavorisés » une fois formés et insérés dans l'entreprise. Une réflexion devrait être initiée sur cette question.

⁴ 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

Le Conseil ajoute que, conformément aux dispositions réglementaires, l'accompagnateur social doit assurer l'intermédiation entre les travailleurs (gravement) défavorisés et les entreprises dans lesquelles ces travailleurs souhaiteraient obtenir un autre emploi. Il doit également accompagner ces travailleurs dans leurs démarches visant à faire reconnaître ou valider leurs compétences professionnelles. Le CESW souligne l'importance de ces tâches confiées à l'accompagnateur social qui doivent contribuer au rôle de tremplin du dispositif.

Le Conseil relève qu'outre l'accompagnement social, la qualité de l'accompagnement technique (qualifications et accès à la profession de l'encadrement, ...) et la participation des travailleurs à des formations professionnelles (le cas échéant, par le biais du recours au fonds de formation sectoriels, aux aides à la formation, ...) revêtent également un caractère essentiel pour faciliter l'insertion du travailleur sur le marché de l'emploi.

2.3. Le ciblage du public des entreprises d'insertion

Comme il l'a déjà fait dans ses avis antérieurs, le CESW attire l'attention du Gouvernement wallon sur la nécessité de centrer effectivement le dispositif des entreprises d'insertion sur les demandeurs d'emploi les plus éloignés du marché du travail.

Le Conseil note que l'avant-projet de décret prévoit, parmi les conditions d'agrément des entreprises d'insertion, l'obligation de « *compter, dans les quatre ans qui suivent l'agrément, au moins 50% de travailleurs défavorisés, gravement défavorisés ou n'étant pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur (...)* » (art.7§1^{er} 9°).

Outre les modifications apportées aux définitions des travailleurs défavorisés et gravement défavorisés, liées à l'évolution des dispositions européennes, le CESW constate que le public-cible des entreprises d'insertion est à nouveau élargi. En effet, une catégorie supplémentaire est ajoutée par rapport à la réglementation actuelle, à savoir les travailleurs « *n'étant pas titulaires d'un diplôme de l'enseignement secondaire supérieur* », sans autre condition en matière de durée d'inoccupation ou même d'inscription comme demandeur d'emploi.

Le Conseil note que, même sans ouvrir le droit à un subventionnement, cette catégorie supplémentaire prise en considération dans le calcul de l'obligation de 50 % va à l'encontre d'un ciblage du dispositif sur les demandeurs d'emploi les plus fragilisés. Il rappelle que les définitions des travailleurs défavorisés et gravement défavorisés englobent déjà plus de 100.000 demandeurs d'emploi wallons.

Le Conseil est donc défavorable à ce nouvel élargissement du public cible des entreprises d'insertion. Il demande au Gouvernement wallon de mettre en place un réel ciblage du dispositif.

2.4. La simplification administrative

Le CESW relève positivement un certain nombre d'avancées apportées par l'avant-projet de décret en matière de simplification administrative (réduction du nombre de conditions d'agrément, simplification du dossier de demande, ...). Cependant, les procédures restent lourdes et les conditions d'agrément et de subventionnement nombreuses et, dans certains cas, difficilement vérifiables. Il invite le Gouvernement wallon à poursuivre ses efforts de simplification, notamment en ne sollicitant pas des entreprises toute preuve ou information disponible par ailleurs.

3. CONSIDERATIONS PARTICULIERES

3.1. Le respect des CCT en vigueur

Le Conseil relève que la condition d'agrément des EI prévue à l'article 2 §1^{er} 12° du décret du 19 décembre 2012 relative au respect des conventions collectives conclues au sein de la commission paritaire compétente n'est pas reprise dans l'avant-projet de décret soumis. Il ne peut accepter cette suppression et invite le Gouvernement wallon à réintégrer cette condition d'agrément primordiale pour les interlocuteurs sociaux.

Le CESW souhaite en effet qu'une attention particulière soit portée à la problématique de la distorsion de concurrence.

3.2. La vérification du niveau de qualification des travailleurs

Le Conseil attire l'attention sur les difficultés rencontrées quant à la vérification du niveau de qualification des travailleurs, ce critère étant actuellement apprécié sur base déclarative. Il invite à poursuivre les travaux en cours pour la constitution rapide d'une base de données fiable reprenant cette information. Dans l'attente, il préconise de poursuivre le système actuel de déclaration sur l'honneur du travailleur, tout en engageant uniquement la responsabilité du déclarant.

3.3. Le critère d'âge

Le Conseil attire l'attention sur le fait que la catégorie de 15 à 24 ans mentionnée dans l'avant-projet apparaît trop large, comprenant les 15 à 18 ans encore soumis à l'obligation scolaire.

3.4. Le bénéfice du taux de TVA réduit à 6 % pour les IES

Le CESW invite le Gouvernement wallon à vérifier l'impact de l'allègement des conditions de reconnaissance des IES sur le bénéfice du taux de TVA réduit à 6 % pour les biens et services livrés ou fournis par des organismes à caractère social.

En l'absence d'une finalité sociale de mise au travail de demandeurs d'emploi difficiles à placer, il apparaît que certaines initiatives d'économie sociale agréées en Wallonie pourraient ne plus bénéficier d'un accès à ce taux de TVA réduit. Les dispositions actuellement en vigueur prévoient en effet que cet avantage est réservé aux organismes dont l'objet consiste « à *mettre au travail et à assurer l'emploi de demandeurs d'emploi inoccupés, peu ou moyennement qualifiés, exclus des circuits traditionnels de l'emploi ou particulièrement difficiles à placer* »⁵.

⁵ Arrêté royal du 20 septembre 2000 modifiant l'arrêté royal n° 20, du 20 juillet 1970, fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux (...).

3.5. La durée du subventionnement des EI et de l'augmentation du volume global de l'emploi

Le CESW relève que le subventionnement des travailleurs est octroyé sur une période de deux ans (50% au contrat de travail et le solde après 24 mois) au lieu de quatre actuellement. Il note aussi l'obligation inchangée quant au maintien de l'augmentation du volume global de l'emploi pendant trois ans au-delà de l'octroi de l'aide.

Le Conseil s'interroge sur la durée totale de l'augmentation du volume global de l'emploi, se demandant si celle-ci est portée à cinq ans (au lieu de sept dans les dispositions actuelles).

3.6. Les dispositions transitoires

Le Conseil remarque que les dispositions transitoires prévues aux articles 26 et 27 sont imprécises. En effet, il convient de préciser à l'article 26 que les entreprises agréées en vertu de l'article 1^{er} §1^{er} 2° de l'arrêté royal du 3 mai 1999 sont considérées comme agréées en tant qu'initiatives d'économie sociale suivant les conditions du présent décret. Il est aussi nécessaire de mentionner à l'article 27 que les entreprises agréées en vertu du décret du 19 décembre 2012 ou du décret du 16 juillet 1998 sont considérées comme agréées en tant qu'entreprises d'insertion suivant les conditions du présent décret.

3.7. Les dispositions abrogatoires

Le Conseil souligne qu'une précision doit être apportée quant aux dispositions abrogées dans l'arrêté royal du 3 mai 1999 portant exécution de l'article 7, § 1^{er}, alinéa 3, m, de l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs relatif à la réinsertion de chômeurs très difficiles à placer. Si l'intention du Gouvernement wallon est bien de supprimer pour les IES les obligations pesant sur les anciennes entreprises d'insertion fédérales en matière d'engagement de travailleurs d'un groupe-cible et d'encadrement (ce que le CESW ne soutient pas, cf. supra), il convient dès lors d'abroger l'article 1 § 2 de cet arrêté royal.
