



AVIS A.815

**SUR LE PROJET DE DÉCRET RELATIF À L'AGRÉMENT
ET AU SUBVENTIONNEMENT DES ENTREPRISES D'ÉCONOMIE
SOCIALE DÉVELOPPANT ET PROPOSANT DES SERVICES DE
PROXIMITÉ À FINALITÉ SOCIALE**

Adopté par le Bureau du CESRW le 29 mai 2006

1. RÉTROACTES

Le 22 décembre 2005, le Gouvernement wallon a adopté en première lecture l'avant-projet de décret relatif à l'agrément et au subventionnement des entreprises d'économie sociale développant et proposant des services de proximité à finalité sociale.

Le 11 janvier 2006, le Ministre J.-C. MARCOURT a sollicité l'avis du CESRW sur ce projet¹.

Le 16 février 2006, le Ministre J.-C. MARCOURT a exposé le projet devant le Bureau du Conseil et les Commissions concernées. A l'issue du débat, le Ministre s'est engagé à poursuivre les discussions avec les interlocuteurs sociaux, en particulier sur les activités éligibles dans le cadre du dispositif.

Ainsi, un groupe de travail composé de représentants du cabinet et des organisations du CESRW s'est réuni à deux reprises (15 mars et 24 mars 2006) et a examiné une note relative aux activités qui seront rendues éligibles dans le cadre du décret.

Le 5 avril, le Ministre a transmis la version finale de cette note, invitant les interlocuteurs sociaux à se prononcer à la fois sur le projet de décret mais également sur les éléments de cadrage ainsi proposés.

Lors de sa réunion du 24 avril, le Bureau du CESRW a décidé d'adresser un courrier au Ministre J.-C. MARCOURT afin de lui faire part des réserves du CESRW à l'égard du projet et de solliciter une nouvelle rencontre permettant d'approfondir la concertation.

Le 22 mai 2006, le Ministre a à nouveau rencontré le Bureau du CESRW, élargi aux Commissions concernées. Lors de cet échange, il a été convenu que l'avis du CESRW serait rendu dans les meilleurs délais et que le processus de concertation, formel² et informel, se poursuivrait au delà, corollairement au parcours législatif du projet de décret.

¹ Les avis du CWESMa, du Comité de gestion du Forem, de la Fédération des CPAS, du Comité C et du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne sont également sollicités.

² Via notamment la consultation du CESRW sur le projet d'arrêté d'exécution du décret.

2. EXPOSÉ DU DOSSIER

Le projet prévoit que le Gouvernement peut, aux conditions du décret et dans les limites budgétaires fixées annuellement, **agréer des entreprises d'économie sociale mettant en œuvre des services de proximité à finalité sociale** et leur octroyer des subventions (art.2).

L'"*entreprise d'économie sociale*" est définie comme un des organismes suivants³ :

- a) une ASBL,
- b) une SFS,
- c) un CPAS,
- d) une association de CPAS⁴,

qui organise des **services de proximité à finalité sociale**, à savoir les services développés et proposés par une entreprise d'économie sociale, en vue de répondre à des **besoins avérés ou émergents, non ou insuffisamment rencontrés par le marché ou les services publics**, exprimés par des particuliers ou des collectivités, dans le but de **créer des emplois** et de renforcer la **cohésion sociale**,

et qui respecte les **quatre critères** suivants :

- a) avoir pour but la finalité de services à la collectivité plutôt que le profit;
- b) privilégier le travail sur le capital dans la répartition des revenus ;
- c) avoir une autonomie de gestion ;
- d) assurer un processus de décision démocratique.

L'entreprise agréée doit compter parmi le personnel occupé dans le cadre des services de proximité à finalité sociale un certain pourcentage et nombre de "**travailleurs en insertion**" (SINE, article 60 ou article 61).

Les **destinataires des services prestés** sont les personnes physiques, les ASBL, les associations internationales sans but lucratif, les fondations "*qui font appel aux entreprises d'économie sociale en vue de bénéficier de services de proximité à finalité sociale, dont les catégories sont déterminées par le Gouvernement, notamment en tenant compte de l'importance de leurs revenus ou de leurs moyens*".

Pour bénéficier de l'agrément, l'entreprise d'économie sociale doit répondre à de multiples conditions énumérées à l'article 4 du projet.

³ Le Gouvernement peut étendre ou restreindre cette définition.

⁴ Précisément, une association visée à l'article 118 de la loi organique du 8 juillet 1976 des CPAS, qui prévoit qu'un CPAS peut, pour réaliser une des tâches confiées aux centres par la loi, former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics et/ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif.

Le Gouvernement peut octroyer, aux conditions du présent décret et dans la limite des moyens budgétaires disponibles, à l'entreprise d'économie sociale agréée les **aides suivantes** :

- 1° subvention en vue de couvrir partiellement les frais de fonctionnement de l'entreprise ;
- 2° subvention destinée à couvrir partiellement les rémunérations des travailleurs en insertion (travailleurs supplémentaires par rapport à l'effectif de référence) occupés sous contrat de travail calculés en équivalent temps plein ;
- 3° subvention destinée à couvrir partiellement les frais d'encadrement et limitée à 15 000 euros annuellement, par entreprise d'économie sociale ;
- 4° aide destinée à couvrir partiellement les rémunérations du personnel d'encadrement, dans le cadre des aides à la promotion de l'emploi.

Le projet de décret prévoit des modalités de **suivi, contrôle et évaluation** (art.17 à 19).

La Note au Gouvernement wallon estime que, **d'ici 2009, 60 structures** auront été agréées, pour un minimum de 1.000 ETP.

3. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

En préambule, le CESRW tient à souligner la disponibilité du Ministre de l'Emploi J. C. MARCOURT et de son cabinet. Ainsi, à l'issue de la première lecture, le Ministre a présenté le projet aux représentants du Conseil et a ouvert le débat sur la question des activités potentiellement éligibles dans le cadre du décret et sur le nécessaire cadrage de celles-ci. Plusieurs réunions d'un groupe de travail composé de représentants du cabinet, des interlocuteurs sociaux, des CPAS et du secteur de l'économie sociale ont ainsi permis d'échanger sur les intentions ministérielles et de préciser certains éléments d'exécution du projet de décret. A l'issue de ces travaux, le Ministre a rencontré à nouveau les interlocuteurs sociaux wallons afin d'approfondir la concertation sur le projet de dispositif.

Cependant, si le CESRW partage les différents objectifs mis en avant par le Gouvernement wallon, comme développé ci-dessous (point 3.1.), il n'est pas convaincu que l'application de ce nouveau dispositif d'agrément et de subventionnement d'opérateurs soit de nature à rencontrer ces objectifs, compte tenu notamment de l'absence de cadre global, des risques en terme de concurrence déloyale ou d'atteinte aux acquis sociaux, de sa complexité et des difficultés de contrôle.

3.1. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

Le CESRW **partage les objectifs suivants** :

- rencontrer des **besoins non ou insuffisamment couverts** aujourd'hui - s'ils sont avérés par une objectivation adéquate - en particulier pour des **publics précarisés**, et développer ainsi de nouvelles activités,
- contribuer à réduire le **travail au noir**,
- favoriser l'insertion durable de **travailleurs peu qualifiés**,
- assurer une **stabilité juridique** et un mode de **financement pérenne, objectif et transparent** à certaines initiatives pilotes actuellement financées sur des subventions spécifiques.

Cependant, le Conseil constate que la **multiplicité des objectifs poursuivis** entraîne une certaine confusion et une réelle complexité du dispositif. Il se demande si certains de ces objectifs ne pouvaient pas être rencontrés au travers de l'élargissement ou l'amplification de mesures déjà existantes, évitant ainsi la création de nouvelles structures reposant sur un financement public (risque de saupoudrage...) ainsi que la multiplication de dispositifs d'agrément et de sources potentielles de financement pour des opérateurs existants (risque de double subventionnement...).

En tout état de cause, les moyens affectés au dispositif (ex. APE) ne peuvent être prélevés sur ceux affectés à la mise en œuvre du Plan d'Actions prioritaires et des Plans stratégiques transversaux.

3.2. LA COHÉRENCE AVEC LE DÉCRET CADRE

En terme de timing, le CESRW s'interroge sur l'opportunité d'adopter ce dispositif alors que le projet de décret cadre relatif à l'économie sociale est encore en cours de préparation. Il estime qu'il serait plus indiqué d'**établir d'abord une définition de l'économie sociale** et de son cadre global de développement en Région wallonne, avant de mettre en place une mesure de soutien spécifique.

Ainsi, par exemple, pour les interlocuteurs sociaux wallons, les actions développées par les CPAS, structures dépendantes des autorités publiques, ne relèvent pas du champ de l'économie sociale marchande. De plus, la définition de "l'entreprise d'économie sociale" proposée dans le projet de décret, prévoyant notamment le respect des 4 critères, apparaît difficilement applicable à l'ensemble des structures visées.

3.3. LES RISQUES EN TERME DE CONCURRENCE DÉLOYALE ET D'ATTEINTE AUX ACQUIS SOCIAUX ET DISPOSITIONS SECTORIELLES

Le Conseil tient avant tout à souligner les **risques de concurrence déloyale** et d'**effets de substitution** d'activités, générés par le système proposé.

Tout d'abord, le CESRW considère que le dispositif d'agrément n'apporte **aucune garantie que les travailleurs relèveront des Commissions paritaires spécifiques** pour les secteurs effectivement concernés et se verront appliquer les conditions de travail et de rémunération des conventions collectives conclues dans ces Commissions, plutôt que dans des CP de type "fourre-tout". Cette éventualité risque de se poser particulièrement dans le cas des entreprises agréées pour de multiples services.

Ensuite, le Conseil estime que le projet de décret tel qu'adopté en première lecture n'apporte **pas les garanties nécessaires** en terme de conditions de **sécurité** des travailleurs, de **responsabilité civile**, d'obligations en matière d'**accès à la profession** et d'**enregistrement**, d'assujettissement à la **TVA**, etc.

Par ailleurs, le CESRW souligne la **multiplicité des statuts** générée par la mesure chez les opérateurs subventionnés (travailleurs dit « en insertion », c'est-à-dire SINE, art.60 ou 61 pour un pourcentage minimal de l'effectif, travailleurs APE pour le personnel d'encadrement, autres travailleurs)⁵. Il craint que le développement du dispositif ne nuise aux avancées engrangées par la réforme des programmes de résorption du chômage, à l'homogénéisation des statuts et la stabilisation du personnel apportées par les actuelles Aides à la promotion de l'emploi.

Enfin, il estime que la mesure n'apporte **pas de garanties en termes de formation du personnel et de stabilisation des emplois créés**, et, en conséquence, en termes de **qualité des services prestés**.

3.4. LA COMPLEXITÉ DU DISPOSITIF, LES DIFFICULTÉS DE CONTRÔLE ET LA NÉCESSITÉ D'UNE INSPECTION EFFICACE

Le Conseil souligne la **complexité du dispositif**, ainsi que la lourdeur administrative en découlant, tant pour les opérateurs que pour les particuliers, les services proposés comme les prix variant selon les prestataires et les utilisateurs.

Le CESRW considère également que le **mode de financement** apparaît relativement **opaque**; les **risques de double (voire triple) subsidiation** sont élevés et les **contrôles adéquats difficiles** à mettre en œuvre (efficacité limitée de la comptabilité distincte, etc.).

Le CESRW rappelle que, pour lui, les aides spécifiques octroyées à ces entreprises devraient viser uniquement à compenser la perte de productivité liée au public particulier engagé. Il invite à nouveau le Gouvernement wallon à vérifier que, dans aucun cas de figure, le cumul des différentes aides prévues ne dépasse le coût salarial. Pour le CESRW, cette vérification doit intégrer les aides fédérales disponibles par ailleurs.

Enfin, il estime indispensable que le Gouvernement wallon veille, d'une part, à **organiser adéquatement les moyens humains** en matière d'inspection au niveau wallon concernant ce dispositif et, d'autre part, à assurer une **articulation accrue avec les services d'inspection fédéraux**.

3.5. L'AMPLEUR DES HABILITATIONS AU GOUVERNEMENT WALLON ET LA NÉCESSITÉ D'UN CADRAGE PAR LA CONCERTATION

A la lumière de ces différentes réflexions, le CESRW constate que de multiples incertitudes subsistent. Il souligne que de nombreux éléments doivent encore être fixés dans l'arrêté d'exécution du décret, en particulier concernant les catégories de bénéficiaires et les types de « services de proximité à finalité sociale » pouvant justifier de l'agrément.

⁵ Sans compter qu'il semble que les opérateurs proposant actuellement des services de brico-dépannage financés par le dispositif APE pourraient voir ces travailleurs APE et, dans le cadre de la mesure, des travailleurs SINE (ou art. 60 ou 61) coexister dans une même structure et prêter les mêmes activités.

Il indique que la détermination des types d'activités éligibles, la fixation des catégories de bénéficiaires, la limitation de la prestation de certains services à certains prestataires, etc. constituent des choix politiques qui influenceront de manière importante sur l'objet et la portée de la mesure. Le Conseil estime que ces critères d'application **devraient idéalement être précisés dans le projet de décret** et faire ainsi l'objet d'un débat parlementaire.

Le Conseil souhaite, à tout le moins, que ces éléments fassent l'objet d'un **cadrage en concertation** avec les interlocuteurs sociaux. Il renonce à formuler, à ce stade, des considérations particulières sur le contenu du projet de décret et de la note de cadrage communiqués par le Cabinet. Mais il note la volonté affirmée du Ministre J-C MARCOURT de considérer ce dispositif comme exploratoire et d'y apporter les **ajustements nécessaires**, le cas échéant, en cas de dérives constatées.

Il prend acte également de son engagement à établir les **balises** au processus législatif en cours par :

- la **poursuite de la concertation** avec les interlocuteurs sociaux tant interprofessionnels que sectoriels sur les dispositions relatives à la mise en œuvre concrète du dispositif ;
- une **évaluation intermédiaire** (après 18 mois d'entrée en vigueur) **et récurrente** (tous les 2 ans) du dispositif après son entrée en application.

Le CESRW entend que ces engagements soient mis en œuvre et demande concrètement :

- d'être consulté sur le **projet d'arrêté d'exécution** du décret ;
- la mise en place d'un **groupe de travail** avec les interlocuteurs sociaux où pourraient être approfondis différents aspects relatifs aux activités éligibles, aux conditions d'agrément, aux critères d'évaluation et de contrôle. Le CESRW évoque notamment l'intérêt manifesté par le Ministre quant à la possibilité d'élaborer des **conventions** avec certains secteurs particulièrement concernés par la mise en œuvre du dispositif. Sont également visées certaines dispositions mentionnées à l'article 4 du projet de décret telles que la conclusion de **partenariats** avec d'autres opérateurs, la **participation** active des bénéficiaires/travailleurs à la gestion/évaluation du dispositif, les conditions d'**encadrement** et de **formation** des travailleurs, etc.
